



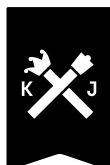
**Przemysław Śleszyński**

# **Polska średnich miast**

Założenia i koncepcja  
deglomeracji w Polsce







**Klub  
Jagielloński**

Redakcja naukowa: dr Marcin Kędzierski  
Korekta językowa: Magdalena Kędzierska-Zaporowska  
Skład i projekt graficzny: Rafał Gawlikowski  
Zdjęcie: Ratusz w Zamościu/ Depositphotos.com

Klub Jagielloński  
[www.klubjagiellonski.pl](http://www.klubjagiellonski.pl)

Warszawa, 2018

wykorzystanie dozwolone pod warunkiem podania źródła:

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



Powstanie niniejszego raportu zostało sfinansowane ze środków własnych Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego oraz indywidualnych darowizn na rzecz stowarzyszenia Klub Jagielloński.

Publikacja stanowi jednocześnie punkt wyjścia dla projektu „Rozwój solidarny terytorialnie”, który Klub Jagielloński realizował będzie w okresie lipiec 2018–kwiecień 2019 w strategicznym partnerstwie z Orange Polska.





## **prof. Przemysław Śleszyński (ur. 1973)**

dr hab. prof. IGiPZ PAN – geograf, kierownik Zakładu Geografii Miast i Ludności w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN; specjalizuje się w zagadnieniach z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej, rozwoju regionalnego i gospodarki przestrzennej (rozwój miast, procesy ludnościowe, w tym migracyjne, geografia przedsiębiorstw, transportu, wyborcza, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, estetyka krajobrazu). Autor i współautor ponad 300 prac z tego zakresu, w tym około 20 monografii. Brał udział w licznych projektach i przygotowywał ekspertyzy, w tym dla rządu RP i samorządów (m.in. Sejm i Senat RP, resorty nauki, rozwoju regionalnego, infrastruktury, rolnictwa, cyfryzacji, edukacji). Od 2006 r. koordynuje roczne Raporty o stanie zaawansowania prac planistycznych w gminach. Brał udział w przygotowaniu Raportu o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju (2000–2006), Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2011), Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (2012), Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2016). Aktywnie działa w wielu instytucjach naukowych i eksperckich, m.in. członek komitetów naukowych PAN: Badań nad Migracjami, Nauk Demograficznych, Nauk Geograficznych (sekretarz naukowy) oraz Przestrzennego Zagospodarowania Kraju; Wiceprzewodniczący Polskiego Towarzystwa Geograficznego (PTG) oraz przewodniczący Komisji Geografii Osadnictwa i Ludności PTG; przewodniczący Komisji Zadań Komitetu Głównego Olimpiady Geograficznej; członek Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej i Towarzystwa Urbanistów Polskich; członek kilku rad naukowych i komitetów redakcyjnych, m.in. „Geographia Polonica” i „Przegląd Geograficzny”. Pochodzi z Podlasia.

## **SPIS TREŚCI**

**10/** Słowo wstępne

**13/** Streszczenie

**24/** Wprowadzenie

**27/** Wprowadzenie podstawowych zagadnień koncepcyjno-teoretycznych:  
przestrzenne uwarunkowania rozwoju

Systemy osadnicze a rozwój **27**

Hierarchia osadnicza **29**

Powiązania funkcjonalne **33**

Policentryczność **34**

Spójność i dostępność przestrzenna **38**

Deglomeracja **40**

**43/** Diagnoza procesów społeczno-gospodarczych w kontekście potrzeb  
deglomeracji

Rozwój miast i aglomeracji w Polsce przed II wojną światową **43**

Rozwój miast i aglomeracji w Polsce w okresie PRL **46**

Przemiany systemu miast po 1989 roku **48**

Policentryczna sieć miast w III RP **50**

Rola migracji **53**

Migracyjno-osadnicza hierarchia miast **57**

Koncentracja i dekoncentracja funkcji zarządzania gospodarczego **65**

**79/** Regionalna specyfika problemów rozwojowych

Delimitacja obszarów problemowych **79**

Typologia miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze **82**

Prognozy demograficzno-osadnicze i rynku pracy  
a depopulacja kraju, regionów i miast **86**

Główne zagrożenia rozwojowe związane z depopulacją **88**

Wnioski **91**

**94/** Koncepcja i dziedziny deglomeracji

Podział administracyjno-terytorialny **95**

Funkcje miastotwórcze wyższego rzędu **101**

Funkcje naukowo-akademickie **102**

Transport **108**

Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju sieci komunikacyjnych **112**

Skutki deindustrializacji po 1990 roku **121**

Reindustrializacja i nowa polityka przemysłowa **124**

Migracje wewnętrzne **130**

Imigracja zagraniczna **135**

Policentryzm finansowy **137**

Bieguny wzrostu **143**

**149/** Podsumowanie

**151/** Literatura

## **Słowo wstępne**

Ostatni okres to bez wątpienia dobry czas dla polskiej gospodarki. Wysoki poziom PKB, poprawa stanu finansów publicznych, a przy tym rekordowo niskie bezrobocie to bez wątpienia sukcesy, z których możemy być dumni. Satysfakcja jest tym większa, że zmniejszające się różnice rozwojowe między Polską a państwami wysokorozwiniętymi nie tylko przejawiają się w coraz atrakcyjniejszych warunkach do życia milionów Polaków, ale także leczą nas z kompleksów wobec mitycznego Zachodu. Cieszyć może również to, że rozwój gospodarczy osiągnany jest nie kosztem solidarności społecznej, ale obok rosnącej spójności.

Historia rozwoju Polski ostatnich lat byłaby historią pełnego sukcesu, gdyby nie jedno „ale”. Do dużej beczki miodu należy bowiem dodać łyżkę dziegciu, która coraz częściej jest wskazywana jako jedno z głównych wyzwań dalszego rozwoju Polski. O ile ostatni okres przyniósł spektakularny wzrost równowagi społecznej, o tyle nie towarzyszyła temu procesowi równowaga terytorialna. Rozwój Polski jest obecnie skoncentrowany w kilku biegunach wzrostu, głównie w dużych metropoliach, gdzie standard życia jest bardzo bliski standardom życia metropolii krajów wysokorozwiniętych. Tym jednak co różni rozwój Polski od tych państw, jest stan rozwoju prowincji. Co ważne, przez prowincję należy rozumieć nie wsie, czy Polskę „B”, czyli obszary tradycyjnie zidentyfikowane jako wymagające wsparcia rozwojowego. Niedocenianym obszarem zapaści są małe i średnie miasta. Stają się one coraz mniej atrakcyjnym miejscem do życia, czego najlepszym dowodem jest masowy odpływ młodych ludzi, którzy czują, że ich rodzime miejscowości nie zaspokajają ich podstawowych potrzeb. Problem nie powinien być jednak sprowadzony tylko do ograniczonego dostępu do dóbr

i usług. Rozczarowaniu towarzyszy często niewypowiedziana, ale odczuwana refleksja, że „prawdziwe, pełnowartościowe życie jest gdzie indziej”. To jest najlepszy dowód na to, że problemem małych i średnich miast jest nie tylko brak zasobów rozwojowych, ale ich peryferyjna rola w mentalnej mapie Polaków.

Mając na uwadze ten brakujący element zrównoważonego rozwoju, Klub Jagielloński postanowił bliżej przyjrzeć się problematyce solidarności terytorialnej. Dodatkową motywacją do podjęcia tego tematu były setki rozmów z uczestnikami Akademii Nowoczesnego Patriotyzmu – głównego projektu obywatelskiego, który corocznie Klub Jagielloński organizuje głównie w średnich miastach dla kilku tysięcy licealistów. Wnioski z nich były jednoznaczne – młodzi Polacy nie widzą swojego miejsca w rodzinnych miejscowościach. Jeszcze w grudniu ubiegłego roku rozpoczęliśmy działania mające na celu utworzenie siedziby rzecznika małych i średnich przedsiębiorców poza Warszawą, w Nowym Sączu. Uznaliśmy, że działania na rzecz deglomeracji administracji publicznej to pierwszy krok na drodze ku zmianie wyobraźni geograficznej Polski. Po kilkunastu tygodniach walki udało się osiągnąć mały sukces – w ustawie pojawił się przepis, że każdorazowo decyzja o lokacji instytucji publicznej musi uwzględniać potrzeby policentrycznego rozwoju Polski. W tej walce nie byliśmy sami – czuliśmy ogromne wsparcie z Waszej strony. Wsparcie nie tylko deklaratywne, ale także finansowe poprzez przekazanie 1% Waszego podatku na dalszy rozwój naszych inicjatyw deglomeracyjnych. Szczególne znaczenie miał dla nas „doping” osób pracujących w polskich metropoliach, ale pochodzących z mniejszych miejscowości, które nie pozbyły się poczucia troski za miasto, w którym się wychowały.

Kolejnym krokiem jest niniejszy raport, który przekazujemy w Wasze ręce. Celem dokumentu było przede wszystkim rzetelne przedstawienie podstawowych założeń rozwoju zrównoważonego terytorialnie, prezentacja wielowymiarowej diagnozy stanu rozwoju poszczególnych regionów Polski i wskazanie kryteriów,

które powinny stanowić punkt wyjścia do społecznej debaty o polityce regionalnej. Należy podkreślić, że stanowi on jednak raport otwarcia, a nie zamknięcia tematu. Kolejnym etapem prac będzie identyfikacja kluczowych wskaźników rozwoju i stworzenie rankingu rozwojowego miast, który pomoże odpowiedzieć na pytanie, jakie miasta należy wesprzeć i jakimi metodami.

Mamy nadzieję, że nasza inicjatywa ożywi także merytoryczną debatę poprzedzającą listopadowe wybory samorządowe. Stworzymy masę krytyczną, która pozwoli przebić się z przesłaniem, że Polska to nie tylko Warszawa. Tak jak sercem polskiej gospodarki są nie tylko duże firmy, ale także małe i średnie przedsiębiorstwa, tak samo sercem Rzeczypospolitej powinny być nie tylko metropolie, ale i małe oraz średnie miasta.

Pamiętajcie – ten projekt nie uda się bez Was!

**dr Marcin Kędzierski**

dyrektor programowy

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

**Paweł Musiałek**

dyrektor operacyjny

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego



## Streszczenie

- Zróźnicowanie tempa rozwoju jest nieuniknione, a czasem nawet potrzebne, aby pobudzić procesy mobilności ludności czy kapitału. Jednak w Polsce poziom zróźnicowania 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. Zagrożony jest byt takich miast jak Łomża, Ostrołęka, Suwałki czy Zamość.
- Globalizacja i rewolucja informacyjna prowadzą do rozpadu spójności istniejących układów osadniczych. Pozytywnym skutkiem tych zmian jest wykształcanie się sieciowego układu osadniczego, w którym ze względu na różnorodność powiązań jeden z utraczonych elementów może w łatwy sposób zostać zastąpiony przez inny. W efekcie układ sieciowy pozwala na stabilizację przestrzenną systemów społeczno-gospodarczych. Dzieje się to jednak zarówno kosztem dostępności przestrzennej, jak i efektywności ze względu na wzrost kosztów jednostkowych potrzebnych na utrzymanie każdej relacji (np. kosztów transportu).
- Stabilność i odporność systemów miejskich na zakłócenia są kluczowe z perspektywy długofalowego rozwoju. Choć w krótkim okresie dopuszczalne jest zwiększanie efektywności kosztem dostępności (lub odwrotnie), to dłuższe utrzymywanie się tej nierównowagi może generować problemy z przepływem bodźców rozwojowych.
- Polska, obok Niemiec i Włoch, uważana jest za kraj o jednym z najwyższych w Europie stopniu policentryzmu w systemie osadni-

czym. W systemie takim ukryty jest potencjał, który nie musi podlegać „dziejowemu determinizmowi”, różnicującemu świat na wygrane wielkie aglomeracje i przegrane obszary peryferyjne. Teza, że ze względu na efektywność pożądana jest koncentracja zasobów, nie oznacza wcale, że każda koncentracja jest z definicji dobra.

- Policentryczny system osadniczy, w którym ośrodki miejskie różnego rzędu i różnej wielkości są dość równomiernie rozłożone na obszarze danego terytorium, umożliwia wyważenie dwóch celów: efektywności (związanej z koncentracją przestrzenną) i dostępności przestrzennej.
- Sprawne funkcjonowanie policentrycznego systemu osadniczego wymaga aktywnej polityki deglomeracyjnej 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.).
- Przykładem państwa o bardzo zaawansowanej, wręcz wzorowej polityce deglomeracyjnej są Niemcy, które wspierają zrównoważony model rozwoju kraju, oparty m.in. o policentryczną sieć funkcji administracyjnych najwyższego rzędu. W praktyce oznacza to np. lokalizację najważniejszych instytucji państwowych (zwłaszcza urzędów centralnych, nawet niektórych ministerstw) w różnych miastach.
- Rozwój miast w Polsce na przestrzeni wieków był pochodną peryferyjnego położenia kraju. W Polsce piastowskiej w zwartych osadach zamieszkiwało zaledwie kilka procent ludności. Odsetek ten do XVI wieku za sprawą lokacji ponad 800 miast na prawie niemieckim powiększył się do około 20%. Wielki regres przyniósł potop szwedzki, kiedy niemal całkowitemu zniszczeniu uległa większość polskich miast. Strat tych nie udało się odrobić do czasów rozbiorów.

- Zaborcy prowadzili celową politykę osłabiania podstaw gospodarczych rozwoju miast. Miało to miejsce szczególnie w zaborze rosyjskim po powstaniu styczniowym, kiedy cofnięto prawa miejskie niemal 300 ośrodkom. Innym przejawem polityki dyskryminacji polskich miast było ich celowe omijanie podczas wytyczania tras kolejowych. W rezultacie np. trasa kolejowa Warszawa–Białystok biegnie poza niemal wszystkimi większymi miastami regionu.
- Powojenna zmiana granic, skutkująca utratą Wilna oraz Lwowa, a z drugiej strony przejęciem Wrocławia, Szczecina i Gdańska, radykalnie zmieniła mapę osadniczą kraju. Rozpadowi uległy naturalne kierunki ciążenia. System osadniczy był wyjątkowo niespójny, co przejawiało się nie tylko w braku naturalnych, historycznie wykształconych silnych więzi kulturalnych, społecznych czy gospodarczych, ale i braku twardej infrastruktury transportowej, łączącej efektywnie poszczególne ośrodki ze sobą.
- W okresie PRL hamowany był rozwój demograficzny i ekonomiczny Warszawy, co umożliwiło wzrost innych dużych ośrodków, m.in. dzięki reformie administracyjnej z 1975 roku. Szybki i intensywny wzrost ekonomiczno-społeczny i demograficzny naszej stolicy, który obserwujemy po 1990 roku, może być zatem wzrostem kompensacyjnym, dostosowującym wielkość Warszawy do jej „naturalnego” potencjału rynkowego.
- Dla rozwoju polskich miast w okresie PRL istotną rolę odegrał kryzys lat 80. ubiegłego wieku. Podczas gdy na świecie, w tym także w innych krajach tzw. demokracji ludowej, czyniono wówczas starania rewitalizacyjne oraz rozwiązywano narastające problemy infrastrukturalne (np. w postaci budowy obwodnic wewnątrzmijskich), miasta w Polsce ze względu na brak środków finansowych odnotowały postępującą dekapitalizację zabudowy.
- Po 1989 roku nie wyłonił się żaden ośrodek, który mógłby zaburzyć strukturę osadniczą odziedziczoną po okresie PRL. Istotna zmiana

zaszła jedynie w przypadku Łodzi i części miast konurbacji katowickiej. Łódź jest najszybciej wyludniającym się miastem tej wielkości w Europie, co jest spowodowane nie tylko zapaścią gospodarczą po przemianach 1990 roku, ale także zbyt bliskim położeniem i konkurencją ze strony Warszawy, czyli tzw. „cieniem stolicy”.

- W Polsce istnieje stosunkowo duża liczba ośrodków średnich i dużych. W przedziale 100–200 tys. mieszkańców mieszczą się 23 miasta, a w przedziale 200–500 tys. – kolejnych 11. W ciągu ostatnich dekad PRL obserwowana była koncentracja ludności miejskiej, szczególnie w miastach o wielkości 50–100 i 200–500 tys. mieszkańców.
- Dane z Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 roku pokazują, że poprzez nierejestrowaną emigrację zagraniczną szczególnie „wydrenowane” zostały Opolszczyzna, Podlasie, Podkarpacie oraz Warmia i Mazury. Stanowi to osłabienie bazy migracyjnej zwłaszcza dla Olsztyna, Białegostoku, Warszawy, Lublina i Rzeszowa.
- Liczba ludności ma spaść w latach 2013–2050 z 38,5 do 34,0 mln mieszkańców, a więc o 4,5 mln, co stanowi blisko 12%. Prognoza GUS uwzględnia jednak rejestrowaną (zameldowaną) liczbę ludności, a ta jest zawyżona z powodu niewymeldowania się dużej liczby osób pozostających faktycznie na stałe poza granicami kraju. W efekcie można szacować, że w 2050 roku liczba ludności Polski może się zmniejszyć nawet o 6,5–7,5 mln do stanu 31–32 mln, co oznacza spadek o 17–20%.
- Z aktualnych 12,6 mln mieszkańców miast powiatowych grodzkich ubędzie około 3 mln mieszkańców, a więc prawie 1/4 populacji. Znaczący ubytek, sięgający nawet połowy ludności będzie dotyczył m.in. niektórych miast konurbacji katowickiej (Bytom, Świętochłowice, Zabrze) oraz Tarnowa. Obserwowana suburbanizacja (przenoszenie się mieszkańców do stref podmiejskich) tylko w nikłym stopniu zrównoważy regres populacyjny.

- Według oficjalnych, zawyżonych statystyk, około 600 gmin (jedna czwarta) ma mniej niż 5 tys. mieszkańców, a liczba ta zwiększy się w 2030 roku do ok. 700 (prawie 30% wszystkich gmin). Aby utrzymać dotychczasową jakość życia i standard usług oraz zahamować degradację szeroko rozumianej infrastruktury, nie ma innego sposobu jak łączenie niektórych jednostek.
- Większa emigracja wewnętrzna z terenów wiejskich i „małomiasteczkowych” może wskazywać, że uruchomione zostały procesy związane z dokończeniem tzw. niepełnej urbanizacji. Choć proces ten będzie skutkować silniejszą depopulacją terenów wiejskich, to jednak będzie on łagodzić zjawisko wyludniania się miast średnich. Taki kierunek rozwoju może wymusić lepszą organizację lokalnych systemów osadniczych przy rozproszonym osadnictwie wiejskim.
- Wraz z silną zmianą struktury demograficznej powiększał się będzie dysonans między potrzebami społecznymi a siecią usług publicznych. Rosnące niedopasowanie miejsc pracy, zamieszkania i usług będzie prawdopodobnie najpoważniejszymi czynnikiem, który może przyczynić się do poważnych zmian w strukturze społeczno-gospodarczej Polski. Oznacza to jednak, że istnieje poważne ryzyko dalszej polaryzacji społeczno-gospodarczej kraju, związanej z „wypłukiwaniem” zasobów z regionów peryferyjnych.
- Imigracja z Ukrainy może stanowić istotne uzupełnienie ubytków demograficznych. Ze względu na bliskość geograficzną może to być korzystne dla Polski Wschodniej, najbardziej zagrożonej wyludnianiem miast. Zwłaszcza że imigranci z Ukrainy podejmują pracę także w mniejszych ośrodkach. Taki model imigracji byłby zasadniczo odmienny od spotykanego w Europie Zachodniej i do niedawna jeszcze w Polsce, który dotyczy w pierwszej kolejności największych aglomeracji, zarówno ich obszarów centralnych, jak i przedmieść.

- Po 1989 roku awans w rankingu atrakcyjności migracyjnej miast odnotowała zdecydowana większość miast wojewódzkich, z wyjątkiem Szczecina i Katowic. Z kolei spadek znaczenia dotknął miasta konurbacji katowickiej. Straciła też zdecydowana większość mniejszych ośrodków. Największy spadek zanotowała Słupca (z miejsca 450 na 828), a największy wzrost – Wieliczka (z miejsca 270 na 55). Wśród miast, które były stolicami województw do 1999 roku, pogorszyła się pozycja aż 23 z nich. Największy spadek dotyczył Tarnobrzega (aż o 83 pozycje) oraz Sieradza i Skierniewic.
- W polaryzacyjny model rozwoju Polski wpisuje się lokalizacja siedzib największych przedsiębiorstw. Dostępne dane wskazują na pogłębianie się różnicy pomiędzy największymi ośrodkami a pozostałą częścią kraju. Tymczasem to właśnie ulokowanie w konkretnej miejscowości siedzib największych firm może mieć bardzo istotne znaczenie miastotwórcze i wpłynąć pozytywnie na rozwój społeczno-gospodarczy regionu.
- W pierwszej fazie prywatyzacji kapitał zagraniczny utrwał istniejącą strukturę przestrzenną funkcji decyzyjno-kontrolnych, by po konsolidacji zakupionych przedsiębiorstw przenieść swoje polskie centrale do Warszawy i kilku innych dobrze rozwiniętych aglomeracji. Dopiero w ostatnim etapie transformacji (po roku 2000) firmy zagraniczne zwiększyły zainteresowanie inwestycjami typu *greenfield*, jednak i w tym przypadku w decyzjach lokalizacyjnych preferowano największe metropolie.
- Istotny spadek znaczenia w hierarchii gospodarczej w całym okresie odnotowały miasta stojące na czele powiatów grodzkich. Podczas gdy jeszcze w roku 1994 koncentrowały one 11,6% siedzib największych 500 spółek, w roku 2014 było to już tylko 7,6%. Silny spadek wystąpił zwłaszcza po 1999 roku. Największą utratę znaczenia zanotowały Szczecin i inne miast Wybrzeża (Świnoujście, Koszalin, Kołobrzeg, Słupsk) oraz Dolny Śląsk (głównie miasta sudeckie).

- W przypadku siedzib spółek zatrudniających co najmniej 250 osób, miastami w najgorszej sytuacji są Łódź, Szczecin, Zielona Góra, Opole i Gdańsk. W niektórych z tych ośrodków w okresie 1995–2014 spadek wyniósł ponad 40%. Spośród obecnych miast wojewódzkich spadek nie dotknął jedynie Poznania i Torunia.
- W grupie miast średnich najwięcej siedzib, bo ponad połowę, straciły Chełm, Jelenia Góra, Rybnik, Siedlce, Słupsk oraz Bytom, Łomża, Tarnobrzeg, Świnoujście i Zamość. Pomijając okres transformacji i restrukturyzacji, po 2004 roku szczególnie szybka likwidacja siedzib dotyczyła pięciu ostatnio wymienionych miast.
- Likwidacja siedziby dużego przedsiębiorstwa ma szczególne znaczenie w przypadku mniejszych miast, i to nie tylko w kontekście „ucieczki” ważnego źródła dochodów podatkowych czy likwidacji miejsc pracy. Nie zachodzą bowiem także efekty mnożnikowe – zmniejsza się zapotrzebowanie na różnorodne usługi otoczenia biznesu. Z powyższych powodów przenoszenie siedzib największych firm jest jedną z ważniejszych przyczyn pogłębiania się polaryzacji społeczno-gospodarczej kraju.
- Znaczenie gospodarczej funkcji kontrolnej zwiększyło się bardzo w ostatnich dekadach. Wystarczy powiedzieć, że PKN Orlen w 2016 roku osiągnął przychody ze sprzedaży w wysokości 79,6 mld zł, co stanowi 78% (!) dochodów budżetowych wszystkich gmin w Polsce. Dla kształtowania policentrycznego systemu osadniczego pożądane są zatem działania na rzecz równoważenia rozmieszczenia siedzib dużych spółek publicznych, szczególnie tam, gdzie brakuje wykształconych metropolii (Białystok, Lublin, Rzeszów i Olsztyn).
- Pięć województw koncentruje około 2/3 liczby gmin problemowych. Są to województwa: lubelskie, mazowieckie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie. Warto dodać, że określona grupa problemów wyraźnie dotyczy pograniczy województw. Te „pe-

ryferia wewnętrzne” wynikają z dużej odległości od stolic województw, będących „motorami” rozwoju swoich regionów.

- W wyniku nieodpowiedzialnej polityki samorządów nastąpiła silna dekoncentracja osadnictwa, nie tylko na obszarach podmiejskich (*urban sprawl*), 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. Koszty te według ostrożnych wyliczeń sięgają dziesiątków miliardów złotych rocznie.
- Zapewnienie zrównoważonego rozwoju całego kraju oznacza konieczność restrukturyzacji sieci osadniczej. W innym razie trzeba się będzie liczyć z negatywnymi efektami zewnętrznymi, wynikającymi z „bycia ośrodkami ponad miarę” lub niekontrolowanym „kurczeniem się miast”. Będzie to nieuniknione w sytuacji spadających dochodów, które okażą się niewystarczające na utrzymanie infrastruktury, zaplanowanej na znacznie większy potencjał demograficzny.
- Na podstawie badań dojazdów do pracy stwierdzono, że w skali kraju istnieje około ok. 150 naturalnych centrów regionalnych. Tymczasem wszystkich powiatów w Polsce jest 380 (w tym 314 ziemskich), a więc ponad dwukrotnie więcej. Dlatego bardziej racjonalna byłaby sytuacja, w której naturalne regiony pokrywałyby się z powiatami, oczywiście w przypadku decyzji o ich utrzymaniu.
- Liczba województw jest nieoptymalna. Bardziej zasadne byłoby zmniejszenie jej do 12–14 albo zwiększenie do 18–25. W pierwszym przypadku należałoby zlikwidować dwa z trzech województw: lubuskiego, opolskiego i świętokrzyskiego. W drugim, stolicami województw mogłyby się stać Radom, Częstochowa i Bielsko-Biała oraz układy wielobiegunowe: Kalisz-Ostrów Wielkopolski-Konin, Koszalin-Słupsk-Kołobrzeg, Włocławek-Płock, Legnica-Lubin-Głogów, Ełk-Łomża (lub Ełk-Suwałki) i Tarnów-Nowy Sącz.



- Z punktu widzenia deglomeracji bardziej efektywny byłby któryś z dwóch modeli podziału administracyjno-terytorialnego: zwiększenie liczby województw przy likwidacji powiatów lub zmniejszenie liczby województw przy zwiększeniu wielkości powiatów i zmniejszeniu ich liczby do 100–150. Prawdopodobnie bardziej efektywny byłby pierwszy z modeli z uwagi na mniejszą liczbę szczebli hierarchicznych.
- Potrzebna jest hierarchizacja szkolnictwa wyższego stosownie do potencjału ludzkiego i gospodarczego. Stąd też zasadna jest koncentracja uniwersytetów w kilku metropoliach, przy równoczesnym wzmocnieniu wyższego szkolnictwa zawodowego w mniejszych ośrodkach. W obydwu przypadkach konieczne jest też łączenie potencjałów, zwłaszcza mniejszych uczelni funkcjonujących w tym samym ośrodku.
- Polityka transportowa powinna wspierać sieciowe układy osadnicze. Oznacza to konieczność rozwoju sieci komunikacyjnej nie tylko z metropolii do mniejszych miast, ale także między miastami średnimi. Dlatego równie ważne co relacja Kraków – Nowy Sącz powinny być połączenia Nowy Sącz – Tarnów, Tarnów – Sandomierz czy też Nowy Sącz – Krosno. Mając na uwadze, że struktura sieciowa mimo swej stabilności nie zawsze jest efektywna, należy wskazać priorytety w budowie poszczególnych odcinków.
- Z punktu widzenia efektywności społeczno-gospodarczej systemu osadniczego nieodzowna jest jego spójność wewnętrzna, której służyć powinna sieć transportowa. Niestety, jeszcze w połowie pierwszej dekady XXI wieku plany rozbudowy autostrad i innych dróg szybkiego ruchu w Polsce nastawione były na tranzyt międzynarodowy, a niekiedy nawet (Via Baltica i Białystok) omijanie ważniejszych ośrodków krajowych.
- Szachownicowy układ komunikacyjny w Europie skutkuje utrwaleniem podziału na rdzeń i peryferie, czyli lepiej rozwinięte

regiony Europy Zachodniej oraz uzależnione od nich obszary Europy Środkowej. Nie rezygnując z tak ważnych projektów jak południkowa Via Carpathia, warto także wspierać tworzenie układów skośnych (zwłaszcza na kierunku Praga – Wrocław – Warszawa – Białystok – republiki nadbałtyckie), jak też silniejsze wiązanie siecią transportową systemu policentrycznego miast.

- Zatrudnienie w przemyśle wynosi 25% i przekracza poziom wskazywany w dokumentach strategicznych UE (20%). Istotnym problemem jest jednak wewnątrzgałęziowe niedopasowanie geograficzne, gdyż lokalizacja części zakładów przemysłowych słabo koreluje ze strukturą osadniczą, co powoduje konieczność niepotrzebnych dojazdów do pracy.
- Należy przeprowadzić audyt funkcjonujących w Polsce specjalnych stref ekonomicznych (SSE), w których istnieją nie tylko silne dysproporcje rozwojowe w zakresie takich wskaźników jak zatrudnienie czy liczba podmiotów, ale przede wszystkim brakuje wykształcania się bardziej trwałych więzi kooperacyjno-biznesowych z otoczeniem regionalnym i lokalnym.
- Deglomeracja funkcji różnego typu nie powiedzie się bez równoległych działań związanych z optymalizacją podaży zasobów pracy. W warunkach rynkowych pobudzanie mobilności pracowniczey może odbywać się poprzez dwa rodzaje zachęt: nakłady na przekwalifikowywanie się pracowników oraz wspieranie mobilności przestrzennej w postaci ułatwiania zmiany miejsca zamieszkania.
- Choć w kraju występuje stosunkowo duże zróżnicowanie cen nieruchomości czy kosztów wynajmu, różnica między dochodami a kosztami zakupu lub wynajmu mieszkania jest zbyt wysoka, aby skutecznie poprawić mobilność przestrzenną. Dlatego rządowe programy mieszkaniowe (w rodzaju Mieszkanie+) powinny być kierowane do określonych kategorii miast, zwłaszcza średnich i dużych niewojewódzkich i uwzględniać aktualne oraz przyszłe

uwarunkowania rynku mieszkaniowego i rynku pracy.

- Rośnie natężenie dojazdów do pracy do innej gminy. W 2011 roku osiągnęło ono poziom 3,1 mln pracowników, a przeciętna długość dojazdu w linii prostej wyniosła 46 km, a w niektórych podobszarach (gołdapski, hrubieszowsko-tomaszowski, szczecinecki) sięgała nawet 70–80 km. Biorąc pod uwagę relację wynagrodzeń do kosztów dojazdów, nie powinny być one dłuższe niż przeciętnie z promienia 20–30 km.
- Polityka deglomeracyjna powinna zakładać zmniejszenie tzw. janosikowego w miastach określonej wielkości (50–150 tys. mieszkańców), odejście w systemie podatkowym od metody przedsiębiorstw na rzecz metody zakładowej (według realnego rozmieszczenia filii, oddziałów, pracujących, itd.), oraz zwiększenie kontroli transferów międzynarodowych przy jednoczesnym stworzeniu zachęt dla reinwestowania zysków w miejscu ich wytwarzania, np. poprzez wprowadzenie walut lokalnych.
- W Polsce możemy wyróżnić około 20 lokalizacji potencjalnych biegunów wzrostu, mogących być „kołami” zamachowymi rozwoju regionalnego. Podstawowymi kryteriami służącymi do ich identyfikacji i wydzielenia są: poziom koncentracji zasobów endogenicznych, prawdopodobieństwo wystąpienia pozytywnych sprzężeń zwrotnych, efektywność zainwestowania, znaczenie dla optymalnego kształtowania policentrycznej i zrównoważonej struktury osadniczej czy wreszcie możliwość wykorzystania zjawiska synergii średnich ośrodków miejskich, mogących tworzyć regionalne i ponadregionalne układy powiązań funkcjonalnych.

Zróżnicowanie tempa rozwoju jest nieuniknione, a czasem nawet potrzebne, aby pobudzić procesy mobilności ludności czy kapitału.

W Polsce uaktywniły się obszary peryferyjne, których przyszłość jest poważnie zagrożona z powodu m.in. depopulacji oraz obniżania się poziomu dochodów.

Szczególnie zagrożone są regiony z dala od największych aglomeracji, np. Suwalszczyzny, znacznych części Podlasia, Warmii i Mazur, Roztocza oraz Pomorza Środkowego. Zagrożony jest byt takich miast jak Łomża, Ostrołęka, Suwałki czy Zamość

## Wprowadzenie

*Pomimo stuletniego wysiłku nasze zrozumienie tego, jak miasta ewoluują, jest wciąż żałośnie niewystarczające.*

**Michael Batty, 2008**

Szybki rozwój gospodarczy Polski, jaki nastąpił po przełomie roku 1989, nie był z wielu powodów równomierny w całym kraju. Zróżnicowanie tempa rozwoju jest nieuniknione, a czasem nawet potrzebne, aby pobudzić procesy mobilności ludności czy kapitału, związane z restrukturyzacją społeczno-ekonomiczną. Jednak w Polsce poziom zróżnicowania zaczął osiągać niebezpieczne rozmiary. Uaktywniły się obszary peryferyjne, których przyszłość jest poważnie zagrożona z powodu m.in. depopulacji oraz obniżania się poziomu dochodów. Dotyczy to zwłaszcza regionów położonych z dala od największych aglomeracji, np. Suwalszczyzny, znacznych części Podlasia, Warmii i Mazur, Roztocza oraz Pomorza Środkowego. Zagrożony jest byt takich miast jak Łomża, Ostrołęka, Suwałki czy Zamość.

W zupełnie innej sytuacji jest grupa najbardziej atrakcyjnych ośrodków, na czele z Warszawą, która koncentruje coraz większe zasoby niezbędne dla dalszego rozwoju. Miasta te przechodzą współcześnie do fazy metropolizacji, czyli powstawania silniejszych związków sieciowych z ośrodkami z różnych części świata, kosztem relacji z najbliższym otoczeniem, w tym z miastami na niższych szczeblach hierarchii osadniczej. Koncepcja rozwoju opartego na metropolizacji ma w wielu krajach charakter obowiązującego dogmatu, zgodnego z głównym nurtem badań urbanizacyjnych i geo-

*Paradygmat [metropolitalny] nie jest ani jedyną, ani najlepszą drogą do długookresowej modernizacji Polski.*

*Teza, że rozwój ma tendencję do koncentracji ze względu na efektywność, nie oznacza bowiem wcale, że każda koncentracja jest dobra.*

*W systemie osadniczym Polski ukryty jest potencjał, który nie musi podlegać „dziejowemu determinizmowi”, różnicującemu świat na wygrane aglomeracje i przegrane obszary peryferyjne.*

graficzno-ekonomicznych na świecie, w tym w ramach tzw. nowej geografii ekonomicznej. Nurt ten został zapoczątkowany dyskusją na temat miast globalnych i jest systematycznie wzbogacany o inne podejścia, takie jak koncepcje innowacyjnych czynników wzrostu, związanych z rozwojem technologicznym i rolą nauki, teorię postindustrialnego społeczeństwa informacyjnego, zjawisko klasy kreatywnej lub metropolitalnej. W rezultacie opisywane podejście można nazwać metropolitalnym paradygmatem rozwoju.

Istotą tak sformułowanego paradygmatu jest jednak faktyczna akceptacja rosnących nierówności, wynikających z różnicowania się przestrzeni geograficznej na metropolitalną i niem Metropolitalną. Celem niniejszego raportu jest wskazanie, że paradygmat ten nie jest ani jedyną, ani najlepszą drogą do długookresowej modernizacji Polski. W systemie osadniczym Polski ukryty jest potencjał, który nie musi podlegać „dziejowemu determinizmowi”, różnicującemu świat na wygrane wielkie aglomeracje i przegrane obszary peryferyjne. Teza, że rozwój ma tendencję do koncentracji ze względu na efektywność, nie oznacza bowiem wcale, że każda koncentracja jest dobra. Co więcej, przeważnie nie przynosi ona korzyści wszystkim uczestnikom globalnego wyścigu o zasoby.

Mając to na uwadze, procesy metropolizacji w Polsce należy tak ukierunkować, aby gwarantowały one zrównoważony rozwój kraju i przynosiły korzyści wszystkim obszarom i regionom społeczno-ekonomicznym – zarówno miastom różnej wielkości i strefom podmiejskim, jak i obszarom słabo zurbanizowanym, położonym z dala od głównych centrów wzrostu. Jednym z najważniejszych rozwiązań, umożliwiających osiągnięcie tak wskazanego celu, jest wdrożenie koncepcji deglomeracji, która zakłada optymalną z perspektywy interesu zarówno państwa, jak i poszczególnych oby-

wateli, lokalizację działalności różnego typu, zwłaszcza w zakresie funkcji instytucjonalnych (administracyjnych), produkcyjnych i konsumpcyjnych.

Koncepcja deglomeracji stanowić będzie oś przewodnią niniejszego opracowania, które składa się z trzech głównych części: teoretyczno-metodologicznej, diagnostyczno-prognostycznej oraz dyskusyjno-wnioskowej. W pierwszej z nich przedstawione będą zagadnienia teoretyczne oraz podstawowa terminologia. W części drugiej na podstawie istniejących wyników badań, opisujących aktualny i przyszły kształt procesów demograficznych, ekonomicznych oraz osadniczych, zaprezentowana zostanie kompleksowa charakterystyka terytorialnego zróżnicowania rozwoju Polski. Na jej podstawie przedstawiony zostanie prawdopodobny kierunek rozwoju poszczególnych obszarów kraju w najbliższych kilkunastu latach. W ostatniej, trzeciej części raportu szczegółowo omówiona będzie koncepcja deglomeracji, stanowiąca jeden z najbardziej skutecznych sposobów służących pobudzeniu społeczno-gospodarczemu regionów zagrożonych zjawiskiem peryferyzacji.

Niniejszy raport stanowi syntezę różnych opracowań autora, wykonywanych m.in. w ramach prac nad *Raportem o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju* (Węclawowicz i in. 2006), *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (Śleszyński 2008a), *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2020* (Śleszyński 2009a), *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (Śleszyński 2017a; Śleszyński i in. 2017a, 2017b) oraz *Paktu dla Obszarów Wiejskich* (Śleszyński 2018a). Dotyczyły one zwłaszcza zagadnień kształtowania się systemu osadniczego, przemian miast, procesów demograficznych, w tym migracji, powiązań funkcjonalnych oraz szeroko rozumianego rozwoju regionalnego i zagospodarowania przestrzennego.

Zróźnicowanie tempa rozwoju jest nieuniknione, a czasem nawet potrzebne, aby pobudzić procesy mobilności ludności czy kapitału.

W Polsce uaktywniły się obszary peryferyjne, których przyszłość jest poważnie zagrożona z powodu m.in. depopulacji oraz obniżania się poziomu dochodów.

Szczególnie zagrożone są regiony z dala od największych aglomeracji, np. Suwalszczyzny, znacznych części Podlasia, Warmii i Mazur, Roztocza oraz Pomorza Środkowego. Zagrożony jest byt takich miast jak Łomża, Ostrołęka, Suwałki czy Zamość

## **Wprowadzenie podstawowych zagadnień koncepcyjno-teoretycznych: przestrzenne uwarunkowania rozwoju**

### **Systemy osadnicze a rozwój**

Znaczenie kształtowania się systemów osadniczych, rozumianych jako zbiór jednostek osadniczych (miast) i ich wzajemnych powiązań, ma dla rozwoju społeczno-gospodarczego dwojakie znaczenie. Z jednej strony systemy te powinny zapewniać obsługę sfery społeczno-gospodarczej (gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, instytucji itd.), co wiąże się m.in. z dostępnością przestrzenną między miejscami źródłowymi a docelowymi, pomiędzy którymi zachodzą różnorodne relacje społeczno-ekonomiczne (kontakty międzyludzkie, obsługa publiczna, wymiana towarowo-handlowa itp.). Z drugiej strony system osadniczy powinien być ekonomicznie efektywny, czyli stwarzać warunki dla wzrostu gospodarczego i postępu technologicznego, który jest możliwy tylko w warunkach odpowiedniej koncentracji najlepszych zasobów, zwłaszcza ludzkich i kapitałowych w największych aglomeracjach. Korzyści aglomeracji sugestywnie opisuje K. Junius (1997), pisząc, że „gdyby przedsiębiorstwa były zwierzętami, a nie podmiotami gospodarczymi, naukowcy zajmujący się zachowaniem i próbując opisać ich cechy, zauważyliby, że firmy zwykle znajdują się w stadach i zazwyczaj migrują w kierunku największych wodopojów”<sup>1</sup>.

Problem w tym, że między obydwoma celami zachodzi wymienność, bowiem koncentracja z założenia odbywa się w jednym lub niewielu miejscach, przez co dostępność z pozostałych obszarów

<sup>1</sup>“If firms were animals rather than economic entities, a behavioral scientist trying to describe their traits would observe that firms tend to be found in herds and usually migrate towards the biggest watering holes”.

*Paradygmat [metropolitalny] nie jest ani jedyną, ani najlepszą drogą do długookresowej modernizacji Polski.*

*Teza, że rozwój ma tendencję do koncentracji ze względu na efektywność, nie oznacza bowiem wcale, że każda koncentracja jest dobra.*

*W systemie osadniczym Polski ukryty jest potencjał, który nie musi podlegać „dziejowemu determinizmowi”, różnicującemu świat na wygrane aglomeracje i przegrane obszary peryferyjne.*

się zmniejsza, i odwrotnie. Najbardziej racjonalnym sposobem na osiągnięcie zarówno odpowiedniej dostępności, jak też koncentracji przestrzennej, jest policentryczny system osadniczy. W systemie takim funkcjonują ośrodki miejskie różnego rzędu i różnej wielkości, dość równomiernie rozłożone na obszarze danego terytorium, mające prawidłowo wykształcone relacje funkcjonalne, tj. natężenie i kierunek przepływów (migracyjnych, towarowych, finansowych, itp.). W momencie zachwiania tej równowagi dochodzi do zaburzeń w funkcjonowaniu systemów osadniczych i społeczno-gospodarczych, takich jak m.in. „wypłukiwanie” przez silniejsze ośrodki zasobów i funkcji zgromadzonych w ośrodkach mniejszych. Równocześnie zła dostępność i brak przepływu bodźców rozwojowych powoduje przenoszenie się funkcji gospodarczych w miejsca lepiej skomunikowane i sprzyjające wykorzystaniu tzw. korzyści aglomeracji. Natomiast odpływ miejsc pracy i słaba dostępność do dóbr społecznych, kulturalnych, edukacyjnych itp. sprawia, że następuje odpływ ludności, sprzyjając depopulacji i zjawiskom kryzysowym.

Dlatego też, mając na względzie zrównoważony terytorialnie rozwój kraju, konieczne jest równoważenie obydwu wykonywanych przez systemy osadnicze zadań poprzez narzędzia polityki publicznej — głównie na szczeblu krajowym, ale także w pewnym stopniu regionalnym oraz lokalnym. Spośród wielu narzędzi polityki w tym zakresie najważniejsze są:

- hierarchizacja i wyznaczenie optymalnych zasięgów oddziaływania ośrodków osadniczych w postaci podziału administracyjno-terytorialnego;
- polityka lokalizacyjna dotycząca koncentracji i dekoncentracji funkcji związanych ze społeczno-ekonomiczną działalnością człowieka.



## Hierarchia osadnicza

Hierarchia osadnicza, inaczej zwana hierarchią ośrodków centralnych, wiąże się ze sposobem rozmieszczenia w systemie osadniczym funkcji o różnym znaczeniu (administracyjnym, społecznym, gospodarczym, kulturalno-naukowym itd.). W niniejszym raporcie pojęcie to oznacza także uszeregowanie poszczególnych ośrodków według ich znaczenia w systemie społeczno-gospodarczym państwa. W takim rozumieniu zbiór miast w Polsce można podzielić na kilka kategorii, związanych z pełnieniem ich funkcji. W najprostszym, domyślnym rozumieniu hierarchia ta związana jest z podziałem administracyjnym: stolica kraju, stolice województw, ośrodki subregionalne (w tym były miasta wojewódzkie), ośrodki lokalne powiatowe i pozostałe ośrodki lokalne. Ze względu na dużą niejednorodność zbioru ze stolicami województw, grupę tę można dodatkowo podzielić na ośrodki metropolitalne (zwłaszcza miasta tzw. wielkiej piątki – poza Warszawą to Trójmiasto, Poznań, Wrocław i Kraków) i niemietropolitalne (najmniejsze stolice województw, np. Gorzów Wielkopolski, Opole).

Pozycja ośrodka w hierarchii osadniczej wyrażana jest zatem stopniem „centralności”, który z kolei wynika z liczby i rodzaju funkcji skoncentrowanych w danym mieście lub też liczby obsługiwanych jednostek osadniczych niższego rzędu. Należy podkreślić, że bardziej zaawansowane i wyspecjalizowane funkcje mają większy zasięg, podczas gdy te mniej zaawansowane i powszechne obejmują tylko lokalny obszar. Dla przykładu, do funkcji pierwszego typu zalicza się szczególnie usługi wyższego rzędu takie jak szkolnictwo wyższe, a do drugiego – usługi powszechne dla ludności (np. osiedlowe sklepy). Na podstawie analiz empirycznych dla każdego kraju można szacunkowo obliczyć optymalny rozkład miast oraz funkcji wyższego i niższego rzędu, a także potencjalne zasięgi ich oddziaływania.

Istotą hierarchii osadniczej jest zatem lokalizacja i koncentracja funkcji różnego typu, mających mniejsze lub większe znaczenie – polityczne, publiczne, ekonomiczne, komunikacyjne, społeczne itd., zwłaszcza w sensie zasięgu przestrzennego oddziaływania. Przy tym istnieje wiele klasyfikacji tych funkcji, związanych z ich genezą, oddziaływaniem, rodzajem lub sposobem działalności itp. Najczęściej wyróżnia się:

- tzw. funkcje centralne, związane z wytwarzaniem dóbr w danym ośrodku dla niego samego (funkcja endogeniczna) i najbliższego otoczenia (funkcja egzogeniczna), oraz wyspecjalizowane, obecne tylko w niektórych ośrodkach;
- funkcje lokalne, regionalne, krajowe, międzynarodowe i globalne (podział ze względu na zasięg oddziaływania);
- funkcje przemysłowe, usługowe – komunikacyjne (w tym transportowe), handlowe, turystyczne, finansowe, edukacyjne, naukowe itd. (podział według aktywności ekonomicznej);
- funkcje metropolitalne, których trzon stanowią wyspecjalizowane usługi wyższego rzędu, związane z finansami, profesjonalnym doradztwem, siedzibami dużych przedsiębiorstw, władz publicznych, mediów, instytutów badawczych, uczelni, instytucji kultury itp.

Typologie funkcji służą następnie do opracowywania różnorodnych kryteriów i wskaźników, pozwalających identyfikować i oceniać znaczenie danej funkcji. Mogą to być miary stosunkowo proste, np. udział liczby siedzib największych spółek w danym mieście spośród wszystkich w całym kraju, jak też bardziej złożone, uwzględniające np.: wspomniany udział w stosunku do udziału ludności (tzw. wskaźnik koncentracji przestrzennej Florence'a), stopień tzw. domknięcia (relacja między funkcjami endogenicznymi i egzogenicznymi), koncentrację i kierunek przepływów finansowych i inne <sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Wiele przykładów kryteriów i wskaźników można znaleźć na stronie internetowej organizacji „Globalisation and World Cities”, <http://www.lboro.ac.uk/gawc/> (dostęp 16 czerwca 2018).

**Tabela 1. Klasyfikacja funkcji metropolitalnych**







<b>Działalność</b>	<b>Funkcja metropolitalna</b>
Komunikacyjna i cyrkulacyjna	Funkcja ośrodka i węzła transportu Funkcja ośrodka mediów
Produkcyjna i reprodukcyjna	Funkcja miasta wiedzy i innowacji (nauka oraz prze- mysł i usługi z zakresu wysokich technologii)
Konsumpcyjna i reprodukcyjna	Funkcja ośrodka kultury
Kontroli i regulacji	Funkcja polityczna i administracyjna Funkcja lokalizacji centrali firm Funkcja ośrodka usług finansowych

Źródło: E. Korcelli-Olejniczak (2004)

# Rycina 1. Hipotetyczny rozkład funkcji w Warszawie

Rodzaj/ zasięg przesztrzeny		Wewnętrzny			Zewnętrzny			
		lokalne	dzielnicowe	ogólnomiejskie	regionalne	krajowe	międzynarodowe	globalne
Gospodarcze	produkcja przemysłowa	D	D	D	D	D	D	
	budownictwo							
	energetyka		D	D	D			
	handel hurtowy	D	D	D	D	D		
	handel det., naprawy			C/D	C/D			
	hotele			C	C	C	C	C
	transport							
	łącność				C	C	C	C
	pośrednictwo finansowe		C	C	C	C	C	
	wyspec. obsługa biznesu, media	C	C	C	C	C	C	
Społeczne	mieszkaniowe							
	rekreacyjno-sportowe							
	edukacyjno-naukowe			C	C	C	C	
	kulturalne			C	C	C	C	C
	religijne				C			
<b>Polityczne</b>				C	C	C	C	
<b>Zarządzania gospodar.</b>			C	C	C	C	C	

## Znaczenie funkcji w Warszawie

	slabe		centrotwórcze
	średnie		dekoncentrujące
	silne		metropolitalne

Źródło: P. Śleszyński 2003

## Powiązania funkcjonalne

Elementem scalającym sieć ośrodków centralnych i utrzymującym strukturę hierarchiczną są powiązania funkcjonalne. Ich identyfikacja umożliwia nie tylko wykrycie kierunków i natężenia powiązań pomiędzy poszczególnymi ośrodkami, ale też pozwala na hierarchizację systemu osadniczego według założonych kryteriów funkcjonalnych, opisanych w poprzednim podrozdziale.

Wskutek rozwoju technologiczno-telekomunikacyjnego oraz intensyfikacji powiązań międzyregionalnych i międzynarodowych od lat 70. ubiegłego wieku następował rozpad dotychczasowej spójności i pewnej hermetyczności poszczególnych regionów ekonomicznych. Najbardziej widocznym skutkiem tych zmian na przestrzeni ostatnich kilku dekad stało się wykształcenie się modelu sieciowego, który z punktu widzenia podmiotów rynkowych okazywał się bardziej konkurencyjny i efektywny. Ryszard Domański i Andrzej Marciniak (2003) wymieniają następujące pozytywne cechy układów sieciowych:

- rozłożenie ryzyka na wiele podmiotów,
- unikanie dublowania nakładów,
- większa elastyczność – zwłaszcza przy krótkim cyklu produkcyjno-dystrybucyjnym,
- szybszy dostęp do informacji i technologii,
- podatność na przestrzenną dekoncentrację,
- zbliżenie odbiorców i procesów produkcyjnych,
- tworzenie nowego modelu hierarchicznego – nieeliminowanie hierarchii jako takiej, ale usuwanie stanowisk i przywilejów, które utrudniają przepływ informacji i podejmowanie decyzji.

Układy sieciowe są bardziej elastyczne, gdyż ze względu na różnorodność powiązań jeden z utraconych elementów może zostać zastąpiony przez inny. Sytuacja taka jest znacznie trudniejsza lub niemożliwa w tradycyjnym układzie hierarchicznym (jego szczególną odmianą może być układ biegunowy, opierający się na jednym,

silnie wykształconym ośrodku, znacznie dominującym nad innymi) lub w różnorodnych łańcuchach produkcyjno-usługowych. Układ sieciowy pod pewnymi względami zatem stabilizuje przestrzenne systemy społeczno-gospodarcze, choć dzieje się to zarówno kosztem dostępności przestrzennej, jak i mniejszej efektywności. Wynika to z faktu, że w układzie sieciowym liczba potencjalnych relacji jest większa, co przekłada się na wzrost kosztów jednostkowych potrzebnych na utrzymanie każdej relacji, np. kosztów transportu.

Należy podkreślić, że stabilność i odporność systemów miejskich na zakłócenia są niezwykle ważne z perspektywy długofalowego rozwoju. Choć w krótkim okresie dopuszczalne jest zwiększanie efektywności kosztem dostępności, to dłuższe utrzymywanie się tej nierównowagi może generować problemy z przepływem bodźców rozwojowych w przyszłości.

### **Policentryczność**

Współcześnie pojęcie policentryczności staje się coraz bardziej wieloznaczne. Wynika to zarówno z postępu teoretycznego i metodologicznego, jak też rosnącej złożoności przestrzennych systemów społeczno-gospodarczych.

Policentryczność w systemie osadniczym można zdefiniować jako równomierność pod względem rozkładu:

- wielkości,
- rozmieszczenia
- wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi ośrodkami, w tym zwłaszcza miastami (tab.2).

Brak nadmiernych różnic pomiędzy ośrodkami, zwłaszcza w rozkładzie pod względem liczby ludności, sprzyja ograniczaniu ujemnych sprzężeń zwrotnych, związanych z grawitacyjnym oddziaływaniem na siebie miast, w tym zwłaszcza efektem wypłukiwania funkcji z ośrodków niższego rzędu przez ośrodki rzędu wyższego.

**Tabela 2. Kryteria policentryczności**

<b>Kryterium</b>	<b>Opis</b>	<b>Przykładowe mierniki</b>
Wielkość	Rozmiar absolutny lub względny, uszeregowany od największego do najmniejszego	Liczba ludności, udział w produkcji sprzedanej przemysłu, liczba miejsc noclegowych, księgozbiór w bibliotekach, liczba tytułów prasowych
Rozmieszczenie	Przestrzenne uporządkowanie, lokalizacja, układ topologiczny	Miary koncentracji i rozproszenia (np. wskaźnik Lorentza, Giniego), zgodności z rozkładem losowym, symetryczność
Relacja	Namacalne (mieralne) odzwierciedlenie oddziaływania między dwoma bądź większą liczbą podmiotów	Tygodniowa liczba kursów autobusowych, liczba podpisanych partnerstw, przepływy finansowe, zameldowania z innych ośrodków/obszarów, dojazdy do pracy

Źródło: opracowanie własne

W tym kontekście warto przypomnieć, że Polska obok Niemiec i Włoch uważana jest za kraj o jednym z najwyższych w Europie stopniu policentryzmu w systemie osadniczym (ryc. 2). Ma to przede wszystkim wymiar wielkościowy, a w mniejszym stopniu wymiar przestrzenny. Uporządkowanie ośrodków według ich wielkości, mierzonej np. liczbą mieszkańców, nie ujawnia bowiem zbyt dużych dysproporcji. Z kolei policentryczność w przestrzeni oznacza w miarę równomierny rozkład miast w różnych kategoriach wielkości-

**Rycina 2. Indeks policentryczności w krajach Europy**



Źródło: ESPON 1.4.3, Final Raport, 2007, The ESPON Programme, Luxembourg



wych względem odległości między sobą. W tym przypadku również nie ma rażących dysproporcji, poza znanym faktem słabszego umiastowienia obszarów leżących we wschodniej i północnej części kraju, co jednak jest uwarunkowane historycznie i przyrodniczo.

Jak wskazano we wstępie niniejszego rozdziału, policentryczność systemu osadniczego jest cechą korzystną, ponieważ umożliwia optymalne wykonywanie dwóch podstawowych zadań systemów osadniczych: dostępności przestrzennej i efektywności ekonomicznej związanej z koncentracją zasobów. Wskazanie skali tych korzyści nie jest jednak zadaniem łatwym. Jeszcze pół wieku temu do cech rozkładu ośrodków miejskich nie przywiązywano zbyt istotnej wagi. Uważano raczej, że warunkiem sprzyjającym dla rozwoju społeczno-gospodarczego jest sam fakt występowania dużych miast, względnie ich szczególne cechy położenia geograficznego. Dopiero rozwój badań systemowych, w tym stworzenie koncepcji systemu miast, a także prace z zakresu efektywności systemów społeczno-gospodarczych, pozwoliły na ściślejsze zdefiniowanie i wymienienie zalet policentryczności.

W literaturze podkreśla się wiele korzystnych cech policentryzmu. Po pierwsze, nie występują mniejsze lub większe dysproporcje, a przez to systemy społeczno-gospodarczo-przestrzenne nie doświadczają ujemnych sprzężeń zwrotnych wynikających z nadmiernej koncentracji. Po drugie, system policentryczny zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia efektu synergii dzięki połączeniu różnych części większego systemu osadniczego za pomocą sieci transportowych. Warto przy tym podkreślić, że zjawisko synergii jest charakterystyczne właśnie dla systemów sieciowych, gdzie występuje zaawansowana współpraca wysoko wyspecjalizowanych ośrodków, co z kolei umożliwia powstawanie tzw. klastrów, czyli powiązanych wzajemnie i wysokoefektywnych skupień komplementarnych wobec siebie rodzajów działalności. Po trzecie wreszcie, dzięki dwóm powyższym prawidłowościom obniżane są koszty działalności różnych systemów społeczno-gospodarczych, przez co wzrasta konkurencyjność ośrod-

ków miejskich. Istnienie policentrycznego systemu osadniczego, w którym istnieją obszary koncentracji ludności i ich działalności oraz potencjalnych interakcji pomiędzy nimi, sprzyja zatem wzmacnianiu potencjału rozwojowego kraju, regionów i ośrodków miejskich.

Powyższe przesłanki powodują, że w polityce regionalnej Unii Europejskiej szczególną uwagę zwraca się na to, aby zachowywać i wzmacniać systemy policentryczne. Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (CEC 1999) jako jeden z celów UE wskazuje m.in. „osiąganie zrównoważonego rozwoju poprzez wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej oraz bardziej wyrównany przestrzennie rozwój we wszystkich regionach UE poprzez wsparcie policentrycznych systemów miejskich i wzmocnienie partnerstwa miejsko-wiejskiego”. Podobnie rolę rozwoju opartego na policentryczności podkreśla Agenda terytorialna UE 2020 (2011) oraz Pakt Amsterdamski, który ustanowił Agendę Miejską UE (2016). W dokumentach tych podkreśla się, że rozwój policentryczny może stworzyć krytyczną masę ekonomiczną ośrodków miejskich, przy jednoczesnym zapewnieniu bardziej zrównoważonego, spójnego rozwoju między regionami, oraz bardziej kooperatywne i funkcjonalne stosunki miejsko-wiejskie.

Przykładem państwa o bardzo zaawansowanej, wręcz wzorowej polityce policentryczności są Niemcy, które wspierają zrównoważony model rozwoju kraju, oparty m.in. o policentryczną sieć funkcji administracyjnych najwyższego rzędu. W praktyce oznacza to lokalizację najważniejszych instytucji państwowych (zwłaszcza urzędów centralnych, w tym ministerstw) w różnych miastach.

### **Spójność i dostępność przestrzenna**

W badaniach nad policentrycznością systemów osadniczych coraz częściej używa się różnych miar spójności, mającej określić trzeci, obok wymiaru wielkościowego i przestrzennego, wymiar policentryczności w postaci relacji, czyli powiązań wzajemnych (*connectivi-*

ty). Pojęcie spójności można rozpatrywać w trzech ujęciach: geograficznym (terytorialnym), regionalnym i przestrzennym.

Spójność geograficzna to taka właściwość danego systemu społeczno-gospodarczego, która umożliwia tworzenie w nim różnorodnych przestrzennych powiązań i więzi (powiązań zinstytucjonalizowanych), ważnych z punktu widzenia funkcjonowania tego systemu oraz zapewnia jego integrację. Może to być nie tylko istnienie rozwiniętej infrastruktury komunikacyjnej, ale również takich cech społecznych jak mobilność i kapitał społeczny, czy wreszcie charakterystyczny układ sieci osadniczej, sprzyjający powstawaniu powiązań (np. układ policentryczny). W tej definicji „spójność geograficzna” oznacza wyraźnie pewien zestaw warunków niezbędnych do wystąpienia danego stanu rzeczy, a nie jego efekt.

Definicja spójności regionalnej opiera się na założeniu, że jeśli możliwe jest wyróżnienie (delimitacja) regionu, to powinna być również zapewniona identyfikacja relacji w jego obrębie. „Spójność regionalną” definiować można zatem jako właściwość regionu do tworzenia indywidualnych i charakterystycznych dla niego powiązań wewnętrznych.

Z kolei spójność przestrzenna jest właściwością przestrzeni, polegającą na istnieniu uporządkowanych relacji pomiędzy jej elementami. W szczególnym przypadku cechą lub efektem istnienia „spójności przestrzennej” będzie ład przestrzenny.

Natomiast dostępność przestrzenna, przyjmując najbardziej ogólną definicję, to nic innego jak możliwość zajścia relacji pomiędzy co najmniej dwoma punktami (miejscami) na danym obszarze za pomocą określonych środków komunikacji w określonym czasie. Zgodnie z tą definicją dostępność będzie miała zatem następujące atrybuty:

- przestrzenny – ponieważ relacje mogą zachodzić pomiędzy co najmniej dwoma punktami w przestrzeni;
- komunikacyjny – ponieważ relacje mogą zachodzić za pomocą nośników komunikacyjnych (np. transportowych);

Policentryczność w systemie osadniczym oznacza równomierność pod względem rozkładu wielkości miast.

Warto podkreślić, że Polska obok Niemiec i Włoch uważana jest za kraj o jednym z najwyższych w Europie stopniu policentryzmu w systemie osadniczym.

Rozwój Polski do 1989 roku w warunkach ustroju socjalistycznego ograniczył rozwój demograficzny i ekonomiczny Warszawy, ale przez to dał szansę na wzrost innych dużych ośrodków.

- **czasowy** – ponieważ relacje mogą zachodzić po pierwsze w danym czasie fizycznym (np. w określonej porze dnia, tygodnia, roku, itd.), jak też nawiązanie relacji w postaci np. przemieszczenia się zajmuje jakąś jednostkę czasu (liczbę minut, godzin, dni, itd.). Jeśli poza systemem osadniczym rozpatrywać będziemy systemy społeczno-gospodarcze, dostępność będzie charakteryzować się trzema dodatkowymi atrybutami:
  - **społeczno-kulturowy** – gdyż podmiotem dostępności są jednostki i zbiorowości ludzkie, mające określone cechy, preferencje, motywacje itp.;
  - **ekonomiczny** – ponieważ zajęcie relacji wymaga wysiłku, czyli użycia środków technicznych, finansowych itd.;
  - **celu** – gdyż wszelkie relacje w przestrzeni zachodzą wskutek związków przyczynowo-skutkowych, zarówno dyskrecjonalnych (ukrytych), jak i intencjonalnych. W systemach społeczno-gospodarczych nie istnieje poruszanie się „bez celu” i „bez powodu”, gdyż każde działanie z założenia ma swój cel i przyczynę.

## Deglomeracja

Pojęcie deglomeracji zostało wprowadzone w pracy Alfreda Webera (1909) dotyczącej teorii lokalizacji przemysłu. W teorii tej wskazywane są korzyści aglomeracji, pozwalające na minimalizację kosztów dzięki skoncentrowaniu w jednym miejscu sił wytwórczych, kapitału itd. Po przekroczeniu pewnego poziomu pojawiają się jednak koszty aglomeracji, czyli *à rebours* korzyści deglomeracji. Dotyczy to zwłaszcza kosztów transportu półproduktów z odległych lokalizacji, jak też problemów z dotarciem do rynków zbytu.

Choć pojęcie deglomeracji najczęściej używane było do opisu planowych procesów dekoncentracji przemysłu, jednak przyjęło się

System policentryczny zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia efektów synergii dzięki połączeniu różnych części większego systemu osadniczego.

W deglomeracji czynnej prowadzi się celową politykę delokalizacyjną, polegającą na przenoszeniu produkcji w inne miejsca.

Przykładem państwa o bardzo zaawansowanej, wręcz wzorowej polityce policentryczności są Niemcy, które wspierają zrównoważony model rozwoju kraju, oparty m.in. o policentryczną sieć funkcji administracyjnych najwyższego rządu.

ono także w stosunku do szeroko rozumianego osadnictwa. Pojęcie deglomeracji było powszechnie używane na określenie zmniejszenia się zagęszczenia funkcji społeczno-gospodarczych (zaludnienia, mieszkalnictwa, przemysłu, itd.), ale bez spadku ich łącznego potencjału, np. liczby ludności czy produkcji przemysłowej. Współcześnie postulat przestrzennej dekoncentracji funkcji zarządzania (tzw. gospodarczych funkcji kontrolnych) jest formułowany w Polsce jako sposób na osłabienie mechanizmów polaryzacyjnych poprzez np. ograniczenie hipertrofii Warszawy pod względem lokalizacji siedzib dużych spółek.

Co do zasady, istnieją dwa sposoby prowadzenia deglomeracji: bierna i czynna. Ta pierwsza polega na braku lokalizowania nowych inwestycji i miejsc pracy. Natomiast w deglomeracji czynnej prowadzi się celową politykę delokalizacyjną, polegającą na przenoszeniu produkcji w inne miejsca, w tym nawet fizycznej rozbiórce i przewożeniu elementów wyposażenia zakładów przemysłowych.

Koncepcja deglomeracji była wdrażana w Europie jeszcze przed II wojną światową w związku z silnym wzrostem przemysłu i nadmierną koncentracją funkcji tego typu na obszarach zurbanizowanych. Po II wojnie światowej najbardziej znane są przypadki deglomeracji osadniczej Londynu i Paryża, a także Japonii i innych krajów wysoko uprzemysłowionych. W przypadku Londynu deglomeracja polegała np. na założeniu miast satelickich wokół metropolii, mających je odciążać.

W sumie istnieje już bogata literatura dotycząca poszukiwania optymalnej wielkości ośrodków miejskich, dających najlepsze efekty ekonomiczne. W badaniach prowadzonych dla krajów Europy Zachodniej, Ameryki Północnej i Azji Południowo-Wschodniej wyka-

zywano, że powyżej pewnej wielkości – w różnych badaniach było to na ogół 300–600 tys., dochody z powodu działania m.in. renty gruntowej wprawdzie rosną (Alonso 1971, Arnott 1979), ale nie przyczynia się to do poprawy jakości życia (Aubley 2011).

W Polsce pojęcia deglomeracji w klasycznym kontekście jako pierwszy użył prawdopodobnie Maksymilian Ziomek (1948) w odniesieniu do Górnośląskiego Zagłębia Węglowego i tam też w pierwszej kolejności usiłowano wdrożyć taką politykę. Później szeroka dyskusja wywiązała się w latach 60. ubiegłego wieku w związku z dysproporcjami rozwoju w całym kraju, w tym niezadowolającymi efektami industrializacji i urbanizacji. Co ciekawe, fiasko ograniczania zatrudnienia w największych aglomeracjach przemysłowych przy równoczesnych potrzebach aktywizacji i urbanizacji regionów wiejskich prawdopodobnie przyspieszyło plan wprowadzenia reformy administracyjnej z 1975 roku, a utworzenie prawie trzykrotnie większej niż dotychczas liczby stolic województw zapoczątkowało szybki rozwój tych ośrodków.

Warto w powyższym kontekście zwrócić uwagę, że rozwój Polski do 1989 roku w warunkach ustroju socjalistycznego i gospodarki centralnie planowanej ograniczył rozwój demograficzny i ekonomiczny Warszawy, ale przez to dał szansę na wzrost innych dużych ośrodków. Szybki i intensywny wzrost ekonomiczno-społeczny i demograficzny naszej stolicy, który obserwujemy po 1990 roku, może być zatem wzrostem kompensacyjnym, dostosowującym wielkość Warszawy do „naturalnego” potencjału rynkowego. Należy dodać, że w systemach rynkowych występują na ogół silne dysproporcje i dążenie do powiększania się miasta głównego, zwłaszcza po przekroczeniu pewnej wartości progowej (np. Węgry i Budapeszt, Wielka Brytania i Londyn, Szwecja i Sztokholm).

*W Polsce piastowskiej w zwartych osadach zamieszkiwało zaledwie kilka procent ludności.*

*Odsetek ten powiększył się do około 20% dopiero w XVI wieku, głównie za sprawą lokacji miast, zakładanych od XIII stulecia.*

*Wielki regres przyniósł Potop Szwedzki, kiedy niemal całkowitemu zniszczeniu, głównie spaleni, uległa większość polskich miast.*

## **Diagnoza procesów społeczno-gospodarczych w kontekście potrzeb deglomeracji**

### **Rozwój miast i aglomeracji w Polsce przed II wojną światową**

Rozwój miast w Polsce na przestrzeni wieków był pochodną peryferyjnego położenia kraju oraz sytuacji geopolitycznej, zwłaszcza w kontekście prowadzonych wojen. W Polsce piastowskiej w zwartych osadach, w których dominującymi zajęciami były rzemiosło i handel, zamieszkiwało zaledwie kilka procent ludności. Odsetek ten powiększył się do około 20% w XVI wieku, głównie za sprawą lokacji miast, zakładanych od XIII stulecia. W ciągu tych kilku wieków na ziemiach polskich założono ponad 800 miast, głównie na prawie niemieckim (magdeburskim) i jego pochodnych. Kopiowanie sprawdzonych rozwiązań zachodnich miało na celu uporządkowanie podstaw rozwojowych, według określonych zasad prawno-organizacyjnych, np. przywilejów i obowiązków dla określonych grup mieszkańców, przydziałów działek, wytyczenia struktury urbanistycznej i zabudowy, zasad osiedlania się itd., odpowiadających aktualnej polityce wewnętrznej właścicieli ziemskich. Na obszarach gęściej zaludnionych (jak na ówczesne warunki), miasta zakładano w odległości około 20–30 km od siebie. Biorąc pod uwagę czas dojścia pieszego lub konno, stanowiło to dogodną odległość komunikacyjną, zapewniającą w ciągu jednego dnia wypełnienie szeregu funkcji miejskich, zwłaszcza handlowej.

Wielki regres przyniósł potop szwedzki, kiedy niemal całkowitemu zniszczeniu, głównie spaleni, uległa większość miast. Strat tych

*W zaborze rosyjskim po powstaniu styczniowym, kiedy cofnięto prawa miejskie niemal 300 ośrodkom.*

*Przejawem polityki dyskryminacji polskich miast było ich celowe omijanie podczas wytyczania tras rozwijającej się żywiółowo w tamtym okresie kolei szynowej.*

*W rezultacie np. trasa kolejowa Warszawa–Białystok biegnie poza niemal wszystkimi większymi miastami regionu.*

nie udało się odrobić w następnych stuleciach, a osłabienie w ten sposób podstaw gospodarczych państwa było jednym z czynników ułatwiających sprawne przeprowadzenie rozbiorów w drugiej połowie XVIII wieku. Sam okres zaborów to równocześnie tworzenie się zrębów obecnego systemu osadniczego.

Do dzisiaj poziom urbanizacji formalnej (statystycznej) wyraźnie nawiązuje do historycznych granic zaborów (ryc. 3). Trzeba też pamiętać, że XIX wiek był szczególnie ważny dla rozwoju miast ze względu na rewolucję przemysłową i tworzenie się państw narodowych. Polska z natury przyjmowała procesy, zachodzące w krajach zaborców. Znaczenia nabrały Lwów, Kraków, Poznań, Gdańsk, Wilno, Warszawa i Łódź oraz ośrodki Zagłębia. Równocześnie jednak zaborcy prowadzili celową politykę osłabiania podstaw gospodarczych rozwoju miast. Miało to miejsce szczególnie w zaborze rosyjskim po powstaniu styczniowym, kiedy cofnięto prawa miejskie niemal 300 ośrodkom. Innym przejawem polityki dyskryminacji polskich miast było ich celowe omijanie podczas wytyczania tras rozwijającej się żywiółowo w tamtym okresie kolei szynowej. W rezultacie np. trasa kolejowa Warszawa–Białystok biegnie poza niemal wszystkimi większymi miastami regionu.

W okresie międzywojennym Polska stanęła przed olbrzymim wyzwaniem przebudowy i dopasowania systemów społeczno-gospodarczych, opartych o różne układy osadnicze. Realizację ambitnych planów budowy autostrad i dróg szybkiego ruchu, spajających system miast i wiążących je w jedną całość, zatrzymał wybuch II wojny światowej.

Warto przypomnieć, że tuż po wybuchu wojny Niemcy przygotowali plan przekształcenia systemu osadniczego Polski zgod-



## W SKRÓCIE:

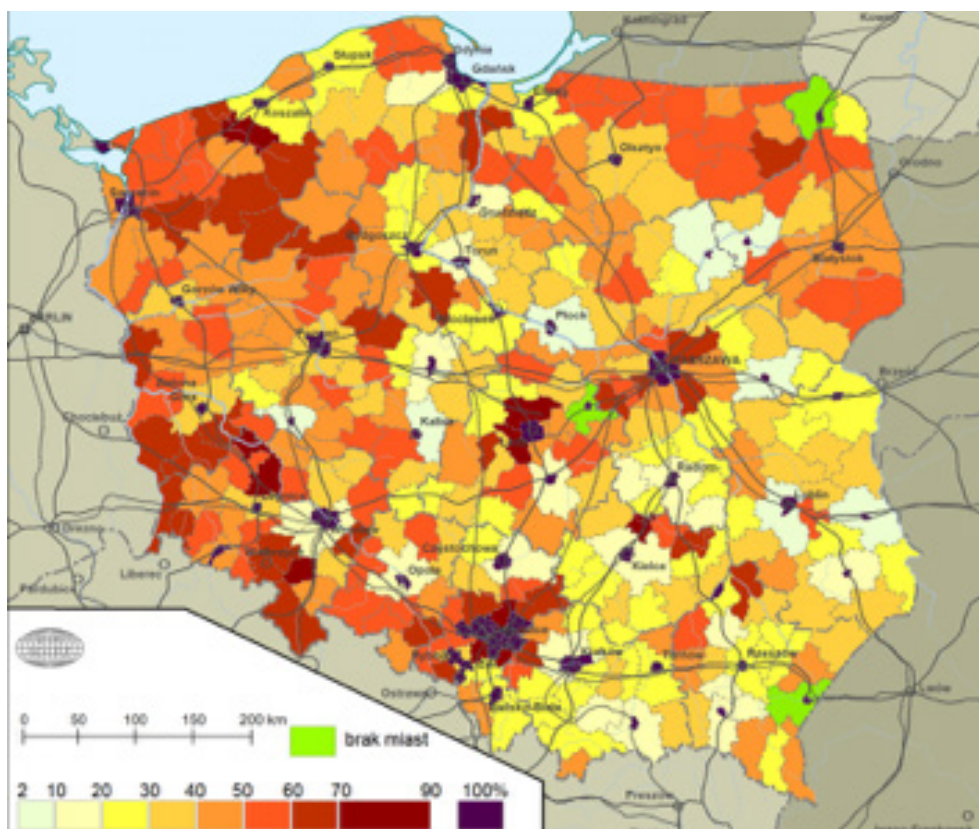
Pozbawienie naszego kraju dwóch prężnych ośrodków kulturalno-gospodarczych Wilna, a zwłaszcza Lwowa, a z drugiej strony przyłączenie Wrocławia, Szczecina i Gdańska, stworzyły nową sytuację na mapie osadniczej kraju.

Dla rozwoju polskich miast w okresie PRL istotną rolę odegrał kryzys lat 80. ubiegłego wieku, którego skutki odczuwany do dziś.

Po 1989 roku nie wyróżnił się żaden bardziej dynamicznie wzrastający ośrodek, który mógłby zaburzyć strukturę osadniczą ukształtowaną głównie w latach 70. ubiegłego wieku.

nie z założeniami tzw. doktryny gospodarki wielkiego obszaru (*Grossraumwirtschaft*) oraz konkretyzującej ją geograficznie teorii miejsc centralnych Waltera Christallera (1933)<sup>3</sup>. Sieć miast na terenie Polski została zaplanowana ściśle według reguł matematyczno-geometrycznych. Warszawa miała stać się prowincjonalnym miasteczkiem, a rolę głównego ośrodka decyzyjnego miały odgrywać Kielce, ze względu na centralne położenie w Generalnej Guberni.

### Rycina 3. Urbanizacja statystyczna w Polsce w 2015 roku według powiatów (faktyczny poziom urbanizacji jest wyższy, gdyż najgęściej zaludnione strefy podmiejskie powinny być wliczane do obszarów zurbanizowanych)



<sup>3</sup> Twórca tej niewątpliwie jednej z najważniejszych koncepcji nie tylko z zakresu geografii osadnictwa, ale wszystkich nauk „przestrzennych” (zwłaszcza geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej) za kolaborację z reżimem hitlerowskim spotkał się zresztą po II wojnie światowej z silnym ostracyzmem środowiska naukowego.

## Rozwój miast i aglomeracji w Polsce w okresie PRL

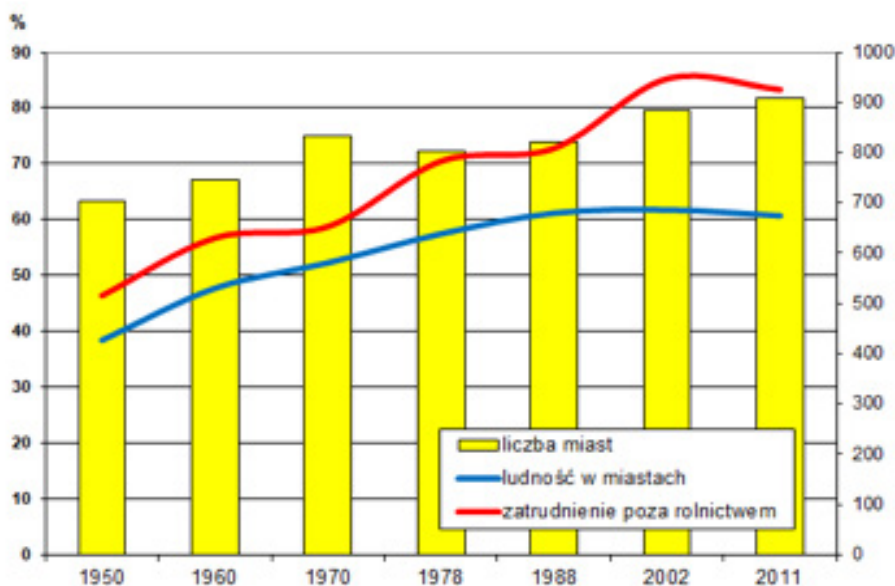
Ogrom zniszczeń wojennych, w tym olbrzymie straty ludzkie powodowały, że pierwsze powojenne plany kształtowania struktury przestrzenno-osadniczej kraju nie były do końca pewne. Ta niepewność potęgowana była faktem przesunięcia granic Polski. Pozbawienie naszego kraju dwóch prężnych ośrodków kulturalno-gospodarczych – Wilna, a zwłaszcza Lwowa, oraz przyłączenie Wrocławia, Szczecina i Gdańska stworzyło nową sytuację na mapie osadniczej kraju. Zmieniły się bowiem naturalne kierunki ciążenia, a tym samym tworzące się sieci powiązań społeczno-gospodarczych. System osadniczy był wyjątkowo niespójny, co przejawiało się nie tylko w braku naturalnych, historycznie wykształconych silnych więzi kulturalnych, społecznych i gospodarczych, ale i braku twardej infrastruktury transportowej, łączącej efektywnie poszczególne ośrodki ze sobą. Jest to odczuwalne do dziś, bowiem z Warszawy do Wrocławia koleją najszybciej jeździ się nadal nie najkrótszą trasą, tylko przez Poznań, a jeśli spojrzeć na mapę autostrad, to w pierwszej kolejności powstały one na przedłużeniu promieniście rozchodzących się szlaków z Berlina (A4, A2).

Po II wojnie światowej nowa doktryna polityczno-ekonomiczna zakładała likwidację zacofania gospodarczego poprzez silne uprzemysłowienie i tym samym zmiany w organizacji przestrzennej działalności ludzkiej. W kraju dotychczas rolniczym (w roku 1939 sektor agrarny koncentrował około 60% zatrudnienia) musiało to pociągać za sobą silne migracje ze wsi do miast, gdzie lokalizowano nowe zakłady przemysłowe. Powstało olbrzymie zapotrzebowanie na mieszkania, właściwie nigdy nie zaspokojone. Współcześnie wskaźniki powierzchni mieszkaniowej na osobę w miastach Polski są bowiem nadal jednymi z najgorszych w Europie. W badaniu z 2013 roku Polska z wynikiem 24,7 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkaniowej na osobę zajęła 13 miejsce na 15 państw europejskich, przy czym gorsze wyniki odnotowano tylko na Łotwie (17,9 m<sup>2</sup>) i w Rumunii (15 m<sup>2</sup>). Równocześnie w krajach takich jak Niemcy, Dania i Holandia wskaźnik ten zbliżał się do 50 m<sup>2</sup>.

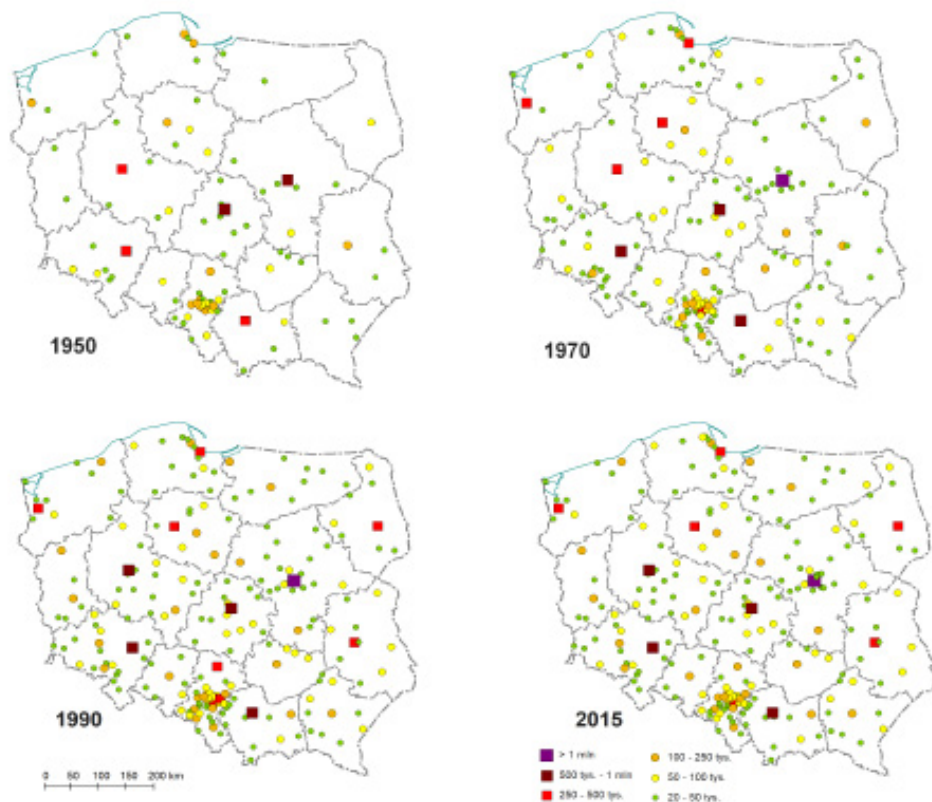
Dla rozwoju polskich miast w okresie PRL, naznaczonego procesem industrializacji, istotną rolę odegrał kryzys lat 80. ubiegłego wieku, którego skutki odczuwany do dziś. Podczas gdy na świecie, w tym też w innych miastach krajów tzw. demokracji ludowej – Berlinie, Pradze czy Budapeszcie, czyniono wówczas starania rewitalizacyjne oraz rozwiązywano narastające problemy infrastrukturalne (np. w postaci budowy obwodnic wewnątrzmijskich), miasta w Polsce ze względu na brak środków finansowych odnotowały postępującą dekapitalizację (obniżanie stanu technicznego wskutek zużycia i spadek wartości) zabudowy.

Podsumowując, poziom urbanizacji w końcu lat 80. ubiegłego wieku osiągnął 61%, przy czym trzeba pamiętać, że ze względu na faktyczne silne zurbanizowanie części stref podmiejskich wskaźnik ten w porównaniu do krajów zachodnich był wyższy o kilka procent.

**Rycina 4. Rozwój procesów urbanizacji (statystycznej) w latach 1950–2011 według spisów powszechnych (liczby i odsetki mieszkańców miast oraz zatrudnionych poza rolnictwem)**



**Rycina 5. Miasta powyżej 20 tys. mieszkańców w 1950, 1970, 1990 i 2016 roku. Na mapie zamieszczono obecny podział administracyjny na województa**



## Przemiany systemu miast po 1989 roku

Zmiana systemowa, polegająca na wprowadzeniu odmiennego modelu rozwoju społeczno-gospodarczego po 1989 roku, w najbardziej wyraźny sposób uwidoczniła się właśnie w miastach. Wynika to z faktu, że są one głównymi ogniwami przestrzeni społeczno-gospodarczej, ograniczonej urbanistycznie do niewielkich powierzchni. Przekształceniom w różnym stopniu ulegały wszystkie podstawowe struktury: społeczne, gospodarcze i infrastrukturalne. W drugiej dekadzie transformacji (po reformie administracyjnej 1999 roku) ujawniła się silna tendencja do pogłębiania

się procesów polaryzacji regionalnej. Dobrze rozwinięte ośrodki, znajdujące się na wyższych szczeblach administracyjno-osadniczych, charakteryzowały się na ogół szybszym tempem przemian restrukturyzacyjnych i prywatyzacji gospodarki.

Dotychczas nie powstała spójna koncepcja teoretyczna, wyjaśniająca w wyczerpujący sposób przyczyny powodzenia lub porażki rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych ośrodków. Dokonując pewnej systematyzacji badań empirycznych, opinii i poglądów, można wymienić kilka czynników wpływających na rozwój polskich miast w okresie transformacji:

- Struktura społeczno-gospodarcza miast przed 1989 rokiem (stan wyjściowy). W zgodnej opinii największe znaczenie miała monofunkcyjność lub wielofunkcyjność ośrodków oraz udział przemysłu, zwłaszcza ciężkiego. Miasta o gospodarkach mało zróżnicowanych, uzależnionych często od jednego lub kilku dużych zakładów przemysłowych, w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych okazywały się mało elastyczne i przeżywały nieraz poważny kryzys (konurbacja górnośląska, Łódź). W szczególny sposób dotyczyło to najmniejszych miast, gdzie upadek jedyne go dużego zakładu pociągał za sobą degradację nie tylko danego ośrodka, ale też i regionu otaczającego. Przykładem są środkowopomorskie miasta Kępice i Sianów, w których upadłe zakłady garbarskie „Keggar” i przemysłu zapałczanego koncentrowały kolejno 75% i 68% całkowitego zatrudnienia miast (Rydz i Jażewicz 2001). Jako przykład można podać też podlaskie Łapy, w których upadek cukrowni, spowodowany fatalną polityką prywatyzacji przemysłu cukrowniczego (niemiecki Südzucker zlikwidował znaczną część polskich cukrowni, aby utworzyć nowy rynek zbytu dla zakładów niemieckich), doprowadził do ostrego kryzysu społeczno-gospodarczego. Szczególnie dramatyczna sytuacja dotknęła obszarów zdominowanych wcześniej przez zbankrutowane rolnictwo uspołecznione, uzależnione od przetwórstwa rolno-spożywczego i obsługi na rzecz byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych.



- Renta położenia (geograficzna, lokalizacyjna), związana z nowymi czynnikami lokalizacji. Dotyczyło to zwłaszcza położenia w tych miejscach, w których zmiana systemu społeczno-gospodarczego przyniosła wystąpienie korzyści z handlu i ogólnie otwarcie na gospodarkę światową. W pierwszej kolejności korzyści odniosły miasta przygraniczne, gdzie przez pewien czas funkcjonowały bazy (Słubice, Gubin, Przemyśl), ale był to sukces stosunkowo krótkotrwały.

- Cechy indywidualno-osobowościowe członków elit lokalnych (samorząd, biznes, kultura), z jednej strony takie jak przywództwo polityczne, charyzma, kreatywność, umiejętność współpracy, itd., mające związek ze sprawnym i efektywnym zarządzaniem, ale z drugiej strony także tzw. koneksje czy nie zawsze przejrzyste intencje. Zbyt często gospodarcze podstawy miasta stawały się łupem politycznym, prowadząc do zahamowania rozwoju oraz wzrostu patologii, w tym korupcji, czego najbardziej spektakularnym przykładem jest tzw. afera reprivatyzacyjna w Warszawie. Są jednak także pozytywne przykłady, których najlepszym dowodem jest wieloletnia kadencja, świadcząca o zaufaniu mieszkańców (rekordzista, burmistrz Mszczonowa Józef Grzegorz Kurek pełni swój urząd od 1990 roku).

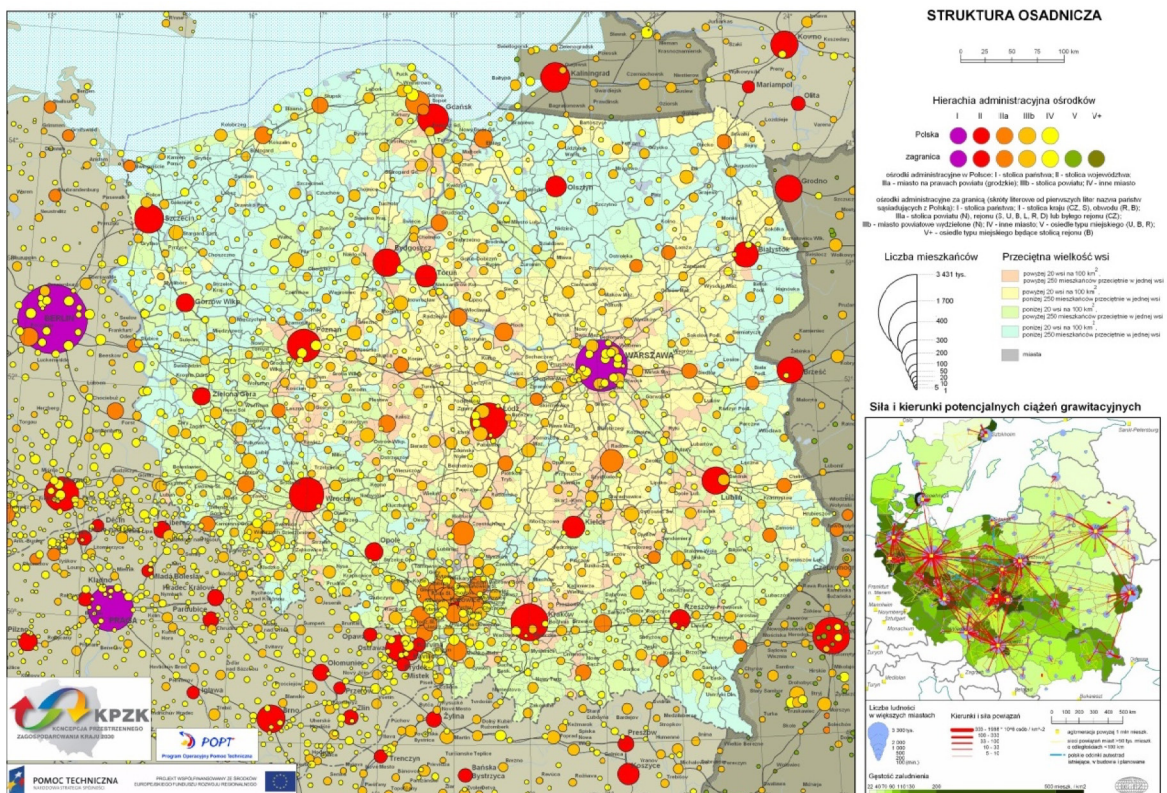
- Otwarcie gospodarki i napływ kapitału zagranicznego, związany silnie z opisanymi wyżej uwarunkowaniami wewnętrznymi (krajowymi). Wśród uwarunkowań zewnętrznych wymienić można przede wszystkim strategię lokalizacyjną korporacji międzynarodowych. Pojawiają się wręcz głosy o uzależnieniu gospodarczym polskich miast od ośrodków dyspozycyjnych w bogatych krajach.

### **Policentryczna sieć miast w III RP**

Konsekwencją wyhamowania procesów właściwej urbanizacji u schyłku PRL była stabilizacja policentrycznego systemu osadniczego, przy pewnych charakterystycznych zróżnicowaniach regionalnych (ryc. 6). Po 1989 roku nie wyłonił się żaden bardziej dynamicznie wzrastający ośrodek, który mógłby zaburzyć strukturę osadniczą ukształtowaną głównie w latach 70. ubiegłego wieku. Istotna zmiana zachodzi

jedynie w przypadku Łodzi i części miast konurbacji katowickiej. Biorąc pod uwagę, że rozkład wielkości miast w poszczególnych krajach jest na ogół zgodny z prawem Zipfa, Łódź wykazuje niedobór liczby ludności w wysokości około 200 tys. mieszkańców, co jest spowodowane m.in. zbyt bliskim położeniem i konkurencją ze strony Warszawy, czyli tzw. „cieniem stolicy”. W przypadku Łodzi spadek ludności po 1989 roku jest szczególnie spektakularny. Rozwój ludnościowy był tu następujący (tys. mieszkańców): 1950 – 628,1; 1960 – 720,4; 1970 – 774,5; 1978 – 835,8; 1988 – 854,3; 2002 – 789,3; 2011 – 725,1 tys.; 2017 – 696,5 tys. Po 1989 roku ubyło zatem prawie 20% ludności miasta. Wartość ta może być jednak większa z uwagi na fakt, że oficjalne dane dotyczą ludności zameldowanej, a szczegółowe badania wyraźnie wskazują, że na obszarach ujemnego salda rejestrowanych migracji (a tak jest w przypadku Łodzi) faktyczny odpływ jest jeszcze większy.

**Rycina 6. Sieć miast Polski na tle obszarów przygranicznych**



Źródło: koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa

<sup>4</sup> Reguła kolejności Zipfa, została najpierw odkryta w badaniach lingwistycznych, a następnie przeniesiona do nauk przestrzenno-osadniczych, gdzie stanowi, że wielkość miast mierzona np. liczbą ludności jest odwrotnie proporcjonalna do ich kolejności w hierarchii.

W wyniku historycznego wykształcenia się miejskiego systemu policentrycznego w Polsce istnieje stosunkowo duża liczba ośrodków średnich i dużych. W przedziale 100–200 tys. mieszkańców w 2016 roku mieściły się 23 miasta, a w przedziale 200–500 tys. – kolejnych 11. Co ciekawe, aż 10 spośród 34 miast liczących od 100 do 500 tys. mieszkańców wchodzi w skład konurbacji katowickiej. Miast powyżej 500 tys. mieszkańców było pięć (Warszawa, Kraków, Łódź, Wrocław, Poznań). Należy dodać, że w ciągu ostatnich dekad okresu PRL obserwowana była koncentracja ludności miejskiej szczególnie w miastach o wielkości 50–100 i 200–500 tys. mieszkańców. Było to z jednej strony powodowane znaczeniem „starego” podziału administracyjnego w latach 1975–1998 (49 województw), jak też tendencjami wzmacniania się ośrodków regionalnych drugiego i (lub) trzeciego rzędu.

Jednak powszechnie stosowane w statystykach ludnościowo-miejskich różnicowanie wielkościowe poszczególnych miast nie jest wyczerpującym kryterium, obrazującym rzeczywistą strukturę osadniczą. Od dawna miasto nie jest bytem „samym w sobie” zamkniętym w jego granicach administracyjnych, lecz ma silne związki funkcjonalne, zwłaszcza ze strefą podmiejską i miastami satelickimi. Z tego względu dobrze jest systemy miejskie rozpatrywać jako zbiór zespołów miejskich (ryc. 7). Pozwala to m.in. uchwycić rzeczywiste relacje wielkościowe, na przykład rolę konurbacji katowickiej.

Należy jeszcze raz podkreślić, że pomimo opisanych dalej tendencji koncentracyjnych, związanych np. z migracjami, ukształtowana struktura policentryczna jest korzystna z punktu widzenia rozwoju regionalnego, gdyż stabilizuje cały system społeczno-gospodarczy. Gdyby bowiem Polska na początku transformacji posiadała system monocentryczny, skala różnicowań przestrzennych i polaryzacji społeczno-ekonomicznej byłaby obecnie znacznie większa. Problem taki można zaobserwować zarówno w byłych krajach komunistycznych (Budapeszt na Węgrzech, częściowo Bratysława na Słowacji), ale również w państwach Europy Zachodniej (Paryż w stosunku do regionów peryferyjnych Francji).



**Rycina 7. Liczba mieszkańców w zespołach miejskich w Europie Środkowej (ok. 2015 roku)**



## Rola migracji

Zmiany liczby ludności miast dokonywały się dotychczas nie tylko wskutek dużych i dodatnich różnic w poziomie zgonów i urodzeń, ale przede wszystkim ruchu wędrownego. W warunkach pol-

skich, wobec wyrównanego lub słabo ujemnego w ostatniej dekadzie salda ruchu naturalnego (różnica pomiędzy liczbą urodzeń i zgonów), podstawowym czynnikiem różnicującym miasta stały się migracje.

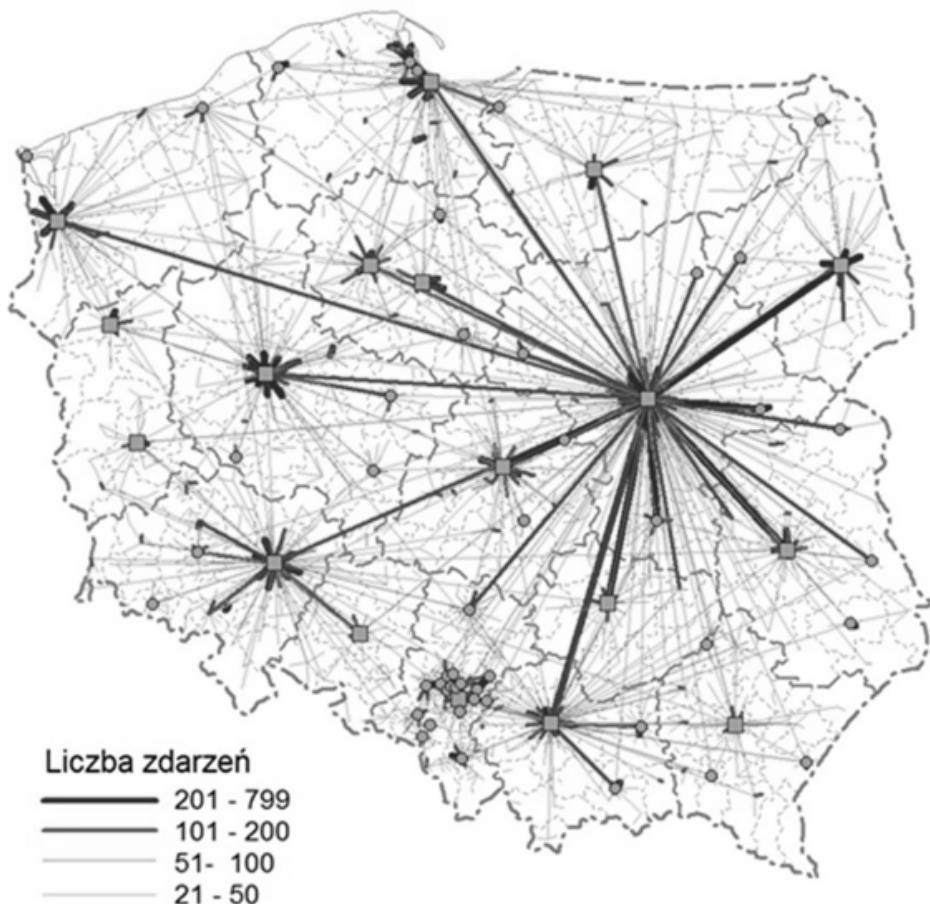
Badania współczesnych ruchów migracyjnych są utrudnione ze względu na brak rejestracji całości tych zdarzeń. Istotnym błędem obarczone są np. migracje wewnętrzne. Tutaj prawidłowością jest niedoszacowanie stanów ludnościowych stref podmiejskich oraz przeszacowanie regionów peryferyjnych. Największe różnice dotyczą najbardziej mobilnych kategorii wieku (20–35 lat). Gminom peryferyjnym nie zależy jednak na solidnej weryfikacji ewidencji bieżącej, gdyż mogłoby się to wiązać z utratą wpływów z subwencji budżetowej, uzależnionej od liczby mieszkańców.

O wiele więcej problemów sprawiają jednak szacunki migracji zewnętrznych. Na podstawie danych GUS, zebranych w ramach Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), można przyjąć, że w 2016 roku powyżej trzech miesięcy poza granicami kraju przebywało 2,5 mln mieszkańców Polski, chociaż nie rejestruje tego „oficjalna” statystyka wymeldowań. Wpływ tej migracji jest dwojaki. Po pierwsze, nastąpił odpływ mieszkańców na pobyt identyfikowany jako „czasowy powyżej 12 miesięcy”, co wprost skutkuje obniżeniem liczby ludności, jak też zmniejszoną płodnością (migrują głównie osoby w wieku produkcyjnym mobilnym, które dzieci rodzą za granicą). Po drugie, odpływ poza granicę kraju jest konkurencyjny wobec dotychczasowych kierunków przemieszczeń, a więc skutkuje zmniejszeniem bazy migracyjnej w przyszłości. Jest to istotne zwłaszcza dla największych miast, czerpiących migrantów ze swoich zlewni migracyjnych, które na ogół pokrywają się z granicami województw, a w przypadku Warszawy obejmują aż cztery województwa: mazowieckie, warmińsko-mazurskie, podlaskie i lubelskie. Dane z Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) z 2002 roku pokazują, że poprzez nierejestrowaną emigrację zagraniczną szczególnie „wydrenowane” zostały Opolszczyzna, Podlasie, Podkarpacie oraz

Warmia i Mazury. Stanowi to osłabienie bazy migracyjnej zwłaszcza dla Olsztyna, Białegostoku, Warszawy, Lublina i Rzeszowa.

Nie oznacza to wcale, że migracje wewnętrzne występują w coraz słabszym natężeniu. Na kolejnych rycinach przedstawiono główne powiązania migracyjne w 2012 roku. Przemieszczenia do i z Warszawy stanowiły 8,1% wszystkich zarejestrowanych migracji wewnętrznych (w wartościach bezwzględnych było to 32 tys.). Co istotne, stolica ma nie tylko największą zlewnię migracyjną, ale też skutecznie konkuruje z innymi dużymi miastami – ze wszystkimi stolicami wo-

### Rycina 8. Rejestrowane międzygminne przemieszczenia migracyjne w 2012 roku

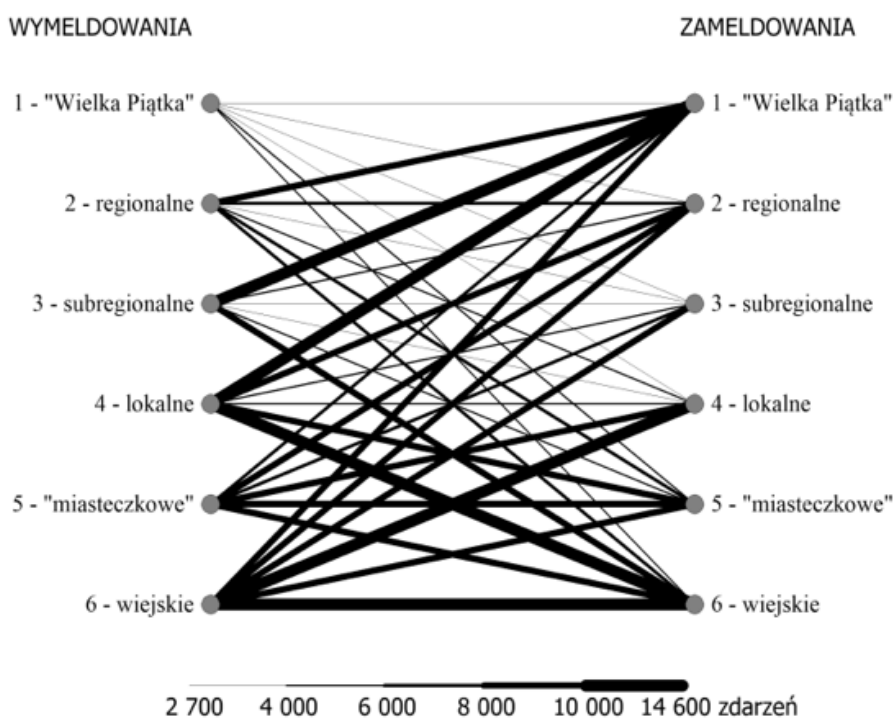


Źródło: na podstawie danych GUS

jewództw ma dodatni bilans migracyjny. Warto dodać, że faktyczna skala migracji do Warszawy może być większa, bowiem szacunki wskazują na 80–250 tys. niezameldowanej ludności w stolicy Polski.

Przepływy w bardziej zagregowanej formie zestawiono na rycinie 9, wyróżniając sześć kategorii obszarów, wydzielonych na podstawie stopnia metropolitalności i funkcji gmin. W klasyfikacji tej połączono rdzenie miejskie z ich strefami podmiejskimi. Ujawniło się wyraźnie kilka prawidłowości. Po pierwsze, główne przepływy dotyczą kierunku „dół–góra”, zwłaszcza do najbardziej rozwiniętych aglomeracji tzw. Wielkiej Piątki (Warszawa, Trójmiasto, Poznań, Wrocław i Kraków). Po drugie, widać dość wyraźnie pominięcie szczebli pośrednich, np. przemieszczenia z ośrodków lokalnych, czyli miejscowości wiejskich, kierują się w największym stopniu od razu na samą górę hierarchii funkcjonalnej. Stosunkowo duży wolumen tworzą

**Rycina 9. Rejestrowane przemieszczenia migracyjne pomiędzy kategoriami gmin w 2012 roku**



Źródło: na podstawie danych GUS

przemieszczenia między obszarami wiejskimi, co jednak wynika m.in. z zawierania małżeństw między sąsiadującymi gminami.

Większa emisyjność terenów typowo wiejskich i „małomiasteczkowych” może ostrożnie wskazywać, że uruchomione zostały procesy związane z dokończeniem tzw. niepełnej urbanizacji. Możliwe ujawnienie się tego czynnika, związanego z przyśpieszeniem zmian strukturalnych w rolnictwie, było wskazywane jako jedno z istotniejszych w kształtowaniu (zasilaniu) miejskiego systemu osadniczego.

Trzeba podkreślić, że powyższy rozwój procesów urbanizacyjnych jest pożądanym z punktu widzenia polityki regionalnej. Z jednej strony oznacza on wprawdzie silniejszą depopulację terenów wiejskich, ale z drugiej strony będzie skutkować w przyszłości „mniejszym złem” wobec potencjalnej depopulacji miast średnich. Ponadto taki kierunek rozwoju może wymusić lepszą organizację lokalnych systemów osadniczych przy rozproszonym osadnictwie wiejskim (uwarunkowanym historycznie i współcześnie).

### **Migracyjno-osadnicza hierarchia miast**

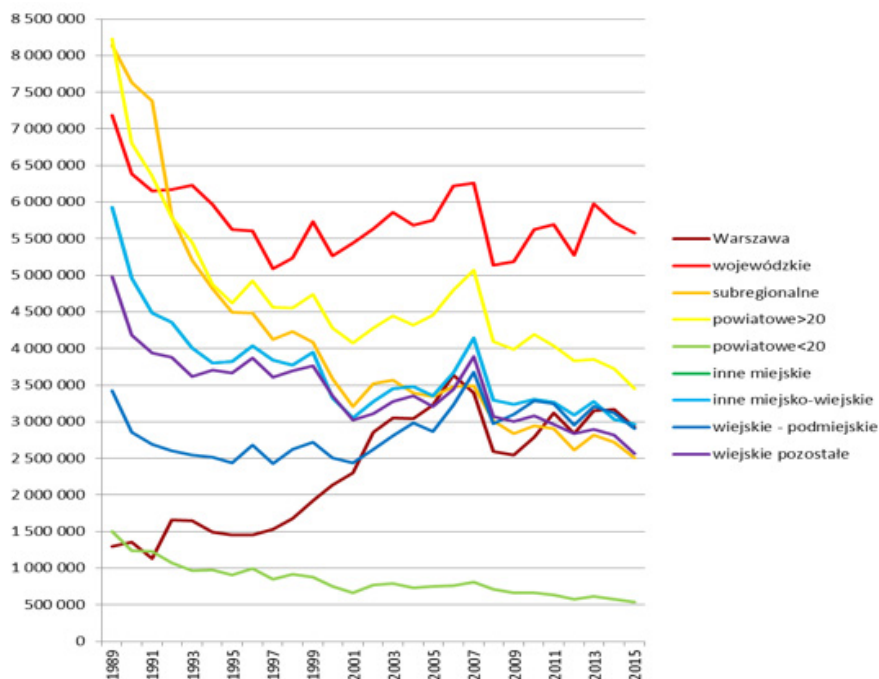
Migracje wewnętrzne warto także analizować z perspektywy zmian w hierarchii migracyjno-osadniczej. Istnieje wiele metod, pozwalających porównywać pozycję danego ośrodka względem innych. W niniejszym podrozdziale ważność relacji uwarunkowano wielkością przepływu migracyjnego oraz odległością miejsca źródłowego i docelowego, która określa pośrednio zasięg oddziaływania (im dłuższe odległości przemieszczeń, tym zasięg ten jest większy).

W latach 1989–2015 łączna praca migracyjna w układzie wewnątrz kraju spadła z poziomu 46,6 mln osobo\*km do 26,4 mln osobo\*km. Nawet jeśli dane te są niedoszacowane o mniej więcej 30%, to spadek mobilności wewnętrznej jest wyraźny. Najsilniejszy regres wystąpił w latach 1989–1995, kiedy to wskaźnik obniżył się aż do około 30 mln osobo\*km. Po roku 2001 miało co prawda miejsce kilkuletnie-

nie odbicie trendu, co można tłumaczyć wejściem na rynek pracy osób urodzonych w okresie wyżu demograficznego przełomu lat 70. i 80. ubiegłego wieku, ale po 2007 roku wystąpiła ponownie tendencja negatywna, polegająca na zmniejszaniu się liczby i odległości przemieszczeń. Oznacza to zmniejszenie się mobilności wewnętrznej na rzecz zagranicznej (mniej więcej od 2000 roku odnotowuje się szybki wzrost tzw. czasowych wyjazdów za granicę).

Jeśli dane o pracy migracyjnej rozdzielić na typy miast i gmin, obserwować można różnicowanie się atrakcyjności poszczególnych typów (ryc. 10). Niewątpliwie najbardziej charakterystyczny jest przypadek Warszawy, która trzykrotnie zwiększyła swą atrakcyjność i odnotowała wzrost wskaźnika pracy migracyjnej z nieco ponad 1 do około 3 mln osobo\*km. Wobec spadku rejestrowanej mobilności udział Warszawy w całości pracy migracyjnej zwiększył się z 2,8 aż do 10,8%, a prawdopodobnie jest on znacznie większy, gdyż, jak wspomniano, napływ do Warszawy jest w części nierejestrowany.

**Rycina 10. Praca migracyjna w latach 1989–2015 według kierunków docelowych – zagregowanych typów miast i gmin. Przykłady średnich i dużych miast podano w tabeli 3**

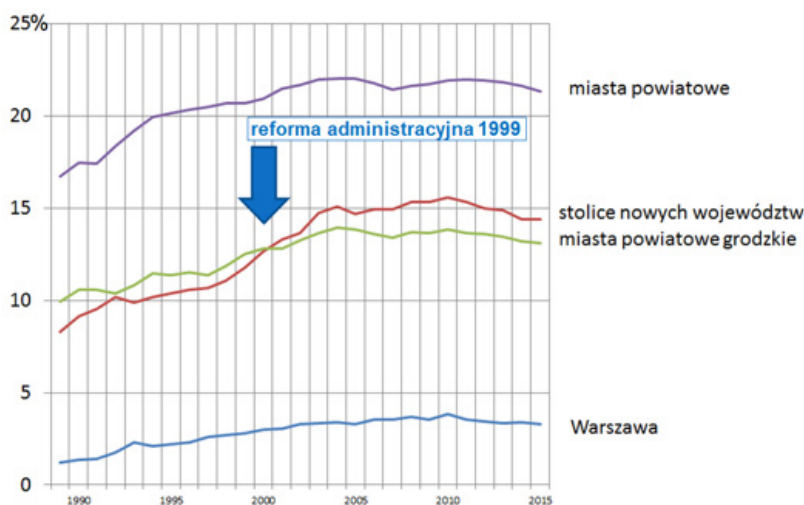


Źródło: na podstawie międzygminnych macierzy zameldowań GUS



Inne miasta, które aktualnie mają status wojewódzki, w latach 1989–1997 notowały silny spadek, który był związany z ogólnym osłabieniem mobilności. Świadczy o tym ustabilizowanie się udziału tych miast na poziomie około 15% udziału w całej zmniejszającej się co do wielkości „pracy migracyjnej” (ryc. 11). Dopiero po 1998 roku nastąpiło wyraźniejsze odbicie, a w 2015 roku udział pozawarszawskich miast wojewódzkich sięgnął poziomu 20%. Można zatem domniemywać o istotnej roli funkcji administracyjnej i zmian w podziale osadniczo-terytorialnym związanych z reformą z 1999 roku, które uczyniły bardziej atrakcyjnymi stolice nowych województw. Natomiast w badanym okresie znaczenie traciły wszystkie pozostałe kategorie miast, zwłaszcza subregionalne, choć jeszcze w latach transformacji (1989–1991) notowały one wzrost udziału w pracy migracyjnej. Od 1992 roku następował jednak systematyczny spadek ich znaczenia, do poziomu poniżej 10% (z blisko 20% w roku 1992). Większe tempo spadku występowało do 2007 roku. Natomiast kategorią, która uległa największym różnicowaniom, były gminy wiejskie.

**Rycina 11. Struktura pracy migracyjnej w latach 1989–2015 według kierunków docelowych – wybranych zagregowanych typów miast i gmin**



Źródło: na podstawie międzygminnych macierzy zameldowań GUS

## W SKRÓCIE:

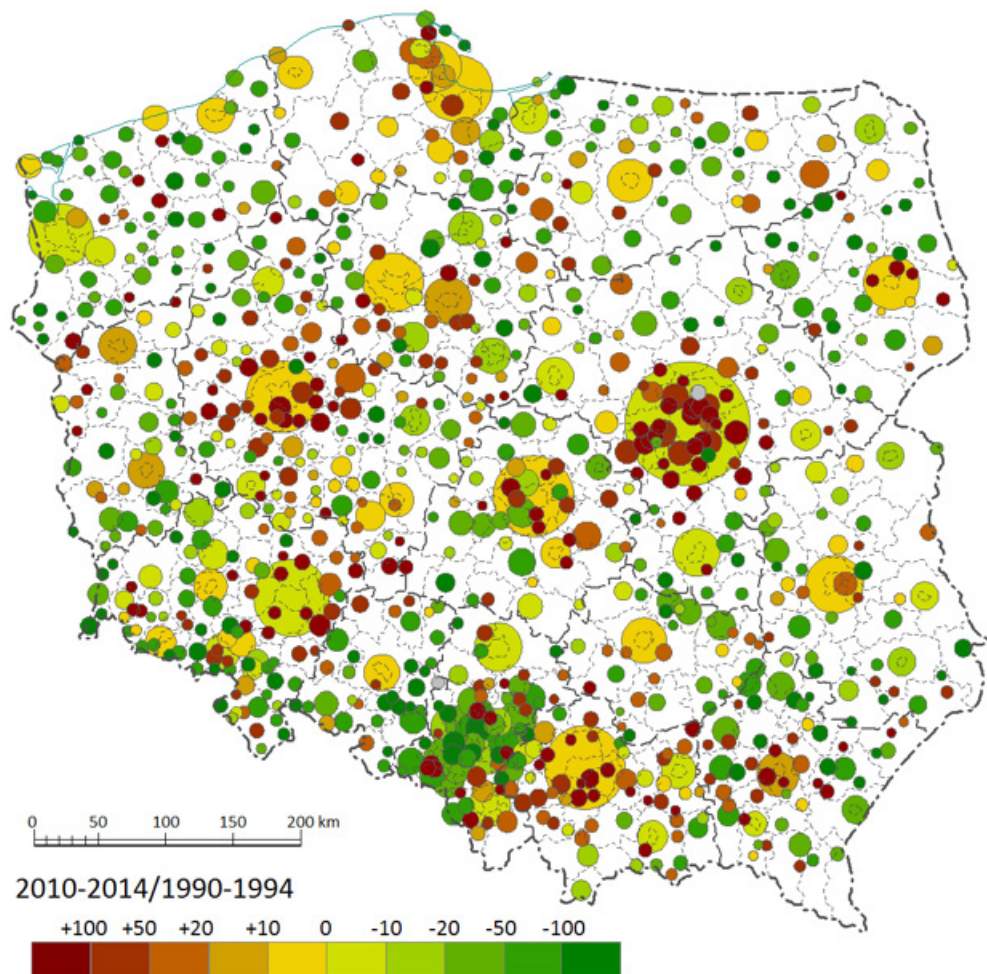
Silny wpływ na umiejscowienie siedzib przedsiębiorstw, zwłaszcza w okresie transformacji społeczno-gospodarczej (tj. do 2004), miała polityka przedsiębiorstw zagranicznych.

Do momentu wejścia do UE Polska miała do czynienia ze stopniowo rosnącą koncentracją siedzib największych spółek w stolicach województw.

Większa emigracja wewnętrzna z terenów typowo wiejskich i „małomiasteczkowych” może wskazywać, że uruchomione zostały procesy związane z dokończeniem tzw. niepełnej urbanizacji.

W ich przypadku ujawnił się wzrost znaczenia tych jednostek, które leżały w strefach podmiejskich miast. Natomiast wyraźnie na znaczeniu traciły gminy położone peryferyjnie w stosunku do większych ośrodków miejskich.

### Rycina 12. Zmiany w hierarchii migracyjno-osadniczej miast Polski w latach 1990–2014\*



źródło: na podstawie macierzy migracyjnej GUS.

\* Wartości liczbowe w legendzie oznaczają liczbę miejsc, o które przesunęła się pozycja danego miasta pod względem atrakcyjności migracyjnej w dół lub górę hierarchii (względem innych miast)



Po 1989 roku charakterystyczny jest spadek znaczenia miast konurbacji katowickiej. Straciła też zdecydowana większość mniejszych miast i miasteczek, z wyjątkiem Małopolski, Wielkopolski i Dolnego Śląska.

Największy spadek zanotowała Słupca (z miejsca 450 na 828), a największy wzrost – Wieliczka (z miejsca 270 na 55).

Spośród obecnych miast wojewódzkich zyskały wszystkie poza Szczecinem i Katowicami.

W drugiej kolejności zbadano pozycję miast w całym okresie w podziale na podokresy pięcioletnie. Kolejne pięciolecia pokazują różnicowanie się hierarchii migracyjno-osadniczej. W latach 1995–1999 zyskały m.in. Toruń i Kielce. W latach 2000–2004 do pierwszej „dwudziestki” wskoczyła Częstochowa, natomiast w latach 2005–2009 wypadł z niej Radom. W tym ostatnim okresie widać też znaczne poprawienie pozycji miast położonych w strefach podmiejskich, m.in. Warszawy i Poznania.

Syntetyczny obraz zmian przedstawia rycina 12. Widać tu wyraźnie awans miast w obrębie najsilniej rozwiniętych aglomeracji. Awans o kilka lub kilkanaście pozycji odnotowała zdecydowana większość stolic regionalnych. Można zaobserwować prawidłowość, że im większe miasto, tym większy sukces. Charakterystyczny jest spadek znaczenia miast konurbacji katowickiej. Straciła też zdecydowana większość mniejszych miast i miasteczek. W tych kategoriach sytuację poprawiły jedynie wspomniane ośrodki podmiejskie oraz duża część miast w Małopolsce, Wielkopolsce i na Dolnym Śląsku. Największy spadek dotyczył Słupcy (z miejsca 450 na 828), a największy wzrost – Wieliczki (z miejsca 270 na 55).

Dodatkowo dane dla miast co najmniej subregionalnych zestawiono w tabeli 3. Wskazują one, że spośród obecnych miast wojewódzkich zyskały wszystkie (poza Szczecinem i Katowicami, a pozycja Warszawy i Wrocławia się nie zmieniła). Wśród pozostałych miast, które były stolicami województw w 1990 roku, w 23 sytuacja pogorszyła się, w dwóch się nie zmieniła, a w 13 się poprawiła. Największy spadek dotyczył Tarnobrzega (aż o 83 pozycje) oraz Sieradza i Skierniewic. Wśród miast powiatowych 168 odnotowało spadek, 97 – wzrost, a w przypadku jednego miasta (obecnie Stargard, do 2015 roku Stargard Szczeciński) pozycja się nie zmieniła.

**Tabela 3. Zmiany w hierarchii migracyjno-osadniczej miast co najmniej subregionalnych w latach 1990–2014.**

Miasto	Liczba zameldowanej ludności (2014, tys.)	Praca migracyjna (1990–2014, w mln osobo*km)	Pozycja w kolejności pod względem atrakcyjności migracyjnej w pięcioletnich podokresach					Zmiana pozycji w latach 1990–2014
			1990–1994	1995–1999	2000–2004	2005–2009	2010–2014	
Warszawa	1765	59,2	1	1	1	1	1	0
Kraków	762	18,5	4	3	2	3	3	1
Łódź	706	9,5	9	7	8	8	8	1
Wrocław	634	19,3	2	2	3	2	2	0
Poznań	546	15,8	6	4	4	4	5	1
Gdańsk	461	14,9	5	6	6	5	4	1
Szczecin	407	13,8	3	5	5	6	6	-3
Bydgoszcz	358	6,8	11	12	10	11	9	2
Lublin	342	6,8	14	9	9	9	11	3
Katowice	302	6,7	7	11	13	15	14	-7
Białystok	295	6,2	16	10	11	12	10	6
Gdynia	248	9,8	10	8	7	7	7	3
Częstochowa	230	3,3	24	21	19	21	26	-2
Radom	217	2,5	30	30	31	31	33	-3
Sosnowiec	209	3,7	17	16	22	30	29	-12
Toruń	203	4,5	26	15	14	14	15	11
Kielce	199	2,8	34	26	24	25	25	9
Rzeszów	185	3,4	28	25	21	20	16	12
Gliwice	184	4,4	13	17	16	18	23	-10
Zabrze	177	4,5	8	14	25	33	36	-28
Olsztyn	174	5,1	19	13	12	13	13	6
Bielsko-Biała	173	4,6	12	18	17	16	18	-6
Bytom	172	3,3	15	20	34	37	35	-20
Ruda Śląska	141	2,1	20	34	64	70	71	-51
Rybnik	140	2,2	23	39	42	45	46	-23
Tychy	129	2,4	21	32	38	43	40	-19
Gorzów Wielkopolski	124	3,0	31	23	26	22	20	11
Dąbrowa Górnicza	123	3,0	18	19	33	41	42	-24
Elbląg	122	2,4	35	29	31	34	37	-2
Płock	122	1,8	45	43	39	42	45	0
Opole	120	3,1	25	24	23	27	21	4
Zielona Góra	119	3,0	37	27	20	19	19	18

Miasto	Liczba zameldowanej ludności (2014, tys.)	Praca migracyjna (1990–2014, w mln osobo*km)	Pozycja w kolejności pod względem atrakcyjności migracyjnej w pięcioletnich podokresach					Zmiana pozycji w latach 1990–2014
			1990–1994	1995–1999	2000–2004	2005–2009	2010–2014	
Wałbrzych	117	1,7	41	46	52	63	48	-7
Włocławek	114	1,5	56	42	51	65	68	-12
Tarnów	111	1,5	59	48	53	59	63	-4
Chorzów	110	2,2	27	36	40	51	44	-17
Koszalin	109	3,5	22	22	18	17	17	5
Kalisz	103	1,3	66	61	62	62	60	6
Legnica	101	1,9	42	37	48	46	39	3
Grudziądz	97	1,7	40	47	57	48	52	-12
Jaworzno	93	1,0	64	68	104	121	102	-38
Słupsk	93	2,6	32	33	27	29	30	2
Jastrzębie-Zdrój	91	2,0	29	38	43	53	58	-29
Nowy Sącz	84	1,4	62	60	59	54	69	-7
Jelenia Góra	81	2,4	38	28	35	32	32	6
Siedlce	77	1,4	70	53	49	61	70	0
Konin	77	1,0	80	80	77	86	96	-16
Piotrków Trybunalski	76	0,8	109	111	109	101	100	9
Mysłowice	75	1,3	39	72	87	100	106	-67
Suwałki	69	1,6	44	49	45	58	54	-10
Siemianowice Śląskie	69	1,1	58	70	103	131	109	-51
Zamość	65	1,5	55	50	56	60	73	-18
Chełm	65	1,4	63	51	55	55	72	-9
Leszno	65	1,2	74	77	63	67	80	-6
Przemyśl	63	1,5	48	55	47	64	74	-26
Łomża	63	1,1	75	74	75	92	95	-20
Żory	62	1,2	54	57	76	91	92	-38
Biała Podlaska	57	1,2	69	63	71	76	81	-12
Piekary Śląskie	57	0,6	110	179	242	230	194	-84
Ostrołęka	53	0,9	98	81	81	96	111	-13
Świętochłowice	51	0,8	68	102	151	176	229	-161
Skierniewice	49	0,8	100	118	91	125	133	-33
Tarnobrzeg	48	0,7	90	123	145	134	172	-82
Krosno	47	0,7	128	119	132	106	136	-8
Świnoujście	41	2,7	33	30	29	23	27	6
Sopot	38	1,3	78	54	58	66	67	11

Czynnikiem, który mógłby w znacznym stopniu wpłynąć na zmiany liczby ludności, jest silniejszy wzrost imigracji zagranicznej. Jest to w chwili obecnej jedyny realny sposób powstrzymania niekorzystnych procesów społeczno-demograficznych, związanych m.in. z prognozowanymi niedoborami na rynkach pracy. Zjawisko to jest pożądane, o ile imigranci mogą podlegać asymilacji i integracji kulturowej. Dotychczasowe obserwacje są obiecujące, gdyż główna fala napływu migrantów zarobkowych pochodzi z krajów b. ZSRR, w tym zwłaszcza Ukrainy, często mających polskie korzenie. Według oficjalnych danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w latach 2012–2014 wydawano 391–436 tys. pozwoleń na pracę rocznie (z tendencją rosnącą), w zdecydowanej większości dotyczących obywateli Ukrainy (95–98%), a nieoficjalne szacunki z początku 2018 roku mówią nawet o niemal 1–2 mln pracujących. Może to być istotne uzupełnienie przewidywanych ubytków demograficznych, a ze względu na bliskość geograficzną – korzystne dla systemu osadniczego Polski Wschodniej, najbardziej zagrożonego wyludnieniem miast. Zwłaszcza, że jak wskazują dotychczasowe obserwacje, imigranci z Ukrainy podejmują pracę także w mniejszych miastach. Taki model imigracji byłby zasadniczo odmienny od spotykanego w Europie Zachodniej, który dotyczy w pierwszej kolejności największych aglomeracji, zarówno ich obszarów centralnych, jak i przedmieść.

*Od przelomu do 1989 roku do momentu wejścia do UE Polska miała do czynienia ze stopniowo rosnącą koncentracją siedzib największych spółek w stolicach województw.*

*W przypadku siedzib spółek zatrudniających co najmniej 250 osób, miastami w najgorszej sytuacji są Łódź, Szczecin, Zielona Góra, Opole i Gdańsk.*

*Istotny spadek znaczenia w całym okresie odnotowały miasta stojące na czele powiatów grodzkich. Podczas gdy jeszcze w roku 1994 koncentrowały one 11,6% siedzib największych 500 spółek, w roku 2014 było to już tylko 7,6%.*

## **Koncentracja i dekoncentracja funkcji zarządzania gospodarczego, czyli znaczenie gospodarczych funkcji decyzyjno-kontrolnych**

W polaryzacyjny model rozwoju Polski, który obserwujemy w ostatnich latach, wpisuje się także lokalizacja decyzyjnych funkcji kontrolnych, czyli siedzib największych przedsiębiorstw, decydujących o olbrzymich środkach inwestycyjnych, zatrudnieniu itd. Dostępne dane wskazują na pogłębianie się różnicy pomiędzy największymi ośrodkami a pozostałą częścią kraju. Tymczasem w procesach przekształceń gospodarki szczególne znaczenie ma rozwój najsilniejszych przedsiębiorstw, tworzących poprzez lokalizację swoich siedzib trzon gospodarczych funkcji kontrolnych poszczególnych ośrodków. Wynika to z faktu, że w warunkach rynkowych są one głównymi podmiotami organizującymi przestrzeń, gdyż poprzez decyzje inwestycyjne i lokalizacyjne determinują przyszłość społeczno-gospodarczą całych regionów.

W układach regionalnych i lokalnych istnienie dużego przedsiębiorstwa ma bowiem dominujący wpływ nie tylko na miejscowy PKB, wysokość podatków czy sytuację na rynku pracy, ale także na szereg innych zagadnień społecznych i politycznych. Przykładowo istnienie siedziby dużego przedsiębiorstwa oznacza m.in. napływ wysoko wykwalifikowanej kadry, kreowanie wizerunku poprzez podnoszenie prestiżu miejscowości i regionu oraz częsty udział przedstawicieli biznesu we władzach lokalnych, a stąd bezpośredni wpływ np. na politykę zagospodarowania przestrzennego. W rezultacie umiejscowienie w konkretnej miejscowości siedzib największych firm ma bardzo istotne znaczenie miastotwórcze. Można zidentyfikować następujące role wynikające z istnienia gospodarczej funkcji kontrolnej w danej miejscowości:

- rola gospodarcza, najbardziej złożona, która polega przede wszystkim na różnym udziale w tworzeniu miejscowego PKB i odprowadzaniu podatków, w zależności od posiadania (lub nie) oddziałów zamiejscowych, filii, itp. Posiadanie oddziałów zamiejscowych jest charakterystyczne m.in. dla dużych przedsiębiorstw sektora usługowego, zwłaszcza w bankowości. Rolą gospodarczą jest też udział w inwestycjach oraz efekt mnożnikowy, polegający w tym przypadku na tendencji do koncentracji działalności w regionie oddziaływania siedziby dużego przedsiębiorstwa (m.in. obsługa finansowa, prawna i logistyczna, doradztwo gospodarcze itp.);
- rola społeczna, w której można wydzielić dwie grupy ściśle powiązanych ze sobą zagadnień: wynikające z aspektów gospodarczych (np. wpływ na stopę bezrobocia, migracje związane z przyciąganiem wysoko kwalifikowanej kadry) oraz polegające na kreowaniu wizerunku poprzez podnoszenie prestiżu miejscowości i regionu, co wprost przekłada się np. na atrakcyjność inwestycyjną;
- rola polityczna, konsekwencją której jest często udział przedstawicieli biznesu we władzach lokalnych i tym samym realny wpływ przedsiębiorstwa na administrację lokalną oraz zarządzanie miejscowością i regionem.

W Polsce przełom polityczny roku 1989 zapoczątkował intensywne przekształcanie dotychczasowej lub tworzenie nowej struktury przestrzennej funkcji decyzyjno-kontrolnych. W okresie przed wejściem Polski do UE można wyróżnić trzy etapy procesów lokalizacji gospodarczych funkcji kontrolnych. Pierwszy etap charakteryzował się dezintegracją pionową, w którym rozpadowi uległa dotychczasowa struktura przestrzenna gospodarczych funkcji kontrolnych, podporządkowanych głównie władzy państwowej. Sieć ośrodków zarządzania zmieniła lokalizację, ponieważ likwidacji uległa część bezpośredniej podległości od zarządu instytucji centralnych, a więc nastąpiło uniezależnienie się. W niektórych rodzajach działalności, np. w handlu, miało to miejsce już w pierwszym roku transformacji. Wymienić tu można zwłaszcza państwowe sieci handlu hurtowego.

Drugi etap wyróżniał się z kolei dezintegracją poziomą, w której duże, monopolistyczne przedsiębiorstwa dzieliły się na mniejsze, często wskutek celowych zabiegów, wynikających z polityki gospodarczej, w tym deregulacji (np. w transporcie). Równocześnie wskutek tworzenia się nowych rynków w „uwolnionej” gospodarce oraz napływu kapitału zagranicznego powstawały nowe podmioty gospodarcze lub silnie wzrastały już istniejące. Proces ten dotyczył niemal wszystkich działalności, zwłaszcza handlu, a w ostatnim okresie transformacji (czas przed przystąpieniem Polski do UE) także transportu. Na lokalizacji zarządów zyskiwały wszystkie ośrodki, w największym stopniu rozwinięte obszary metropolitalne i powiatowe miasta grodzkie, mające korzystne cechy dla lokalizacji przemysłu i funkcji związanych z organizacją transportu. W tym kontekście wymienić można np. przedsiębiorstwa PKS.

Wreszcie trzeci etap procesów lokalizacji gospodarczych funkcji kontrolnych bazował na integracji poziomo-pionowej (integracji poziomej i konsolidacji pionowej), w którym nastąpiła konsolidacja rynkowa wokół największych podmiotów. Wynikała ona albo z celowej polityki gospodarczej (sektor paliwowo-energetyczny – wraz z górnictwem), albo z naturalnej koncentracji, powodowanej prawami rynku, w tym osięgania przewagi monopolistycznej. Integracja pozioma i konsolidacja pionowa dotyczyła w największym stopniu sfery handlu, finansów i energetyki. Dla lokalizacji siedzib zarządów oznaczało to wzrost znaczenia najwyższych szczebli administracyjno-osadniczych, zwłaszcza Warszawy, a wyjątkowo innych miast, np. Płocka (połączenie rafinerii z Centralą Produktów Naftowych).

Na podkreślenie zasługuje silny wpływ kapitału zagranicznego na umiejscowienie siedzib przedsiębiorstw, zwłaszcza w okresie transformacji społeczno-gospodarczej (tj. do 2004). Polityka przedsiębiorstw zagranicznych polegała na skupowaniu prywatyzowanych zakładów i stopniowym przejmowaniu rynków. Stąd

w pierwszej fazie kapitał zagraniczny utrzymywał istniejącą strukturę przestrzenną funkcji kontrolnych. Po pewnym czasie przedsiębiorstwa podlegały połączeniom, zwłaszcza w sektorze bankowym. W ten sposób kapitał zagraniczny, poprzez umiejscawianie polskich central głównie w Warszawie, a ponadto w kilku innych dobrze rozwiniętych aglomeracjach, przyczyniał się do wzrostu koncentracji przestrzennej siedzib zarządów. Dopiero w ostatnim etapie transformacji (po roku 2000) firmy zagraniczne zwiększyły zainteresowanie inwestycjami typu *greenfield*, jednak i w tym przypadku w decyzjach lokalizacyjnych preferowano największe metropolie. Pojawiły się też inwestycje poza tymi obszarami, głównie wzdłuż istniejących lub projektowanych tras szybkiego ruchu oraz w niektórych ośrodkach powiatowych. Pod koniec okresu transformacji w jeszcze większym stopniu uwidoczniła się nieproporcjonalność powiązań ekonomicznych, w tym kapitałowych. Według badań

**Tabela 4. Największe przedsiębiorstwa działające w Polsce w roku 2004 i 2016**

<b>Nr</b>	<b>2004 rok</b>		
	<b>nazwa</b>	<b>siedziba</b>	<b>przychody (mld zł)</b>
1	Polski Koncern Naftowy Orlen	Płock	33,7
2	Telekomunikacja Polska	Warszawa	18,3
3	PZU	Warszawa	15,4
4	Polskie Sieci Elektroenergetyczne	Warszawa	15,3
5	Metro Group w Polsce	Warszawa	11,6
6	Grupa Lotos	Gdańsk	8,4
7	PGNiG	Warszawa	8,3
8	Kompania Węglowa	Katowice	7,6



<b>Nr</b>	<b>2004 rok</b>		
	<b>nazwa</b>	<b>siedziba</b>	<b>przychody (mld zł)</b>
9	Polskie Huty Stali	Katowice	7,4
10	PKO BP	Warszawa	7,4

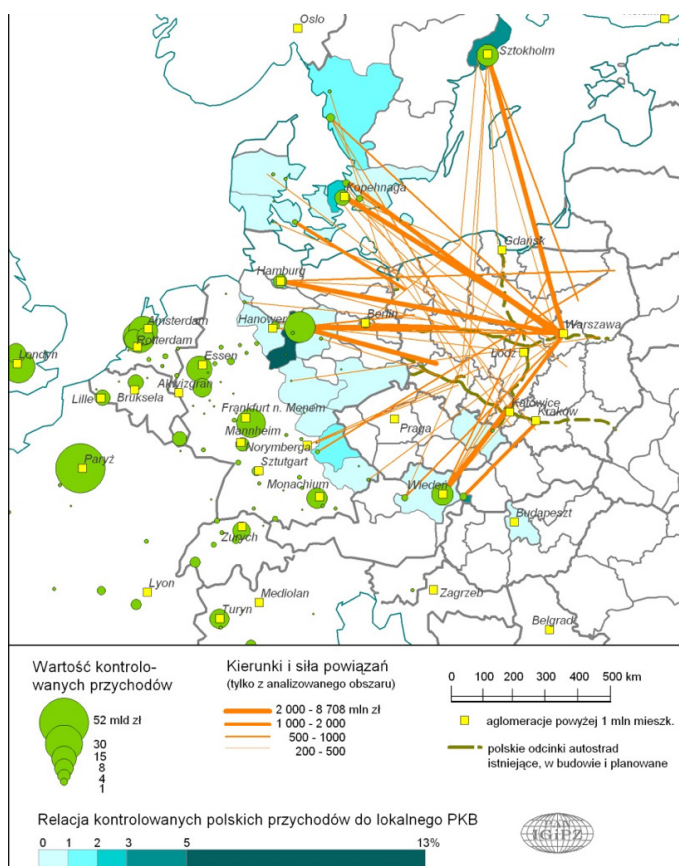
<b>Nr</b>	<b>2016 rok</b>		
	<b>nazwa</b>	<b>siedziba</b>	<b>przychody (mld zł)</b>
1	Polski Koncern Naftowy Orlen	Płock	79,6
2	Jeronimo Martins Polska	Kostrzyn	43,5
3	PGNiG	Warszawa	33,2
4	PGE Polska Grupa Energetyczna	Warszawa	28,1
5	PZU	Warszawa	23,8
6	Eurocash	Poznań	21,2
7	Grupa Lotos	Gdańsk	20,9
8	KGHM Polska Miedź	Lubin	19,2
9	Tauron Polska Energia	Katowice	17,6
10	FCA Poland	Bielsko-Biała	14,4

Źródło: na podstawie Lista 500 dziennika „Rzeczpospolita”

obrazujących stan z lat 2004–2005, w układzie międzynarodowym Warszawa zajmowała pozycję dominującą i była hubem: z jednej strony gromadziła wiązki powiązań właścicielskich z zagranicy, a następnie kontrolowała inne ośrodki. Rola innych miast była stosunkowo mała – nie wykształciły one między sobą istotniejszych powiązań. Przy tym wiązki kontroli właścicielskiej przychodziły

do ośrodków pozawarszawskich w większym stopniu z zagranicy. Związki te dla Poznania, Krakowa, Wrocławia czy Trójmiasta często były silniejsze z ośrodkami zachodniej Europy, gdzie zlokalizowane są zarządy spółek-matek (Londyn, Rotterdam, Amsterdam, Paryż, Wiedeń, Zagłębie Ruhry), niż ze stolicą Polski. Innymi słowy, występowało silne uzależnienie od ośrodków dyspozycyjnych w Europie Zachodniej. Sformułowano więc wniosek, że w przypadku gospodarczych funkcji kontrolnych oznaczało to rozpad hierarchii i spójności wewnątrz krajowej na rzecz powiązań sieciowych w układzie międzynarodowym (Śleszyński 2008a).

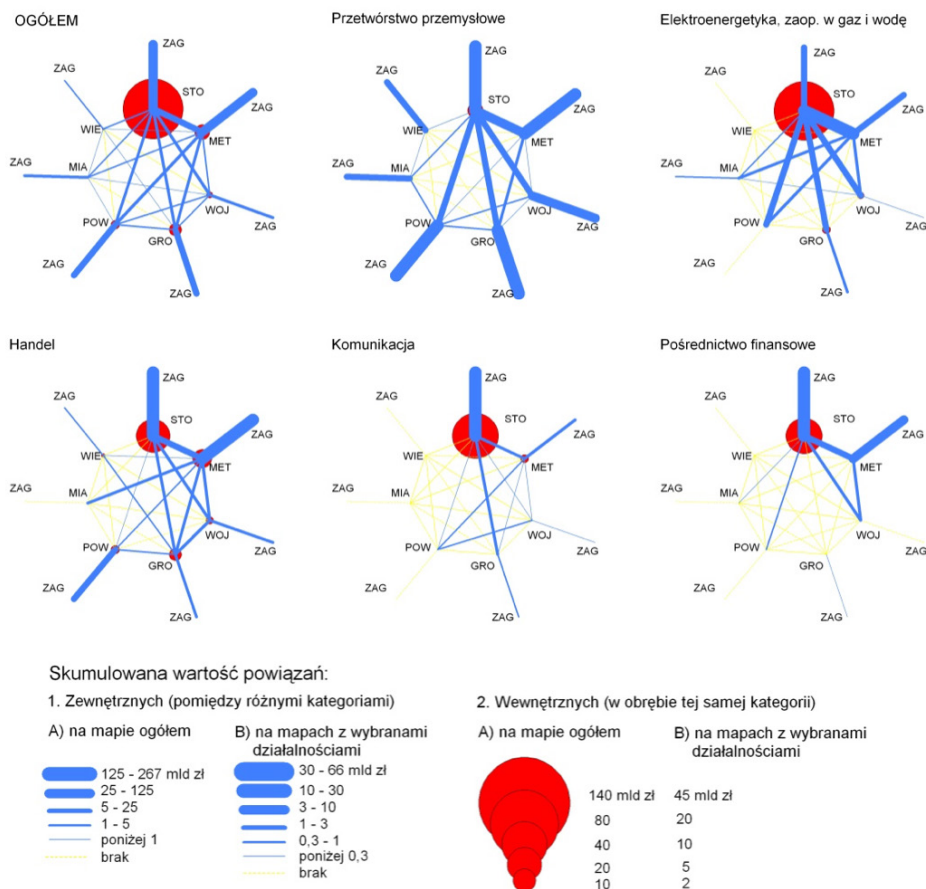
### Rycina 13. Kontrola właścicielska polskich ośrodków zarządzania gospodarczego przez najbliższe ośrodki zagraniczne (Szwecja, Dania, Niemcy, Czechy, Słowacja, Austria)\*



Źródło: P. Śleszyński, 2007a

\* Pomarańczowe linie pokazują, skąd pochodzi akcjonariat (obszar Europy Środkowo-Wschodniej), a grubość tych linii oznacza większy lub mniejszy udział w akcjonariacie przemnożony przez przychody firmy, w której kapitał zagraniczny ma udział.

## Rycina 14. Modele powiązań właścicielskich pomiędzy różnymi kategoriami miast i miejscowości w Polsce na tle otoczenia zagranicznego w 2005 roku według różnych rodzajów działalności\*



Źródło: P. Śleszyński, 2007a

\* Diagramy skonstruowano w ten sposób, że najpierw przypisano przedsiębiorstwa do 8 kategorii miast i obszarów według lokalizacji siedziby zarządu. Następnie wszystkie powiązania akcjonariatu tych firm przyporządkowano do możliwych kombinacji (8 x 8). Czerwone koła pokazują wartość powiązań właścicielskich akcjonariatu w obrębie tej samej kategorii, a niebieskie – pomiędzy różnymi kategoriami.

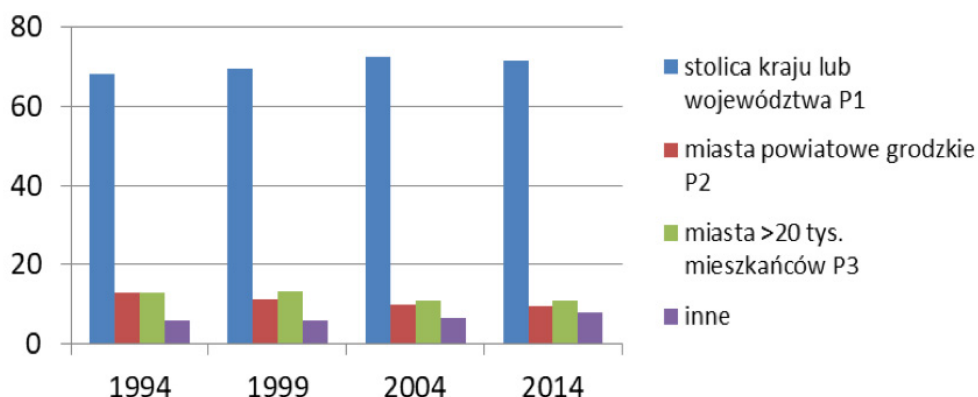
Skróty kategorii administracyjno-osadniczych miast, miejscowości i obszarów: ZAG – zagranica; STO – stolica kraju (Warszawa); MET – pozostałe ośrodki metropolitalne w Polsce; WOJ – pozostałe ośrodki wojewódzkie; GRO – pozostałe ośrodki powiatowe grodzkie; MIA – pozostałe miasta; WIE – miejscowości wiejskie. Wiązki kontroli właścicielskiej (kolor niebieski) przychodzą do ośrodków pozawarszawskich w większym stopniu z zagranicy niż z wyższych szczebli hierarchicznych, w tym z Warszawy. W przypadku gospodarczych funkcji kontrolnych oznacza to rozpad hierarchii i spójności wewnątrz krajowej na rzecz powiązań sieciowych w układzie międzynarodowym.

## Zmiany lokalizacji siedzib 500 największych spółek

Od przełomu do 1989 roku do momentu wejścia do UE Polska miała do czynienia ze stopniowo rosnącą koncentracją siedzib największych spółek w stolicach województw. Istotny spadek znaczenia w całym okresie odnotowały natomiast współczesne miasta powiatowe grodzkie. W roku 1994 koncentrowały one 11,6% siedzib największych 500 spółek. W roku 1999 udział ten spadł do 9,6%, w roku 2004 – do zaledwie 7,2%, by w roku 2014 nieznacznie wzrosnął do 7,6%. Według podziału FUA (wraz ze strefami podmiejskimi) był to systematyczny spadek, z poziomu 13,0 do 9,6%. Silny spadek wystąpił zwłaszcza po 1999 roku, co stanowi kolejny poważny dowód na istotne skutki reformy administracyjnej.

Miasta liczące ponad 20 tys. mieszkańców (w roku 2014) w całym badanym okresie (1994–2014) notowały spadek, zarówno w rdzeniach (z 17,0% do 13,0%), jak też licząc ze strefami podmiejskimi (z 13,0% do 10,8%). Również w ich przypadku najsilniejszy regres miał miejsce po reformie administracyjnej 1999 roku. Co ciekawe, kategorią miast, która nieznacznie zyskała w analizowanym okresie, były ośrodki liczące 5–20 tys. mieszkańców – ich udział wzrósł z 7,2% do 8,8%.

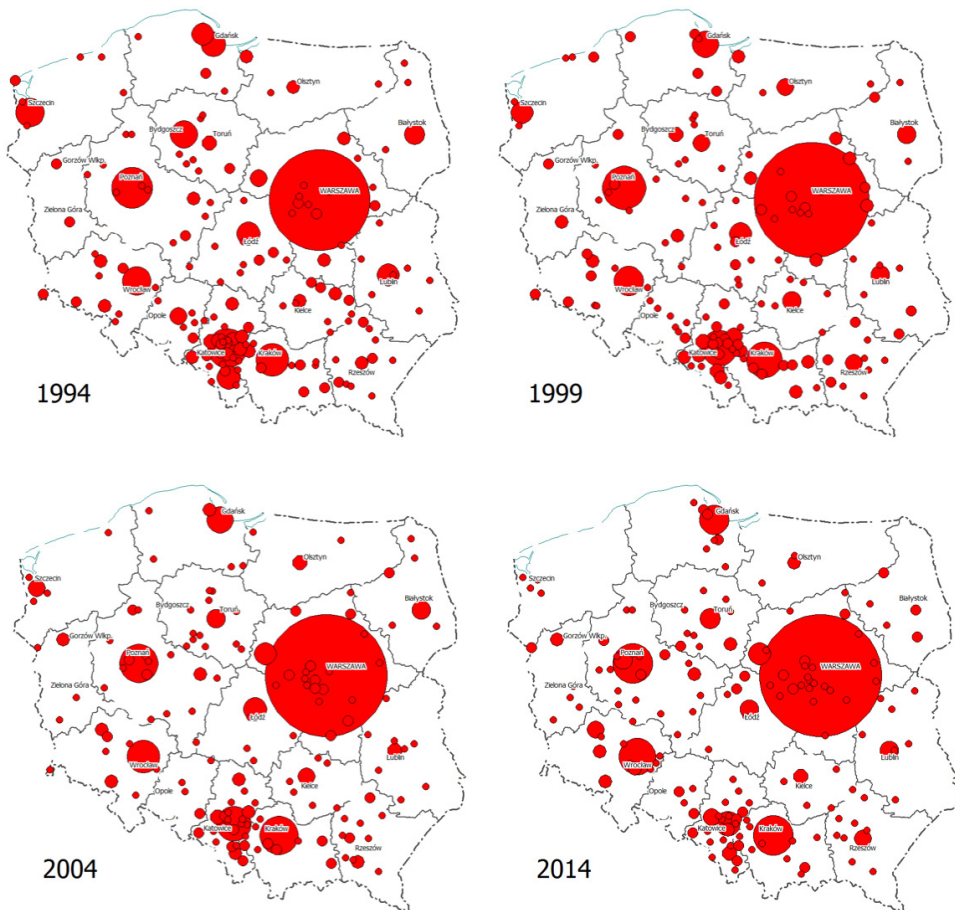
### Rycina 15. Zmiany w koncentracji siedzib największych 500 spółek w latach 1994–2014 (w układzie FUA)



Źródło: na podstawie Lista 500 i 2000 dziennika „Rzeczpospolita”

Bardziej szczegółową analizę przedstawiono na mapach (ryc. 16). Widać tutaj charakterystyczną hipertrofię Warszawy, mającą w całym okresie tendencję do powolnego, choć systematycznego powiększania się. Następował spadek znaczenia Szczecina i innych miast Wybrzeża (Świnoujście, Koszalin, Kołobrzeg, Słupsk, Gdynia) oraz Dolnego Śląska (głównie Sudetów). Z drugiej strony przybywało ośrodków, np. na Podlasiu i w Lubuskiem. Zmiany te dowodzą silnego różnicowania się lokalizacji funkcji kontrolnych.

**Rycina 16. Lokalizacja siedzib spółek w latach 1994–2014**



Źródło: na podstawie Lista 500 i 2000 dziennika „Rzeczpospolita”

Analiza siedzib największych firm pod względem zatrudnienia potwierdza wyniki uzyskane na podstawie Listy 500 (tab. 4). W latach 1995–2014 udział Warszawy wzrósł z poziomu 10,8% do 17,3%. Stolice nowych województw w zasadzie utrzymały stan posiadania (35,6% w roku 2014 wobec 36,3% w roku 1995). Silniejsze spadki dotyczyły miast znajdujących się na niższych szczeblach hierarchii administracyjno-osadniczej.

**Tabela 5. Zmiany koncentracji siedzib podmiotów zatrudniających 250 i więcej osób w Polsce według kategorii miast w latach 1995–2014 (według 5-letnich okresów, nawiązujących m.in. do reformy administracyjnej i wejścia Polski do UE)**

Nazwa	Rok (udział wśród wszystkich przedsiębiorstw w %)					Zmiana (%)			
	1995	1999	2004	2009	2014	1995–1999	1999–2004	2004–2014	1995–2014
Stolica kraju	10,8	14,3	16,0	17,3	17,3	35,9	-3,6	4,4	37,1
Stolica województwa	36,3	35,3	34,7	35,6	35,6	-0,1	-15,6	-5,0	-19,8
Miasta powiatowe grodzkie	12,9	11,8	11,3	10,9	10,9	-5,6	-17,9	-15,6	34,2
Miasta >20 tys. mieszkańców	19,4	19,1	18,2	15,6	15,6	1,5	-18,2	-25,7	-35,4
Miasta 5–20 tys. mieszkańców	14,3	13,3	12,7	11,8	11,8	-4,3	-17,9	-18,2	-34,8
Miasta <5 tys. mieszkańców	1,5	1,4	2,0	2,1	2,1	-7,1	23,1	-8,8	3,6
Łączna liczba podmiotów > 249 pracujących w danym roku	5 508	5 672	4 867	4 881	4 481				

Źródło: na podstawie danych GUS (REGON)

W przypadku siedzib spółek zatrudniających co najmniej 250 osób miastami w najgorszej sytuacji są Łódź, Szczecin, Zielona Góra, Opole i Gdańsk (tab. 5). W niektórych z tych ośrodków w okresie 1995–2014 spadek wyniósł ponad 40%. Spośród obecnych miast wojewódzkich spadek nie dotyczył jedynie Poznania i Torunia.

W ponad 40 miastach subregionalnych (wliczając w to konurbacje) wzrost wystąpił jedynie w kilku ośrodkach (Gliwice, Tychy, Jastrzębie-Zdrój, Leszno, Skierniewice, Sopot). Spadki powyżej połowy siedzib zanotowały Chełm, Jelenia Góra, Rybnik, Siedlce, Słupsk, Bytom, Łomża, Tarnobrzeg, Świnoujście i Zamość. Pomijając okres transformacji i restrukturyzacji, po 2004 roku szczególnie szybka likwidacja siedzib dotyczyła pięciu ostatnio wymienionych miast.

Należy podkreślić, że zmiana liczby siedzib w danym mieście nie musi oznaczać likwidacji danego podmiotu. Może być ona również spowodowana zmniejszeniem liczby pracowników w związku z restrukturyzacją. Innym powodem zmniejszania się liczby siedzib może być wchłanianie podmiotów przez inne (fuzje, przejęcia, itp.). Jednak w zasadzie we wszystkich przypadkach oznaczać to powinno spadek znaczenia danego miasta w hierarchii osadniczej, a z gospodarczego punktu widzenia – zazwyczaj spadek dochodów miasta, zarówno wskutek likwidacji miejsc pracy, jak też utraty bazy podatkowej.

Podsumowując, w analizowanym okresie występowała koncentracja decyzyjnych funkcji kontrolnych na wyższych szczeblach hierarchii osadniczej, co skutkowało jej silnym różnicowaniem się. W grupie największych polskich miast najbardziej niekorzystne zmiany dotknęły zwłaszcza Szczecina i Łodzi. Kluczowy wpływ dla opisywanego procesu miała jednak reforma administracyjna z roku 1999, która spowodowała pogłębienie się regresywnych tendencji w procesach lokalizacji spółek w miastach powiatowych grodzkich (wcześniej głównie wojewódzkich). W całym okresie 1995–2014 liczba największych podmiotów (powyżej 249 pracujących) spadła tam o 37%, podczas gdy w tym samym czasie w „nowych” miastach wojewódzkich było to „tylko” 14%, a w miastach powiatowych – 18%. Dowodzi to szczególnie niekorzystnych zjawisk w miastach średnich (zgodnie z definicją przyjętą w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju są to miasta poniżej stolicy województwa i powyżej 20 tys. mieszkańców). Innym charakterystycznym procesem



**Tabela 5. Zmiany lokalizacji siedzib podmiotów zatrudniających 250 i więcej osób w miastach co najmniej subregionalnych w latach 1995–2014**

Miasto	Liczba zameldowanej ludności (2014, tys.)	Typ administracyjny (A – stolica kraju, B – stolica województwa, C – miasto powiatowe grodzkie)	Liczba siedzib podmiotów powyżej 249 pracujących				
			1995	1999	2004	2009	2014
Warszawa	1765	A	596	810	781	843	817
Kraków	762	B	207	208	195	206	191
Łódź	706	B	175	155	145	123	124
Wrocław	634	B	172	178	143	166	156
Poznań	546	B	159	158	160	179	161
Gdańsk	461	B	124	115	99	89	88
Szczecin	407	B	107	98	72	69	62
Bydgoszcz	358	B	91	85	77	77	63
Lublin	342	B	81	86	71	75	67
Katowice	302	B	131	125	101	115	106
Białystok	295	B	77	64	55	57	53
Gdynia	248	C	52	50	45	53	49
Częstochowa	230	C	67	51	42	43	38
Radom	217	C	45	37	31	28	24
Sosnowiec	209	C	35	42	36	29	24
Toruń	203	B	43	53	44	45	44
Kielce	199	B	61	64	51	56	50
Rzeszów	185	B	56	64	47	55	49
Gliwice	184	C	48	54	47	58	52
Zabrze	177	C	36	42	35	28	28
Olsztyn	174	B	43	52	41	40	37
Bielsko-Biała	173	C	55	55	53	55	47
Bytom	172	C	37	39	26	13	10
Ruda Śląska	141	C	20	22	9	16	15
Rybnik	140	C	28	26	17	17	14
Tychy	129	C	19	23	20	29	25
Gorzów Wielkopolski	124	B	31	33	29	20	21
Dąbrowa Górnicza	123	C	28	29	23	20	17
Elbląg	122	C	26	25	21	19	16
Płock	122	C	30	31	35	31	27
Opole	120	B	52	52	37	36	35
Zielona Góra	119	B	36	34	25	28	21

Miasto	Liczba zameldowanej ludności (2014, tys.)	Typ administracyjny (A – stolica kraju, B – stolica województwa, C – miasto powiatowe grodzkie)	Liczba siedzib podmiotów powyżej 249 pracujących				
			1990–1994	1995–1999	2000–2004	2005–2009	2010–2014
Wałbrzych	117	C	29	25	23	20	17
Włocławek	114	C	28	28	27	20	19
Tarnów	111	C	26	29	23	24	19
Chorzów	110	C	26	22	20	15	17
Koszalin	109	C	29	30	20	23	19
Kalisz	103	C	25	24	22	16	16
Legnica	101	C	24	20	13	14	18
Grudziądz	97	C	23	18	14	20	18
Jaworzno	93	C	14	14	10	10	9
Słupsk	93	C	23	19	13	15	11
Jastrzębie-Zdrój	91	C	12	13	13	13	15
Nowy Sącz	84	C	18	22	14	15	14
Jelenia Góra	81	C	19	19	15	12	9
Siedlce	77	C	18	18	12	10	9
Konin	77	C	18	17	18	11	11
Piotrków Trybunalski	76	C	22	22	20	19	19
Mysłowice	75	C	12	8	11	8	11
Suwałki	69	C	13	11	8	9	5
Siemianowice Śląskie	69	C	12	11	5	7	7
Zamość	65	C	20	14	11	6	5
Chełm	65	C	12	13	9	7	6
Leszno	65	C	9	14	15	14	12
Przemyśl	63	C	23	18	9	15	13
Łomża	63	C	8	9	7	5	3
Żory	62	C	4	2	0	4	4
Biała Podlaska	57	C	9	13	7	6	5
Piekary Śląskie	57	C	5	8	3	4	3
Ostrołęka	53	C	11	12	7	7	7
Świętochłowice	51	C	7	6	2	3	4
Skierniewice	49	C	1	1	6	9	8
Tarnobrzeg	48	C	11	11	9	5	4
Krosno	47	C	17	16	11	17	13
Świnoujście	41	C	8	8	6	4	3
Sopot	38	C	5	6	5	7	6

Źródło: na podstawie danych GUS (REGON)

była dekoncentracja siedzib w obrębie kilku największych miejskich obszarów funkcjonalnych, czyli przenoszenie się siedzib zarządów do stref podmiejskich, względnie powstawanie firm na tych obszarach. Proces ten dotyczy przede wszystkim Warszawy, a w mniejszym stopniu Poznania i Gdańska (Trójmiasta).

Co jednak bardzo niepokojące, zróżnicowania pomiędzy miastami narastają, co prowadzi do dychotomii poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym transferów podatkowych. Obszary dobrze rozwinięte, związane z największymi aglomeracjami i niektórymi innymi regionami, zyskują w coraz większym stopniu, a obszary będące w stanie kryzysu – tracą. Charakterystyczny jest tu zwłaszcza przykład obszarów peryferyjnych, w tym także większych miast położonych w oddaleniu komunikacyjnym z centrum kraju (Szczecin). Nadmierna koncentracja i polaryzacja przestrzena, w szczególności w odniesieniu do największych firm, ma kluczowe znaczenie dla poprawy sytuacji w regionach. Brak możliwości zwiększenia skali działania, inwestycji, konkurencyjności przedsiębiorstw itd. przez poszczególne ośrodki miejskie oznacza bowiem brak bodźców prorozwojowych na obszarach peryferyjnych.

Należy podkreślić, że likwidacja siedziby dużego przedsiębiorstwa ma szczególne znaczenie w przypadku niższych szczebli hierarchii administracyjnej, nie tylko w kontekście „ucieczki” ważnego źródła dochodów podatkowych czy likwidacji miejsc pracy. Nie zachodzą bowiem także efekty mnożnikowe – zmniejsza się zapotrzebowanie na różnorodne usługi otoczenia biznesu, a miasto traci swoje przewagi konkurencyjne. Niekiedy problem ten jest istotny także w odniesieniu do wyższych szczebli administracyjnych, zwłaszcza wśród bardziej wyspecjalizowanych działalności, np. bankowości. Z powyższych powodów jest to zapewne jedna z ważniejszych przyczyn pogłębiania się polaryzacji społeczno-gospodarczej kraju.

Liczba ludności ma spaść w latach 2013–2050 z 38,5 do 34,0 mln mieszkańców, a więc o 4,5 mln, co stanowi blisko 12%.

Z aktualnych 12,6 mln mieszkańców miast powiatowych grodzkich ubędzie około 3 mln mieszkańców, a więc prawie 1/4 populacji. Znaczący ubytek, sięgający nawet połowy ludności, będzie dotyczył m.in. niektórych miast konurbacji katowickiej oraz Tarnowa.

Wraz z istotną zmianą struktury wieku powiększał się będzie dysonans między potrzebami społecznymi a siecią usług, zwłaszcza publicznych. Wraz z tym mogą zaistnieć strukturalne niedopasowania rynku pracy, związane z podażą osób o odpowiednich kwalifikacjach.

## **Regionalna specyfika problemów rozwojowych**

### **Delimitacja obszarów problemowych**

W 2016 roku dla potrzeb Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) wykonano delimitację obszarów problemowych (Śleszyński i in. 2017a). Delimitacja polegała na wyznaczeniu obszarów geograficznych, składających się z gmin, na których obserwuje się trudności w rozwoju społeczno-gospodarczym i zjawiska kryzysowe. Szczegółowe wskaźniki, które wykorzystano do tego celu, przedstawiono w tabeli 6, a wynikową mapę uzupełnioną o ośrodki osadnicze – na rycinie 17 (następna strona).

Warto zauważyć, że pięć województw koncentruje około 2/3 liczby gmin problemowych. Są to województwa: lubelskie, mazowieckie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i zachodniopomorskie. Najbardziej zwarte obszary problemowe znajdują się na terenach:

- Pomorza Środkowego, tj. pomiędzy Stargardem, Koszalinem, Słupskiem, Człuchowem i Wałczem;
- w północnej i północno-wschodniej Polsce, tj. na wschód i północ od Grudziądza (Pojezierze Ławskie oraz północne fragmenty Pojezierza Chełmińskiego);
- w okolicach Sierpca i Raciąga (północno-zachodnie Mazowsze – głównie Równina Raciąska);
- na północy Warmii i Mazur (przy granicy z obwodem kalininogradzkim);
- we wschodniej części Pojezierza Mazurskiego;

**Tabela 6. Wskaźniki wykorzystane do delimitacji obszarów problemowych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju**

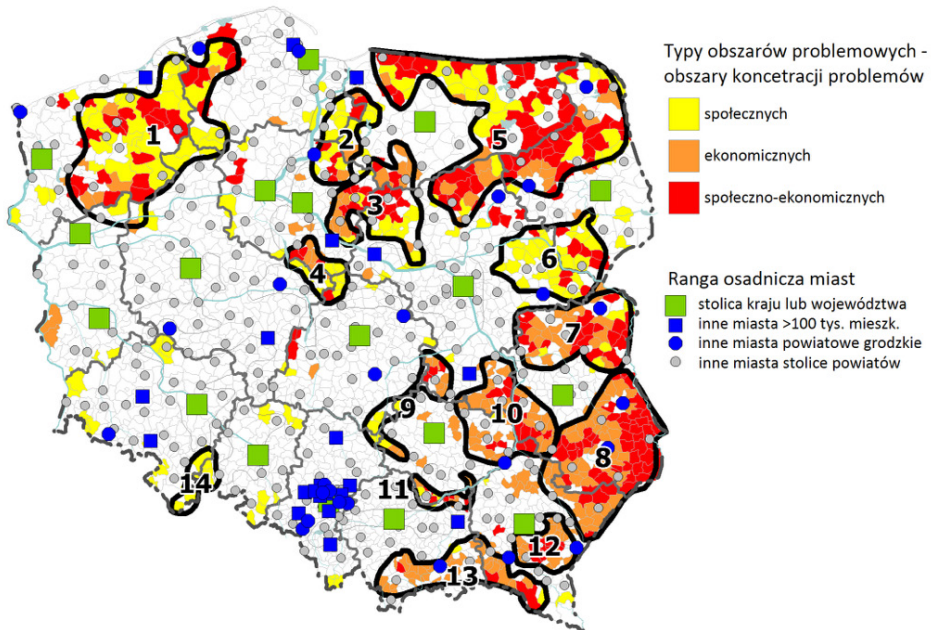
Nazwa ogólna wskaźnika	Miernik		Jednostka odniesienia	Okres referencyjny	Źródło danych
	Skrót	Nazwa			
Starość demograficzna	S1	udział osób w wieku poprodukcyjnym (60/65+)	gmina	2014	GUS (BDL)
Saldo migracji	S2	saldo zameldowań i wymeldowań na pobyt stały na 100 mieszkańców	gmina	2005–2014	GUS (BDL)
Wykształcenie ludności	S3	udział ludności w wieku 13 i więcej lat z wykształceniem wyższym	gmina	2011	GUS (NSP 2002+2011)
Poziom edukacji szkolnej	S4	średnie wyniki sprawdzianu w szkołach podstawowych	gmina	2010–2014	CKE
Ubóstwo dochodowe	S5	udział osób korzystających z pomocy społecznej wg kryterium dochodowego	gmina	2014	GUS (BDL)
Aktywność społeczna	S6	najwyższa frekwencja w ogólnopolskich wyborach powszechnych	gmina	2005–2015	PKW
Dostępność do usług	S7	syntetyczny wskaźnik dostępności czasowej do ośrodków usługowych różnego rzędu	gmina	2013	IGiPZ PAN
<b>Wskaźniki ekonomiczne</b>					
Ogólny poziom	E1	Produkt Krajowy Brutto na 1 mieszkańca rozwoju ekonomicznego (w stosunku do średniej krajowej)	subregion (72 jednostki)	2013	GUS (BDL)
Zaawansowana przedsiębiorczość	E2	Liczba podmiotów gospodarczych w usługach wyższego rzędu na 1000 mieszkańców	gmina	2014	GUS (BDL)
Zamożność samorządów	E3	Dochody własne budżetów gmin na 1 mieszkańca	gmina	2012–2014 (średnia)	GUS (BDL)
Zamożność mieszkańców i ich inwestycje	E4	Powierzchnia użytkowa mieszkań oddana do użytku na 1 mieszkańca	gmina	2010–2014	GUS (BDL)
Stopa bezrobocia	E5	Liczba bezrobotnych na 100 osób w wieku produkcyjnym	gmina	2014	GUS (BDL)
Dostępność przestrzenna	E6	Wskaźnik towarowej dostępności potencjałowej	gmina	2014	IGiPZ PAN
Urbanizacja	E7	Udział terenów zabudowanych	gmina	2013	GUS (BDL/GUGiK)

Źródło: Śleszyński i in. 2017a

- na Suwalszczyźnie;
- w Kotlinie Biebrzańskiej;
- na Równinie Kurpiowskiej;
- na środkowym Podlasiu (Wysoczyzna Siedlecka i Drohiczyńska wraz z doliną Bugu), i przedłużają się w stronę południowego Podlasia (okolice Białej Podlaskiej, Garb Włodawski, Równina Parczewska), a następnie biegną wzdłuż wschodniej granicy Polski, aż po Roztocze Wschodnie, obejmując znaczną część województwa lubelskiego;
- w województwie podkarpackim (Bieszczady, Beskid Niski, Pogórze Dynowskie);
- w Beskidzie Żywieckim;
- nad Pilicą;
- w Kotlinie Kłodzkiej i dolinie Nysy Kłodzkiej;
- w Górach Izerskich;
- na Kujawach i Wysoczyźnie Kłódawskiej.

### Rycina 17. Delimitacja obszarów problemowych (OP) w Polsce wykorzystana w SOR

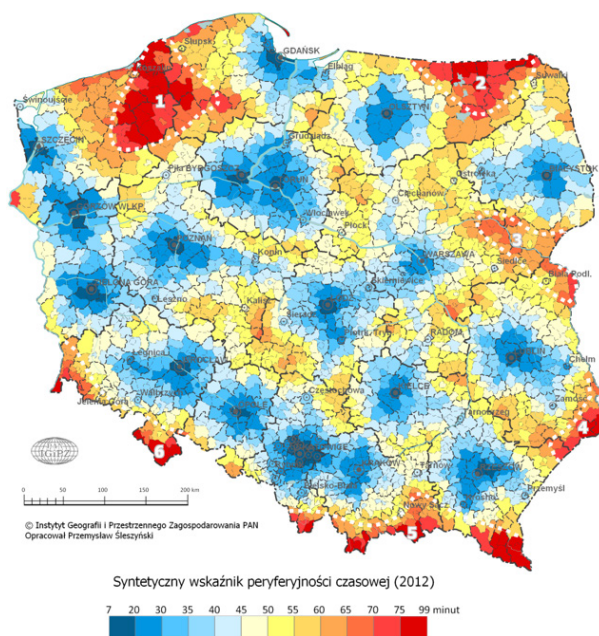
Oznaczenia OP: 1 – pomorski, 2 – powiślański, 3 – brodnicko-mławski, 4 – kujawski, 5 – północno-wschodni, 6 – podlaski, 7 – polesko-łukowski, 8 – lubelski, 9 – przysusko-piłicki, 10 – sandomiersko-świętokrzyski, 11 – kazimierski, 12 – strzyżowsko-dynowski, 13 – karpacki, 14 – kłodzki.



Źródło: Śleszyński i in. 2017b, zmodyfikowane

Mapa pokazuje też, że część obszarów problemowych wyraźnie dotyczy pograniczy województw. Te „peryferia wewnętrzne” wynikają z dużej odległości od stolic województw, będących „motorami” rozwoju swoich regionów (ryc. 17). Wysokie koszty dojazdu (ryc. 18) powodują, że przepływ pozytywnych bodźców staje się bardzo utrudniony lub niemożliwy.

**Rycina 18. Syntetyczny wskaźnik peryferyjności czasowej w 2012 roku według gmin. Oznaczenia peryferii (obszarów): 1 – środkowopomorska, 2 – mazurska, 3 – południowopodlaska, 4 – pobyżańska, 5 – karpacka, 6 – sudecka**



Źródło: Śleszyński 2016

## Typologia miast tracących funkcje społeczno-gospodarcze

W ramach SOR zaprezentowana została także analiza dotycząca miast średnich tracących funkcje gospodarcze, która wykazała silne różnicowanie się tej grupy ośrodków miejskich. Brano pod uwagę siedem następujących wskaźników:



1. Zmiana rejestrowanej liczby ludności (2004–2014), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik pośredni, pokazujący po części zmianę atrakcyjności osiedleńczej miasta, wywołanej m.in. spadkiem lub zbyt niskim wzrostem funkcji miejskich, decydujących o miejscach pracy, jakości życia, itp.

2. Prognoza liczby ludności GUS do 2035 roku w powiecie (wg danych zweryfikowanych przez autora, uwzględniających wpływ emigracji zagranicznej), w stosunku do średniej w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik pośredni, długofalowy, obrazujący kumulację różnych czynników przyrostu naturalnego i salda migracji w dłuższym okresie.

3. Zmiana liczby bezrobotnych (2004–2014), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik pośredni, ale bardzo silnie skorelowany z funkcjami gospodarczymi, gdyż liczba miejsc pracy (*à rebours* do liczby bezrobotnych) jest bezpośrednio związana z rozwojem funkcji różnego typu.

4. Zmiana dochodów własnych w budżetach gmin (2004–2014), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik pośredni, ale bardzo silnie skorelowany z funkcjami gospodarczymi, gdyż obrazuje kondycję gospodarczą przedsiębiorstw, dochody ludności (głównie z wynagrodzeń), podatki lokalne itp.

5. Zmiana liczby udzielonych noclegów (2004/2005–2013/2014), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik bezpośredni, dotyczący szeroko rozumianej funkcji turystycznej. Co ciekawe, z punktu widzenia celów niniejszej analizy wskaźnik ten jest szczególnie interesujący nie ze względu na „typową” turystykę wypoczynkową, ale z powodu identyfikacji rozwoju funkcji egzogenicznych, polegających na większej wymianie (cyrkulacji) osób z powodów imprez masowych, podróży biznesowych itp.

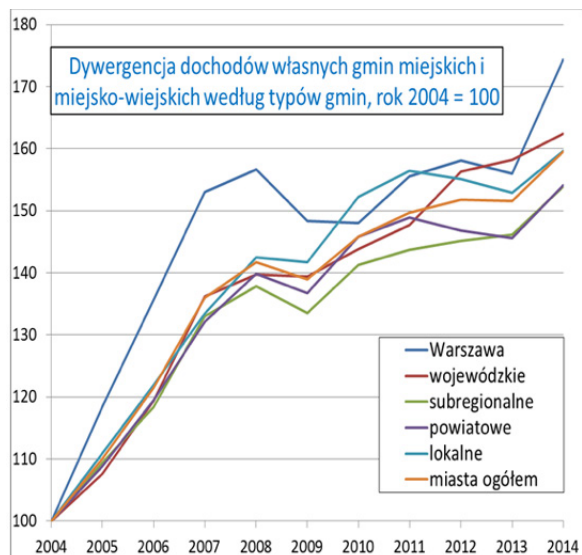
6. Zmiana liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (2004–2014), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym

okresie. Jest to wskaźnik bezpośredni, dotyczący struktury gospodarczej, mający jednak ograniczenia ze względu na nieściśności w ewidencji. W przyszłości korzystniejsze byłoby oparcie się na danych izb skarbowych.

7. Zmiana liczby siedzib największych spółek wg Listy 2000 Rzeczypospolitej (2004–2013), w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie. Jest to wskaźnik bezpośredni, dotyczący niezwykle ważnej funkcji miastotwórczej: decyzyjno-kontrolnej.

Niektóre z cech przedstawiono na rycinach (ryc. 19 i 20). Natomiast wyniki (ryc. 21) wyraźnie wskazują na tracenie dystansu przez mniejsze ośrodki (kolor czerwony) i umacnianie się większych miast (kolor niebieski).

### Rycina 19. Dywergencja dochodów własnych budżetów gmin miast (gmin miejskich i miejsko-wiejskich) w podziale na kategorie osadniczo-administracyjne

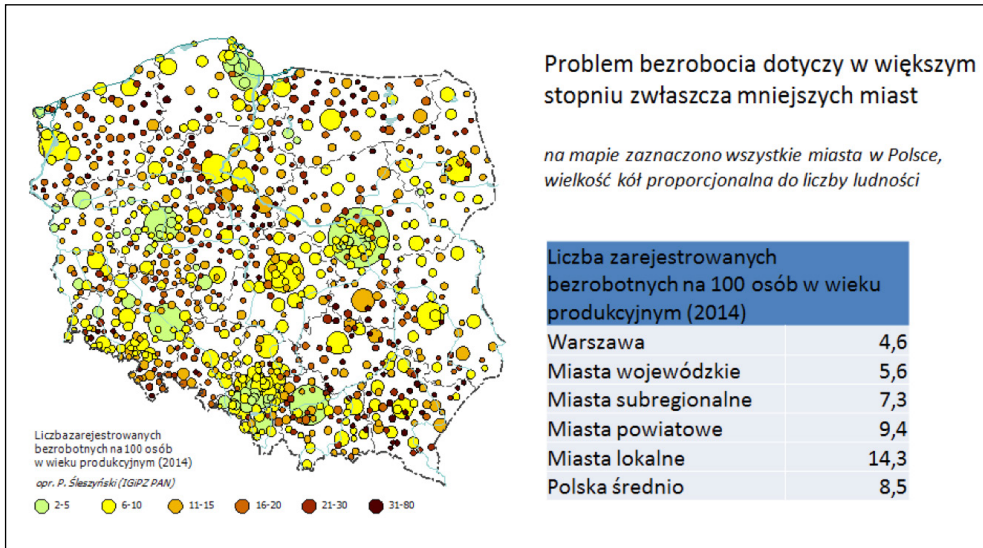


Zmiany wysokości dochodów własnych per capita (w cenach z roku 2014)

	2004 (zł)	2014 (zł)	zmiana
Warszawa	4 551	7 941	174%
wojewódzkie	3 192	5 190	163%
<b>subregionalne</b>	<b>3 097</b>	<b>4 772</b>	<b>154%</b>
<b>powiatowe</b>	<b>2 380</b>	<b>3 672</b>	<b>154%</b>
lokalne	3 418	5 462	160%
miasta ogółem	3 076	4 911	160%

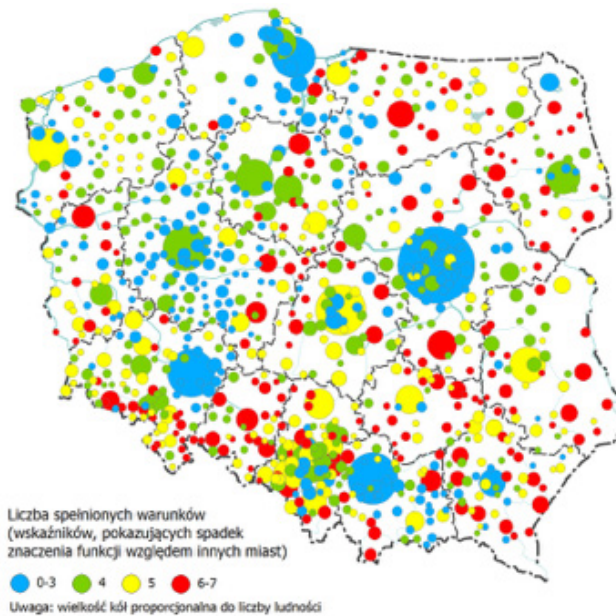
Źródło: Śleszyński 2017a, na podstawie danych GUS

## Rycina 20. Poziom bezrobocie w podziale na kategorie osadniczo-administracyjne miast



Źródło: Śleszyński 2017a, na podstawie danych GUS

## Rycina 21. Problem tracenia funkcji miast (2004–2014)\*



Źródło: Śleszyński 2017a, na podstawie danych GUS

\*Wskaźniki: 1. Zmiana rejestrowanej liczby ludności (2004–2014); 2. Prognoza liczby ludności GUS do 2035 roku w powiecie (wg danych zweryfikowanych przez autora, uwzględniających wpływ emigracji zagranicznej); 3. Zmiana liczby bezrobotnych (2004–2014); 4. Zmiana dochodów własnych w budżetach gmin (2004–2014); 5. Zmiana liczby udzielonych noclegów (2004/2005–2013/2014); 6. Zmiana liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych (2004–2014); 7. Zmiana liczby siedzib największych spółek wg Listy 2000 „Rzeczpospolitej” (2004–2013). Wszystkie wskaźniki obliczone w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie.

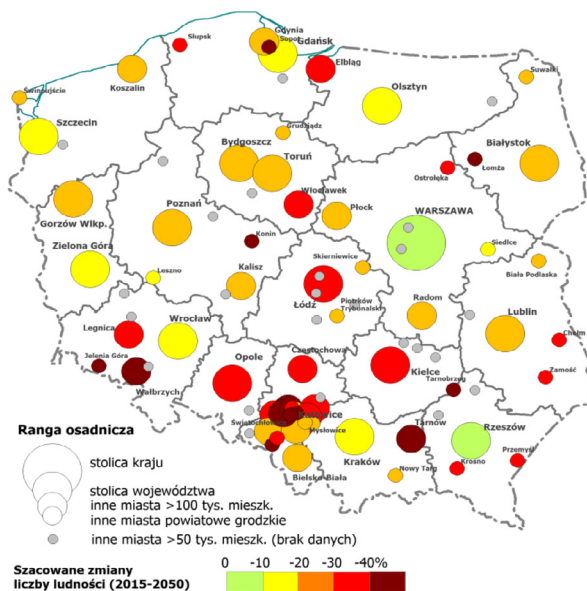
## **Prognozy demograficzno-osadnicze i rynku pracy, a depopulacja kraju, regionów i miast**

Według prognozy GUS z 2014 roku liczba ludności ma spaść w latach 2013–2050 z 38,5 do 34,0 mln mieszkańców, a więc o 4,5 mln, co stanowi blisko 12%. To bardzo dużo, jednak są poważne przesłanki, by uznać, że skala depopulacji jest niedoszacowana. Prognoza GUS uwzględnia bowiem rejestrowaną (zameldowaną) liczbę ludności, a ta jest zawyżona z powodu niewymeldowania się dużej liczby osób pozostających faktycznie na stałe poza granicami kraju. Populacja ta według BAEL jest szacowana na 2,5 mln osób, z czego około 3/4 pozostaje tam powyżej 12 miesięcy. Równocześnie szacuje się, że od 50% do nawet 75% tych osób nie powróci już do kraju. Przeszacowanie stanów wyjściowych prognozy oznacza z kolei zawyżenie dzietności ogólnej. Jak wskazują analizy sprawdzalności projekcji GUS w ostatnich trzech dekadach, zazwyczaj przeszacowywały one liczbę ludności. A zatem stan wyjściowy prognozy GUS należałoby obniżyć o mniej więcej 1–1,5 mln osób, a tym samym zmniejszyć przewidywany poziom urodzeń dzieci tych osób i wnuków (o kolejne 1–1,5 mln osób). W efekcie można szacować, że w 2050 roku liczba ludności Polski może się zmniejszyć nawet o 6,5–7,5 mln do stanu 31–32 mln, co oznacza spadek o 17–20%. Dla porządku warto jednak odnotować, że w debacie pojawiają się także prognozy bardziej optymistyczne (GUS, Ośrodek Badań nad Migracjami), które zakładają utrzymanie aktualnego poziomu liczby ludności ze względu na napływ migrantów albo spadek poniżej 10%.

Regionalne zróżnicowania szacowanych zmian ludności do 2050 roku prezentuje ryc. 22. Z przedstawionej mapy wynika, że silnie wyludnią się nie tylko peryferyjne obszary wiejskie, ale także wiele miast, w tym dużych i średnich, przy czym spodziewana depopulacja może okazać się bardzo drastyczna. Z aktualnych 12,6 mln mieszkańców miast powiatowych grodzkich ubędzie około 3 mln mieszkańców, a więc prawie 1/4 populacji. Znaczący ubytek, sięgający nawet połowy ludności, będzie dotyczył m.in. niektórych miast

konurbacji katowickiej (Bytom, Świętochłowice, Zabrze) oraz Tarnowa. Symptomatyczne jest, że według prognoz demograficznych żadne z miast nie odnotuje wzrostu. W praktyce takie szanse ma jedynie Warszawa, w której istnieje pewna nadwyżka mieszkańców wynikająca z nierejestrowanych migracji wewnętrznych, w granicach 110–230 tys. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że nadwyżka ta równocześnie oznacza zawyżenie liczby mieszkańców w innych regionach kraju, a więc odpowiednio gorsze przewidywania prognostyczne dla innych obszarów. Nie wiadomo, w jakim stopniu Warszawa „odbiera” zameldowanych mieszkańców obszarów wiejskich, a w jakim większych miast. Ponadto mapy pokazują też, że tylko w niektórych aglomeracjach spadek liczby ludności miasta będzie częściowo hamowany odwrotnymi procesami suburbanizacji stref podmiejskich (Warszawa, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Kraków, Lublin, Bydgoszcz/Toruń).

## Rycina 22. Przewidywane zmiany liczby ludności w miastach na prawach powiatu w latach 2015–2050 (z uwzględnieniem nierejestrowanej emigracji zagranicznej)



Źródło: na podstawie danych GUS (prognoza demograficzna 2013–2050, dane o emigracji czasowej z BAEL (GUS 2017a), dane NSP 2002 i 2011)

## **Główne zagrożenia rozwojowe związane z depopulacją**

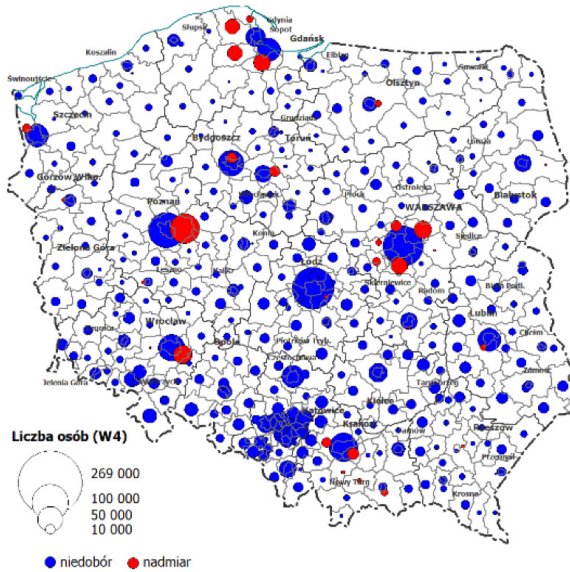
Nawet jeśli prawdziwe okażą się bardziej korzystne szacunki rozwoju ludnościowego kraju, problem depopulacji i starzenia się społeczeństwa pozostanie najpoważniejszym wyzwaniem dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionów Polski. Można zidentyfikować następujące trzy główne zagrożenia, wynikające ze zmian demograficznych (w tym depopulacji regionów peryferyjnych), dla organizacji terytorialnej, zagospodarowania i planowania przestrzennego:

1. Rosnące niedopasowanie miejsc pracy, zamieszkania, edukacji i usług przy powiększającej się luce podażowej (niedobór zasobów pracy w stosunku do popytu na pracę).
2. Coraz bardziej rozproszone i nieefektywne osadnictwo, powiększające i tak już rosnące koszty jego obsługi.
3. Coraz bardziej niewydolny system administracyjno-terytorialny pod względem równoważenia dochodów i wydatków oraz zapewnienia odpowiedniego standardu usług wynikających z administracyjnej hierarchizacji sieci osadniczej, delimitacji terytorialnych i dostępności przestrzennej.

Luka podażowa na rynku pracy oznacza nadwyżkę miejsc pracy nad zasobami, wynikającymi ze zmniejszania się populacji w wieku produkcyjnym, zwłaszcza najbardziej mobilnym (18–39 lat). Według prognozy GUS, bazującej na zarejestrowanym (a więc przeszacowanym w stosunku do rzeczywistości) stanie ludności, liczba osób w wieku 18–60/65 lat zmniejszy się w latach 2013–2050 z 24,4 do 16,6 mln, a więc aż o 7,8 mln (32,1%). Tak duży ubytek oznacza spadek zasobów pracy, który może tylko w części zostać zrekompenzowany przez podniesienie wieku emerytalnego, wzrost aktywności ekonomicznej czy wyraźny wzrost produktywności. Szacunki wykonane dla różnych scenariuszy w tym zakresie (a także w zależności od spodziewanej liczby miejsc pracy), wskazują na lukę podażową



## Rycina 23. Bilans popytu na pracę i podaży zasobów pracy w roku 2050



Źródło: Śleszyński 2018b

w granicach 2,5–7,3 mln osób, przy najbardziej prawdopodobnej liczbie 3,4 mln osób (ryc. 23).

Ponadto, wraz z silną zmianą struktury wieku powiększał się będzie dysonans między potrzebami społecznymi a siecią usług, zwłaszcza publicznych. Spadnie np. zapotrzebowanie na edukację wczesnoszkolną, a wzrośnie na usługi opiekuńcze. Podobnie zdecydowanej zmianie ulegnie popyt na usługi lekarskie. Wraz z tym mogą zaistnieć strukturalne niedopasowania rynku pracy, związane z podażą osób o odpowiednich kwalifikacjach. Rosnące niedopasowanie miejsc pracy, zamieszkania i usług będą prawdopodobnie najpoważniejszymi czynnikami, które mogą przyczynić się do poważnych zmian w strukturze społeczno-gospodarczej regionów Polski. Oznacza to, że istnieje poważne ryzyko dalszej polaryzacji społeczno-gospodarczej kraju, związanej z „wyplukiwaniem” zasobów z regionów peryferyjnych i koncentracją rozwoju na wybranych, nielicznych obszarach, zwłaszcza



w metropoliach tzw. „wielkiej piątki” (Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław).

Drugi główny problem rozwojowy, związany bezpośrednio z procesami demograficznymi, wiąże się ze strukturą osadniczą w skali lokalnej. Z powodów historycznych, takich jak m.in. przeludnienie agrarne i polityka państw zaborczych w XIX wieku, większość obszaru Polski (byłe Królestwo Kongresowe, Galicja) charakteryzuje dość silne rozdrobnienie struktury osadniczej. Zostało ono pogłębione najpierw po II wojnie światowej poprzez brak oddziaływania renty gruntowej (podczas lokalizacji nie liczonego się ze stopą spodziewanego zysku wskutek takiego, a nie innego położenia względem np. centrów miast), a po 1990 roku – praktycznym zarzuceniem racjonalnego planowania przestrzennego przy silnej presji napływu migracyjnego na nowe tereny osiedleńcze. To drugie jest spowodowane zwłaszcza złą strukturą przeznaczania terenów w dokumentach planistycznych, w tym silną nadpodażą gruntów budowlanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

W efekcie tej nieodpowiedzialnej polityki samorządów, skutkującej znacznym przeszacowaniem terenów mieszkaniowych, zwłaszcza po 2000 roku nastąpiła silna dekoncentracja osadnictwa, nie tylko na obszarach podmiejskich w postaci ekstensywnej suburbanizacji i chaotycznego rozpraszania zabudowy (*urban sprawl*), 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 (infrastruktura, transport, usługi publiczne, itd.), jak też stratami społecznymi i środowiskowymi. Koszty te w postaci strat paliwa i czasu na dojazdy, konieczności budowy i utrzymania nadmiernie rozbudowanej infrastruktury w stosunku do rozproszonego osadnictwa według ostrożnych wyliczeń Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania PAN sięgają dziesiątków miliardów złotych rocznie. Problem ten może narastać w związku z wyższymi wydatkami budżetów samorządów na obsługę starzejącego się społeczeństwa

przy równoczesnym spadku dochodów wskutek pogarszania się wskaźników obciążenia demograficznego, czyli relacji osób pracujących i niepracujących (utrzymywanych).

Trzecie zagrożenie powodowane zmianami demograficznymi wiąże się przede wszystkim z bezwzględnym spadkiem liczby ludności, który dotknie nie tylko typowe tereny wiejskie, ale także różnej wielkości miasta. Oznacza to, że miasta będą mniejsze pod względem swej bazy ekonomicznej. Przy tym dynamika tych procesów nie będzie jednorodna, ale zróżnicowana w różnych regionach kraju i typach miast. W najlepszym położeniu będą największe i najbardziej rozwinięte aglomeracje, a w najgorszym – średnie miasta. Oznaczać to będzie dla pewnej części ośrodków, zwłaszcza peryferyjnych na wschodzie kraju (m.in. Łomża, Suwałki, Ostrołęka, Chełm, Biała Podlaska), a także kilku miast wojewódzkich (Łódź, Opole, Gorzów Wielkopolski) oraz miast konurbacji śląskiej spadek w hierarchii osadniczej.

Jeszcze gorsze prognozy dotyczą utrzymania pozycji administracyjnej przez dotychczasowe stolice powiatów. System administracyjno-terytorialny może okazać się niewydolny pod względem równoważenia dochodów i wydatków oraz zapewnienia odpowiedniego standardu usług wynikających z administracyjnej hierarchizacji sieci osadniczej, delimitacji terytorialnych i dostępności przestrzennej. Dlatego wyjściem z sytuacji byłaby wyprzedzająca reforma administracyjno-terytorialna, która albo zlikwidowałaby powiaty (przy równoczesnym zwiększeniu liczby województw), albo znacznie zmniejszyłaby ich liczbę przy równoczesnym ewentualnym zmniejszeniu liczby województw.

## **Wnioski**

Niewątpliwie przed rozwojem regionalnym kraju stoją poważne wyzwania, związane głównie ze zmianami ludnościowymi. Wydają się one najistotniejszym uwarunkowaniem, do którego aktualnie, a tym

bardziej w przyszłości, musi dostosować się polityka rozwoju. Może być ona aktywna, w sensie przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom w ruchu naturalnym i wędrownym, lub pasywna, tj. jedynie łagodząca skutki depopulacji. Warunkiem powodzenia polityki aktywnej jest systematyczny i wysoki wzrost gospodarczy, gwarantujący wyższą niż obecnie atrakcyjność migracyjną Polski dla osób najbardziej kreatywnych, które gwarantują wzmacnianie rozwoju opartego o wysokie technologie. W innym razie imigracja nastąpi, ale będzie to raczej napływ pracowników nisko wykwalifikowanych, służący do wypełniania luki podażowej na niskopłatnym rynku pracy. Należy jednak podkreślić, że zarówno w przypadku polityki aktywnej, jak i pasywnej tylko imigracja z krajów zewnętrznych (ale też w jakimś stopniu migracje powrotne) może wyhamować proces bezwzględnej depopulacji kraju.

Jednym z kluczowych problemów do rozwiązania jest swoista „restrukturyzacja” sieci osadniczej, wynikająca z faktu, że nie wszystkie ośrodki można będzie aktywizować w tym samym i zadowalającym stopniu. Jest to uwarunkowane różnymi przyczynami, w tym niejednakowym występowaniem i koncentracją potencjałów w miastach i regionach, mogących skutecznie wyhamować silne spadki liczby ludności. Dotyczy to zaplecza zasobów migracyjnych, predyspozycji do ożywiania funkcji – przemysłowych, logistycznych, usługowych itp., czy silnej konkurencji ze strony innych ośrodków. Dlatego też polityka rozwoju powinna być dopasowana do różnych prognozowanych zmian, w tym także do takich przeobrażeń sieci osadniczej, które będą najbardziej racjonalne i efektywne w danym regionie kraju. Innymi słowy, oznacza to potrzebę zmian w hierarchii osadniczej, które skutkować będą pogodzeniem się ze spadkiem znaczenia niektórych ośrodków, które nie będą w stanie utrzymać funkcji ponad miarę swoich zasobów i możliwości.

W powyższym kontekście zrównoważony rozwój całego kraju oznacza zatem taką restrukturyzację sieci osadniczej, która będzie w stanie zapewnić optymalną lokalizację funkcji oraz dostępność

do usług, dostosowaną do zmieniających się uwarunkowań demograficzno-ekonomicznych. W innym razie brak odpowiedzialnej polityki w tym zakresie grozi tendencjami odwrotnymi – w tym dużymi kosztami zewnętrznymi „bycia ośrodkami ponad miarę” i niekontrolowanym „kurczeniem się miast”, włącznie z rozrastaniem się patologii, np. życiem w slumsach. Będzie to nieuniknione w sytuacji spadających dochodów, które okażą się niewystarczające na utrzymanie infrastruktury, zaplanowanej na znacznie większy potencjał demograficzny.

Powyższe wyzwania wymagają jednak nie tylko odpowiedzialnej polityki rozwoju, ale także (a może przede wszystkim) zgody społecznej. Jej uzyskanie może się okazać trudne zarówno ze względu na rozbieżne interesy rządu i poszczególnych samorządów, jak i oczywiste różnice polityczne. Szczególnie trudne może okazać się zaakceptowanie przez największe ośrodki konieczności większego niż dotychczas dzielenia się dobrobytem, wynikającym przecież z koncentracji funkcji, zwłaszcza wyższego rzędu.

Warto podkreślić, że niezależnie od wyboru rodzaju polityki regionalnej, powinna być ona podporządkowana w pierwszej kolejności rozwiązaniom służącym rozwojowi opartemu na zasobach endogenicznych i celach wewnętrznych w taki sposób, aby kapitał mógł być inwestowany (reinwestowany) na tych samych terytoriach, w których został wypracowany. Jest to podstawowy warunek akumulacji kapitału.

*Potencjał komunikacyjny Polski skierowany jest zdecydowanie w kierunku Europy Zachodniej. Rolę głównego organizatora przestrzeni w części polskiej odgrywa nie tylko Warszawa.*

*Mając na uwadze policentryczność polskiego systemu osadniczego, polityka transportowa powinna prowadzić do zdeglomerowania głównych elementów sieci transportowej, w tym drogowej.*

*Zatrudnienie w przemyśle wynosi 25% i przekracza poziom wskazywany w dokumentach strategicznych UE (20%).*

## **Koncepcja i dziedziny deglomeracji**

Nadrzędną potrzebą deglomeracji jest przeciwstawienie się procesom polaryzacyjnym w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju, które powodują coraz większe zróżnicowania poziomu życia ludności i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw. Stąd deglomerację można zdefiniować jako działania publiczne, które sprzyjają rozmieszczeniu funkcji społeczno-gospodarczych i zapewniają optymalne wykorzystanie różnego rodzaju potencjałów. W działaniach takich można wydzielić dwie zasadnicze grupy rozwiązań:

1. Celowa polityka państwa w zakresie organizacji terytorialnej i lokalizacji funkcji różnego typu, w tym administracyjnych.

2. Stwarzanie rynkowych zachęt dla przyciągania inwestycyjnego kapitału prywatnego w pożądane lokalizacje.

Wspomniane działania mogą być realizowane poprzez różne instrumenty, w tym zwłaszcza prawne, określające zasady funkcjonowania instytucji i podmiotów na różnych terytoriach. Do najważniejszych działań, które zostaną szczegółowo opisane w dalszej części raportu, należą:

- kształtowanie optymalnej hierarchii funkcjonalno-osadniczej i zasięgów oddziaływania miast w postaci pożądanego podziału administracyjno-terytorialnego,
- lokalizacja funkcji wyższego rzędu, w tym metropolitalnych (oprócz administracji publicznej zwłaszcza nauka i szkolnictwo wyższe),

*W Polsce możemy wyróżnić około 20 lokalizacji potencjalnych biegunów wzrostu, mogących być „kołami” zamachowymi rozwoju regionalnego.*

*W większości powiatów znajdujących się Polsce północnej i wschodniej wskaźnik urbanizacji statystycznej nie przekracza 30–40%.*

*Wysokie i rosnące natężenie dojazdów do pracy do innej gminy niż zamieszkania, które w 2011 roku osiągnęło poziom 3,1 mln pracowników najemnych, powoduje, że koszty tego zjawiska są coraz większe.*

- kształtowanie spójnej i efektywnej sieci powiązań transportowo-osadniczych (policentryzm komunikacyjny),
- polityka przemysłowa i reindustrializacja,
- polityka społeczna w zakresie sterowania przepływami zasobów ludzkich (migracje, dojazdy do pracy),
- polityka ekonomiczna w zakresie przepływów finansowych,
- koncentracja powyższych działań na wybranych obszarach geograficznych (bieguny wzrostu).

Powyższe instrumenty polityki są niekiedy ściśle ze sobą powiązane. Na przykład lokalizacja funkcji metropolitalnych powinna być ściśle powiązana z tzw. nową polityką przemysłową, umożliwiając „wprzęgnięcie” sektora badawczo-rozwojowego w procesy przemysłowe i wykształcenie silnych wspólnych relacji. Podobnie kształtowanie mobilności pracowniczej powinno być silnie skorelowane z polityką przemysłową. Tego typu kooperacja może stać się podstawą dla rozwoju opartego na „biegunach wzrostu” – ośrodkach (miastach), zdolnych pociągnąć za sobą całe otoczenie.

### **Podział administracyjno-terytorialny**

Aktualny podział administracyjny ma już blisko 20 lat, a zatem możliwa jest jego wszechstronna ocena, dotycząca wpływu na szeroko rozumiane życie społeczno-gospodarcze. Są trzy zasadnicze powody, aby podejmować jego krytykę. Po pierwsze, skutki reformy i przyjętych rozwiązań administracyjno-terytorialnych są niezadowolające i niezgodne z oczekiwaniami. Krytyka dotyczy zarówno podziału kompetencyjnego, jak też liczby oraz zasięgów geograficznych poszczególnych jednostek. Najwięcej zarzutów kierowanych jest w stronę powiatów. Powszechnie podkreśla się

ich słabość kompetencyjną, związaną z niewystarczającą liczbą i zakresem finansowanych funkcji publicznych. Krytyce poddawane są także województwa, jako nieraz zbyt duże obszarowo (i niezapewniające dobrej dostępności, jak np. mazowieckie i zachodniopomorskie) lub też zbyt małe, aby utrzymać usługi publiczne na wysokim poziomie (zwłaszcza lubuskie, świętokrzyskie czy opolskie). Stosunkowo najmniej krytycznie oceniany jest podział gminny, co zapewne wynika z długiej tradycji tych jednostek (istniały one w całym okresie powojennym, z wyjątkiem lat 1954–1972, a także jeszcze przed II wojną światową). W ich przypadku spory graniczne lub związane z wydzieleniem poszczególnych gmin mają charakter raczej lokalny.

Po drugie, mamy do czynienia z modelem polaryzacyjnym rozwoju kraju, a ocena tego zjawiska w większości jest negatywna. Źródłem polaryzacji społeczno-gospodarczej upatruje się między innymi w przyjęciu podziału terytorialnego na zbyt duże jednostki i silne wzmocnienie tylko wybranych kilkunastu ośrodków osadniczych. Co istotne, koncentrują one nie tylko ważniejsze funkcje, zwłaszcza o charakterze metropolitalnym i wyższego rzędu, ale także skutecznie wypłukują tego typu działalności z ośrodków na niższym szczeblu hierarchii administracyjno-osadniczej.

Po trzecie wreszcie, w obliczu wyzwań związanych z depopulacją dużej części kraju, poważną zmianą jakościową będzie silne wyludnianie się miast niemal wszystkich kategorii osadniczych. Spadek liczby ludności, wraz z pogarszającą się strukturą wieku, będzie z kolei osłabiał podstawy ekonomiczne miast i regionów. Zmniejszać się będą dochody budżetowe jednostek różnego szczebla, co powodować będzie niemożność utrzymania usług na tym samym poziomie. Koszty tych usług będą rosnąć ze względu na większy udział osób starszych, wymagających opieki.

W powyższym kontekście, z punktu widzenia wielkości jednostek terytorialnych najbardziej istotny jest wzrost kosztów jednostko-



wych, gdyż na tym samym obszarze terytorialnym konieczne będzie utrzymanie tej samej liczby usług (placówek, etatów, itd.) dla coraz mniejszej liczby ludności. Dla wszystkich szczebli administracyjnych oznaczać to może konieczność zmniejszania ich liczby i powiększania obszarowego. Skutkować to może spadkiem efektywności działania różnych systemów.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań dotyczących deglomracji w dziedzinie podziału administracyjno-terytorialnego powinno być założenie, że optymalny system tego typu powinien opierać się na następujących przesłankach:

- uwzględniać naturalne ciężenia funkcjonalne, związane z organizacją życia społeczno-gospodarczego i kulturalnego;
- zapewniać spójność przestrzenną i komplementarność różnych podsystemów i elementów społeczno-gospodarczych, a w miarę możliwości przyrodniczych;
- uwzględniać rzeczywistą lub pożądaną (docelową) hierarchię sieci osadniczej i możliwości obsługi, zgodną z interesami kraju, mieszkańców i podmiotów w nim działających;
- zapewniać możliwą do uzyskania maksymalną efektywność prowadzenia polityk publicznych, w tym racjonalność wydatków jednostek samorządowych różnego szczebla;
- w miarę możliwości nawiązywać do tradycji historyczno-kulturowych, w tym regionów historycznych (kwestia tożsamości i identyfikacji regionalnej mieszkańców).

W praktyce uzyskanie optymalnego podziału terytorialnego jest niezwykle trudne z powodu często rozbieżnych interesów różnych grup. Dlatego przy jego wyznaczaniu należy przyjąć zasadę maksymalizacji efektywności osadniczej, zgodnie z którą w dowolnym zbiorze jednostek osadniczych na danym obszarze istnieje możliwość takiego wyznaczenia hierarchii ośrodków i rozgraniczenia ich ciężań, które z jednej strony generuje najmniejsze koszty obsługi tych jednostek, a z drugiej umożliwia osiągnięcie efektów synergii.

Na podstawie bogatej metodologii wyznaczania granic regionów w ostatnich latach przeprowadzono w Polsce szereg badań, z których płyną wnioski dotyczące zarówno kształtowania się regionów funkcjonalnych, jak i hierarchii osadniczej. Przykładowo, w badaniach dojazdów do pracy okazało się, że w skali kraju istnieje około ok. 140 naturalnych regionów ciężarów tego typu (Śleszyński 2014), a w badaniach dostępności przestrzennej wyznaczono 151 centrów o czasie maksymalnego dojazdu do 1 godziny (Borowska-Stefańska i Wiśniewski 2017). Tymczasem wszystkich powiatów w Polsce jest 380 (w tym 314 ziemskich), a więc prawie trzykrotnie więcej. Dlatego bardziej racjonalne jest sytuacja, w której naturalne regiony pokrywałyby się z powiatami, oczywiście w przypadku decyzji o ich utrzymaniu.

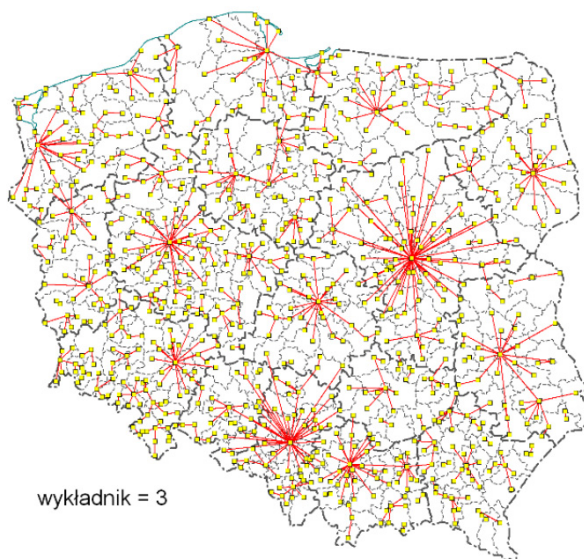
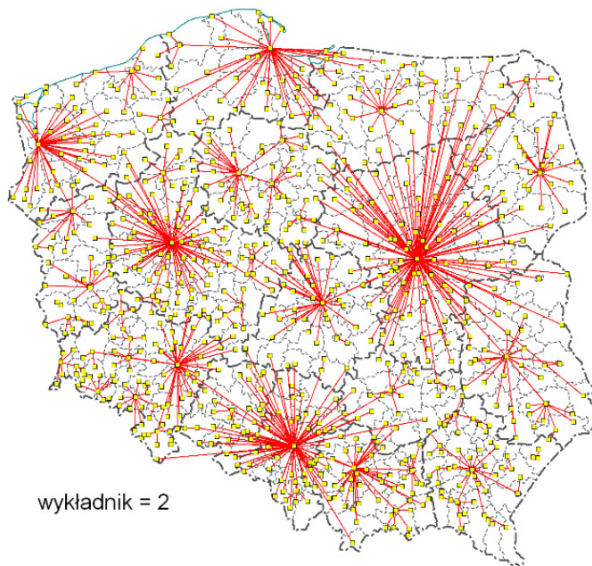
Ponadto analizy grawitacyjne wykazały (ryc. 24), że zarówno liczba, jak też granice jednostek najwyższego (wojewódzkiego) szczebla aktualnego podziału terytorialnego nie są optymalne. Stwierdzono, że w stosunku do obecnych 16 województw bardziej zasadny byłby podział albo na 14 jednostek (czyli zmniejszenie ich liczby) lub 18–25 (zwiększenie). Jeśli chodzi o zmniejszenie liczby, w pierwszej kolejności można byłoby zlikwidować np. województwo lubuskie, opolskie czy świętokrzyskie. W przypadku zwiększenia, stolicami województw mogłyby się stać tak duże ośrodki jak np. Radom, Częstochowa i Bielsko-Biała, czy też potencjalne układy multipolarne (wielobiegunowe): Kalisz-Ostrów Wielkopolski-Konin, Koszalin-Słupsk, Włocławek-Płock, Legnica-Lubin-Głogów, a być może także Ełk-Łomża (lub Ełk-Suwałki) i Tarnów-Nowy Sącz.

Warto zwrócić uwagę, że w dużej części podanych wyżej przykładów występują podwójne lub nawet potrójne ośrodki, mogące pełnić w swoich regionach funkcje stołeczne. Wydaje się, że koncepcja ta może być efektywna, tym bardziej że pod względem społeczno-ekonomicznym sprawdza się w dwóch województwach (lubuskim i kujawsko-pomorskim), pomimo występujących czasami konfliktów o podłożu ambicjonalnym<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>Szczegółową koncepcję województw multipolarnych opisywał ostatnio Ł. Zaborowski (2016) w „Przeglądzie Geograficznym” ([rcin.org.pl/Content/59187/WA51\\_78916\\_r2016-t88-z2\\_Przeg-Geogr-Zaborows.pdf](http://rcin.org.pl/Content/59187/WA51_78916_r2016-t88-z2_Przeg-Geogr-Zaborows.pdf)).

**Rycina 24. Ciężenia grawitacyjne miast i gmin w 2014 roku w różnych wariantach wykładniczych (im wyższy wykładnik, tym siła i zasięg oddziaływania przestrzennego ośrodków są mniejsze)**



Źródło: P. Śleszyński 2015

Proponowanie optymalnego podziału terytorialnego jest niezwykle trudne, ale biorąc pod uwagę wymienione wcześniejsze uwarunkowania, związane z charakterem sieci osadniczej w Polsce oraz współczesnymi procesami modernizacyjnymi, z punktu widzenia deglomeracji naszego kraju bardziej efektywny byłby któryś z dwóch następujących modeli podziału administracyjno-terytorialnego:

- zwiększenie liczby województw przy likwidacji powiatów,
- zmniejszenie liczby województw przy zwiększeniu wielkości powiatów i zmniejszeniu ich liczby.

W pierwszym przypadku zdecydowanie nie byłoby wskazane odtworzenie historycznej liczby 49 województw, które są zbyt małymi jednostkami jak na pierwszy szczebel hierarchiczny. Prawdopodobnie optymalna liczba mogłaby oscylować wokół wspomnianych 25 województw, co jednak wymagałoby dokładniejszych studiów, zawierających analizy współczesnych ciężarów rzeczywistych (migracje, dojazdy do pracy i usług, powiązania organizacyjne instytucji i przedsiębiorstw). W drugim przypadku większy ciężar dekoncentracji funkcji powinien przypaść na powiaty rozumiane jako jednostki subregionalne, których powinno być między 70 a 150, co wynika z analizy ciężarów i dojazdów do pracy. Wydaje się też, że bardziej efektywny byłby pierwszy z modeli z uwagi na mniejszą liczbę szczebli hierarchicznych. Kontrpropozycja zakładająca zmniejszenie liczby województw ugruntowywałaby podział na faktyczne metropolie, prawdopodobnie służąc powstaniu tzw. polskiej metropolii sieciowej według koncepcji P. Korcellego, przygotowanej na potrzeby Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2020. Koncepcja ta przyjmuje, że wobec procesów metropolizacji należy wyodrębnić z polskiego systemu osadniczego najważniejsze ośrodki i związać je efektywną siecią transportową w taki sposób, aby do powstałego „Polskiego Heksagonu” (6 ośrodków-wierzchołków – Warszawa, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, Katowice i Kraków) móc dowiązać inne ośrodki wojewódzkie i regionalne, zwłaszcza Szczecin, Białystok, Lublin i Rzeszów itd.

Zmiana podziału administracyjnego kraju jest bez wątpienia jedną z najtrudniejszych reform ustrojowych. Wynika to z faktu, że życie społeczno-gospodarcze zachodzi zawsze w pewnych określonych ramach terytorialnych, mających kluczowe znaczenie dla sposobów organizacji działalności człowieka. W obliczu spodziewanej depopulacji kraju, zwłaszcza w regionach peryferyjnych, konieczna jest poważna debata na ten temat. Już dziś według oficjalnych, zawyżonych statystyk około 600 gmin (jedna czwarta) ma mniej niż 5 tys. mieszkańców, a liczba ta zwiększy się w 2030 roku do ok. 700 (prawie 30% wszystkich gmin). Aby utrzymać dotychczasową jakość życia i standard usług oraz zahamować degradację szeroko rozumianej infrastruktury, nie ma innego sposobu jak łączenie niektórych jednostek.

### **Funkcje miastotwórcze wyższego rzędu (funkcje administracyjne, w tym gospodarcze funkcje kontrolne)**

Dla rozwoju miast oraz utrzymania ich pozycji w systemie osadniczym szczególnie istotną rolę odgrywa spełnianie funkcji wyższego rzędu, związanych z szeroko rozumianymi usługami zarządczymi. W pierwszej kolejności mowa tu o funkcjach administracyjnych, zarówno publicznych, jak też związanych z prywatną (komercyjną) sferą działalności ekonomicznej (tzw. „baza instytucjonalna”). Funkcje te stanowią o istocie danego ośrodka i w praktyce są jego podstawowym czynnikiem rozwojowym. Warto przy tym podkreślić, że funkcje administracyjne niekoniecznie muszą być jawne. Specyficznym rodzajem funkcji administracyjnej są funkcje ukryte (niejawne), które w szczególnych przypadkach mogą odgrywać większą rolę niż działalności oficjalne (np. zorganizowana przestępczość, nieformalne grupy interesów).

W praktyce deglomeracji szczególna uwaga powinna być jednak zwrócona nie na administracyjne, lecz na gospodarcze funkcje kontrolne. Dzięki nim miasto – siedziba przedsiębiorstwa, staje się ośrodkiem organizującym, a zatem podporządkowującym i ewentualnie dominującym nad otaczającą przestrzenią. W efekcie miasto może stać się

podstawą (bazą) ośrodka węzłowego w koncepcji regionu ekonomicznego.

Znaczenie gospodarczej funkcji kontrolnej zwiększyło się bardzo w ostatnich dekadach wraz z rozrostem przedsiębiorstw, osiągających coraz większe obroty handlowe. Wystarczy powiedzieć, że Polski Koncern Naftowy Orlen SA w 2016 roku osiągnął przychody ze sprzedaży w wysokości 79,6 mld zł, co stanowi 78% dochodów budżetowych wszystkich gmin w Polsce (101,8 mld zł). Dlatego dla kształtowania policentrycznego systemu osadniczego pożądane są działania na rzecz ograniczenia hipertrofii warszawskiej oraz równoważenia rozmieszczenia siedzib dużych spółek publicznych. Nie jest oczywiście możliwe bezpośrednio wpływanie na decyzje prywatnych właścicieli, ale poprzez wykorzystanie odpowiednich narzędzi można zachęcić firmy prywatne (w tym zagraniczne) do podobnych działań<sup>6</sup>. Lokowanie zarządów dużych publicznych spółek powinno być szczególnie wskazane w miastach wymagających wsparcia polityki regionalnej, zwłaszcza na wschodzie Polski, gdzie wciąż brakuje prawdziwych metropolii (Białystok, Lublin, ewentualnie Rzeszów i Olsztyn). Przykładem takich działań było umiejscowienie w Łodzi siedziby koncernu BOT Górnictwo i Energetyka, powstałej w 2004 roku z kopalń i elektrowni w Bełchatowie, Opolu i Turowie. Z kolei wiosną 2007 roku w wyniku konsolidacji powstała spółka Polska Grupa Energetyczna (największa firma w Polsce), której centralę umiejscowiono w Lublinie.

## **Funkcje naukowo-akademickie**

Funkcje naukowe i szkolnictwa wyższego należą do najsilniejszych bodźców prorozwojowych, gdyż z założenia skupiają kapitał ludzki na najwyższym poziomie. Z tego powodu funkcje te nie mogą być równomiernie rozmieszczone w przestrzeni, ponieważ dochodziłoby do nadmiernej utraty ich potencjału i rozproszenia. Zgodnie z hierarchią osadniczą funkcje naukowe koncentrują się zatem w ośrodkach najwyższego rzędu lub w ich pobliżu. Równo-

---

<sup>6</sup> W tym kontekście korzystna była nowelizacja w 2006 roku ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, która zwiększyła ich powierzchnię. Zgodnie z traktatem akcesyjnym, specjalne strefy ekonomiczne na preferencyjnych zasadach lokalizacji inwestycji oraz późniejszej działalności będą istniały do 2026 roku.



cznie w skali regionalnej kapitał ludzki, związany silnie z edukacją, jest zdeterminowany istnieniem ośrodków akademickich. Przy tym powszechnie uważa się, że w okresie transformacji dostęp społeczny do edukacji (na wszystkich zresztą poziomach) istotnie pogorszył się, głównie z powodów ekonomicznych. Jest to swoisty paradoks, jeśli weźmie się pod uwagę, że liczba studiujących w okresie tzw. III RP silnie wzrosła, sięgając w szczytowym momencie (2005/2006) blisko 2 mln studentów, a więc odnotowaliśmy niemal pięciokrotny wzrost w stosunku do schyłku PRL.

Funkcje naukowo-akademickie wpływają na wiele dziedzin życia społeczno-gospodarczego ośrodka, w którym są zlokalizowane. Jest to rola gospodarcza, społeczna, kulturotwórcza czy wreszcie prestiżowa. Dla przykładu, w przypadku Opola korzyści ekonomiczne płynące z popytu ze strony studentów zostały wyliczone na mniej więcej 120 mln zł rocznie (Poskart-Rokita 2016). Nawet w tak dużym i rozwiniętym gospodarczo mieście jak Kraków Uniwersytet Jagielloński wciąż jest największym pracodawcą.

W świetle powyższego struktura kadrowego potencjału nauki w Polsce jest dość policentryczna i optymalna, gdyż nie ma przerostów (hipertrofii) w jednym lub dwóch-trzech największych ośrodkach, a zachodzi raczej koncentracja w większej liczbie miast. Szczegółowe dane pokazują też, że potencjał kadrowy polskiego środowiska naukowo-akademickiego (ryc. 25) dość wyraźnie koreluje z uzyskiwanymi stopniami i tytułami naukowymi. Oznacza to dobry punkt wyjścia do hierarchizacji szkolnictwa wyższego w Polsce, związanego z koniecznością wykształcenia kilku najsilniejszych ośrodków, zdolnych do konkurencji europejskiej i światowej, oraz niezwykle ważnej, kluczowej dla rozwoju kraju sieci placówek, ukierunkowanych przede wszystkim na potrzeby rozwoju regionalnego. W chwili obecnej trwa bowiem nieracjonalna konkurencja między wszystkimi niemal ośrodkami akademickimi, z których tylko niektóre są w stanie wykreować odpowiedni potencjał dla rozwoju najbardziej kosztochłonnych kierunków badań. Z drugiej strony, jak się wydaje, największe ośrodki posiadają nadwyżki

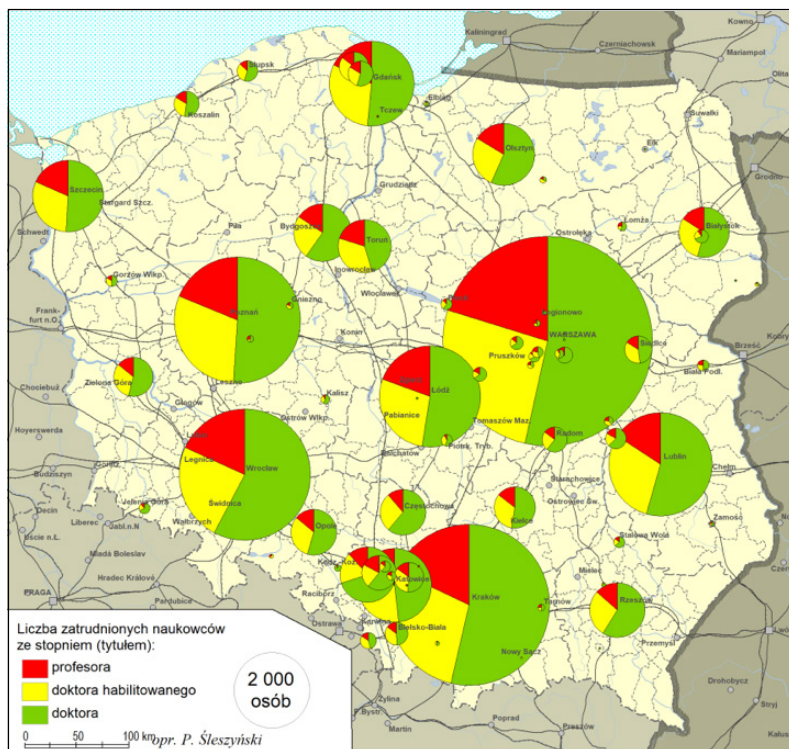


zasobów kadrowych, mogących uzupełnić braki w mniejszych miejscowościach.

Wspomniana dość korzystna struktura potencjału ludzkiego w nauce może być zatem stabilizatorem rozwoju społeczno-gospodarczego i przeciwdziałać procesom polaryzacji. Istnieje jednak kilka niedowartościowanych ośrodków miejskich, w stosunku do ich potencjału demograficznego, a zwłaszcza pełnionych funkcji administracyjnych. Wymienić tu można zwłaszcza Gorzów Wielkopolski. W drugiej kolejności wymienić należy ośrodki mogące w większym stopniu w przyszłości równoważyć peryferyjność obszarów leżących z dala od największych stolic województw, jak zwłaszcza Koszalin ze Słupskiem oraz Ełk. Wydaje się zatem, że z punktu widzenia rozwoju regionalnego, oprócz systemowych rozwiązań ustawowych potrzebna jest kreatywna rola państwa w postaci wsparcia funkcji akademickich i naukowych w kilku ośrodkach, ważnych z punktu widzenia interesów państwa i potrzeb zrównoważonego rozwoju regionalnego, w tym przeciwdziałania procesom depopulacji i odpływu ludności.

W powyższym kontekście szczególnie potrzebna jest wspomniana hierarchizacja szkolnictwa wyższego stosownie do potencjału ludzkiego i gospodarczego. W pierwszym przypadku chodzi o odpowiednie zasoby kadrowe, zdolne do podołania prowadzeniu badań i nauczaniu na najwyższym poziomie. Natomiast jeśli chodzi o kwestie gospodarcze, niezwykle istotne są potrzeby i możliwości absorpcji efektów badań naukowych i kształcenia. Stąd też zasadna jest koncentracja uniwersytetów w kilku metropoliach, przy równoczesnym wzmocnieniu wyższego szkolnictwa zawodowego w mniejszych ośrodkach. W obydwu przypadkach konieczne jest też łączenie potencjałów, zwłaszcza mniejszych uczelni funkcjonujących w tym samym ośrodku.

## Rycina 25. Zatrudnienie ze stopniem dr i wyżej (2013–2016)



Źródło: na podstawie danych MNiSW (wyniki oceny parametrycznej)

Najpoważniejszym problemem systemowym rozwoju funkcji naukowo-akademickich wciąż pozostaje zbyt niskie finansowanie, zarówno ze środków budżetowych, jak i ze źródeł komercyjnych. Przekłada się to przede wszystkim na słabości kadrowe, powodowane niekonkurencyjnymi wynagrodzeniami. To drugie jest najważniejszą przyczyną coraz bardziej dotkliwego braku dopływu najzdolniejszych jednostek ludzkich (talentów) do nauki polskiej, poprzez ich „drenaż” za granicę i (lub) do innych zawodów.

Równocześnie występują silne dysproporcje sektorowe, międzyregionalne i międzyuczelniane w stanie wyposażenia infrastrukturalnego. Z pewnością niedowartościowane w tym zakresie są instytuty PAN, gromadzące wciąż najbardziej efektywny potencjał ludzki (szacuje się, że 70–80% najlepszych wyników publikacyjnych w Polsce pochodzi z

tego sektora przy około 20% stanu zatrudnienia). Paradoksalnie obserwowany jest też przerost inwestycyjny niektórych mniejszych ośrodków, związany z relatywnie łatwiejszym pozyskiwaniem inwestycji finansowanych ze środków unijnych. Dotyczy to zwłaszcza słabo wykorzystanych ośrodków naukowych ośrodków innowacji, wspomagania biznesu, transferu technologii, inkubatorów przedsiębiorczości itp., co wykazał raport Najwyższej Izby Kontroli opublikowany w 2016 roku<sup>7</sup>. Stwierdzono tam m.in., że „dotychczasowa działalność ośrodków innowacji nie przyniosła znaczącej poprawy stopnia komercjalizacji wyników badań naukowych i wzrostu intensywności wdrażania innowacyjnych technologii w gospodarce. Jedynie 14 % przedsiębiorców – lokatorów badanych ośrodków innowacji dokonało w latach 2013–2015 zgłoszeń w Urzędzie Patentowym” oraz że „w ostatnich latach rozwojowi infrastruktury w ośrodkach innowacji nie towarzyszyło odpowiednie jej wykorzystanie”, a „ponad 1/3 powierzchni lokali pozostających w dyspozycji ośrodków innowacji, które mogłyby zostać udostępnione innowacyjnym przedsiębiorcom, pozostawała niewykorzystana”.

Wciąż zbyt rzadko dostrzegany, a kluczowym problemem w pobudzaniu rozwoju gospodarczego w Polsce poprzez innowacje, są paradoksalnie nikłe możliwości absorpcji efektów pracy intelektualnej, zwłaszcza w sektorze przemysłowym. Polska gospodarka jest w dużej mierze podporządkowana korporacjom zagranicznym, a te oczywistych powodów nie są zainteresowane lokowaniem centrów badawczych w krajach, w których prowadzą nieskomplikowaną na ogół produkcję montowniczą i mają atrakcyjne rynki zbytu. Wynika to z międzynarodowego cyklu życia produktu. W modelu tym zakłada się podział na kreację, produkcję dojrzałą oraz standaryzowaną, przy dystrybucji w różnych krajach (lub obszarach geograficznych), w zależności od stopnia innowacji i czasu jej istnienia na rynku. Towary i usługi są najpierw tworzone w centrach rozwoju, a na końcu produkowane na masową skalę w krajach o taniej sile roboczej, względnie o nieco droższych kosztach pracy, ale dużych rynkach zbytu. Jest to wspólnie jeden z podstawowych mechanizmów różnicujących świat na centra i peryferie.

---

<sup>7</sup> <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-dzialalnosci-osrodkow-innowacji.html>

Równocześnie restrukturyzacja, a zwłaszcza prywatyzacja, przeprowadzona po 1989 roku, polegająca na wycofaniu się własności państwowej ze znacznej części gospodarki, oprócz niewątpliwych korzyści społeczno-ekonomicznych, takich jak zwłaszcza wzrost wydajności, przyniosła utracenie kontroli nad strategicznym formułowaniem celów rozwojowych w sensie postępu technologicznego. To z tego powodu głosy wołające o innowacyjność firm działających w Polsce są nietrafione, a podejmowane działania nieefektywne. Firmy zagraniczne, kontrolujące większość polskiej gospodarki, zwłaszcza w sektorze dużych i wielkich przedsiębiorstw, są zainteresowane wdrażaniem własnego know-how, na które poniosły nakłady w krajach macierzystych. W tym kontekście warto przypomnieć autorom polskiej prywatyzacji model węgierski, gdzie ustawowo zobowiązano inwestorów zagranicznych do ponoszenia nakładów na B+R.

Ten fundamentalny problem był i jest ignorowany przez wszystkie ekipy rządowe po 1989 roku, a nawet przez większość samego środowiska naukowego. Zwrócił na niego uwagę dopiero raport Komitetu Prognoz Polska 2000+ przy Prezydium PAN (Kleiber i in. 2011), formułując wprost krytykę, że „część inwestorów zagranicznych świadomie doprowadziła do upadku niektórych dziedzin naukowo-technicznych, aby nie stanowiły one potencjalnej konkurencji dla ich laboratoriów w krajach macierzystych”. Później dość szerokim echem odbił się raport A. Karpińskiego i in. (2015) nt. dezindustrializacji. W tym kontekście Polska jest zagrożona przyjmowaniem nierzadko przestarzałych licencji produkcyjnych lub nawet gotowych produktów (*vide* niektóre przetargi zbrojeniowe w ostatniej dekadzie) i to za bardzo wysokie sumy.

Niewątpliwie miejsce, jakie zajmuje Polska w międzynarodowym cyklu życia produktu lub międzynarodowym podziale pracy, nie jest złe i pozwala na produkcję oraz eksport konkurencyjnych, masowych towarów i niekiedy usług. Niestety, w pierwszych dekadach transformacji wynikało to z niskich kosztów pracy, stąd aktualne staje się pytanie: „co będzie, kiedy te koszty wzrosną powyżej granicy opłacalności, a nastąpi to zapewne za dekadę lub dwie, wskutek konwergencji do-

chodów ludności i ich wynagrodzeń?” (Śleszyński 2009b). Jak wiadać, moment ten już nastąpił i problemy z nim związane wypłynęły z wielką siłą w postaci zagrożeń związanych z tzw. pułapką średniego dochodu. Szczególnie istotne jest tu silne uzależnienie gospodarki od kapitału zagranicznego oraz niekorzystne miejsce w międzynarodowym podziale pracy, utrudniające wzrost innowacyjności i skazujące niektóre regiony, strefy przemysłowo-usługowe itd. na rolę podwykonawcy, odtwórstwa zamiast kreacji, prostej produkcji o charakterze montowniczym itp.

Polskę w perspektywie najbliższej dekady powinno być zatem stać na wykształcenie kilkudziesięciotysięcznej elity intelektualno-zawodowej i wykorzystanie jej, na atrakcyjnych warunkach w kraju, w tworzonych w tym celu zupełnie nowych ośrodkach badawczo-rozwojowych, nieobciążonych spuścizną sprzed 1989 roku, w ścisłym powiązaniu z biznesem, w tym przemysłem. Naturalna absorpcja tych najlepszych kadr powinna być skierowana zwłaszcza na mniejsze miasta wojewódzkie (np. Białystok, Rzeszów, Gorzów Wielkopolski), w których pobudzenie funkcji gospodarczych jest istotne. Inaczej zostanie stracony, poprzez emigrację zagraniczną, potencjał najbardziej utalentowanych i kreatywnych jednostek, zdolnych do przeprowadzenia skoku cywilizacyjnego Polski.

### **Transport (struktura sieci komunikacyjnych)**

Rozwój sieci komunikacyjnych, w tym transportowych, jest nierównomierny, a przez to nieoptymalny. Istnieją bowiem dwa naczelne zadania planistyczne przy kształtowaniu tych sieci. Po pierwsze, przebieg dróg powinien być możliwie jak najbardziej dopasowany do potrzeb przewozowych wynikających z popytu (wewnętrznego i zewnętrznego). Po drugie, struktura sieci komunikacyjnych powinna umożliwiać osiągnięcie celów polityki regionalnej poprzez poprawę dostępności przestrzennej z lepiej rozwiniętymi centrami rozwoju. Na tej podstawie można wyróżnić trzy fundamentalne przesłanki dla kształtowania sieci transportowej:

- systemy zagospodarowania przestrzennego opierają się na ośrodkach osadniczych i połączeniach infrastrukturalnych oraz z natury są (powinny być) hierarchiczne;
- w systemach społeczno-gospodarczych obserwuje się proces wzrostu znaczenia relacji horyzontalnych kosztem wertykalnych;
- istotą pożądanej organizacji przestrzennej jest rozsądna relacja pomiędzy hierarchią elementów a spontanicznymi relacjami poziomymi (np. sieciowymi).

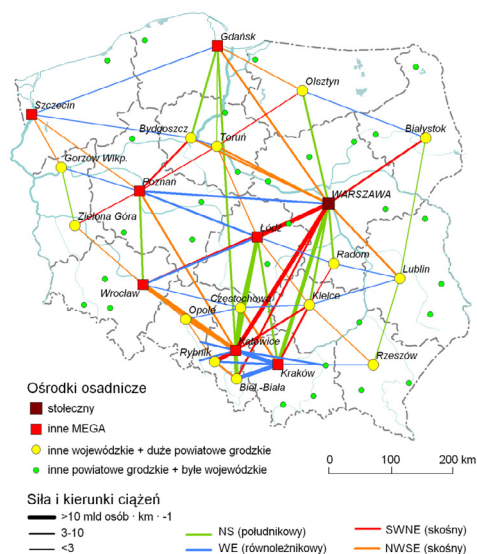
Pierwsza z przesłanek oznacza, że fundamentem systemu społeczno-gospodarczego są przede wszystkim miasta oraz że wśród tych miast istnieje hierarchia, co do zasady podobna jak w życiu społecznym. Większe ośrodki są na ogół ważniejsze dlatego, że koncentrują istotne funkcje administracyjne, gospodarcze, naukowe, kulturalne itp. Druga z przesłanek mówi o tym, że ta hierarchia miast w coraz większym stopniu jest zastępowana relacjami poziomymi: coraz więcej kontaktów następuje w tej samej klasie ośrodków, a nie na zasadzie góra–dół.

Dlatego też polityka transportowa powinna uwzględniać te zmiany i umiejętnie równoważyć obydwa rodzaje relacji, stwarzające popyt na sieć transportową w różnych układach. W przypadku Polski oznacza to rozwijanie sieci komunikacyjnej nie tylko z największych do mniejszych miast (co się zresztą nie działo, o czym mowa dalej), ale także między tymi samymi kategoriami, np. miastami wojewódzkimi (co nie działo się jeszcze w większym stopniu). Choć z jednej strony ważna jest np. relacja Kraków – Nowy Sącz (hierarchia), to z drugiej strony równie ważna powinna być infrastruktura komunikacyjna łącząca Nowy Sącz i Tarnów, Tarnów i Sandomierz czy też Nowy Sącz i Krosno (sieć). Jak jednak wspomniano wcześniej, struktura sieciowa pomimo swej stabilności nie zawsze jest efektywna, w tym przypadku głównie ze względu na wielokrotne wydłużenie drogi. Stąd też szczególnie ważne jest wskazywanie priorytetów w budowie poszczególnych odcinków.



Planowanie sieci transportowej musi zatem uwzględniać nie tylko racjonalność i efektywność relacji czy też zaspokajanie potrzeb popytowych, ale również jej znaczenie dla pożądanego kierunku rozwoju systemu osadniczego. W tym kontekście można zadać pytanie, jaki model organizacji terytorialnej i powiązań transportowo-osadniczych jest najbardziej uzasadniony dla Polski. Przyjmuje się, że najbardziej efektywny z punktu widzenia organizacji systemów osadniczo-transportowych jest model koncentryczno-radialny („koło ze szprychami”). Patrząc z tej perspektywy, można powiedzieć, że w polityce transportowej Polski po 1990 roku popełniono wiele błędów, wynikających z inercji planów rozwoju sieci transportowej, w tym zwłaszcza drogowej. Mniej więcej do roku 2005 zakładano bowiem, że systemy drogowe należy rozwijać w układzie południkowo-równoleżnikowym, niewłaściwie interpretując układ

**Rycina 26. Siła i kierunki ciążenia głównych ośrodków osadniczych według metody grawitacyjnej. Na mapie wybrano najbliższe powiązania pomiędzy ośrodkami co najmniej wojewódzkimi (+Rybnik, Częstochowa, Bielsko-Biała i Radom) lub silniejsze niż  $5 \times 10^9$  osób  $\times$   $\text{km}^{-1}$**





historycznie rozwiniętej sieci osadniczej. Układ ciężarów między najważniejszymi polskimi ośrodkami jest bowiem skośny, a nie szachownicowy. W tym sensie funkcjonujący model przestrzenny sieci transportu kolejowego jest bardziej racjonalny, przy czym akurat w tym sektorze widoczna była silna tendencja do likwidacji, co spowodowało m.in. zdecydowanie nadmierny wzrost udziału ciężarowego transportu samochodowego w przewozach.

Z punktu widzenia efektywności systemu osadniczego i jego przewag konkurencyjnych nieodzowna jest spójność wewnętrzna. Dlatego w pierwszej kolejności nie buduje się dróg dla popytu zewnętrznego, tylko stara się łączyć największe ośrodki popytu wewnętrznego, czyli główne miasta. Względnie można próbować godzić obydwa rodzaje popytu (zagraniczny i krajowy), co zresztą w przypadku Polski wydaje się rozwiązaniem optymalnym. Niestety, jeszcze w połowie pierwszej dekady XXI wieku plany rozbudowy autostrad i innych dróg szybkiego ruchu w Polsce powieliły istniejące koncepcje, nastawione na tranzyt międzynarodowy, a nawet omijanie ważniejszych ośrodków.

Dla rozwoju infrastruktury transportu podstawowymi celami polityki regionalnej w Polsce powinny zatem być (Komornicki i in. 2006):

1. konkurencyjność (uzyskiwanie przez obszary metropolitalne wyższej pozycji konkurencyjnej w strukturze regionalnej Unii Europejskiej);
2. pomocniczość (solidarność, sprzyjanie wychodzeniu słabszych regionów z zacofania);
3. kompletność funkcjonalna (zapewnienie integralności terytorialnej i spójności przestrzennej powiązań społeczno-gospodarczych całego kraju).

Powyższe cele, w tym zwłaszcza ostatni, można zaadoptować dla potrzeb koncepcji deglomeracji, która w transporcie powinna polegać na zapewnieniu jak najkrótszych i jak najbardziej efektyw-

nych połączeń między poszczególnymi ośrodkami policentrycznej sieci osadniczej. Można zatem przyjąć, że dobrze zaprojektowana sieć transportowa powinna odznaczać się przede wszystkim wewnętrzną efektywnością przestrzenną oraz zewnętrzną spójnością przestrzenną (a nie odwrotnie). W pierwszym przypadku oznacza to uzyskanie najbardziej korzystnego ekonomicznie przebiegu połączeń, umożliwiającego przy jak najkrótszej ich długości maksymalną funkcjonalność na danym obszarze. Natomiast zewnętrzna spójność przestrzenna charakteryzuje „otwartość” systemu wewnątrz krajowego na systemy międzynarodowe.

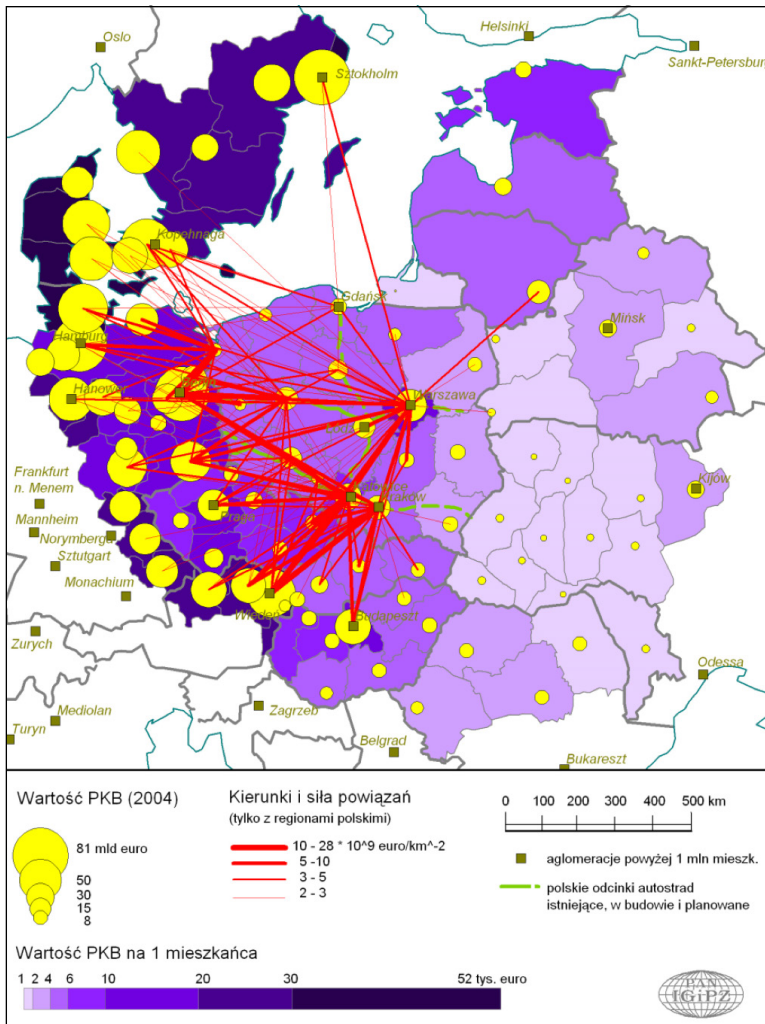
### **Międzynarodowe uwarunkowania rozwoju sieci komunikacyjnych**

Analiza potencjału PKB (ryc. 27) wskazuje wyraźnie na kilka charakterystycznych układów powiązań w skali międzynarodowej. Po pierwsze, potencjał komunikacyjny skierowany jest zdecydowanie w kierunku Europy Zachodniej. Widać też wyraźnie, że rolę głównego organizatora przestrzeni w części polskiej może odgrywać nie tylko Warszawa. Korzystne położenie w międzynarodowej sieci powiązań gospodarczych zajmuje bowiem także konurbacja katowicka wraz z aglomeracją Krakowa, leżące w połowie drogi pomiędzy stolicą Polski a Wiedniem lub Budapesztem. Naturalną barierą są tu jednak nie tylko granice polityczne, ale przede wszystkim północna część łańcucha Karpat. Innym naturalnym ośrodkiem mogącym odgrywać rolę organizatora mógłby być Poznań i ewentualnie Wrocław oraz Trójmiasto. Ze względu na niski poziom PKB takiej roli nie odgrywają inne większe aglomeracje i miasta.

Charakterystycznym zjawiskiem obserwowanym na obszarze Polski jest zauważalne swoiste „pęknięcie” potencjalnych ciężarów, polegające na silniejszym udziale powiązań na zewnątrz niż do wewnątrz kraju. Dotyczy to zwłaszcza dużych miast położonych w zachodniej części Polski (Szczecin, Poznań i Wrocław). Okazuje się, że zgodnie z modelem grawitacji ośrodki te ciężą w większym stopniu w kie-

runku Berlina, a także Pragi lub Drezna (Wrocław) niż stolicy Polski. Wiele powiązań znajduje się w podobnej klasie wielkości, np. Kraków i Katowice mają podobne relacje z Warszawą co z Wiedniem i Budapesztem. Warto zwrócić uwagę na to, że większość faktycznych potencjalnych ciężarów w wymiarze międzynarodowym, podobnie jak wewnątrz krajowym, ma układ skośny.

**Rycina 27. Ciężenia międzynarodowe według potencjału PKB, 2004.**



Źródło: P. Śleszyński (2008a)

Bardzo wyraźnie rysuje się zwłaszcza skośny korytarz z Wiednia przez Katowice (lub bardziej południkowo z Budapesztu przez Kraków) i Warszawę w kierunku państw nadbałtyckich.

Stwierdzone ciążenia implikują szereg wniosków, związanych z charakterem, siłą i kierunkiem oddziaływań największych ośrodków miejskich, położonych poza granicami Polski. Na podstawie analiz relacji kapitałowych (właścicielskich) wysuwa się nie raz tezę o „rozrywaniu” krajowego systemu powiązań, co może stanowić zagrożenie dla wewnętrznej spójności terytorialnej. Jeszcze bardziej krytycznie tego typu procesy ocenił Grzegorz Węclawowicz (2008), pisząc, że istnieje zagrożenie „rozbiorem ekonomicznym” kraju poprzez powstawanie stref wpływu, zdominowanych przez sąsiadujące zagraniczne ośrodki metropolitalne, w tym przede wszystkim Berlin.

Kwestia powiększającego się oddziaływania, a nawet dominacji Berlina w zachodniej Polsce, była opisywana po 1989 roku przez wielu autorów. Jako działania zapobiegawcze proponowano m.in. silniejsze wzajemne powiązanie ośrodków metropolitalnych Szczecina, Poznania i Wrocławia. Argumentowano, że ponadregionalny układ tych miast, połączony efektywną siecią infrastrukturalną, w tym zwłaszcza transportową, dawałby szanse na wystąpienie efektów synergicznych i realną przeciwwagę dla stolicy Niemiec.

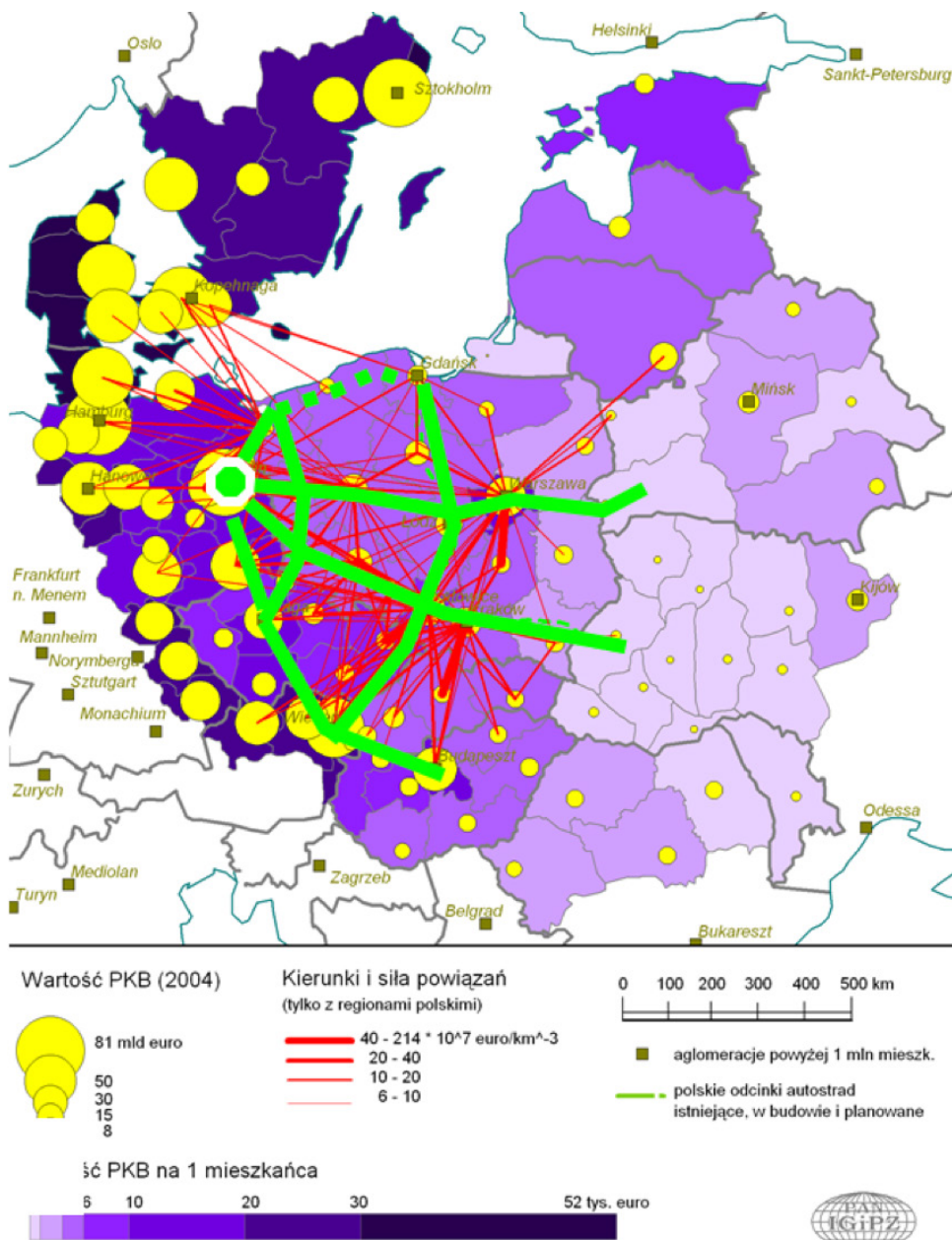
Warto w tym miejscu zauważyć, że największe pod względem obrotów towarowych polskie przejście graniczne w Świecku, położone w korytarzu Warszawa–Poznań–Niemcy, pozycję tę zawdzięcza głównie importowi. Można zatem wysunąć kontrowersyjną hipotezę, że jedną z przyczyn budowy w pierwszej kolejności niektórych odcinków autostrad w Polsce było zapewnienie niemieckim producentom dobrego dostępu do rynku zbytu i połączenia z głównymi centrami dystrybucyjnymi (Łódź), podczas gdy firmy położone w Polsce zastanawiały się, „jak efektywnie przetransportować wyprodukowane towary. Wynikało to z faktu, że produkcja

była skoncentrowana na innych obszarach kraju, co uzasadniłoby raczej rozbudowę sieci transportowej w relacjach skośnych, a nie równoleżnikowych i południkowych. Na ten problem już w 2000 roku zwracał uwagę Tomasz Komornicki.

Co ciekawe, patrząc na rozwój autostradowych sieci transportowych w Polsce z pozycji Berlina, widzimy obraz zgoła odmienny – drogi wychodzące ze stolicy Niemiec układają się promieniście, mając istniejące (po stronie niemieckiej) lub istniejące i planowane (po stronie polskiej) przedłużenie w kierunku Szczecina, Poznania, Łodzi i Warszawy oraz Wrocławia, Katowic, Krakowa i Rzeszowa (ryc. 28). Dlatego to, co współcześnie w Polsce ma niewydajny układ szachownicowy, z pozycji stolicy Niemiec jest już efektywnym układem heksagonalnym lub koncentryczno-radialnym. Jest to niewątpliwie spuścizna historyczna kształtowania się sieci transportowo-osadniczych, zaburzona zmianami granic w wyniku II wojny światowej.

Problem ten należy rozpatrywać w szerszym historycznym kontekście kształtowania się sieci transportowej w Europie. Biorąc pod uwagę położenie Polski, planowana sieć dróg szybkiego ruchu, zwłaszcza autostrad, wpisuje się dobrze w relacje z rozwiniętymi ośrodkami z Europy Zachodniej, zwłaszcza tzw. „europejskiego banana” (łuk podwyższonej działalności gospodarczej, obejmujący obszar ciągnący się od Anglii, poprzez kraje Beneluksu, wschodnią Francję oraz zachodnie i południowo-zachodnie Niemcy w kierunku północnych Włoch). Równoleżnikowy układ komunikacyjny, czyli w dużej mierze korytarz transportowy Berlin–Warszawa–Mińsk–Moskwa, wpisuje się m.in. w najkrótsze połączenia pomiędzy Polską (a także krajami na wschód od Polski) a wyżej rozwiniętymi obszarami gospodarczymi Europy Zachodniej. Podobnie preferowane są korytarze transportowe łączące południową Skandynawię z południową Europą. W ten jednak sposób poprzez model szachownicowy może zostać utrwalony podział na rdzeń i peryfe-

## Rycina 28. Model koncentryczno-radialny kształtowania sieci transportowej Berlina na tle powiązań międzynarodowych według potencjału PKB



Źródło: P. Śleszyński (2008a)



rie, czyli lepiej rozwinięte, silnie zurbanizowane regiony Europy Zachodniej oraz uzależnione od nich obszary Europy Środkowej o relatywnie słabszych gospodarkach. Zdecydowanie lepsze byłoby zatem postawienie zarówno na układy skośne (zwłaszcza na kierunku Praga–Wrocław–Warszawa–Białystok–republiki nadbałtyckie), jak też silniejsze wiązanie efektywną siecią transportową systemu policentrycznego miast w tym nawiązanie do koncepcji „Polskiego Heksagonu” prof. Piotra Korcellego (Korcelli i in. 2010).

Warto podkreślić, że analizy grawitacyjne dowodzą niezgodności istniejącej i projektowanej sieci autostrad z naturalnymi kierunkami ciążenia. Uzasadnione są jedynie odcinki Warszawa – granica niemiecka (przez Poznań) oraz granica niemiecka-granica ukraińska (A4). Jako droga o randze autostrady powinien natomiast zostać wykorzystany szlak od granicy czeskiej w kierunku państw nadbałtyckich przez Łódź i Warszawę (S8). Biorąc pod uwagę interesy podmiotów gospodarczych działających w Polsce, można też wnioskować, że optymalne byłoby skierowanie autostrady A2 w kierunku Mińska i Moskwy (II Paneuropejski Korytarz Transportowy) nie przez Białą Podlaską i Brześć, ale przez Białystok i Grodno. Z tego samego powodu postulowano m.in. zmianę przebiegu trasy Via Baltica, która zamiast przez Białystok biegnie przez Łomżę. W takim układzie obecna stolica Podlasia mogłaby stać się ważnym węzłem regionalnym, wzmocnić swe funkcje metropolitalne i znacznie zyskać na rozwoju.

Podobnie priorytetowe powinno być traktowanie połączenie z Warszawy w kierunku Włocławka, Płocka, Torunia i Bydgoszczy (S10), które dodatkowo mogłoby pełnić funkcję korytarza transportowego ze stolicy do Trójmiasta, zamiast powstającej drogi przez Mławę (S7). Jeśli ta droga ekspresowa ma przebiegać zasadniczo po starym śladzie DK 7, to trasa ta powinna zostać zmodyfikowana i biec nie przez Mławę, ale przez Olsztyn. Choćby wiązało się to z wydłużeniem tej trasy, to stolica Warmii i Mazur

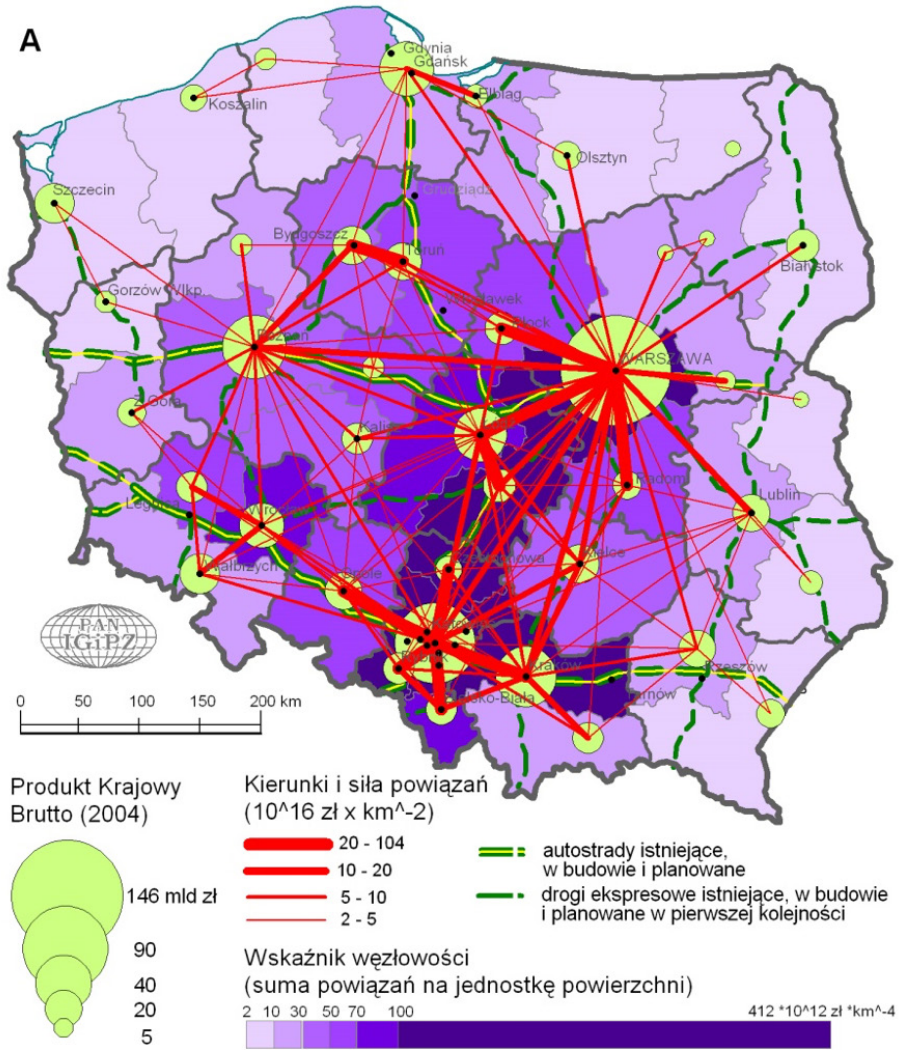


zyskałaby dodatkowe korzyści z faktu pełnienia ważnego węzła komunikacyjnego.

Podsumowując, mając na uwadze policentryczność polskiego systemu osadniczego, polityka transportowa powinna prowadzić do zdeglomerowania głównych elementów sieci transportowej, w tym drogowej. Proces ten powinien polegać na nadaniu priorytetu połączeniom pomiędzy aglomeracjami, a zwłaszcza między polskimi metropoliami, co zapewniałoby nie tylko większą spójność wewnętrzną, ale także umożliwiłoby tworzenie przewag konkurencyjnych w gospodarce.

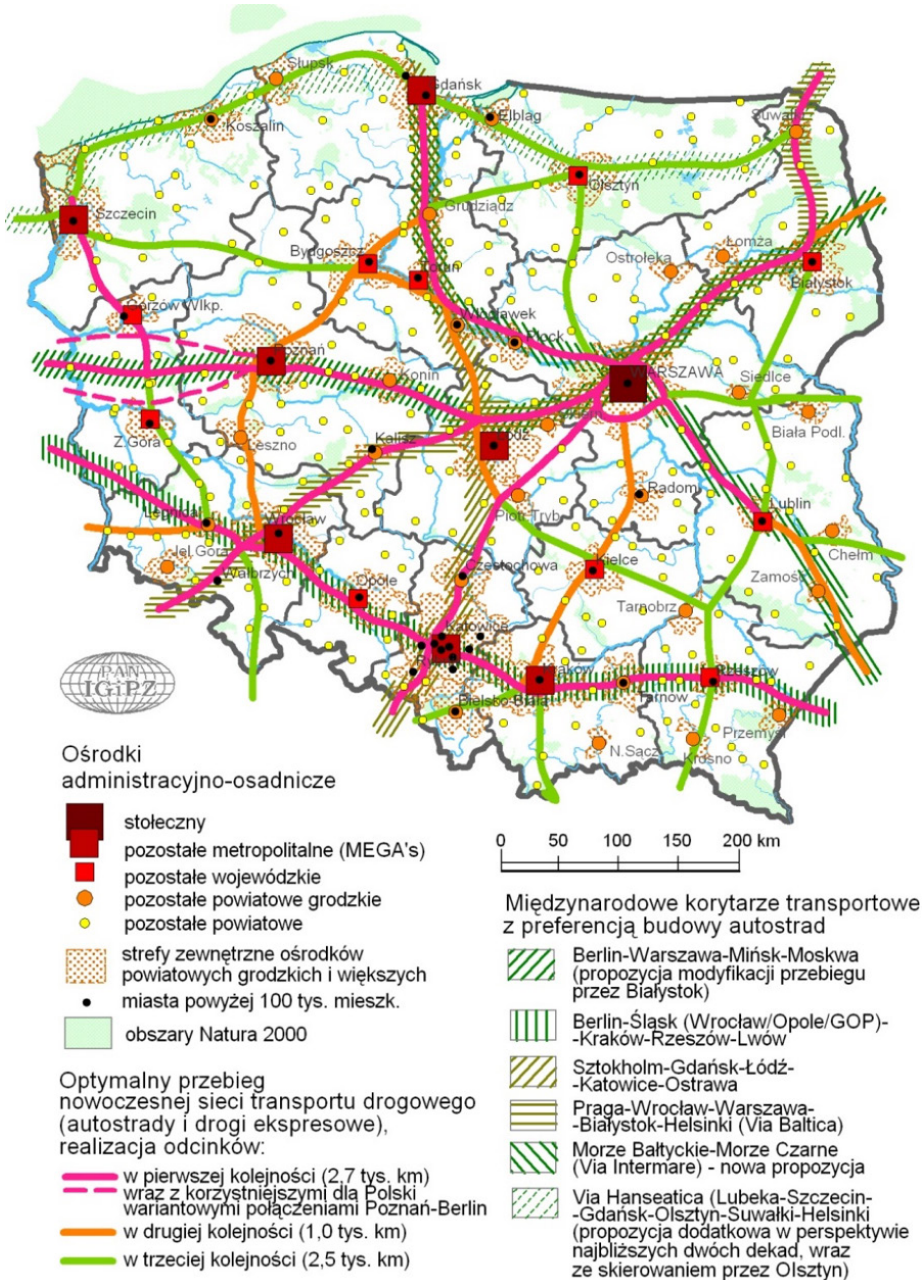
Można bowiem postawić tezę, że z systemami miast Europy Zachodniej, jak również z Budapesztem i Pragą, mogłaby konkurować nie tylko sama Warszawa, ale system miast, znajdujących się w dogodnym położeniu względem siebie w centralnej części kraju. Chodzi tutaj o układ heksagonalny lub nawet heptagonalny, oparty na Warszawie, Bydgoszczy-Toruniu, Poznaniu, Wrocławiu, Katowicach (konurbacji górnośląskiej) i Krakowie oraz Łodzi. Podstawą powodzenia koncepcji „polskiego sześciokąta” jest jednak wytworzenie systemu transportowego zapewniającego w tym nawiązanie do koncepcji „Polskiego Heksagonu” prof. Piotra Korcellego (Korcelli i in. 2010). Spójność przestrzenną i umożliwiającą osiągnięcie efektów synergicznych, bowiem tylko spójne i uzupełniające się systemy osadnicze, społeczne, gospodarcze i transportowe mogą być efektywne i konkurencyjne, zwłaszcza przy słabości ich odrębnych potencjałów. Z drugiej strony należy pamiętać, że w realizacji zaplanowanej sieci komunikacyjnej trzeba także uwzględnić aktualną i prognozowaną wielkość populacji oraz zdolność do utrzymania infrastruktury.

# Rycina 29. Powiązania wewnętrzzkrajowe według potencjału PKB, 2004



Źródło: P. Śleszyński, 2008a, (układ planowanej sieci drogowej z około 2006 r.)

**Rycina 30. Optymalny przebieg głównych tras transportu drogowego i wskazanie priorytetów budowy poszczególnych odcinków. Ze względu na zaawansowanie inwestycji część z nich nie może być już zastosowana**



Źródło: P. Śleszyński, 2008a

## Skutki deindustrializacji po 1990 roku

Po 1990 roku Polska okazała się krajem, w którym doszło do jednej z najgłębszych deindustrializacji w historii powojennej Europy. Przy braku polityki przemysłowej w początkowym okresie transformacji, likwidacji lub upadkowi uległy nie tylko kapitałochłonne i zasobochłonne branże przemysłu ciężkiego, ale także dziedziny stosunkowo zaawansowane technologicznie u schyłku lat 80. ubiegłego wieku, jak np. przemysł precyzyjny i farmaceutyczny. Zlikwidowano nieperspektywiczne branże, lecz w ich miejsce nie pojawiły się nowe, zdolne wchłonąć uwolnione zasoby kadrowe.

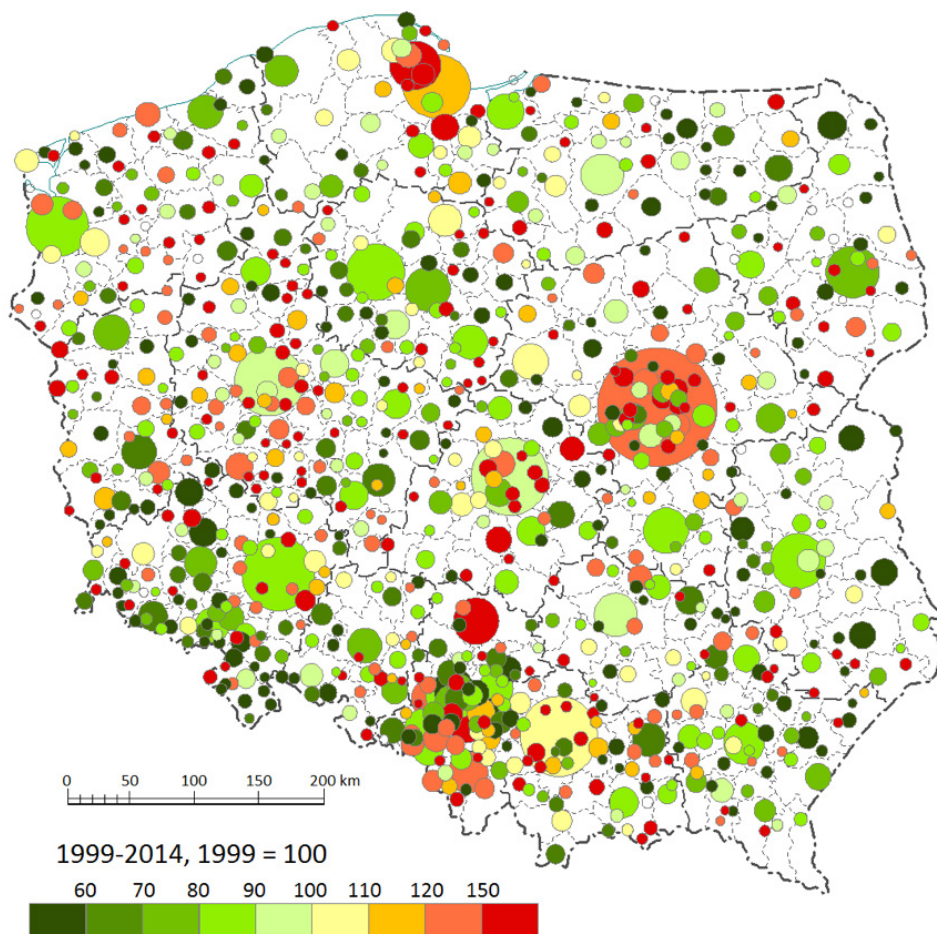
Zdaniem prof. Andrzeja Karpińskiego Polska wciąż może jednak odbudować potencjał przemysłowy, zwłaszcza w takich dziedzinach jak energetyka odnawialna, elektronika użytkowa, wyroby telekomunikacyjne, przemysł „ekologiczny” (technologie oczyszczania, zagospodarowania odpadów, itp.), biotechnologie, aparatura medyczna czy wreszcie produkcja gier komputerowych.

Wiarygodną i bardziej jednoznaczną ocenę procesów deindustrializacji po 1990 roku utrudnia jednak brak wyczerpujących danych statystycznych. Pewnym przybliżeniem jest szacunek zmian funkcji przemysłowej, opracowany na podstawie statystyki podmiotów gospodarczych, zarejestrowanych w bazie REGON, w tym ważenia firm o różnej liczbie pracujących (ryc. 31).

Z analiz tych wynika silne różnicowanie się zbioru miast, przy łącznym spadku znaczenia funkcji przemysłowej. Bardzo charakterystyczne jest tutaj, że w wielu małych ośrodkach (miasta kilku-, kilkunastotysięczne) następował wzrost znaczenia funkcji przemysłowej, podczas gdy spadał on w średnich miastach. W efekcie można wyróżnić dość dużą grupę miast tego typu, w których w latach 1999–2014 nastąpił silny względny spadek znaczenia II sektora (ryc. 32).

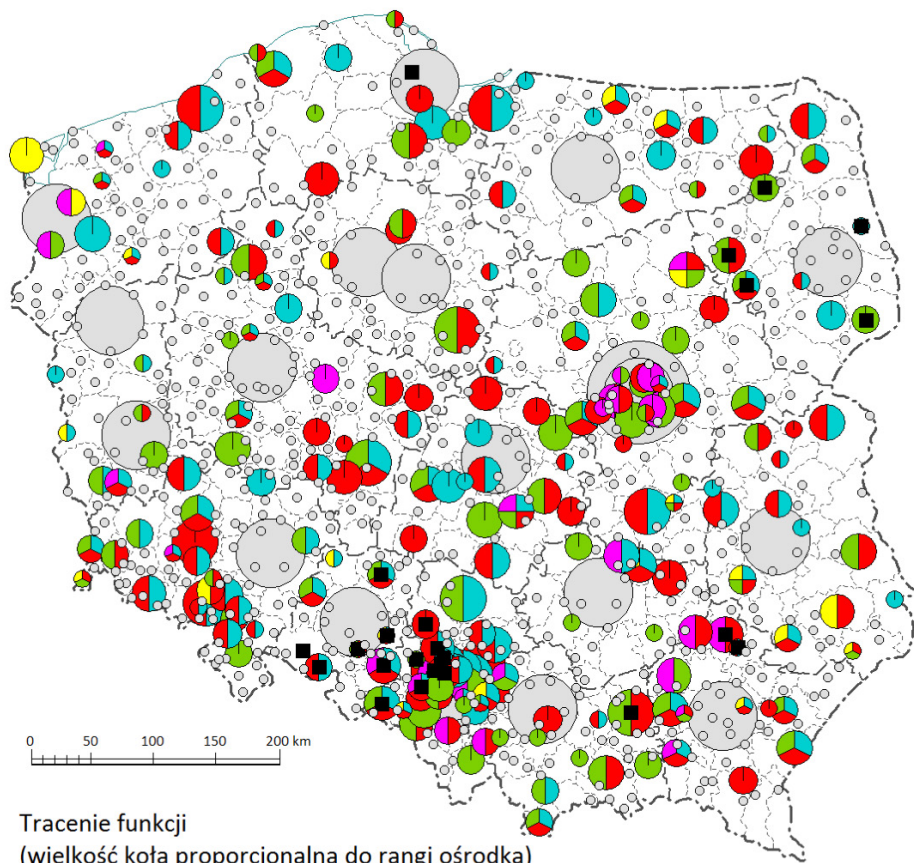


**Rycina 31. Zmiany w koncentracji siedzib podmiotów zarejestrowanych w działalności przemysłowej w miastach w latach 1999–2014 (z uwzględnieniem wag dla klas wielkości zatrudnienia; wielkość koła proporcjonalna do liczby mieszkańców)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych REGON

## Rycina 32. Miasta średnie tracące funkcje różnego typu



- gospodarcze funkcje kontrolne (przedsiębiorstwa >49 pracujących)
- przemysł
- handel
- turystyka pobytowa i biznesowa
- kultura i nauka
- miasta zagrożone spadkiem ludności do 2035 r. powyżej 20%

Źródło: opracowanie własne na podstawie ekspertyzy wykonanej w IGiPZ PAN dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (2017)

## **Reindustrializacja i nowa polityka przemysłowa**

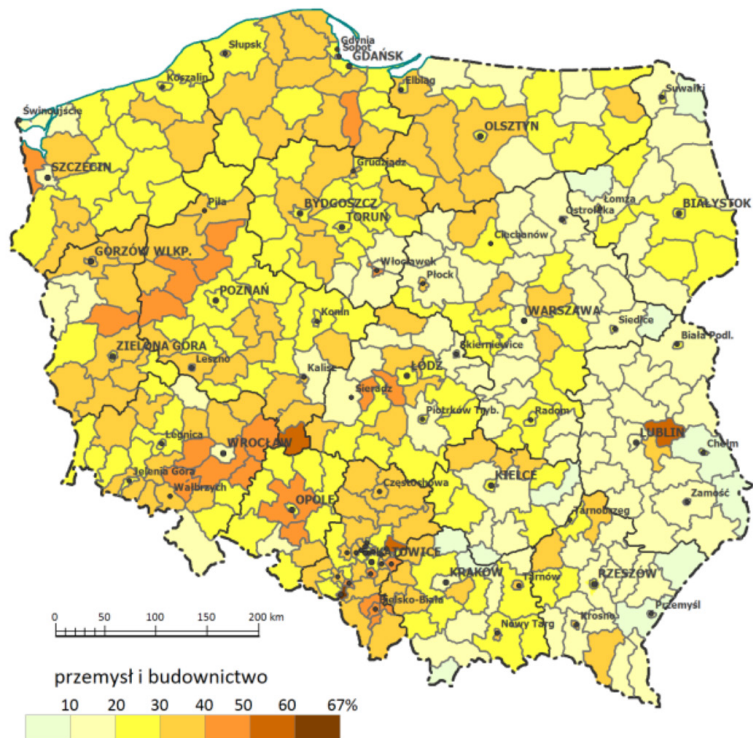
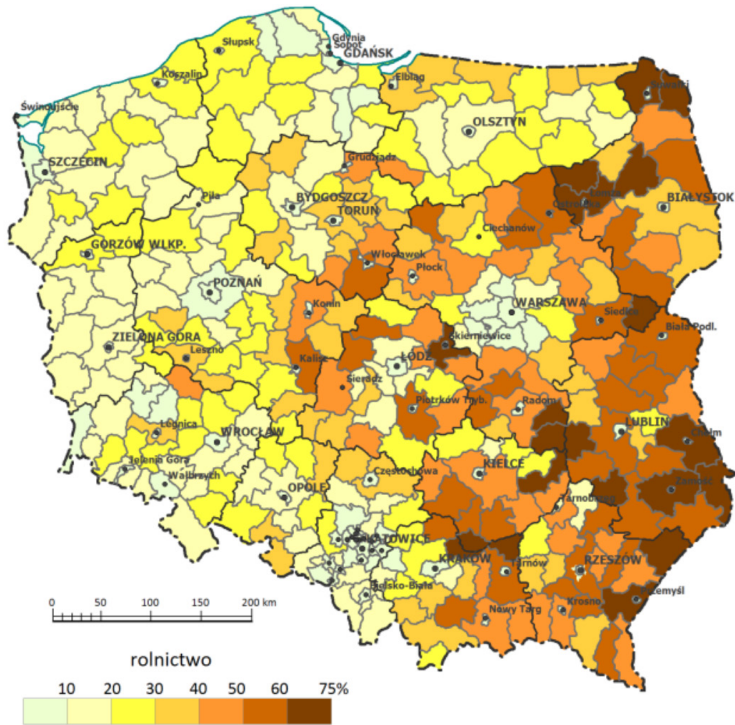
Analiza struktury pracujących pokazuje, że w wielu regionach Polski istnieją jeszcze nadwyżki podaży pracy związane ze stosunkowo dużym udziałem zatrudnienia w sektorze rolniczym (ryc. 33). Jest to przede wszystkim środkowa i wschodnia część kraju, która wykazuje opóźnienie urbanizacyjne.

Z drugiej strony można też wskazać powiaty, w których znaczna część populacji aktywnej gospodarczo znalazła zatrudnienie w sektorze przemysłowym (ryc. 33, tab.7). W niektórych miastach uprzemysłowienie w „tradycyjnych” branżach jest wciąż zbyt silne w stosunku do możliwości oparcia rozwoju o bardziej zaawansowane funkcje przemysłowe czy przemysłowo-usługowe i potrzebna jest restrukturyzacja gospodarcza. Dotyczy to wciąż największej polskiej aglomeracji – konurbacji katowickiej, a także aglomeracji rybnickiej, Bielska-Białej i kilku innych ośrodków, które mają bardzo korzystne warunki kadrowe (w sensie zasobów ludzkich), ale w których wciąż brakuje przemysłów wysokich technologii. Z dużym zatrudnieniem w sektorze przemysłowym mamy do czynienia też w Wielkopolsce i na Dolnym Śląsku, co jednak jest związane z licznymi inwestycjami zagranicznymi.

Warto podkreślić, że choć w niektórych powiatach brak jest większych zakładów pracy, to zatrudnienie w analizowanym sektorze jest wysokie, co wynika z dojazdów do pracy z tych powiatów, i to nieraz na duże odległości. Dlatego też mając na względzie pogłębiające się przestrzenne niezrównoważenie rynku pracy, potrzebne jest publiczne wsparcie wybranych miast charakteryzujących się słabo rozwiniętą funkcją przemysłową. Bardziej równomierne rozmieszczenie miejsc pracy w przemyśle sprzyałoby bowiem zmniejszaniu się odległości między domem a pracą pokonywanej wahałowo, najczęściej w rytmie codziennym.



**Rycina 33. Udział pracujących w sektorze rolniczym i przemysłowym w 2012 roku według powiatów**



**Tabela 7. Wskaźniki rynku pracy w miastach powiatowych grodzkich w 2012 roku (według badania GUS nt. szacunku zatrudnienia we wszystkich powiatach w Polsce)**

Miasto	Wskaźnik zatrudnienia ogółem (%)	Pracujący ogółem (tys.)	w tym w przemyśle	
			tys.	%
Biała Podlaska	46,0	20,6	4,4	21,3
Białystok	50,0	108,6	22,2	20,4
Bielsko-Biała	50,5	95,0	42,3	44,5
Bydgoszcz	48,6	139,5	41,6	29,9
Bytom	42,5	36,2	11,2	30,8
Chelm	42,7	18,6	4,1	22,1
Chorzów	44,4	34,1	10,0	29,4
Częstochowa	47,0	95,2	37,0	38,9
Dąbrowa Górnicza	47,1	46,9	26,5	56,5
Elbląg	45,5	38,2	11,5	30,0
Gdańsk	51,0	188,4	48,8	25,9
Gdynia	49,3	104,1	21,7	20,8
Gliwice	49,6	86,0	34,0	39,5
Gorzów Wlkp.	51,0	49,5	16,0	32,4
Grudziądz	44,6	29,3	9,2	31,5
Jastrzębie-Zdrój	41,3	44,5	29,6	66,6
Jaworzno	46,2	25,0	10,5	42,1
Jelenia Góra	43,7	28,8	8,3	28,7
Kalisz	47,0	39,6	13,6	34,5
Katowice	48,3	206,1	45,5	22,1
Kielce	46,3	98,5	25,8	26,2
Konin	45,2	30,2	9,0	29,9
Koszalin	48,2	43,5	12,8	29,5

Miasto	Wskaźnik zatrudnienia ogółem (%)	Pracujący ogółem (tys.)	w tym w przemyśle	
			tys.	%
Kraków	51,7	428,1	84,7	19,8
Krosno	45,9	29,9	11,5	38,6
Legnica	48,5	41,3	10,6	25,6
Leszno	52,7	23,6	9,2	38,8
Łódź	46,8	275,6	72,0	26,1
Łomża	46,8	19,9	4,0	20,1
Lublin	47,8	158,3	31,4	19,8
Mysłowice	48,3	27,3	10,8	39,7
Nowy Targ	46,5	42,6	14,7	34,6
Olsztyn	51,6	83,6	19,7	23,6
Gdańsk	51,0	188,4	48,8	25,9
Opole	51,7	69,2	17,0	24,6
Ostrołęka	49,2	19,4	6,7	34,4
Piekary Śląskie	41,3	12,3	3,4	27,5
Piotrków Trybunalski	44,1	35,1	9,1	26,0
Płock	47,2	54,2	19,9	36,7
Poznań	53,4	318,5	74,4	23,4
Przemyśl	40,6	22,9	4,1	17,7
Radom	42,6	75,2	20,8	27,7
Ruda Śląska	45,3	28,6	8,1	28,3
Rybnik	46,6	41,8	16,7	39,9
Rzeszów	47,0	112,2	26,1	23,2
Siedlce	50,4	30,7	8,0	25,9
Siemianowice Śląskie	44,2	17,0	7,3	43,1
Skierzwice	52,8	20,1	5,2	26,0
Stupsk	48,1	33,8	10,3	30,4

Miasto	Wskaźnik zatrudnienia ogółem (%)	Pracujący ogółem (tys.)	w tym w przemyśle	
			tys.	%
Sopot	47,6	20,2	3,6	17,9
Sosnowiec	46,2	55,5	16,7	30,1
Wałbrzych (miasto i powiat)	68,7	43,6	16,3	37,5
Warszawa	54,5	1381,8	178,6	12,9
Suwałki	47,9	22,6	6,8	29,9
Świętochłowice	44,3	9,8	2,8	28,5
Świnoujście	49,2	11,9	2,2	18,1
Szczecin	47,4	157,5	30,8	19,5
Tarnobrzeg	43,9	16,2	3,6	22,0
Tarnów	44,7	52,1	19,8	38,0
Toruń	49,2	86,9	23,6	27,1
Tychy	51,8	52,6	24,5	46,5
Włocławek	43,5	35,6	14,5	40,8
Wrocław	51,0	372,9	65,2	17,5
Zabrze	43,5	51,7	18,7	36,1
Zamość	43,0	26,5	3,7	14,0
Żory	48,6	15,8	6,4	40,6
<b>Razem</b>	<b>49,8</b>	<b>6 096,3</b>	<b>1 452,3</b>	<b>23,8</b>
Polska ogółem	48,4	13 850,5	3 516,0	25,4

Aktualnie zatrudnienie w przemyśle Polski według GUS wynosi 25%. Oznacza to, że liczba pracujących w tym sektorze w stosunku do całości rynku pracy jest raczej korzystna (w dokumentach strategicznych UE wspomina się o 20% udziale tzw. II sektora w zatrudnieniu). Istotnym problemem jest jednak wewnętrzgałęziowe niedopasowanie strukturalne, polegające na zbyt małym udziale branż przemysłu wysokich technologii w produkcji globalnej. Przykładowo udział tych branż w polskim eksporcie w ostatnich 10 latach wahał się w granicach

zaledwie 6–8%, z umiarkowaną tendencją wzrostową. Ponadto istnieje niedopasowanie geograficzne, gdyż lokalizacja części zakładów przemysłowych słabo koreluje ze strukturą osadniczą. Można podać wiele przykładów umiejscowienia fabryk z dala od średnich miast albo w miastach o niewystarczającym potencjale ludzkim. Powoduje to konieczność niepotrzebnych dojazdów do pracy.

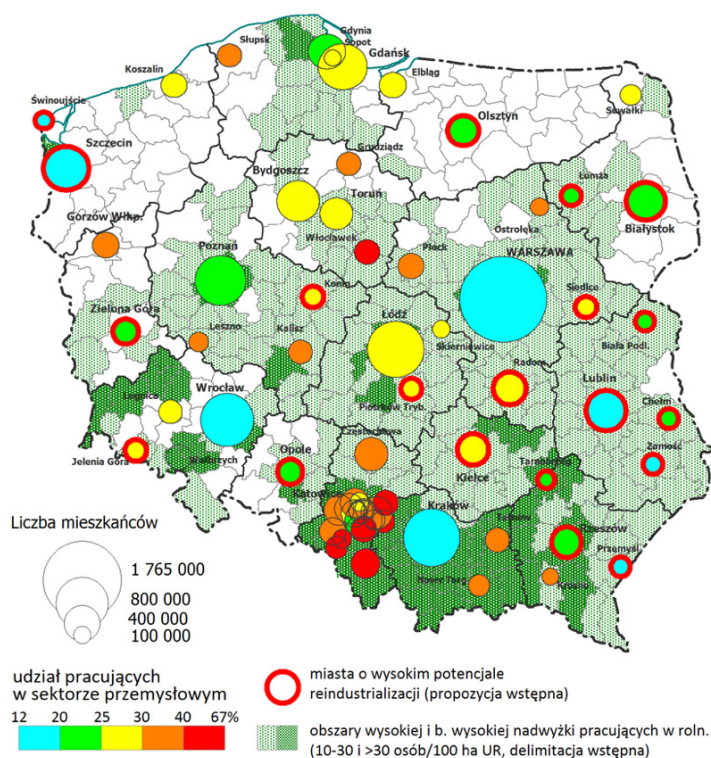
Nowa polityka przemysłowa w kontekście polityki deglomeracyjnej powinna być skierowana głównie do średnich i niektórych dużych ośrodków miejskich, znajdujących się głównie w przedziale ok. 40–150 tys. mieszkańców, co zapewniałoby pewną „masę krytyczną”, korzyści aglomeracji i zapewnienie potencjału kadrowe, i polegać na kilku rodzajach działań:

- inwestowanie spółek Skarbu Państwa w nowoczesne branże przemysłowe w miejscach pozbawionych silniejszej funkcji przemysłowej, w tym zwłaszcza na wschodzie kraju (ryc. 34);
- większa kontrola przepływów finansowych, związanych z transferowaniem środków za granicę (np. poprzez nieuzasadnione ceny transferowe usług, zakup licencji itp.), a z drugiej strony – zachętach dla przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego (w tym zwłaszcza tzw. spółek-córek) do inwestowania (reinwestowania) zysków w Polsce (np. częściowe zwolnienie z podatku dochodowego od zainwestowanej kwoty, wsparcie administracyjne, udostępnienie gruntów, zwolnienie z podatku od nieruchomości i in.);
- zachęty i wsparcie dla podmiotów lokalnych, o rodzimym pochodzeniu i kapitale. Jest to szczególnie trudne w warunkach stosowania unijnej zasady równej konkurencji, a więc trudno byłoby np. ulgami i zwolnieniami obejmować podmioty tylko z polskim kapitałem. Wydaje się, że pewne możliwości istnieją poprzez ukierunkowanie wsparcia przez programy unijne i rządowe dla mniejszych podmiotów, argumentowane potrzebą wspierania rozwoju lokalnego;
- zachęty do przenoszenia produkcji z miejsc o niskiej lub zmniejszającej się podaży pracy w pobliże większych ośrodków

(dotyczy to zwłaszcza rejonów o nadwyżkach zasobów pracy w rolnictwie). Mógłby to być sposób na restrukturyzację Górnego Śląska, o ile procesy depopulacji nie zostaną tam wyhamowane.

W powyższym kontekście należałoby też zwrócić uwagę na potrzebę większej efektywności stref ekonomicznych, w których istnieją nie tylko silne dysproporcje rozwojowe w zakresie takich wskaźników jak zatrudnienie czy liczba podmiotów, ale przede wszystkim brakuje wykształcania się bardziej trwałych więzi kooperacyjno-biznesowych z otoczeniem regionalnym i lokalnym. Dlatego należy przeprowadzić audyt funkcjonujących w Polsce 14 specjalnych stref ekonomicznych pod względem m.in. zatrudnienia, oddziaływania (w tym generowanych dojazdów do pracy), skuteczności i efektywności, a także wpływu na lokalne więzi społeczno-gospodarcze.

### Rycina 34. Udział pracujących w sektorze przemysłowym w miastach powiatowych grodzkich w 2012 roku oraz przeludnienie agrarne jako przesłanka do reindustrializacji części ośrodków



## **Migracje wewnętrzne**

Deglomeracja funkcji różnego typu, w tym nowa polityka lokalizacji przemysłu, nie powiedzie się bez równoległych działań związanych z optymalizacją podaży zasobów pracy. W warunkach rynkowych pobudzanie mobilności pracowniczej może odbywać się poprzez dwa rodzaje zachęt: nakłady na przekwalifikowywanie się pracowników, wychodzące naprzeciw zmieniającym się warunkom rynku pracy i zmian zapotrzebowania na różne zawody oraz wspieranie mobilności przestrzennej w postaci ułatwiania zmiany miejsca zamieszkania.

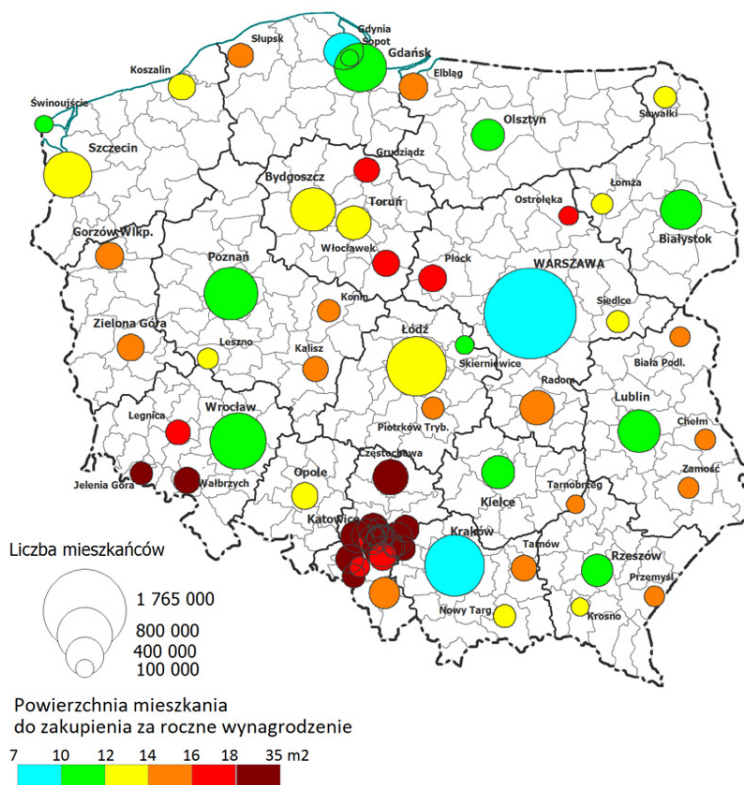
O ile zmiany kwalifikacji i umiejętności pracowniczych na ogół nie należą do nadmiernie skomplikowanych i kosztochłonnych wyzwań, sterowanie migracjami stałymi wymaga znacznie poważniejszych działań i nakładów. Wiąże się to przede wszystkim ze specyfiką rynku nieruchomości mieszkaniowych, w tym relacją przeciętnego wynagrodzenia do cen lokali mieszkalnych. Chociaż w kraju występują stosunkowo duże zróżnicowania takiej relacji (ryc. 35), wciąż różnica między dochodami a kosztami zakupu lub wynajmu mieszkania jest zbyt wysoka, aby skutecznie poprawić mobilność przestrzenną i przepływy pracowników. Dlatego też aby skutecznie prowadzić politykę deglomeracyjną, należałoby kierować rządowe programy mieszkaniowe (w rodzaju Mieszkanie+) nie tam, gdzie pojawią się dostępne grunty, ale do określonych kategorii miast, by w ten sposób pobudzić i ukierunkować migracje, w związku np. z potrzebami reindustrializacji.

## **Dojazdy do pracy**

Zbyt wysokie różnice pomiędzy wynagrodzeniami a kosztami zakupu mieszkań powodują, że alternatywą dla zmiany miejsca stałego zamieszkania stają się migracje wahadłowe, zazwyczaj o rytmie dziennym, ale także coraz częściej tygodniowym. W warunkach polskich ta współzależność dojazdów do pracy i migracji stałych



## Rycina 35. Relacja pomiędzy wynagrodzeniem a kosztami zakupu mieszkania w miastach powiatowych grodzkich w 2015 roku



Źródło: na podstawie danych GUS

jest bardzo charakterystyczna. Zjawisko to wystąpiło już w latach 60 i 70. ubiegłego wieku i zostało określone jako substytucja migracji stałych dojazdami do pracy. Substytucja w poprzednim ustroju społeczno-gospodarczym wynikała z niemożności zaspokojenia popytu mieszkaniowego w ośrodkach koncentrujących zakłady pracy i była często spotykana w wielu regionach, np. w Małopolsce.

Model ten nie tylko utrzymał się po 1990 roku (zwłaszcza w obecnym województwie podkarpackim, w którym granice gminy zamieszkania w 2011 roku musiało z powodów zawodowych przekraczać aż 40% pracujących), ale jak wskazują szczegółowe badania,

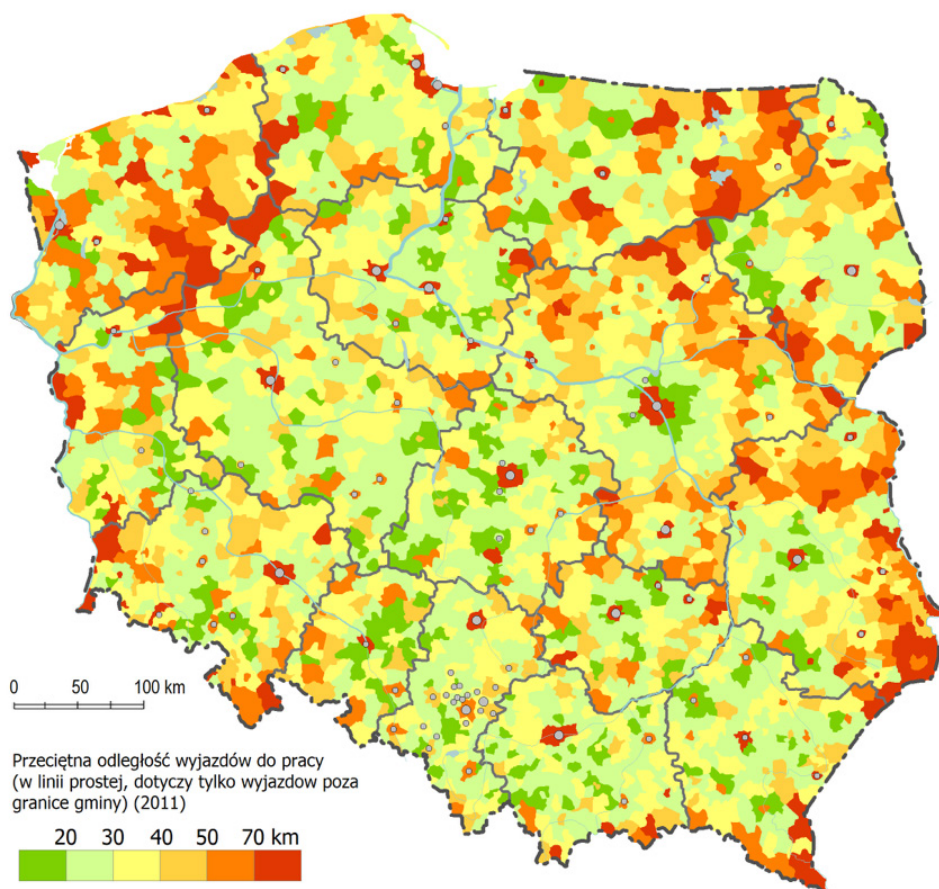
współcześnie dojazdy pracownicze mają jeszcze większe znaczenie. Uwarunkowania ich wielkości i kierunków są jednak odmienne, gdyż wynikają one raczej z niewystarczającej relacji wynagrodzeń do cen mieszkań, uniemożliwiających zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Oznacza to, że pogłębiło się niedopasowanie podaży zasobów ludzkich i popytu na pracę. W rezultacie obserwowane są dość liczne dojazdy do pracy między dużymi ośrodkami, np. z Radomia do Warszawy. Daje to argumenty dla celowej, skierowanej do określonych ośrodków osadniczych polityki kształtowania miejsc pracy, w tym reindustrializacji oraz relokacji funkcji przemysłowej i przemysłowo-usługowej.

Wysokie i rosnące natężenie dojazdów do pracy (według ostatniego szczegółowego badania GUS w 2011 roku do pracy do innej gminy niż zamieszkania dojeżdżało 3,1 mln pracowników najemnych, co stanowiło 32,5% ogółu tej kategorii pracujących) powoduje, że koszty tego zjawiska są coraz większe. Według danych z 2006 roku przeciętna odległość miejsca zamieszkania od miejsca pracy w linii prostej wynosiła nieco ponad 40 km, a 13,1% pracowników najemnych dojeżdżało z odległości ponad 50 km. W roku 2011 było to już 46 km, a w niektórych podobszarach (gołdapski, hrubieszowsko-tomaszowski, szczecinecki) odległość ta to przeciętnie aż 70–80 km (ryc. 36). Można więc zakładać, że znaczna część tych ruchów odbywa się nie w cyklu dziennym, tylko tygodniowym. W obydwu przypadkach jest to patologiczne, gdyż taka odległość w przypadku codziennych dojazdów oznacza wysokie koszty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe (ryc. 36). Biorąc pod uwagę relację wynagrodzeń do kosztów dojazdu, nie powinny być one dłuższe niż z odległości 20–30 km (w linii prostej), co umożliwiłoby dojazd w czasie do 30–40 minut. Stąd trudno zgodzić się z wysuwanymi niekiedy postulatami zwiększania mobilności przestrzennej jako remedium na poprawę sytuacji obszarów peryferyjnych i problemowych.

Alternatywą powinny być działania, dopasowujące miejsca zamieszkania do miejsc zatrudnienia albo poprzez stymulowanie relokacji za-

kładów pracy, albo poprzez pobudzenie migracji, np. wspomnianym lokowaniem programu Mieszkanie+ do określonych kategorii miast. Dlatego też musi zostać utworzona lista szczególnie ważnych ośrodków z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania sieci osadniczej, dla których pożądanym byłoby zwiększenie ich atrakcyjności osiedleńczej. W pierwszej kolejności można wskazać byłe miasta wojewódzkie, jak np. Biała Podlaska, Koszalin, Łomża, Ostrołęka, Słupsk czy Tarnów, które mają już stosunkowo dobrze rozwiniętą infrastrukturę społeczną i dla których zmniejszanie się liczby ludności oznacza istotny wzrost jednostkowych kosztów utrzymania. Potrzebne są jednak bardziej szczegółowe badania na ten temat.

### Rycina 36. Średnia odległość dojazdów do pracy najmniejszej w 2011 roku



Źródło: P. Śleszyński (2012, zaktualizowane)

W powyższym kontekście dużego potencjalnie znaczenia nabiera wspomniana już parokrotnie kwestia tzw. niedokończonej (opóźnionej) urbanizacji w środkowej i wschodniej Polsce. Wiąże się ona z wyhamowaniem bądź zatrzymaniem się procesów urbanizacyjnych w regionach peryferyjnych, z wciąż dużym udziałem rolnictwa o przestarzałej oraz nieefektywnej strukturze agrarnej. W większości powiatów znajdujących się w tych regionach wskaźnik urbanizacji statystycznej nie przekracza 30–40%, a w niektórych osiąga zaledwie 10–20%, podczas gdy w zachodniej Polsce jest to nieraz powyżej 70%. Depopulacja wschodniej i częściowo północnej Polski mogłaby być pewną szansą na wzmocnienie mniejszych miast, kosztem niestety najmniejszych miejscowości wiejskich. W obliczu nieuchronnych procesów wyludniania, lepiej jednak starać się sterować procesami napływu i odpływu oraz poświęcić najrzadziej zaludnione obszary wiejskie, niemające szans na wzrost ludnościowy, niż doprowadzić do głębokiego kryzysu średnich miast. Co ciekawe, depopulacja może się wręcz jawić dla niektórych regionów kraju nawet jako szansa na koncentrację zbyt rozproszonego osadnictwa na obszarach wiejskich. Trzeba jednak podkreślić, że przyśpieszenie urbanizacji nie będzie efektywne, jeśli we wspieranych ośrodkach miejskich nie powstaną miejsca pracy.

## **Imigracja zagraniczna**

Imigracja zagraniczna to jedyny realny sposób na zatrzymanie niekorzystnych procesów społeczno-demograficznych, związanych m.in. z prognozowanymi niedoborami na rynkach pracy. Wokół imigracji zagranicznej narosło bardzo wiele mitów, związanych z niezrozumieniem współczesnych mechanizmów rozwoju na świecie, jak też niepotrzebnym uprzedzeniem ideologicznym, skrajnie interpretującym procesy mobilności międzynarodowej przez pryzmat wyłącznie doświadczeń państw zachodnich. Niezrozumiały jest zarówno upór w przekonaniu o słuszności faktycznie skompromitowanej polityki wielokulturowości, jak też chęć zupełnego zamknięcia granic przed

jakimkolwiek napływem zewnętrznym. Dyskusje na temat imigracji zagranicznej i problemu imigrantów są też w zdecydowanej większości oderwane od specyfiki Polski i jej przeszłości etniczno-demograficznej i geopolitycznej.

Niewątpliwie olbrzymim potencjalnym i niedocenianym zewnętrznym zasobem migracyjnym jest Polonia, której liczebność w stosunku do narodu osiedlonego na macierzystym terytorium należy do największych na świecie. Według szacunków opartych na różnych metodologiach jest to 10–20 mln Polaków i osób pochodzenia polskiego, przebywających głównie w Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Brazylii, Francji, Wielkiej Brytanii i Kanadzie. W niektórych wysoko rozwiniętych krajach jest to najliczniejsza po ludności autochtonicznej grupa narodowościowa (np. na Islandii i w Norwegii). Wydaje się, że kwestia potencjalnej reemigracji tych osób (jak też powrotów emigrantów z najnowszej fali, którzy wyjechali w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej i otwarciem tamtejszych rynków pracy) jest silnie związana ze wzrostem gospodarczym Polski i osiągnięciem poziomu płac porównywalnego z krajami emigracji, jak też korzyściami inwestowania w przypadku przedsiębiorców. Aktualnie najbardziej prawdopodobna wydaje się migracja powrotna osób, które wyjechały w ostatnich dwóch–trzech dekadach i za jakiś czas osiągną wiek emerytalny. Wówczas powroty te, motywowane chęcią spędzenia starości w stronach rodzinnych, jak też korzystną relacją emerytur wypracowanych w krajach zachodnich w stosunku do kosztów życia w Polsce, mogą być siłą napędową tzw. *silver economy*. Nie poprawi to jednak relacji między kategorią ludności w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym, a jedynie lokalnie pozwoli na rozwój prywatnych usług opiekuńczych, co odciąży służby publiczne.

Nowym jakościowo uwarunkowaniem w procesach imigracji do Polski mogą stać się zmiany gospodarcze i społeczno-kulturowe. Ze względu na konwergencję relacji dochodów do kosztów życia, jak też standardów bytowych, jakości środowiska itd. nie można wykluczyć zwiększenia się imigracji do Polski osób urodzonych w krajach



zachodnich (tj. rodowitych Niemców, Francuzów, Holendrów, itd.), czego pierwsze nieśmiałe przejawy można było zaobserwować po kryzysie finansowym 2008 roku.

Polityka migracyjna w kontekście potrzeb deglomeracji powinna stwarzać zachęty dla osiedlania się, w pierwszej kolejności w średnich miastach, wymagających szczególnego wsparcia, z rozróżnieniem potencjalnych biegunów wzrostu oraz miast, w których polityka rozwoju powinna przede wszystkim łagodzić zjawiska negatywne. Zachęty muszą być kierowane najpierw do najmłodszej fali emigrantów, a następnie do Polonii o dłuższych doświadczeniach pobytu poza krajem, zarówno w Europie Zachodniej, jak też Ameryce Północnej i Południowej oraz państwach byłego ZSRR. Trzecim w kolejności zasobem migracyjnym są mieszkańcy krajów sąsiadujących na Wschodzie niemający wyraźnego pochodzenia polskiego, a czwartym – dotychczasowi obywatele Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że w przypadku wszystkich tych grup nie istnieje poważniejsze ryzyko braku asymilacji kulturowej, która w przypadku polityki migracyjnej Polski powinna być nadrzędnym warunkiem.

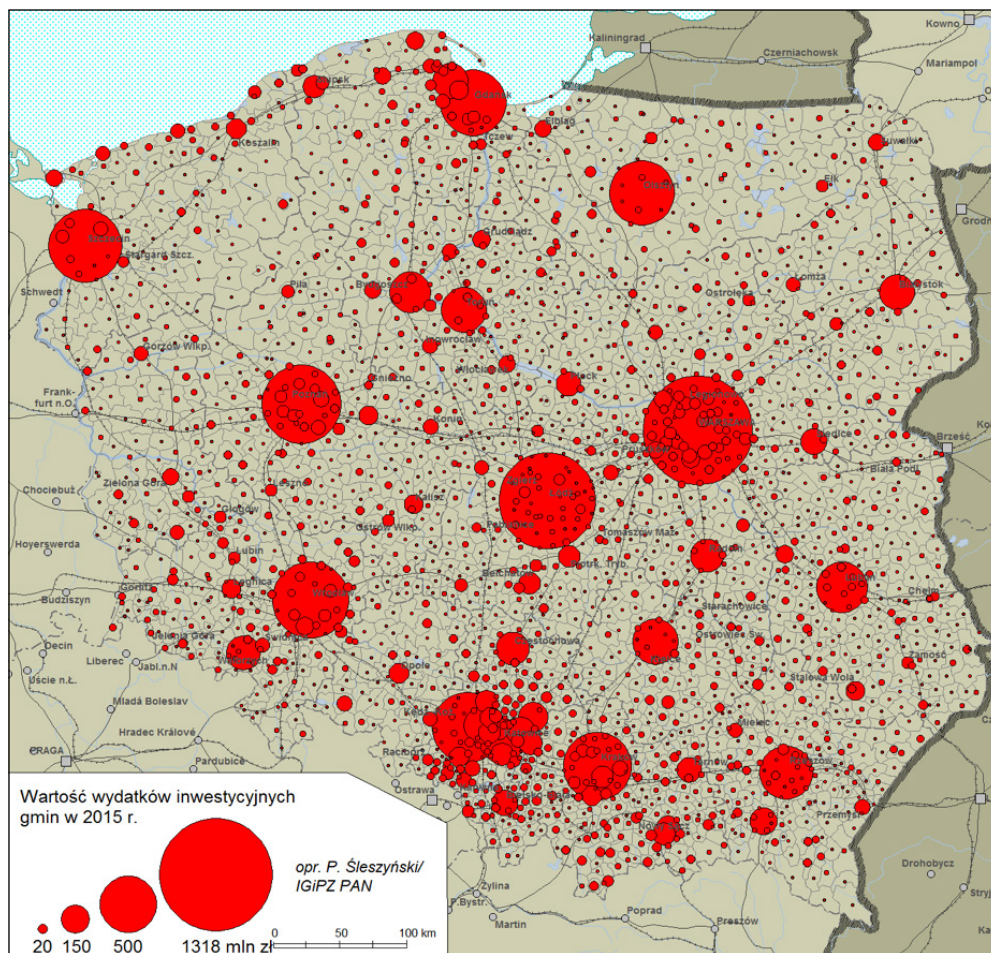
### **Policentryzm finansowy**

Najpoważniejszym problemem w polityce deglomeracji są spodziewane braki kapitałowe, wynikające ze zrozumiałych słabości budżetu państwa i samorządów, jak też mechanizmów koncentracji przepływów finansowych w obrębie największych metropolii. Przykładowe dane pokazują, że w przypadku budżetów gmin występują bardzo duże zróżnicowania, stawiające w uprzywilejowanej pozycji zwłaszcza najlepiej rozwinięte aglomeracje i obszary wzmożonego ruchu turystycznego, w tym regiony nadmorskie (ryc. 37, ryc. 38).

Osobnym problemem jest wpływ kapitału i brak inwestowania wypracowywanych zysków w miejscach ich wytwarzania. Informacje na ten temat są bardzo fragmentaryczne. Pośrednich informacji dostarcza struktura dochodów budżetowych gmin z podatków PIT

i CIT, jakkolwiek dane te są zaburzone stosowaniem licznych mechanizmów redystrybucyjnych (wyrównawczych) i nie oddają w pełni wielkości wytwarzanego dochodu lokalnego.

### Rycina 37. Majątkowe wydatki inwestycyjne w gminach w 2015 roku w wartościach bezwzględnych



Źródło: na podstawie danych GUS (Bank Danych Lokalnych)

Najbardziej rozpoznaniem zjawiskiem jest transferowanie zysków za granicę przez spółki-córki korporacji transnarodowych, w tym zwłaszcza sieci handlowych, instytucji finansowych, a częściowo przedsiębiorstw przemysłowych. Znana jest jedynie globalna kwota ujemnego salda transferów finansowych publikowana w raportach



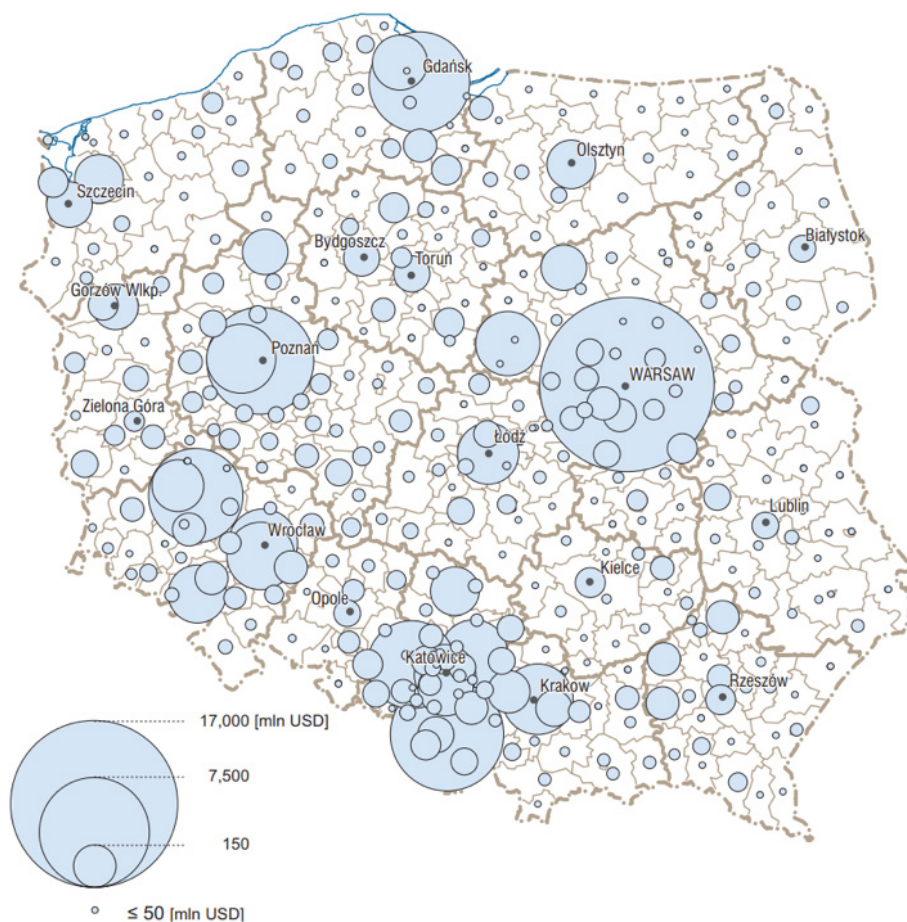
Narodowego Banku Polskiego (w latach 2004–2016 kształtowała się ona w granicach 4–17 mld euro rocznie). W roku 2016 największe transfery przypadły na Holandię (18,4 mld zł), Niemcy (15,3 mld zł), Luksemburg (11,2 mld zł) oraz Francję (5,4 mld zł). Według podziału branżowego największe dochody osiągnęli inwestorzy w przetwórstwie przemysłowym (30,5 mld zł), handlu hurtowym, detalicznym i naprawie pojazdów (12,1 mld zł) oraz działalności finansowej i ubezpieczeniowej (10,0 mld zł).

Pewną przesłanką do geograficznego rozpoznania tego problemu są dane na temat handlu zagranicznego. Dochody z eksportu nie pozostają całkowicie w miejscu wytworzenia w postaci np. płac dla pracowników, kosztów utrzymania zakładów czy zakupu lokalnych surowców (np. w przemyśle meblarskim) itd., ale są transferowane do central, zarówno w kraju, jak i za granicą.

Polityka deglomeracyjna w zakresie finansów powinna zatem przyczynić się do silniejszego związania pieniędzy z miejscem ich faktycznego „wytwarzania”, czy też ściślej – pomnażania ich w postaci wartości dodanej. W koncepcji tej chodzi o to, aby jakaś część pieniądza w obiegu krążyła na określonym terytorium i w ten sposób przyczyniała się do stabilizacji finansowej oraz pobudzania koniunktury.

Innym instrumentem wspierającym koncepcję deglomeracji jest redystrybucja dochodów podatkowych kierowanych do samorządów. Redystrybucja pieniądza ma jednak w Polsce charakter silnie egalitarystyczny. Do tego jej mechanizm jest bardzo skomplikowany. Zgodnie z Ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (2003), składający się z części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej, a te z kwot podstawowej i uzupełniającej. W rezultacie tej polityki podmioty działające na rynkach lokalnych nie utożsamiają się z miejscem wykonywanej działalności. Tymczasem przełamanie tej bariery psychologicznej mogłoby spowodować większe zainteresowanie inwestycyjne przedsiębiorstw działających na rynkach lokalnych nie tylko z powodów altruistycznych czy lokalno-patriotycznych.

## Rycina 38. Struktura przestrzenna eksportu w 2011 roku według powiatów



Źródło: B. Szejgiec, T. Komornicki, 2015

Przeświadczenie, że część wypracowanego zysku pozostaje trwale na miejscu, a nie przechodzi przez niezrozumiałe transfery do „centrali”, by wrócić w to samo miejsce, przyczyniałaby się do większej stabilizacji finansowej na dwa sposoby: poprzez skrócenie czasu obiegu pieniądza oraz poprzez zapewnienie bezpieczeństwa w postaci braku ryzyka swoistej luki finansowej, czyli niedoboru pieniądza względem podaży towarów i usług.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, polityka deglomeracyjna w zakresie transferów finansowych mogłaby obejmować kilka grup działań:

- zmniejszenie tzw. janosikowego w miastach określonej wielkości (np. 50–150 tys. mieszkańców);
- odejście w systemie podatkowym od metody przedsiębiorstw (lokalizacja podatkowa według siedziby centrali) na rzecz metody zakładowej (lokalizacja podatkowa według rozmieszczenia filii, oddziałów, itd.), co w praktyce oznacza zwiększenie dochodów jednostek samorządowych z tytułu podatku CIT w miejscu faktycznego wytwarzania;
- zwiększenie kontroli transferów międzynarodowych przy jednoczesnym stworzeniu zachęt dla reinwestowania zysków w miejscu ich wytwarzania, np. wprowadzenie walut lokalnych na obszarach wymagających szczególnego wsparcia polityką rozwoju.

Ostatnia z propozycji jest pewnego rodzaju novum w dyskusji o rozwoju regionalnym i może budzić kontrowersje, dlatego wymaga szerszego komentarza. Idea waluty lokalnej polega na wprowadzeniu do obiegu środka płatniczego, obowiązującego wyłącznie na danym obszarze. Instrumenty tego typu pojawiły się w Europie w latach 30. ubiegłego wieku, ale prawdopodobnie były znane znacznie wcześniej. Jednym z pierwszych bardziej udanych i przywoływanym w literaturze był system LETS (Local Exchange Trading System), zaprojektowany w Kanadzie w latach 80. ubiegłego wieku przez Michaela Lintona. LETS bazował na następujących rozwiązaniach (cytat za J. Raichelem, 2007, skrócone):

- system rozliczeń opiera się na *quasi*-walucie, która pozostaje w sztywnej relacji do legalnego środka płatniczego (np. 1:1 dla ułatwienia w transakcjach);
- rachunki uczestników systemu zaczyna się zazwyczaj od zera, ale można ułatwić start nowym członkom poprzez początkowy bilans dodatni;
- transakcja może dojść do skutku tylko za zgodą innego uczestnika sieci;

- koszty administracyjne pokrywa się w walucie wewnętrznej według poniesionych kosztów na obsługę systemu.

System LETS, będący od kilku już dekad najpowszechniej stosowanym na świecie, ma aktualnie około 400 wdrożeń, m.in. w Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech, Szwajcarii, Ukrainie, Japonii, Australii i Nowej Zelandii. Szacuje się, że łącznie na świecie istnieje około 5 tys. wdrożeń waluty lokalnej. Wśród najważniejszych korzyści wymienia się m.in. zmniejszanie zależności lokalnych gospodarek od wahań koniunktury krajowej i kryzysów globalnych, obniżenie kosztów transakcyjnych czy wreszcie budowę kapitału społecznego w lokalnych społecznościach, co łącznie wpływa pozytywnie na rozwój lokalny.

Popularność pieniądza lokalnego wiąże się z faktem, że przywiązanie obszarowe (geograficzne) uniemożliwia bądź znacznie utrudnia transferowanie wypracowanych zysków do innych obszarów, jak też zapobiega spekulacjom. W ten sposób wartość dodana pochodząca ze sprzedaży towarów i usług może być wielokrotnie wykorzystana i zwielokrotniona. Dzięki braku ryzyka „wyparowania” kapitał krąży bowiem pomiędzy kupującymi i sprzedającymi (zamawiającymi i oferującymi), przyczyniając się do pobudzania wymiany towarowo-usługowej.

W Polsce istnieje inicjatywa waluty lokalnej pod nazwą „zielony” ([www.zielony.biz.pl](http://www.zielony.biz.pl)), która jest w pierwszej kolejności uruchamiana w trzech województwach: świętokrzyskim, małopolskim i mazowieckim. Warto jednak dodać, że w Polsce wprowadzenie walut lokalnych na większą skalę wiązałoby się z szeregiem trudności prawno-organizacyjnych, związanych z emisją pieniądza, systemami rozliczeniowymi, itp. Z tego powodu zastosowanie tego typu koncepcji można byłoby oprzeć o system obligacji municypalnych, emitowanych przez samorządy, np. na każde urodzone dziecko czy przy okazji zawierania małżeństwa. Pieniądz lokalny mógłby być wówczas ograniczony do danej gminy, powiatu lub województwa.

## Bieguny wzrostu

Omówione w poprzednich podrozdziałach kwestie dotyczyły możliwości i uwarunkowań zastosowania różnych narzędzi służących deglomeracji. Należy jednak podkreślić, że skuteczność opisanych narzędzi zależeć będzie w dużym stopniu od ich geograficznej koncentracji. Z pomocą przychodzi tutaj koncepcja biegunów wzrostu jako skoncentrowanych terytorialnie działań inwestycyjnych, mających na celu pobudzenie rozwoju społeczno-gospodarczego. Była ona szczególnie popularna w krajach Europy Zachodniej w latach 70. ubiegłego wieku. Choć z różnych przyczyn jej efekty nie zawsze były zadowalające, wydaje się, że może to być koncepcja dobrze odpowiadająca zarówno potrzebom przyspieszenia krajowego rozwoju gospodarczego, jak i potrzebom deglomeracji.

Koncepcja biegunów wzrostu była pierwotnie opracowana przez François Perrouxa dla branż przemysłowych i w zasadzie ageograficzna. Dopiero w kolejnych etapach nastąpiła jej operacjonalizacja przestrzenna (regionalna), a obok polaryzacji technicznej, ekonomicznej (popytowo-podażowej, dochodowej) i społecznej wprowadzono pojęcie polaryzacji geograficznej (przestrzennej), natomiast „bieguny wzrostu” zastąpiono „biegunami rozwoju”. W tym ostatnim przypadku za naturalne bieguny uznawano duże miasta i aglomeracje miejskie. Dość szybko nastąpiło też terminologiczne rozmycie się pojęcia bieguna wzrostu, traktowanego coraz bardziej dowolnie (włącznie z porzuceniem „kanonicznego” założenia, zakładającego konieczność oparcia się o zasoby wewnętrzne), a jedyną wspólną cechą stało się ponadprzeciętne i pozytywne wyróżnianie się danego elementu (składnika), mogącego być uznanym za prorozwojowy w szeroko rozumianej przestrzeni społeczno-ekonomicznej.

Po II wojnie światowej szereg prac w Polsce odwoływało się do koncepcji biegunów wzrostu, wpisując się równocześnie w planową, węzłowo-pasmową koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Do koncepcji tej nawiązuje także wiele prac współczesnych,

wiążących bieguny wzrostu głównie z ośrodkami miejskimi o zróżnicowanej randze osadniczej. Od pewnego czasu pojawiają się też prace, identyfikujące „obszary wzrostu” i przeciwstawiające je „obszaram stagnacji”. Pojęcie biegunów wzrostu jest też często stosowane w wojewódzkich dokumentach planistycznych jako jeden z typów obszarów strategicznej interwencji („obszar wzrostu”), przewidzianych Ustawą z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658). „Obszar strategicznej interwencji państwa” definiuje się tam jako „obszar będący przedmiotem koncentracji działań polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie”. Uważa się bowiem, że podstawowym warunkiem rozwoju społeczno-gospodarczego jest systematyczny i wysoki wzrost gospodarczy, mierzalny (identyfikowalny) zarówno w postaci bezwzględnego powiększania PKB, jak też wskaźnika *per capita*.

Tymczasem coraz częściej uważa się, że Polska wpadła w tzw. pułapkę średniego dochodu. Niezależnie od kontrowersji związanych z tą koncepcją, faktem jest relatywnie niższy poziom wynagrodzeń w stosunku do państw najbardziej rozwiniętych i w konsekwencji niższe dochody rozporządzalne gospodarstw domowych, utrudniające m.in. satysfakcjonujące finansowanie opieki społecznej, zarówno poprzez system redystrybucyjny (podatki), jak też ze źródeł prywatnych. W obliczu nadchodzących problemów demograficznych w Polsce zauważenie tego problemu jest kluczowe, gdyż wskazuje na ograniczenia związane z poprawą lub utrzymaniem wskaźników jakości życia na dotychczasowym poziomie. Gdyby nie to, można byłoby bowiem zakładać, że rosnące indeksy dochodu narodowego będą równoważyć jakościowe straty demograficzne, czyli że bardziej równomierne rozłożenie przyrostu dobrobytu zapewni utrzymanie dotychczasowego poziomu życia dla większej liczby niepracujących obywateli.

Wobec powyższego bardzo istotne są działania, związane z pobudzaniem wzrostu gospodarczego, oparte na innowacyjności i przewadze technologicznej. Powinny się one jednak opierać się nie tylko na reindustrializacji w kierunku branż wysokich technologii, ale



także większym niż dotychczas wykorzystaniu potencjałów endogenicznych. Z tej perspektywy wskazane jest zastosowanie koncepcji biegunów wzrostu, obejmujących regiony (ośrodki) pozametropolitalne.

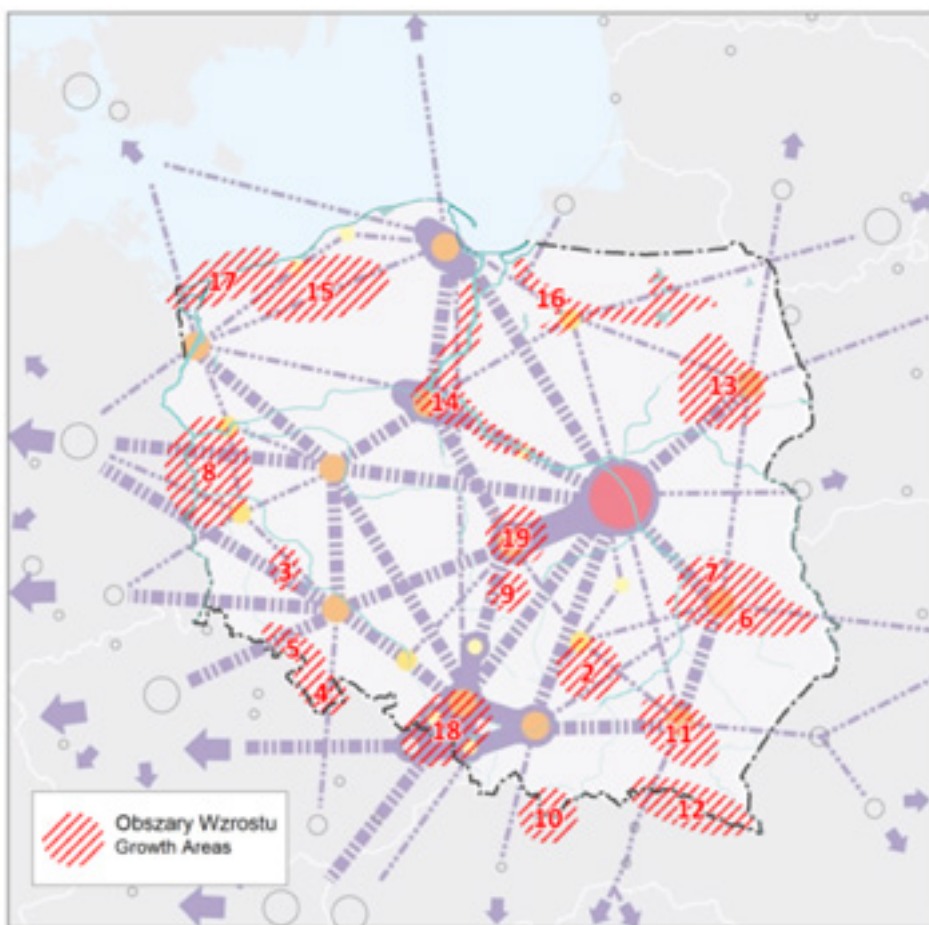
W Polsce możemy wyróżnić około 20 lokalizacji takich potencjalnych biegunów wzrostu, mogących być „kołami” zamachowymi rozwoju regionalnego. Celem polityki publicznej powinno być pobudzenie na tych obszarach lokalnych i regionalnych przewag społecznych, ekonomicznych, infrastrukturalnych itp. Podstawowe kryteria, służące identyfikacji i delimitacji biegunów (obszarów) wzrostu, to:

- koncentracja zasobów endogenicznych, w postaci walorów środowiska przyrodniczego, cech osadniczych i społeczno-gospodarczych (np. walory rekreacyjno-turystyczne, kierunki ciążen społeczno-gospodarczych, istniejące i przewidywane powiązania funkcjonalne, zwłaszcza wyższego rzędu);
- prawdopodobieństwo wystąpienia pozytywnych sprzężeń zwrotnych, dających korzyści szybszego wzrostu i zwrotu poniesionych nakładów;
- efektywność zainwestowania, wiążąca się z najlepszym stosunkiem ponoszonych nakładów do efektów;
- dotychczasowe zainwestowanie, względnie istniejący potencjał dla rozwoju różnych działań (np. odpowiedni zasób rynku pracy dla inwestycji wymagających znacznego zatrudnienia);
- znaczenie dla optymalnego kształtowania policentrycznej i zrównoważonej struktury osadniczej i społeczno-gospodarczej kraju, w tym wpisywanie się w optymalny model zagospodarowania przestrzennego i rozwoju kraju, zapisany w dokumentach krajowych i wojewódzkich;
- możliwości wykorzystania zjawiska synergii różnych podmiotów, albo niedoszacowanych w KPZK2030/KSRR2010–2020 średnich ośrodków miejskich – mogących tworzyć regionalne i ponadregionalne układy powiązań funkcjonalnych (układy multipolarne), albo wielkich przedsiębiorstw krajowych, zdolnych do inwestycji w regionie, m.in. w branży bardziej zaawansowane technologicznie.



## Rycina 39. Wyznaczone Obszary Strategicznej Interwencji – Obszary Wzrostu (bieguny wzrostu) w powiązaniu z proponowanym (docelowym) zdefiniowaniem Polskiej Metropolii Sietcowej (KPZK 2030)

Oznaczenia: 2 – Świętokrzyski Klaster Ceramiczno-Budowlany, 3 – Legnicko-Głogowski Okręg Przemysłowy, 4 – Ziemia Kłodzka, 5 – Sudecki Okręg Przemysłowy, 6 – Przemysłowo-Energetyczny Klaster Lubelski, 7 – Lubelski Region Rolniczy, 8 – Lubusko-Brandenburski Obszar Transgraniczny, 9 – Zagłębie Bełchatowskie, 10 – Tatrzański Obszar Transgraniczny, 11 – Podkarpacka Dolina Lotnicza, 12 – Region Turystyczny Wschodnich Karpat, 13 – Podlaski Klaster Mleczarski, 14 – Dolina Dolnej Wisły, 15 – Pomorska Strefa OZE, 16 – Tygrys Warmińsko-Mazurski, 17 – Zachodnie Wybrzeże, 18 (1D w tabeli 7.4) – Konurbacja Katowicka (Konurbacja KRB – Katowicko-Rybnicko-Bielsko-Bialska), 19 – Węzeł Łódzki. Numer 1 został zarezerwowany dla Polskiej Metropolii Sietcowej



Źródło: Śleszyński i in. 2017a

Zasady te są dość uniwersalne i mogą służyć wskazaniu biegunów wzrostu w innych skalach terytorialnych, zwłaszcza wojewódzkich.

**Tabela 8. Propozycje obszarów (biegunów) wzrostu w Polsce.**

Nazwa	Lokalizacja	Profil wsparcia strategicznego (strategiczne branże)	Uzasadnienie
Węzeł Łódzki	Miejski Obszar Funkcjonalny (MOF) Łodzi, gminy w rejonie Strykowa	logistyka, przemysł przetwórczy, funkcje metropolitalne (można później to różnicować na funkcje wiodące i uzupełniające)	a) bardziej efektywne zdyskontowanie renty położenia, jaka ujawniła się po lokalizacji głównego węzła drogowego w kraju, w tym bardziej efektywne i racjonalne zagospodarowanie terenów w okolicy; b) konieczność pobudzenia funkcji przemysłowej (inwestycje strategiczne, w tym z udziałem spółek Skarbu Państwa) w celu uzyskania większej komplementarności funkcjonalnej; c) ożywienie wyludniającej się Łodzi poprzez tworzenie miejsc pracy
Konurbacja Katowicka	14 miast na prawach powiatu, ewentualnie MOF	przemysł wysokich technologii, funkcje metropolitalne, logistyka	restrukturyzacja metropolii w celu uzyskania bardziej nowoczesnego i konkurencyjnego profilu społeczno-gospodarczego
Zespół Portowo-Miejski Szczecin-Swinoujście	MOF Szczecina, Świnoujście	logistyka, przemysł, funkcje metropolitalne	aktywizacja rozwoju, możliwość kooperacji z partnerami niemieckimi, w tym „odzyskanie” części zysków z handlu morskiego
Legnicko-Głogowski Okręg Miedziowy (LGOM)	Zagłębie Miedziowe wraz z otoczeniem (w tym jako rdzeniowe ośrodki Legnicy, Polkowic, Głogowa)	przemysł wysokich technologii, funkcje metropolitalne	klasyczny biegun wzrostu oparty na rozwoju i ekspansji wielkiego przedsiębiorstwa (KGHM), zdolnego do ponoszenia inwestycji w innych sektorach
Dolina Nadwiślańska	Kozienice-Puławy-Kraśnik-Stalowa Wola-Tarnobrzeg-Mielec-Rzeszów	przemysł wysokich technologii, zwłaszcza lotniczy, elektroniczny i ewentualnie informatyczny, przemysł motoryzacyjny	synergia wielkich, często państwowych przedsiębiorstw, aktywizacja SSE Mielec i części Doliny Lotniczej
Kielecki Klaster Budowlany	MOF Kielc	przemysł mineralny	dotatkowe wsparcie sektora przemysłowego w celu zwiększenia konkurencyjności i ekspansji

<b>Nazwa</b>	<b>Lokalizacja</b>	<b>Profil wsparcia strategicznego (strategiczne branże)</b>	<b>Uzasadnienie</b>
Podlaski Klaster Mleczarski	region między Grajewem, Kolnem, Łapami, Wysokiem Mazowieckiem, Ostrowią Mazowiecką	przemysł przetwórczy	a) zdyskontowanie posiadania największego regionu mleczarskiego w Europie, zdolnego do jeszcze silniejszej ekspansji eksportowej; b) rozwój rodzimego sektora rolno-spożywczego w oparciu o wielkie przedsiębiorstwa tego typu z polską własnością (m.in. Mlekovita, Mlekoopol); c) pobudzanie rozwoju w regionie depopulacyjnym
Beskid Niski (i ew. Sądecki)	jak w nazwie, m.in. Gorlice, Krynica-Zdrój	turystyka pobytowa, turystyka leczniczo-rehabilitacyjna	potrzeba dekoncentracji turystycznej, ożywienie podupadającego regionu
Zachodnie Wybrzeże	Międzyzdroje-Kołobrzeg-Koszalin	turystyka leczniczo-rehabilitacyjna	możliwość dalszego silnego rozwoju funkcji leczniczo-rehabilitacyjnych, głównie na eksport (w sensie turystyki zagranicznej, zwłaszcza z Niemiec)
Mazurski Klaster Technologiczno-Turystyczny	Kraina Wielkich Jezior Mazurskich	„czyste” przemysły elektroniczno-informatyczne, turystyka aktywna, turystyka pobytowa	wykorzystanie (jak w „dolinach krzemowych” na świecie) zalet wysokiej jakości środowiska, a ponadto „sentymentu turystycznego” mieszkańców metropolii warszawskiej

Źródło: Śleszyński i in. 2017a, zmodyfikowane

## Podsumowanie

Zarysowana koncepcja deglomeracji jest koncepcją złożoną. Dotyczy szeregu komplementarnych działań w wielu dziedzinach życia politycznego i społeczno-gospodarczego, o różnym stopniu ryzyka i szansach powodzenia. W podsumowaniu należy zwrócić uwagę na bariery i atuty, związane z ograniczeniami i możliwościami zastosowania koncepcji deglomeracji w ożywieniu oraz przyśpieszeniu rozwoju społeczno-gospodarczego i regionalnego kraju.

Najpoważniejsze ryzyko wiąże się z operacjonalizacją deglomeracji, czyli przełożeniem jej założeń koncepcyjno-teoretycznych na działania praktyczne, a więc szczegółowe rozstrzygnięcia pojęciowo-terminologiczne, zdefiniowanie przedmiotu działań, wskazanie hierarchii postępowania i priorytetowych celów operacyjnych. Wymagać to będzie zastosowania szeregu konkretnych rozwiązań, wymagających odgórnych decyzji w sferze słabo poddającej (2d) się planowemu sterowaniu za pomocą narzędzi publicznych. Wymienić tu można różnego rodzaju ograniczenia polityczne, prawne, finansowe i organizacyjne.

Ograniczenia polityczne wiążą się z przekonaniem zaplecza decyzyjnego (władza ustawodawcza i wykonawcza – parlament, rząd, a zwłaszcza samorząd) o słuszności koncepcji deglomeracji. Potencjalne ryzyka dotyczą zwłaszcza upolitycznienia wielu zagadnień deglomeracyjnych, dotyczących na przykład podziałów i kompetencji administracyjno-terytorialnych.

Ograniczenia prawne wiążą się z całokształtem uwarunkowań legislacyjno-normatywnych, związanych z funkcjonowaniem państwa i jego instytucji. W szczególności wskazać tutaj można na problemy wykładni prawa konstytucyjnego, administracyjnego i finansowego, związane z jednolitym rynkiem Unii Europejskiej, warunkami prowadzenia działalności gospodarczej, konkurencji, udzielania pomocy publicznej itp.

Ograniczenia finansowe *expresis verbis* dotyczą zapewnienia środków na realizację polityk publicznych, związanych z wdrożeniem deglomeracji. Koszt wprowadzenia wielkich reform z końca lat 90. ubiegłego wieku, z nowym podziałem administracyjno-terytorialnym na czele, był szacowany na kilkanaście ówczesnych miliardów złotych.

Ograniczenia organizacyjne dotyczą możliwości sprawnego wprowadzenia konkretnych rozwiązań. Są uzależnione zarówno od środków finansowych, jak też politycznego konsensusu w sprawie potrzeby wprowadzenia rozwiązań deglomeracyjnych, wreszcie nastawienia społecznego.

Najważniejszym pozytywnym skutkiem, a więc głównym atutem proponowanej reformy deglomeracyjnej jest większa racjonalność oraz sprawność i efektywność różnego rodzaju układów przestrzennych i regionalnych. Deglomeracja powinna nie tylko zahamować niekorzystne tendencje polaryzacyjne, ale też stworzyć przekonującą szansę na większą konkurencyjność ekonomiczną Polski, szybszy wzrost gospodarczy oraz poprawę warunków i jakości życia.

## Literatura

*Agenda Miejska UE*, 2016, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Panorama, 58, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag58/mag58\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag58/mag58_pl.pdf)

*Agenda Terytorialna UE 2020, 2011*, Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020 w kierunku sprzyjającej społecznemu włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów przyjęta nanieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego 19 maja 2011 r. w Gödöllő na Węgrzech.

Alonso W., 1971, *The economics of urban size*, Papers of the Regional Science Association, 26, s. 67–83.

Arnott R., 1979, *Optimal city size in a spatial economy*, Journal of Urban Economics, 6, 1, s. 65–89.

Aubley D., 2011, *Are big cities really bad places to live? Improving quality-of-life estimates across cities*, NBER Working Paper, 14472, National Bureau of Economic Research, Cambridge (US).

Borowska-Stefańska M., Wiśniewski Sz., 2017, *The use of network analysis in the process of delimitation as exemplified by the administrative division of Poland*, "Geodesy and Cartography", 66, 2, s. 155–170.

Christaller W., 1933, *Die Zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Vorbereitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*, Fischer, Jena.

Domański R., Marciniak A., 2003, *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Studia 113.

ESPON 1.4.3, Final Raport, 2007, The ESPON Programme, Luxembourg.

GUS, 2014, *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, Studia i Analizy Statystyczne, GUS, Warszawa.

GUS, 2017, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2016*, Notatka informacyjna, GUS, Warszawa.

Junius K., 1997, *Economies of Scale: A Survey of the Empirical Literature*, Kiel Working Paper, 813, Kiel Institute of World Economics, Department IV, SSRN, <https://ssrn.com/abstract=8713>.

Karpiński A., Paradysz S., Soroka P., Żółtkowski W., 2015, *Od uprzemysłowienia w PRL do deindustrializacji kraju: losy zakładów przemysłowych po 1945 roku*, Wyd. Muza SA, Warszawa.

Kleiber M., Kleer J., Wierzbicki A.P., Galwas B., Kuźnicki L., Sadowski Z., Strzelecki Z., 2011, *Raport Polska 2050*, Komitet Prognoz Polska 2000+ przy Prezydium PAN, Warszawa.

Komornicki T., 2000, *Geograficzny aspekt niepowodzenia rządowego programu budowy autostrad*, Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG, 6, s. 53–72.



Komornicki T., Śleszyński P., Węclawowicz G., 2006, *O potrzebie nowej wizji rozwoju sieci infrastruktury transportowej Polski*, Przegląd Komunikacyjny, 45, 6, s. 13-20.

Korcelli-Olejniczak E., 2004, *Funkcje metropolitalne Berlina i Warszawy w latach 1990–2002. Współzależność pozycji w systemie miast Europy Środkowej*, „Prace Geograficzne”, 198, IGiPZ PAN, Warszawa, 226 s.

Linton M., 1986, *Local currency*, [w:] P. Ekins (red.), *The living economy: A new economics in the making*, Routledge and Kegan Paul, London, s. 196–203.

Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, *Koszty chaosu przestrzennego*, Studia KZPK PAN, 182, Warszawa.

Poskart-Rokita D., 2016, *Dochodowe efekty mnożnikowe generowane przez zatrudnienie na uczelniach wyższych (na przykładzie opolskiego ośrodka akademickiego)*, „Studia Ekonomiczne”, 258, s. 52–64.

Reichel J., 2007, *Pieniądz lokalny*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, 1161, s. 520–530.

Rydz E., Jażewicz I., 2001, *Przemiany strukturalne przemysłu na przykładzie miast Pomorza Środkowego*, Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG, 3, s. 71–86.

Szejgiec B., Komornicki T., 2015, *Spatial differentiation of Polish export linkages*, „Geographia Polonica”, 88, 1, s. 173–178.

Śleszyński P., 2003, *Funkcje metropolitalne Warszawy – zarys problematyki*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni. XVI Konwersatorium Wiedzy o Mieście*, UŁ, Łódź, s. 119–134.

Śleszyński P., 2007, *Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski*, Prace Geograficzne, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.

Śleszyński P., 2008a, *Ocena powiązań gospodarczych i kapitałowych między miastami*, [w:] K. Saganowski, M. Zagrzejewska-Fiedorowicz, P. Żuber (red.), *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008–2033*. Tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 335–391.

Śleszyński P., 2008b, *Duże przedsiębiorstwa w strukturze przestrzennej największych polskich miast*, „Prace Geograficzne”, 217, IGiPZ PAN, Warszawa.

Śleszyński P., 2009a, *Przestrzeń – region – terytorium. Wokół „Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej”*, [w:] A. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber (red.), *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 84–108.

Śleszyński P., 2009b, *Szóste wyzwanie. O roli nauki w rozwoju kraju. Na marginesie kapitału intelektualnego w raporcie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”*, Forum Akademickie, 16, 10, s. 31–33.

Śleszyński P., 2009, *Szachownicowy czy skośny układ sieci transportowych w Polsce?*, Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG, 16, s. 107–114.

Śleszyński P., 2012, *Kierunki dojazdów do pracy*, Wiadomości Statystyczne, 11, s. 59–75.

Śleszyński P., 2014, *Delimitation and typology of functional urban regions in Poland based on commuting, 2006*, „Geographia Polonica”, 87, 2, s. 317–320.

Śleszyński P., 2015, *W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej*, „Przegląd Geograficzny”, 87, 2, s. 343–359.

Śleszyński P., 2016, *A synthetic index of the spatio-temporal accessibility of communes in Poland*, „Geographia Polonica”, 89, 4 s. 567–574.

Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017a, *Delimitacja Obszarów Strategicznej Interwencji Państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, Prace Geograficzne, 260, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, 295 s.

Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017b, *Delimitation of problem areas in Poland*, „Geographia Polonica”, 90, 2 s. 131–138.

Śleszyński P., 2017a, *Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, „Przegląd Geograficzny”, 89, 4, s. 565–593.

Śleszyński P., 2017b, *Struktura społeczno-gospodarcza oraz trendy rozwojowe województwa mazowieckiego na tle regionów sąsiednich. Wnioski do korekty podziału terytorialnego (materiał analityczno-dyskusyjny)*, Opinie i Ekspertyzy, 257, Kancelaria Senatu RP, Warszawa.

Śleszyński P., 2018a, *Identyfikacja i ocena procesów demograficznych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem wsi*, „Wieś i Rolnictwo”, 2, 179.

Śleszyński P., 2018b, *Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski*, Studia KPZK PAN (w druku).

Weber A., 1909, *Über den Standort der Industrien*, Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.

Węclawowicz G., 2008, *Geopolityczne wymiary w kształtowaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, [w:] P. Eberhardt (red.), *Problematyka geopolityczna ziem polskich*, „Prace Geograficzne”, 218, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 319–332.

Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., 2006, *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, Monografie, 6, IGiPZ PAN, Warszawa.

Zaborowski Ł., 2016, *Próba przebudowy układu województw z wykorzystaniem sieci ośrodków regionalnych*, „Przegląd Geograficzny”, 88, 2, s. 159–182.

Ziomek M.J., 1948, *Problem deglomeracji Górnośląskiego Zagłębia Węglowego*, „Życie Gospodarcze”, 12, s. 494–497.