

## System osadniczy i zasięgi oddziaływania miast a podział terytorialny kraju. Diagnoza, ocena, optymalizacja

Seminarium Zakładu Geografii Miast i Ludności Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, zorganizowane przy współpracy Komisji Geografii Osadnictwa i Ludności Polskiego Towarzystwa Geograficznego, 25 listopada 2015 r., Warszawa

W seminarium uczestniczyło około 40 osób, głównie z IGiPZ PAN i z Komisji Geografii Osadnictwa i Ludności PTG, reprezentujących ośrodki geograficzne w Polsce. Punktem wyjścia była dyskusja, tocząca się w ciągu ostatnich dwóch lat na łamach *Przeglądu Geograficznego* i poświęcona kształtowaniu się sieci ośrodków miejskich wyższego rzędu oraz ich zasięgów oddziaływania<sup>1</sup>. Podczas otwarcia Przemysław Śleszyński (IGiPZ PAN) wskazał na co najmniej trzy ważne powody, aby ta dyskusja była kontynuowana:

1. W świetle coraz większej liczby opracowań, skutki reformy z 1999 r. i konsekwencje przyjętych rozwiązań administracyjno-terytorialnych nie są w pełni zadowalające. Krytyka dotyczy zarówno podziału kompetencyjnego (w tym zwłaszcza upośledzenia pod tym względem powiatów), jak też liczby oraz zasięgów geograficznych poszczególnych jednostek.
2. Wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju rośnie polaryzacja i pogłębiają się różnice w poziomie życia i warunkach prowadzenia działalności gospodarczej. Jak się wydaje, przyczyną takiej polaryzacji jest między innymi przyjęcie podziału terytorialnego na zbyt duże jednostki, a także silne wzmacnianie tylko wybranych ośrodków osadniczych, kosztem innych szczebli hierarchicznych, z których skutecznie wypłukiwane są funkcje publiczne, zwłaszcza wyższego rzędu.
3. W najbliższych dekadach spodziewane są poważne zmiany w rozmieszczeniu ludności, związane z silną depopulacją dużej części kraju. Dotyczyć to będzie jednak nie tylko tradycyjnego wyludniania się peryferyjnych regionów wiejskich, ale także wyludniania się miast niemal wszystkich kategorii osadniczych, w tym zwłaszcza średnich. Wraz z pogarszającą się strukturą wieku, będzie to silnie osłabiało podstawy ekonomiczne miast i regionów (zmniejszanie się dochodów przy rosnących kosztach opieki społecznej).

Celem seminarium było zatem przedyskutowanie głównych kwestii, związanych z relacjami systemu osadniczego w stosunku do podziału administracyjno-terytorialnego w kontekście rozwoju regionalnego, oraz próba znalezienia odpowiedzi na pytania dotyczące efektywności systemu społeczno-gospodarczego kraju: 1. Czy aktualna sieć osadnicza i system terytorialno-administracyjny

<sup>1</sup> W kolejności: Sokołowski 2014; Zaborowski 2014 i Śleszyński 2015.

sprzyja rozwojowi kraju i regionów? 2. Jak uzyskiwać wysoką efektywność tych układów? 3. Czy w powyższym kontekście potrzebne są korekty podziału terytorialnego, czy raczej powinny one dotyczyć zakresów kompetencyjnych poszczególnych szczebli hierarchicznych? 4. Czy i jakie zmiany w podziale terytorialnym i w hierarchii sieci osadniczej mogłyby skuteczniej przeciwdziałać negatywnym procesom polaryzacyjnym? 5. Jak optymalnie kształtować sieć osadniczą i granice regionów administracyjnych różnego rzędu wobec spodziewanej depopulacji?

Na te pytania w pierwszej kolejności starali się odpowiedzieć zaproszeni prelegenci, którzy przedstawili następujące referaty:

- Dariusz Sokołowski (Wydział Nauk o Ziemi UMK): *Niektóre uwarunkowania i kryteria korekty podziału administracyjnego Polski na szczeblu województw;*
- Łukasz Zaborowski (Instytut Sobieskiego): *Przesłanki i możliwości korekty podziału terytorialnego państwa na szczeblu województw w świetle rozmieszczenia głównych ośrodków miejskich;*
- Tomasz Kaczmarek (Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych UAM): *Współpraca międzygminna jako alternatywa dla reform i korekt podziału terytorialnego na szczeblu lokalnym;*
- Przemysław Śleszyński (IGiPZ PAN): *Efektywność układów osadniczo-terytorialnych: zastosowanie analizy grawitacyjnej.*

W pierwszym referacie Dariusz Sokołowski podkreślił konieczność równoważenia systemu osadniczego i aktywizacji miast średniego szczebla – w miastach tych po reformie administracyjnej odnotowuje się poważny regres w zakresie różnego rodzaju działalności. Przedstawił konkretne propozycje zmian w podziale administracyjnym, w tym wskazał na układy bipolarne miast, mogące być ich stolicami–węzłami. Podkreślił kwestie partycypacji społecznej, ale też uwarunkowania polityczne, związane z podziałami terytorialnymi.

Punktem wyjścia w rozważaniach Łukasza Zaborowskiego była systematyzacja ośrodków osadniczych różnej aktualnie rangi administracyjnej pod względem relacji wielkościowych i odległościowych, także w sensie zaplecza dla jednostek administracyjnych najwyższego szczebla. Zaborowski zwrócił uwagę na kilka interesujących, a niedocenianych układów osadniczych, m.in. na tak zwane pasmo nadwiślańskie (Płock–Włocławek–Toruń–Bydgoszcz). Jako wniosek przedstawił ideę zrównoważenia systemu administracyjno-osadniczego poprzez zwiększenie liczby województw policentrycznych (m.in. Kielce–Radom, Legnica–Wałbrzych, Płock–Włocławek).

Tomasz Kaczmarek przedstawił problem optymalizacji systemu osadniczo-terytorialnego z odmiennego punktu widzenia, bowiem dużo uwagi poświęcił niedocenianym możliwościom współpracy pomiędzy samorządami różnych szczebli, także w kontekście zdolności wykonywania zadań publicznych, wymieniając m.in. problem miejskich obszarów funkcjonalnych i tak zwanych gmin obwarzankowych. Zwrócił uwagę na kluczowe kwestie związane z modelem rozwoju kraju, wobec którego podział terytorialny powinien być wtórny.

W ostatnim referacie Przemysław Śleszyński starał się wykazać, że model organizacji terytorialnej powinien być możliwie efektywny. Postawił hipotezę, że

w dowolnym zbiorze jednostek osadniczych na danym obszarze istnieje możliwość takiego wyznaczenia hierarchii ośrodków i rozgraniczenia ich ciężarów, które przyniesie najmniejsze koszty ich obsługi i największe efekty synergii. Oznacza to konieczność odpowiedzi na następujące kwestie: 1) jak zbudować optymalną hierarchię osadniczą, na bazie tego, co jest dane (z uwzględnieniem specyfiki systemów regionalnych, krajowych i międzynarodowych); 2) jak optymalnie ukształtować sieć powiązań funkcjonalnych pomiędzy ośrodkami różnego rzędu; 3) jak optymalnie rozgraniczyć zasięgi władztwa terytorialnego. Śleszyński pokazał analizy układów i kierunki ciężarów grawitacyjnych na różnych zbiorach (miast, gmin), wykonane w ramach różnych projektów naukowo-praktycznych, co pozwoliło mu dowiedzieć możliwości wykorzystania policentryzmu polskiej sieci osadniczej. Zaprezentował w tym kontekście m.in. koncepcję „polskiego heksagonu” Piotra Korcellego, sformułowaną przy okazji opracowywania Eksperckiego projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008–2033 (Korcelli i in. 2010). Następnie na przykładzie analizy grawitacyjnej i ciężarów międzygminnych wnioskował, że uzasadnione byłoby zwiększenie liczby ośrodków pierwszego rzędu w celu optymalizacji zasięgów oddziaływania województw i uzyskiwania efektów synergii.

Po referatach wywiązała się długa i rzeczowa dyskusja, w której głos zabrało około 15 osób (część dyskutantów nadesłała pisemny zapis wypowiedzi, który dostępny jest na stronie internetowej IGiPZ PAN, w dziale „Aktualności” podstrony Zakładu Geografii Miast i Ludności). Grzegorz Węclawowicz (IGiPZ PAN) w pierwszej kolejności zwrócił uwagę na odwieczny prymat polityki, a nawet ideologii w zmianach administracyjnych w Polsce w ostatnich dekadach (wymienił w tym kontekście kwestie reintegracji tak zwanych Ziemi Odzyskanych po II wojnie światowej, a po 1989 r. rozbitcie układów nomenklaturowych PZPR). Marek Kupiszewski (IGiPZ PAN) wskazywał na ryzyko faworyzowania zysków politycznych przy zmianach administracyjno-terytorialnych oraz podkreślał potrzebę włączenia do dyskusji przedstawicieli nauk o zarządzaniu. Zbigniew Taylor (IGiPZ PAN) zapytał, za jakim modelem podziału administracyjnego opowiada się Dariusz Sokołowski.

Następnie Piotr Eberhardt (IGiPZ PAN) argumentował za stabilnością układów terytorialnych oraz postulował potrzebę porównania efektywności układów dwu- i trzystopniowego. Piotr Łysoń (GUS) optował za utrzymaniem obecnego podziału terytorialnego, przedstawiając argumenty za uznaniem go jako najlepszego w powojennej historii Polski (w tym lepszego od podziału z lat 1950–1975 dzięki m.in. podwójnym stolicom w dwóch województwach). Zwrócił jednak uwagę na widoczne wady obecnego podziału administracyjnego, za największą z nich uznając kształt województwa mazowieckiego, które jest zbyt duże i nadmiernie eklektyczne w odniesieniu do regionów historycznych (m.in. obejmuje część historycznej Małopolski w okolicach Radomia i historycznego Podlasia na lewym brzegu Bugu). Wskazał na celowość korekty polegającej na dołączeniu podregionu radomskiego do województwa świętokrzyskiego z podziałem władz pomiędzy Kielce i Radom oraz zaproponował rozważenie korekty granicy województwa mazowieckiego i podlaskiego w kierunku powiększenia tego ostat-

niego. Jest to uzasadnione potrzebą dookreślenia regionu Polski Wschodniej, objętej specyficznymi instrumentami wsparcia, z którego obecnie wyłączony jest zarówno podregion radomski, jak też wschodnia część województwa mazowieckiego. Mariusz Kowalski (IGiPZ PAN) podkreślał, że obecne powiaty są zbyt małe (powstały w pewnym sensie jako „relikt” XIX w.) i z tego powodu mają problemy z finansowaniem powierzonych im zadań i instytucji. Zaproponował, że jednostek drugiego rzędu (dużych powiatów lub małych województw) powinno być około 100, pogrupowanych w około dziesięciu jednostkach pierwszego rzędu (dużych województw lub prowincji).

W dalszej kolejności Krzysztof Wiedermann (Instytut Geografii UP w Krakowie) wsparł ideę większego wykorzystywania ciężów grawitacyjnych do optymalizacji systemów osadniczo-terytorialnych. Zwrócił uwagę, że ciężenia te wynikają nie tylko z szeroko przedstawionego w referatach potencjału ludnościowego obszarów, ale przede wszystkim z powiązań gospodarczych i poczucia tożsamości mieszkańców regionów. Anita Wolaniuk (Wydział Nauk Geograficznych UŁ) również podkreśliła kwestie ciężów i grawitacji (w tym na przykładzie Łodzi i województwa łódzkiego), wsparła też tych prelegentów i dyskutantów, którzy optowali za utrzymaniem obecnego podziału terytorialnego. Tomasz Rachwał (Instytut Geografii UP w Krakowie) wskazywał na zagadnienia potencjałów gospodarczych. Iwona Jażewicz (Instytut Geografii AP w Słupsku) przedstawiła na mapie koncepcję związaną z utworzeniem województwa środkowopomorskiego, podkreślając też kwestie korzyści takiego rozwiązania z punktu widzenia rozwoju regionalnego, w tym potrzeby ożywienia gospodarczego regionów oraz przełamywania peryferyzacji dużych części kraju. Andrzej Zborowski (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ) podkreślił potrzebę zagwarantowania wiodącej roli geografów w badaniach na rzecz optymalizacji podziałów terytorialnych, gdyż są oni najlepiej przygotowani merytorycznie do tego typu analiz.

Marek Jerczyński (IGiPZ PAN) zwrócił uwagę na różnorodność problemową i przedmiotową zagadnienia podziałów terytorialnych, a także na potrzebę generalizacji i syntezy. Przedstawił trzy kluczowe, jego zdaniem, kwestie z tym związane: 1) kształtowanie optymalnych układów osadniczych z uwzględnieniem zmienności związków i relacji w zależności od szczebli hierarchicznych układów; 2) relacje pomiędzy systemem osadniczym a podziałem terytorialnym (zasięgiem granic); 3) potrzebę podbudowy teoretyczno-koncepcyjnej związanej z modernizacją teorii Waltera Christallera i koncepcji dziennych systemów miejskich Briana Berry'ego.

W podsumowaniu prelegenci odnieśli się do pytań i dyskusji. Dariusz Sokołowski wskazał na potrzebę kompromisu pomiędzy aspiracjami środowisk skupionych na rzecz podniesienia rangi administracyjnej niektórych ośrodków a efektywnością systemów społeczno-gospodarczych. Łukasz Zaborowski odniósł się do istotnego problemu tożsamości historyczno-kulturowej jako jednej z głównych przesłanek kształtowania układów terytorialnych oraz wskazał na ponoszone koszty niewłaściwego określenia liczby i zasięgów województw podczas reformy z 1999 r. w kontekście niezadowalającego rozwoju niektórych re-

gionów lub ich regresu. Tomasz Kaczmarek wskazał na problemy partycypacji społecznej.

Seminarium podsumował Przemysław Śleszyński, podkreślając, że zarówno prezentacje prelegentów, jak też żywa i rzeczowa debata stanowią dobrą przesłankę do kontynuacji tego typu dyskusji w przyszłości. Wyraził nadzieję, że nie tylko głos środowiska geografów będzie wówczas słyszalny, ale również, że geografowie będą mogli proponować optymalne rozwiązania dotyczące kształtowania sieci osadniczej i podziału terytorialnego.

## Literatura

- Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., 2010, *Ekspertycki projekt koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*, Studia KPZK PAN, 128, Warszawa.
- Sokołowski D., 2014, „Niektóre uwarunkowania korekty podziału Polski na województwa”, *Przegląd Geograficzny*, t. 86, z. 4, s. 567–590.
- Śleszyński P., 2015, „W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej”, *Przegląd Geograficzny*, t. 87, z. 2, s. 343–359.
- Zaborowski Ł., 2014, „Sieć ośrodków regionalnych w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Próba uporządkowania według czynników wielkości i odległości”, *Przegląd Geograficzny*, t. 86, z. 4, s. 591–620.

*Przemysław Śleszyński*  
*Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN*