Jak wyjaśniał Walter Christaller, ojciec teorii lokalizacji, ośrodek miejski żyje z dostarczania otoczeniu dóbr zwanych centralnymi. „Centralność” mierzona liczbą i unikatowością oferowanych dóbr, przekłada się z czasem na wielkość ośrodka. Patrząc na to od drugiej strony: każdy ośrodek, by się rozwijać, musi mieć przypisany zestaw dóbr – funkcji – odpowiedni do swojego potencjału demograficznego. Jeśli tych funkcji brakuje, w krótkim okresie skutkuje to bezrobociem, w długim – odpływem ludności.

Dobra, o których tu mowa, to we współczesnej gospodarce przede wszystkim usługi, w tym usługi publiczne. Dla konkurencyjności ośrodków przemożne znaczenie mają przede wszystkim dobra publiczne wyższego rzędu, jak uczelnie akademickie, instytuty naukowe, specjalistyczne placówki kultury bądź lecznictwa – wszystkie przyciągające kreatywną warstwę społeczną. Z kolei dostępność kwalifikowanych kadr jest podstawowym czynnikiem lokalizacji innowacyjnych przedsięwzięć gospodarczych. Z tego wynika, iż umiejscowienie infrastruktury społecznej wyższego rzędu ma zasadnicze znaczenie dla równowagi sieci osadniczej.

Zgodnie z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej określa *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*.[ref]*Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z dnia 27 marca 2003 r., z późniejszymi zmianami, Dz. U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717, z 2012 r. poz. 647, 951, 1445, z 2013 r. poz. 21, 405, 1238, 1446, z 2014 r. poz. 379, art. 47.2[/ref] Z obecnie obowiązującego dokumentu (*Koncepcja… 2030*) wynika następująca hierarchia ośrodków powyżej poziomu lokalnego:

– ośrodki metropolitalne,

– pozostałe ośrodki wojewódzkie,

– ośrodki regionalne,

– ośrodki subregionalne.[ref]*Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, zał. do uchwały Rady Ministrów nr 239 z 13 grudnia 2011 r., s. 22-23[/ref]

Pozostaw to pole puste, jeśli jesteś człowiekiem:

Największe samodzielne miasta według liczby ludności w gminie miejskiej z podziałem ma kategorie według *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*

Miasto	**Ludność (tys., 2012)**	**Miasto**	**Ludność (tys., 2012)**
Warszawa	1716	Bielsko-Biała	175
Kraków	758	Rybnik	141
Łódź	719	**Gorzów**	125
Wrocław	631	Elbląg	124
Poznań	551	Płock	124
Gdańsk	460	**Opole**	122
Szczecin	409	Wałbrzych	119
Bydgoszcz–	361	**Zielona Góra**	119
Lublin	348	Włocławek	116
Katowice	307	Tarnów	113
Białystok	295	Koszalin	109
Częstochowa	234	Kalisz	105
Radom	220	Legnica	102
–Toruń	204	Grudziądz	98
Kielce	201	Słupsk	95
Rzeszów	182	*Nowy Sącz*	84
Olsztyn	175		

Pominięto miasta tworzące zespoły z większymi ośrodkami. Bydgoszcz i Toruń współtworzą jeden ośrodek metropolitalny.
W trakcie prac nad projektem *Koncepcji* Grudziądz i Słupsk liczyły pow. 100 tys. mieszkańców.

Lublin – ośrodek metropolitalny, **Opole** – mniejszy ośrodek wojewódzki, Tarnów – ośrodek regionalny, *Nowy Sącz* – ośrodek subregionalny. Opracowanie własne na podstawie: *Bank Danych Lokalnych* GUS, *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: dr Łukasz Zaborowski.

Dziesięć największych miast wojewódzkich, najlepiej wyposażonych w specjalistyczne dobra publiczne, *Koncepcja* zalicza do kategorii ośrodków metropolitalnych. W obu ujęciach – wielkościowym i funkcjonalnym – ich wyróżnienie nie budzi większych wątpliwości.[ref]por.: Sokołowski D., 2011, *Centralność większych miast Polski. Rola czynnika administracyjnego i globalizacji*, Przekształcenia Regionalnych Struktur Funkcjonalno-Przestrzennych, 2, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Wrocławski; Śleszyński P., 2007, *Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski*, Prace Geograficzne, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, 213; Wendt J., 2001, *Geografia władzy w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk[/ref] Natomiast kategorie pozostałych ośrodków wojewódzkich i ośrodków regionalnych nie dają się odróżnić wielkościowo: czy to licząc według samych gmin miejskich (tab. 1), czy – bliżej rzeczywistości – według miejskich obszarów funkcjonalnych (wykres 1). Podział ten wynika tylko z różnicy w statusie administracyjnym.

Opracowanie własne na podstawie: Zaborowski 2014[ref]Zaborowski Ł., 2014, *Sieć ośrodków regionalnych w Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Próba uporządkowania według czynników wielkości i odległości*, Przegląd Geograficzny, 86, 4, s. 591-620[/ref]

Ze względu na podobne znaczenie w sieci osadniczej pierwotnym postulatem było zrównanie mniejszych miast wojewódzkich i największych nie-wojewódzkich w jedną kategorię: „ośrodki regionalne”. Znamienna jest ewolucja tego pojęcia w trakcie prac projektowych nad *Koncepcją*. Ekspercki projekt KPZK z roku 2008 powyżej ośrodków subregionalnych wyróżnia tylko dwie kategorie:
– ośrodki krajowe i ponadregionalne,
– pozostałe ośrodki regionalne.

Wśród pozostałych ośrodków regionalnych prócz mniejszych miast wojewódzkich znalazły się dwa największe, które status wojewódzki utraciły, liczące pow. 200 tys. mieszkańców: Częstochowa i Radom.[ref]Korcelli P., Degórski M., Drzazga D. i in., 2010, *Ekspercki projekt Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, 128, s. 24-25[/ref] W

kolejnym projekcie *Koncepcji* – z roku 2010 – utrzymano powyższe kategorie, dodając do ośrodków regionalnych cztery miasta.[ref]*Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030. Projekt*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 18 maja 2010 r., s. 28[/ref] Z nich Bielsko-Biała i Rybnik liczą powyżej 150 tys. mieszkańców – było to obniżenie progu wielkościowego. Z kolei powodem uwzględnienia Koszalina i Słupska mogło być ich wyjątkowo duże oddalenie od innych ośrodków.

Ostatecznie obowiązujący dokument idzie dalej, rozszerzając listę ośrodków regionalnych o wszystkie samodzielne duże miasta – pow. 100 tys. mieszkańców. Jednocześnie wtórnie osłabia ich pozycję przez odróżnienie tej kategorii od mniejszych miast wojewódzkich. Ta formalna degradacja ma przełożenie na kolejne ustalenia planistyczne. Pierwsze skutki widoczne są już w samej *Koncepcji*. Mianowicie ustala się, iż tworzenie miejskich obszarów funkcjonalnych jest dla ośrodków wojewódzkich obligatoryjne, a dla regionalnych – jedynie zalecane.[ref]*Koncepcja... 2030*, s. 181[/ref] Takie rozstrzygnięcie budzi wątpliwość tym bardziej, iż dotyczy obszarów funkcjonalnych, których rozmiary zależą raczej od wielkości ośrodka, a nie jego statusu administracyjnego. Dlaczego zatem stosunkowo niewielkie obszary funkcjonalne Gorzowa i Zielonej Góry muszą być określone z mocy ustalenia rządowego, zaś dwukrotnie większy obszar aglomeracji Bielska-Białej – zależnie od dobrej woli samorządu wojewódzkiego w Katowicach?

Za powyższym idą zapisy w kolejnych dokumentach planistycznych. Zgodnie z *Umową partnerstwa* narzędzie *Zintegrowanych inwestycji terytorialnych* będzie przysługiwać tylko miastom wojewódzkim.[ref]Zaborowski Ł., 2013, *Nowe rozdanie funduszy pomocowych*, Instytut Sobieskiego, www.sobieski.org.pl/komentarz-is-150[/ref]

Podobne podejście przedstawia konsultowany obecnie projekt *Krajowej polityki miejskiej*. Do poszczególnych kategorii ośrodków odnoszą się dwa pierwsze cele szczegółowe:

1. Poprawa konkurencyjności i zdolności głównych ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu i zatrudnienia.
2. Wspomaganie rozwoju subregionalnych i lokalnych ośrodków miejskich (...).[ref]*Krajowa polityka miejska. Projekt*, wersja I, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, marzec 2014 r., s. 16[/ref]

W rozwinięciu celu 1 czytamy, że główne ośrodki miejskie to jedynie „18 miast

wojewódzkich wraz ze swoimi obszarami funkcjonalnymi”.[ref]Tamże, s. 17[/ref] Zważywszy zatem, iż cel 2 dotyczy ośrodków subregionalnych i lokalnych, ośrodki regionalne w projekcie *Krajowej polityki miejskiej* zostały – po prostu – pominięte. Niezależnie od tego, czy jest to celowy zabieg autorów, czy też ich niedopatrzenie – obrazuje to stosunek rządowych sfer planistycznych do zagadnienia dużych miast nie-wojewódzkich.

Ta „pełzająca” degradacja w omawianych dokumentach zapowiedziana jest wprost w *Krajowej strategii rozwoju regionalnego.* Wyróżnia ona jedynie miasta wojewódzkie i dalej ośrodki subregionalne.[ref]*Krajowa strategia rozwoju regionalnego* 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie, Rada Ministrów, 13 lipca 2010 r., s. 98-104[/ref] Jest to, nawiasem mówiąc, oczywista niezgodność dwóch krajowych średniookresowych dokumentów planistycznych.

Skoro ośrodki regionalne, wbrew pierwotnemu zamysłowi ustanowienia tej kategorii, nie są traktowane na równi z mniejszymi miastami wojewódzkimi, w praktyce ich położenie nie różni się od sytuacji ośrodków subregionalnych. To zaś oznaczać będzie ich dalszy regres. Jeżeli status ośrodka subregionalnego służy 40-tysięcznym Chojnicom czy Puławom, trudno oczekiwać by taki sam – „subregionalny” – zakres funkcji był wystarczającym bodźcem do rozwoju ćwierćmilionowej Częstochowy.

Tymczasem w samym projekcie *Krajowej polityki miejskiej* zwraca się uwagę na koncentrację zjawisk rozwojowych w ośrodkach władzy: „W Polsce centra rozwoju gospodarczego kraju oraz regionów stanowi osiemnaście miast wojewódzkich, które łącznie w 2007 roku wygenerowały około połowę Produktu Krajowego Brutto”.[ref]*Krajowa polityka…*, s. 96[/ref] U podłoża tego leży dysproporcja w wyposażeniu ośrodków wojewódzkich i nie-wojewódzkich w dobra publiczne wyższego rzędu. Poza podmiotami administracji *sensu stricto* miasta wojewódzkie skupiają znaczną większość specjalistycznych instytucji nauki, kultury, lecznictwa: w skali województw wskaźniki koncentracji kształtują się od 50% do 100%.[ref]Zaborowski Ł., 2015, *Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki regionalnej i miejskiej – rekomendacje dla Polski*, ekspertyza wykonana na zlecenie Kancelarii Senatu RP[/ref] Widomym skutkiem jest wysoka stopa bezrobocia dotykająca głównie nie-wojewódzkie ośrodki regionalne.

Opracowanie własne na podstawie: *Bank Danych Lokalnych* GUS

Niejasne i niespójne ustalenia planistyczne dla dużych miast nie-wojewódzkich nie rokują ich rozwoju. Rządowa polityka w tym zakresie jest co najmniej niedookreślona, a w gorszym przypadku – niesprzyjająca. Kilkanaście lat od ostatniej reformy podziału terytorialnego pokazuje, iż jedyną szansą na powstrzymanie degradacji większych ośrodków regionalnych jest przywrócenie im statusu miast wojewódzkich. Wbrew pozorom zabieg ten nie musi wiązać się ze zmianą liczby bądź granic województw – wystarczy rozszerzenie obecnego modelu województw dwubiegunowych. Ale o tym – „w kolejnym odcinku”.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: dr Łukasz Zaborowski.