

Rozdział 5

Podsumowanie części I

5.1. Dyskusja wyników

Aktualizacja delimitacji obszarów problemowych poza istotną wartością aplikacyjną, pozwoliła także na uchwycenie pewnych bardziej ogólnych prawidłowości, związanych z dynamiką kształtowania się struktur terytorialnych. Wykazała, że układy przestrzenne o cechach problemowych (tak ekonomicznych, jak i społecznych), są w większości trwałe. Dotyczy to przede wszystkim rozległych stref problemowości uwarunkowanych historycznie w szeroko rozumianej Polsce Wschodniej (opóźnienie urbanizacyjne) oraz północnej (szok transformacyjny). Jednocześnie zwarte podobszary problemowe (zagrożone marginalizacją) na pozostałym obszarze Polski są mniej stabilne. Mają one różne uwarunkowania genetyczne (w tym tzw. peryferia wewnętrzne). Wiele jednostek podstawowych jednostek (gmin) charakteryzuje się poziomem wskaźników syntetycznych (a często także poszczególnych zmiennych) zbliżonym do przyjętych wartości brzegowych. Dlatego nawet niewielkie zmiany sytuacji społeczno-ekonomicznej mogą tam przeformułowywać przestrzenny obraz terytoriów wymagających ewentualnego wsparcia.

Jednocześnie można oczekiwać, że ogólny rozwój ekonomiczny (w tym wzrost produkcji, a także stabilizacja sytuacji na rynku pracy), rozwój infrastruktury (poprawa dostępności) i ewentualne efekty polityki społecznej państwa mogą w relatywnie krótkim czasie spowodować usunięcie tych podobszarów z listy zagrożonych marginalizacją. Z drugiej strony ewentualne załamanie gospodarcze (lub tylko słabsza koniunktura) albo intensyfikacja procesów depopulacyjnych mogą łatwo spowodować powstanie (względnie reaktywację) nowych jednostek, w szczególności na pograniczach międzyregionalnych oraz na obszarach górskich. Co więcej regiony Polski Zachodniej i Południowej są generalnie lepiej rozwinięte gospodarczo i daleko silniej włączone w międzynarodowy obieg towarów i kapitału. W efekcie są także potencjalnie bardziej narażone na „import” impulsów kryzysowych [względem rolniczych obszarów w Polsce Wschodniej; por. Komornicki *et al.* 2015]. Z wymienionych względów identyfikacja podobszarów zagrożonych marginalizacją jest na tych terenach bardzo istotna.

Zrealizowana nowa delimitacja pozwoliła na analizę zjawisk w układzie 46 podobszarów. Dało to możliwość identyfikacji potencjałów rozwojowych w układzie funkcjonalnym, a nie administracyjnym. Potwierdzono tym samym, że układy te często

nie są tożsame. Ogólny wzrost mobilności społeczeństwa oraz rozwój infrastruktury powoduje, że niedopasowanie obu układów ma charakter rosnący.

Analiza dynamiczna wybranych zmiennych ujawniła, że niektóre cechy przemawiające za marginalizacją podobszarów ulegają szybkim przemianom, zarówno korzystnym (poprawa dostępności, spadek liczby korzystających z opieki społecznej, spadek bezrobocia), jak też negatywnym (depopulacja i starzenie się społeczeństwa). Inne wydają się być znacznie bardziej stabilne (poziom edukacji, baza turystyczna), pomimo ich teoretycznej podatności na interwencję. Może to prowadzić do ostrożnego wniosku, że zmiany (często pozytywne) w podobszarach zagrożonych marginalizacją, są raczej efektem ogólnych zmian makroekonomicznych i demograficznych (dobra koniunktura gospodarcza, spadek bezrobocia) oraz rezultatem działań władz centralnych (budowa dużej infrastruktury, programy społeczne). Efekt polityk ukierunkowanych terytorialnie nie jest na chwilę obecną wyraźny. Uwarunkowania terytorialne w oczywisty sposób wpływają na ostateczny efekt procesów wyższego szczebla (np. spadek liczby korzystających z pomocy społecznej jest widoczny w większości podobszarów, ale nie w jednostkach o najsilniejszej depopulacji i starzeniu się ludności). Zróżnicowanie uwarunkowań stawia może prowadzić do pytania, czy pozytywne zmiany w zakresie niektórych zmiennych nie mogłyby być jeszcze bardziej korzystne, gdyby uwzględniono terytorialny charakter interwencji.

Przeprowadzone badania (pogłębiona diagnoza oraz diagnoza zasobów i potencjałów) wykazały, że pomiędzy delimitowanymi obszarami zachodzą głębokie różnice w zakresie zarówno dynamiki zjawisk niekorzystnych, jak też potencjału pozwalającego na ich przełamanie. Wyniki same w sobie są bardzo silną przesłanką dla terytorializacji polityki rozwojowej. Są dowodem, że Polska ze swoimi silnie zróżnicowanymi (a nawet mozaikowymi) strukturami przestrzennymi jest modelowym polem do stosowania podejścia *place based* [Barca 2009].

Nie zmienia to faktu, że podobszary różnią się także wielkością (a nie tylko rodzajem) posiadanego potencjału rozwojowego. W niektórych przypadkach potencjał ten jest na tyle słaby, że celowe wydaje się przyjęcie bardziej „pomocowego” (dostęp do usług publicznych stopnia podstawowego) niż rozwojowego charakteru interwencji. Jednostki tego typu pozostają jednak w mniejszości. Są to przede wszystkim podobszary o bardzo silnej, trwającej od wielu lat, depopulacji, która doprowadziła do trwałego zachwiania struktur demograficznych.

Środowisko przyrodnicze może być istotnym potencjałem rozwojowym (bezpośrednio lub jako uwarunkowanie dla turystyki) w relatywnie niewielkiej grupie badanych podobszarów. Rola czynnika środowiskowego jest duża, ale ma charakter wtórny [Ciołek, Brodzicki 2017]. Niska atrakcyjność z całą pewnością może pogłębiać problemy jednostek. Wysoka atrakcyjność sprzyja np. drugim domom lub nawet stałemu osiedlaniu, ale na ogół pod warunkiem jednoczesnego istnienia innych czynników sprzyjających, w tym dobrej dostępności transportowej, co w przypadku peryferii jest wciąż niezadowolające.

Demografia jest jedną z najważniejszych determinant marginalizacji. Dlatego sytuacja większości delimitowanych podobszarów jest w tym zakresie zła. Prognoza na rok 2030 zakłada prawie we wszystkich jednostkach minimum 10% spadek liczby

zameldowanych mieszkańców. W niektórych przekracza on nawet 30%, a wyjątki w tym zakresie są bardzo nieliczne. Tymczasem coraz więcej wyników badań pokazuje, że „oficjalne” stany ludności są znacznie przeszacowane właśnie na obszarach peryferyjnych, a skala tego zjawiska sięga 10-20% [Śleszyński 2011; Jończy 2014, Dolińska *et al.* 2020].

Czynnikiem różnicującym podobszary jest wskaźnik młodości demograficznej, przyjmujący wyższe wartości w niektórych jednostkach Polski Północnej i Małopolski. Jest to jednak potencjał „warunkowy”, zaś celem polityki ukierunkowanej terytorialnej powinna być próba zatrzymania tej ludności, prawdopodobnie nie tyle w miejscu urodzenia, ile w sąsiednich ośrodkach subregionalnych. W tym kontekście istotne jest wspieranie systemu dojazdów do pracy w takich miastach, w tym wsparcie dla transportu publicznego.

Występujące różnice we wskaźniku obciążenia demograficznego, mają tu relatywnie mniejsze znaczenie. Wskaźnik ten jest bardzo istotny w ujęciu ogólnokrajowym (funkcjonowanie systemu emerytalnego). W warunkach regionalnych i lokalnych oznacza jednak głównie popyt na określone usługi publiczne, a nie uwarunkowanie prorozwojowe.

Większość badanych podobszarów charakteryzuje się niskim poziomem kapitału ludzkiego. Co istotne w niektórych zanotowano symptomy postępującej polaryzacji w jakości edukacji. Polaryzacja taka może być traktowana jako zachęta do emigracji dla uczniów najlepszych placówek kształcenia. Jednocześnie trzeba jednak podkreślić, że sam poziom edukacji nie jest dobrym wyznacznikiem problemowości wyznaczonych podobszarów. Układ przestrzenny w kraju przebiega w poprzek ich granic. Dobre wyniki systemu edukacji ujawniają się niekiedy na terenach peryferyjnych (w tym w szeroko rozumianej Polsce Wschodniej). Dowodzi to, że sfera edukacji ma w sobie potencjał i może być przedmiotem ewentualnej interwencji zewnętrznej wzmacniającej podobszary. Wskaźniki związane z kapitałem i aktywnością społeczną mieszkańców przemawiają na ogół na rzecz wyższego poziomu rozwoju podobszarów zidentyfikowanych w Polsce Wschodniej (w przeciwieństwie do tych z północnej i zachodniej części kraju). Prawidłowość ta nie jest jednak pełna i istnieją od niej liczne wyjątki.

Większość wydzielonych podobszarów charakteryzuje się dostępnością (tak drogową, jak i kolejową oraz w transporcie publicznym) na poziomie znacznie poniżej średniej krajowej. Jednocześnie prawie wszystkie poprawią wyraźnie dostępność w najbliższych latach (do 2023 r.). Poprawa ta będzie jednak nierównomierna przestrzennie. Dlatego tylko w niektórych przypadkach może ona stworzyć przewagę zwiększającą konkurencyjność i atrakcyjność poszczególnych podobszarów. Istnienie kilku podobszarów zagrożonych marginalizacją niezależnie od dobrej dostępności transportowej dowodzi pośrednio, że istotny jest sposób realizacji inwestycji komunikacyjnych (np. gęstość węzłów na autostradach) oraz fakt czy towarzyszą im działania interwencyjne względem rynku pracy (przeciwdziałanie wymywaniu zasobów ludzkich).

Potencjał gospodarczy podobszarów okazał się na ogół słaby, ale jednocześnie silnie zróżnicowany. Czynnikiem różnicującym (na korzyść Polski Zachodniej i Północnej, ale także Lubelszczyzny) jest przedsiębiorczość. Analiza potencjałów

sektorowych (rolniczego, turystycznego) wykazała, że są one, bardziej niż można oczekiwać, skoncentrowane przestrzennie. Tylko tam gdzie zasoby „sektorowe” są faktycznie znaczne można je traktować jako drogę do przełamania marginalizacji oraz jako przedmiot ewentualnej interwencji.

5.2. Rekomendacje do dalszych prac

Przeprowadzone badanie wskazuje na celowość prowadzenia dalszych badań w układzie wydzielonych podobszarów. Pozwalają one na unikalne zestawienie zmieniowych społeczno-gospodarczych z obszarami funkcjonalnymi. Wydaje się, że docelowo podobszary powinny być porównane z „nieproblemowymi” układami funkcjonalnymi (np. FUA’s dużych i średnich ośrodków). Dałoby to możliwość rzeczywistych studiów komparatywnych nad poziomem rozwoju terytorialnego w faktycznych (a nie administracyjnych) układach powiązań. Taka klasyfikacja byłaby też pomocna do oceny zjawiska polaryzacji społeczno-gospodarczej.

Ponadto analizy ujawniły potrzebę innych pogłębionych badań szczegółowych, mających zastosowanie w polityce rozwoju¹³:

- problem identyfikacji faktycznego miejsca zamieszkania ludności,
- badanie lokalnych sieci transportu publicznego i ich spójności z powiązaniem funkcjonalnymi (dojazdy do pracy oraz do usług),
- badanie dostępności do usług publicznych (por. Świątek *et al.* 2013), prowadzone w ujęciu dynamicznym i w podziale na kategorie ludności (z uwzględnieniem struktury wieku, wykształcenia i dochodów),
- analiza terytorialnej efektywności nauczania uwzględniającej losy absolwentów szkół średnich (ocena odpływu najzdolniejszych),
- badanie efektów polityk społecznych w ujęciu terytorialnym,
- badanie efektów terytorialnych polityk sektorowych (np. polityki społecznej, polityki edukacyjnej i innych),
- restrukturyzacja sieci osadniczej,
- optymalizacja zagospodarowania przestrzennego wobec wyzwań depopulacji.

¹³ Badania te dotychczas niestety nie były realizowane, jakkolwiek niektóre z nich starano się choć częściowo rozwijać w innym zespołowym opracowaniu wykonanym dla samorządów 6 województw [Śleszyński *et al.* 2019].