

Planistyczna diagnoza terytorialna na przykładzie województwa śląskiego



prof. dr hab. inż. arch.
ZBIGNIEW J. KAMIŃSKI
Politechnika Śląska
Wydział Architektury
ORCID: 0000-0002-5400-8863

Artykuł dotyczy oceny stanu istniejącego i kluczowych problemów rozwoju województwa śląskiego. Wskazuje na wyznaczone granice badania, a także typy zbieranych danych oraz ustrukturyzowanie gromadzonych informacji dla potrzeb zintegrowanego planowania przestrzennego rozwoju regionu. Celem autora jest zwrócenie uwagi na zmianę podejścia do diagnozowania regionu. Ma to związek z prowadzonymi obecnie pracami nad aktualizacją planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Struktura przestrzenna (1–7, 13)

Województwo śląskie charakteryzuje się największą gęstością zaludnienia w Polsce (2019 r.) i największym zurbanizowaniem. Przebiegła gęstość zaludnienia (366 osób na km²) jest ponad trzykrotnie wyższa od średniej krajowej. Na obszarze nieco ponad 12 tysięcy km², co stanowi 3,9% powierzchni Polski, mieszka 4,5 mln osób – około 12% ludności kraju. Około 80% ludności województwa zamieszkuje w miastach. Pośród 167 gmin województwa śląskiego jest 71 miast, które tworzą gęstą sieć osiedleńczą (58 miast na 10 tys. km²) o gęstości dwukrotnie wyższej od średniej krajowej. Największe miasto – Katowice – ma blisko 300 tys. mieszkańców i jest jednym z 14 dużych miast, które tworzą duże miejskie skupisko – Aglomerację Górnośląską.

Jednak obok obszarów o charakterze miejskich regionów, będących złożonymi układami osadniczymi skupionymi wokół głównego wielkomiejskiego ośrodka, które charakteryzują się wysokimi wskaźnikami gęstości, a także aktywności (są gęsto zaludnione, wyróżniają się wysoką liczbą mieszkańców i miejsc pracy, a co za tym idzie, spełniają określone kryteria – społeczne i techniczne, które nadają warunkom życia mieszkańców tych obszarów wybitnie miejski charakter), występują także obszary charakteryzujące się niską gęstością zaludnienia, co bywa typowe dla obszarów wiejskich, najbardziej oddalonych od obszarów oraz ośrodków centralnych). W związku z tym w strukturze przestrzennej województwa śląskiego wyróżnia się typy obszarów: centralne, pośrednie oraz peryferyjne.

W odróżnieniu od większości województw w Polsce śląskie ma kilka obszarów centralnych skupionych wokół aglomeracji (monocentrycznej: Aglomeracja Częstochowska oraz policentrycznych: Aglomeracja Górnośląska, Aglomeracja Rybnicka, Aglomeracja Bielska). Tworzą one zdecentralizowany system ośrodków i miast, którego stabilność ma kluczowe znaczenie dla osiągania przestrzennej równości warunków życia w województwie.

Hierarchiczny system miast i ośrodków

W przedstawieniach struktury przestrzennej jest stosowany koncept ośrodków centralnych. Opiera się on na klasyfikacji ośrodków (ośrodek wyższego, średniego oraz niższego rzędu), które w tym ujęciu są po to, aby pełnić lub udostępniać określone funkcje w związku z dostarczaniem dóbr i usług (na poziomie podstawowym lub nadrzędnym). Wyróżniane są trzy typy ośrodków: metropolia, aglomeracje, lokalne ośrodki rozwoju.

Ośrodek wyższego rzędu – Metropolia Górnośląska (MG). Subregiony zostały zdefiniowane w 2000 roku w pierwszej Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego, ale podział województwa śląskiego na subregiony jest nadal aktualny [8]. W układzie przestrzenno-funkcjonalnym województwo śląskie dzieli się na cztery subregiony: północny (o powierzchni 3 049 km²), południowy (2 354 km²), centralny (5 577 km²) i zachodni (1 353 km²). Każdy z subregionów zorganizowany jest wokół aglomeracji miejskiej. Największy subregion województwa śląskiego – centralny – skupia 2,72 mln mieszkańców, co stanowi 60% ogółu ludności województwa. Jego rdzeń w wymiarze funkcjonalnym stanowi Metropolia Górnośląska (MG), która składa się z 23 miast, w tym 22 ośrodków należących do Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (GZM) oraz miasta Jaworzna. Metropolia Górnośląska to kluczowy obszar funkcjonalny województwa śląskiego, mający ponadto znaczenie krajowe i europejskie. Natomiast GZM jest „związkiem metropolitalnym” z siedzibą w Katowicach, zrzeszeniem 41 miast i gmin [9]. Na obszarze 2,5 tys. km² mieszka około 2,3 mln ludności.

Ośrodek średniego rzędu – aglomeracja. Aglomeracje miejskie, oprócz funkcji regionalnych, pełnią szereg funkcji o znaczeniu krajowym.

- Aglomeracja Bielska, którą tworzą Bielsko-Biała i Czechowice-Dziedzice, ma duże znaczenie w sferze gospodarczej oraz w zakresie zaspokojenia dostępu do usług publicznych w południowej części regionu. Ponadto otwiera region na współpracę transgraniczną z Czechami i Słowacją.
- Aglomeracja Częstochowska, wykazująca tendencje do rozwoju monocentrycznego z ośrodkiem w Częstochowie, ma duży potencjał związany z rozwojem turystyki, w szczególności turystyki pielgrzymkowej.
- Aglomeracja Rybnicka, którą tworzą: Jastrzębie-Zdrój, Radlin, Rybnik, Rydułtowy, Wodzisław Śląski i Żory, posiada rozwinięty sektor gospodarki związany z przemysłem wydobywczym. Ośrodek ma duże znaczenie w zakresie zaspokojenia dostępu do usług publicznych w zachodniej części województwa. Zauważa się silne procesy integracji Aglomeracji Rybnickiej z obszarem Metropolii Górnośląskiej.

Ośrodek niższego rzędu – lokalny ośrodek rozwoju. Miasta powiatowe zlokalizowane poza metropolią i obszarami aglomeracji stanowią lokalne ośrodki rozwoju (LOR-y). Odgrywają one ważną rolę w zakresie funkcji sektora publicznego na poziomie lokalnym. Są to: Cieszyn, Kłobuck, Koniecpol, Lubliniec, Myszków, Pszczyna, Racibórz, Zawiercie, Żywiec (rys. 1.).

Tendencje zmian w przestrzennym rozwoju województwa

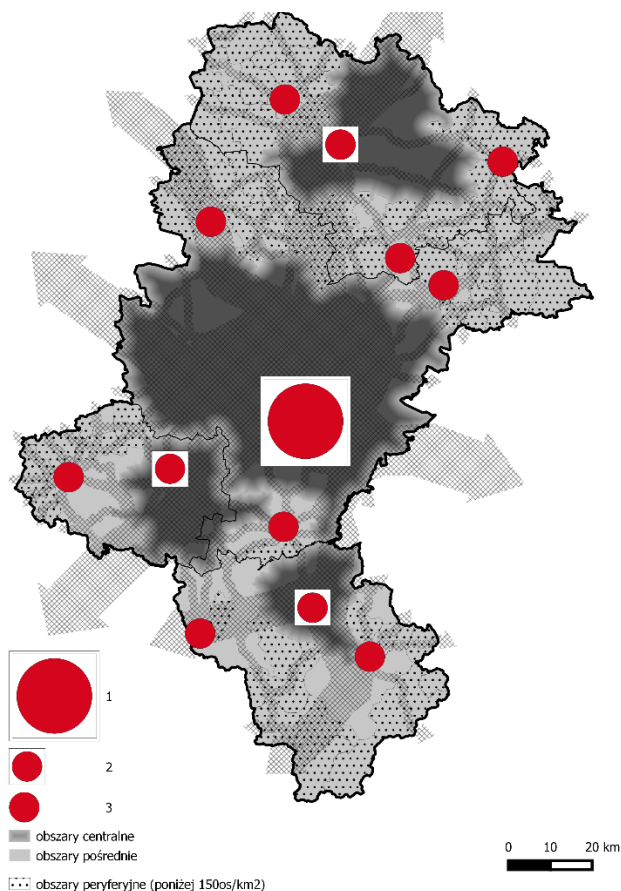
Potencjał rozwojowy obszaru zależy w dużym stopniu od jego pozycji wobec innych obszarów. Ponadto struktura przestrzenna oraz osadnicza jest charakteryzowana przez przestrzenne rozmieszczenie ludności, miejsc pracy czy infrastruktury. Te trzy komponenty podlegają ciągłym zmianom i są bezpośrednio ze sobą powiązane. To znaczy, że jeżeli liczba, a także skład ludnościowy zmieniają się, to zmianie ulegają także regionalne uwarunkowania działalności ekonomicznej. Z kolei jakość infrastruktury i perspektywy rozwoju regionu zależą od rozwoju demograficznego, a także rozwoju ekonomicznego lub atrakcyjności miast, wsi i krajobrazów. W takim kontekście obserwowane są tendencje zmian zachodzących w województwie śląskim.

Zmiany demograficzne. Liczba ludności w województwie śląskim zmniejsza się. Jest to wypadkową przyrostu naturalnego oraz salda migracji, które w ostatniej dekadzie stałe przyjmowały wartości ujemne. Zjawisko depopulacji dotyczy przede wszystkim miast, gdyż liczba ludności na obszarach wiejskich wzrasta. Towarzyszy temu szybkie tempo starzenia się mieszkańców województwa. Widocznym trendem jest też migracja ludności z miast na obszary wiejskie, szczególnie do gmin podmiejskich. Proces suburbanizacji będzie się pogłębiał, gdyż w zasadzie jest on niekontrolowany.

Zmiany na rynku pracy i zmiany struktury gospodarki regionu. Rynek pracy w województwie śląskim charakteryzuje niska stopa bezrobocia (5,1%, stan na 31 stycznia 2021 r.) [10]. Procesowi restrukturyzacji regionu towarzyszy zmiana struktury zatrudnienia z malejącą liczbą zatrudnionych w górnictwie i produkcji metali oraz wzrostem miejsc pracy w usługach. Pomimo wzrastającej mobilności społeczeństwa w dalszym ciągu utrzymuje się silny związek między lokalizacjami mieszkaniowymi oraz miejscami pracy. Szczególnie dotyczy to sektora usług. Miejsca pracy są tworzone w tych obszarach, gdzie występują rynki i klienci – inaczej mówiąc – tam, gdzie miejsca pracy są położone blisko lokalizacji mieszkaniowych. Istniejące miejsca pracy są zasadniczym czynnikiem migracji wewnątrz regionu, a także wpływają na rozmieszczenie ludności. Ważnym uwarunkowaniem tworzenia i stabilizowania miejsc pracy w regionie jest dobra dostępność terenów o walorach krajobrazowych czy rekreacyjnych. O atrakcyjności województwa śląskiego decydują bogate zasoby środowiska, w tym objęte różnymi formami ochrony przyrody; wyższa od przeciętnej dla Polski lesistość (32%) oraz duża ilość terenów zielonych na terenach miejskich (np. Park Śląski utworzony w centrum Aglomeracji Górnośląskiej na powierzchni około 600 hektarów).

Zmiany w infrastrukturze. Duże miasta i obszar Metropolii Górnośląskiej oferują atrakcyjne układy dla lokalizacji wysokiej jakości urzędów oraz instytucji mających kluczowe znaczenie dla społeczno-gospodarczego rozwoju regionu. Powstaje gęsta sieć autostrad, a także dróg ekspresowych, które łączą ze sobą obszary gęsto zaludnione oraz tworzą korytarze transportowo-osiedleńcze. Proces ten prowadzi do zwiększonej mobilności, ale i efektów niepożądanych. Chociaż różne środki transportu pokrywają obecnie obszar niemal całych miast, a transport publiczny obsługuje ludność w wielu obszarach peryferyjnych województwa śląskiego, to gęstość tej sieci na obszarach wiejskich jest wciąż znacząco niższa niż w centralnych obszarach miast. To wpływa na dostępność do infrastruktury społecznej, a na rzadziej zaludnionych obszarach stanowi barierę ekonomicznej opłacalności jej utrzymywania. Problem ten dotyczy coraz bardziej także miast średniej wielkości, pełniących funkcje lokalnych ośrodków rozwoju, które tracą swoje dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze w konkurencji ze stosunkowo łatwo dostępnymi ośrodkami aglomeracji miejskich i metropolii.

Jednakże o umiejscowieniu firmy w coraz większym stopniu decydują tak zwane miękkie czynniki lokalizacji, takie jak: istniejące urządzenia kulturalne i rekreacyjne, atrakcyjny krajobraz lub bliskość urządzeń promujących innowacje. Firmy dążą do korzystania z efektów aglomeracji, co obejmuje centra transferu technologii na wyższych



Rys. 1. Struktura przestrzenna według gęstości zaludnienia i dostępu do miejsc centralnych: 1. Metropolia Górnośląska, 2. Aglomeracja, 3. Lokalny ośrodek rozwoju (opracowanie własne)

uczelniach, centra innowacji oraz biznesu i scentralizowane usługi consultingowe. Dla ludności znaczenie ma dostępność usług społecznych, a także urzędów odpowiadających zróżnicowaniu społeczeństwa pod względem wieku oraz sytuacji życiowej. W kontekście wzrastającego znaczenia tak zwanych miękkich czynników lokalizacji stan środowiska – zwłaszcza niska jakość powietrza – pogłębia utrwalony stereotyp województwa śląskiego jako jednego z najbardziej antropogenicznie przekształconych i zdegradowanych obszarów Polski.

Trendy rozwoju regionalnego (3–4)

Zaobserwowane tendencje w sferach rozwoju – ludność, gospodarka, infrastruktura – mają odzwierciedlenie w strukturze przestrzennej, a także strukturze użytkowania terenu województwa śląskiego. Odnawiają się dwa trendy o podstawowym znaczeniu: zmiany w użytkowaniu ziemi dla celów osiedleńczych i transportowych oraz rozwój transportu. Wskazują one na terytorialne zróżnicowanie rozwoju regionalnego: obszary wzrostu i obszary „kurczenia się”.

Rozwój obszarów osiedleńczych i transportowych. W 2019 roku 12,94% ogólnej powierzchni województwa śląskiego stanowiły grunty zabudowane oraz zurbanizowane [7]. Jednak występują znaczące różnice między gminami czy powiatami, a nawet największymi miastami.

Wzrost osiedli postępował od czasu rewolucji przemysłowej, ale szczególnie po II wojnie światowej, zwłaszcza od lat 70. XX wieku. Od tego czasu ilość ziemi przeznaczanej do zabudowy wzrosła znacząco i niewspółmiernie mocno w stosunku do wzrostu ludnościowego. Rozwojowi obszarów osiedleńczych czy transportowych oraz powstawaniu nowych osiedli towarzyszy porzucanie budynków, a także terenów o mniejszej atrakcyjności lub zdegradowanych.

Rozwój transportu. Rozwój nowych lokalizacji oraz utrzymywanie lub porzucanie starych lokalizacji prowadzi do zmian w układach osiedleńczych, a te wiążą się ze zmianami połączeń i relacji między gmi-

nami oraz subregionami, a także między regionami. Znajduje to wyraz w przewozach ludzi i towarów różnymi środkami transportu zbiorowego, a także indywidualnego. Rodzaje transportu są związane z różnymi celami podróży. Gęstość osiedli oraz ludności wpływa znacząco na przevozy, podobnie jak zmiana warunków ekonomicznych wywołuje potrzebę codziennych dojazdów do pracy. Dominują promieniste relacje między ośrodkami, a także otaczającymi je obszarami, a wielkość ośrodka i jego atrakcyjność zwiększają powiązania funkcjonalne. Trendem jest zwiększanie odległości dojazdów do pracy oraz miejsc wypoczynku.

Terytorialne zróżnicowanie rozwoju regionalnego. Trendem w przestrzennym rozwoju województwa śląskiego jest występowanie obszarów wzrostu gospodarczego i rozwoju oraz obszarów podlegających procesom „kurczenia się” lub stagnacji [3, 8, 11, 12]. Wyznaczają one dwie planistyczne kategorie regionalnych obszarów strategicznej interwencji. W obu tych kategoriach występują: obszary miejskie (miasta) – obejmujące obszary gmin miejskich oraz miast w gminach miejsko-wiejskich i obszary wiejskie (wsie) – obejmujące obszary gmin wiejskich, a także części gmin miejsko-wiejskich.

Obszary z trendami wzrostu oraz rozwoju, gdzie rośnie liczba ludności i miejsc pracy, to tereny predysponowane do pełnienia wiodących funkcji gospodarczych i społecznych także w przyszłości. Najczęściej są to obszary z największymi wzrostami użytków gruntowych zabudowanych oraz zurbanizowanych, z dobrą infrastrukturą, która łączy te obszary z rynkami pracy, a także najbardziej atrakcyjnymi krajobrazami. Obszary z trendami „kurczenia się”, gdzie ubywa ludności i miejsc pracy, to tereny z problemami rozwojowymi, narażone na pogłębianie się negatywnych procesów rozwojowych.

Zatem gdy w obszarach wzrostu celem strategicznej interwencji będzie utrzymanie i wspieranie rozwoju, w tym ochrona środowiska, a także minimalizowanie potencjalnych ryzyk oraz zagrożeń powodowanych przez rozwój, to w obszarach „kurczących się” takim celem będzie tworzenie środowisk, w których ludzie będą chcieli nadal żyć i pozostać.

Funkcjonalne ujęcie obszarów strategicznej interwencji (OSI) jest uzupełniane przez tematyczne ujęcie, którego znaczenie wzrasta w europejskiej i krajowej polityce rozwoju [8]. W strategii rozwoju województwa śląskiego *Śląskie 2030* zidentyfikowano pięć obszarów strategicznej interwencji przyporządkowanych do dwóch grup: 1. Obszary konkurencyjne, w tym ośrodki wzrostu, obszary cenne przyrodniczo; 2. Obszary problemowe, w tym gminy tracące funkcje społeczno-gospodarcze, gminy z problemami środowiskowymi w zakresie jakości powietrza, gminy w transformacji górniczej.

Podsumowanie

W artykule została przedstawiona próba zmiany podejścia do diagnozowania regionu. Obejmuje ona szereg spostrzeżeń natury metodologicznej. W planistycznej diagnozie terytorialnej:

- ujęcie przestrzenne ma priorytetowe znaczenie, ale struktury przestrzenne traktuje jako produkt długookresowych procesów i sił, które wpływają na rozwój przestrzenny regionu;
- definiowane są różne typy struktur przestrzennych, jednak wcześniejszą typologię i podział dychotomiczny jednostek osadniczych na miasta oraz wsie uznaje się za niewystarczające; nowa metodologia uwzględni gęstość zaludnienia oraz centralność;
- tradycyjny opis systemu regionalnego zastępuje diagnoza perspektywna, w której nacisk kładzie się na czynniki determinujące rozwój; wskazywane są główne tendencje zmian zachodzących na terytorium województwa śląskiego, w których centrum stawiani są ludzie (demografia, miejsca pracy, jakość życia);
- analiza relacji i oddziaływań między trzema sferami – społeczeństwo/ludność, gospodarka/zatrudnienie, infrastruktura/środowisko – określa mechanizm i trendy w rozwoju regionalnym oraz wskazuje obszary z pozytywnymi lub negatywnymi tendencjami rozwojowymi (obszary wzrostu i obszary „kurczenia się”); pozwala to wyznaczyć obszary strategicznych interwencji (OSI), które będą wspierać realizację polityki rozwoju województwa.

Literatura:

- [1] Kuciński K., 1996. Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny. Oficyna Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- [2] Glasson J., Marshall T., 2007. Regional planning, Routledge, London & New York.
- [3] Perspectives of spatial development in Germany, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn/Berlin November 2006.
- [4] Modele struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategiach rozwoju, na podstawie ekspertyzy prof. T. Markowskiego zleconej przez MIIR w 2019 r. „Docelowy model struktury funkcjonalno-przestrzennej w zintegrowanym systemie dokumentów strategicznych”, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, DSR, Warszawa, kwiecień 2020 r.
- [5] Ossowicz T., Podsumowanie rekomendacji Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej dla Ministra Inwestycji i Rozwoju w zakresie kształtowania systemu planowania na poziomie regionalnym w kontekście oceny Rozporządzenia do Ustawy z dn. 27 marca 2013 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sprawie wymaganego zakresu planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Na podstawie protokołu z obrad Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w dn. 25 października 2018 r., Warszawa/Wrocław 13 listopada 2018 r.
- [6] Plan zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego 2020+, Załącznik do uchwały Nr V/26/2/2016 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 29 sierpnia 2016 r., s. 189. (www.slaskie.pl; data dostępu: 14.02.2021).
- [7] Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego (www.slaskie.pl; data dostępu: luty 2021).
- [8] Strategia rozwoju województwa śląskiego Śląskie 2030 Zielone Śląskie, załącznik do Uchwały nr VI/24/1/2020 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 19.10.2020 r., s. 167 (www.slaskie.pl; data dostępu: 14.02.2021).
- [9] Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. 2017 poz. 730).
- [10] Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach (www.wupkatowice.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analazy; data dostępu: 14.02.2021).
- [11] Kamiński Zbigniew J., 2021. W kierunku zintegrowanego planowania przestrzennego rozwoju regionu „Builder” 4 (285). DOI: 10.5604/01.3001.0014.78631
- [12] Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2020 poz.1378).
- [13] GUS, Bank Danych Lokalnych (data dostępu: 18.03.2021).

DOI: 10.5604/01.3001.0014.8658

PRAWIDŁOWY SPOSÓB CYTOWANIA

Kamiński Zbigniew J., 2021, Planistyczna diagnoza terytorialna na przykładzie województwa śląskiego, „Builder” 6 (287). DOI: 10.5604/01.3001.0014.8658

Streszczenie: Obiektem badań jest województwo śląskie, a ich przedmiotem planistyczna diagnoza terytorialna – wstępny etap prac planistycznych. Diagnoza ma odpowiedzieć na pytanie, „jak bardzo obszar województwa śląskiego jest rozwinięty” i wskazywać uwarunkowania rozwojowe mające charakter strategiczny. W tym celu są definiowane czynniki, które mogą mieć wpływ na formułowanie ustaleń planistycznych w ramach aktualnie prowadzonych prac nad planem zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego: *Plan 2030*. Artykuł skrótowo przedstawia przyjęty w badaniach zakres i wyniki przestrzennych analiz. Jest próbą wdrożenia rządowych postulatów w zakresie potrzebnej zmiany podejścia do planowania rozwoju oraz modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu¹.

Słowa kluczowe: województwo śląskie, planistyczna diagnoza, planowanie rozwoju

Abstract: PLANNING TERRITORIAL DIAGNOSIS ON THE EXAMPLE OF THE SILESIAN VOIVODESHIP. The Silesian Voivodeship is the object of the research, the planning territorial diagnosis is the subject – it means the initial stage of the planning works. The diagnosis should answer the question how much the territory of the Silesian Voivodeship is developed and indicate the development conditioning of strategic character. For this purpose are defined such factors which can influence planning decisions, within present works on Spatial Development Plan of the Silesian Voivodeship: „Plan 2030”. The article outlines briefly the scope of research and the results of spatial analyses. It is an attempt to implement the government’s demands as to necessary change of the approach to planning the development and model of functional-spatial structure of the region.

Keywords: the Silesian Voivodeship, planning diagnosis, development planning

¹ Autorowi powierzono funkcję konsultanta ds. zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa śląskiego 2020+, kierującego pracami projektowymi. Kierował także pracami projektowymi nad planami uchwalonymi w 2004 i 2016 roku.