

Przemysław Śleszyński

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN,
ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa; e-mail: psleszyn@twarda.pan.pl

PROBLEM PODZIAŁU TERYTORIALNEGO OBSZARU METROPOLITALNEGO WARSZAWY I WNIOSKI DLA POLSKI

Streszczenie: Cel artykułu jest dyskusyjny. Przedstawiono w nim główne wnioski z opracowania wykonanego w marcu 2017 r. dla Biura Analiz i Ekspertyz Senatu RP na temat zasadności zmian w podziale terytorialnym Obszaru Metropolitalnego Warszawy. W opracowaniu tym dokonano syntezy prowadzonych przez autora badań nad rozwojem Warszawy i województwa, m.in. nad oddziaływaniem stolicy i delimitacją jej obszaru funkcjonalnego. W podsumowaniu sformułowano najważniejsze wnioski, argumentujące za znalezieniem kompromisowego rozwiązania, które będzie miało na celu powołanie nowego tworu administracyjnego, uwzględniającego zarówno dzienny system miejski oraz potrzeby spójności przestrzennej, jak i interesy mieszkańców i przedsiębiorców. Ze względu na znaczenie Obszaru Metropolitalnego Warszawy, w tym stołeczność, wnioski mają zastosowanie dla całego kraju.

Słowa kluczowe: Metropolia warszawska, miejski obszar funkcjonalny, strefa podmiejska, zarządzanie terytorialne, podział administracyjno-terytorialny

THE PROBLEM OF TERRITORIAL DIVISION OF THE WARSAW METROPOLITAN AREA AND ITS IMPLICATIONS FOR POLAND

Abstract: The purpose of the article is open to debate. It presents the main conclusions from a study made in March 2017 for the Office of Analysis and Expertise of the Senate of the Republic of Poland on the merits of changes in the territorial division of the Warsaw Metropolitan Area. In this study was carried out a synthesis of the research conducted mainly by the author on the development of Warsaw Metropolitan Area and the Mazowieckie voivodship, including the impact of the capital and delimitation of its functional urban area. In its summary were formulated the most important conclusions, arguing for finding a compromise solution, aimed at establishing a new administrative division system, taking into account both the daily urban system, spatial cohesion needs, and the interests of residents and entrepreneurs. Due to the importance of the area, including Warsaw's functions as a capital city, the conclusions apply to the whole Poland.

Keywords: Warsaw metropolis, functional urban area, suburban area, territorial management, administrative-territorial division

Wprowadzenie

Na przełomie stycznia i lutego 2017 r. pojawiły się informacje o rządowych planach powiększenia terytorialnego Warszawy. Odpowiedni projekt ustawy został złożony w Sejmie przez 28 posłów należących do klubu poselskiego Prawa

i Sprawiedliwości (*Poselski projekt ustawy...* 2017). Zakładał on powiększenie administracyjne miasta o 32 gminy z szeroko rozumianej strefy podmiejskiej (Błonie, Brwinów, Góra Kalwaria, Grodzisk Mazowiecki, Halinów, Izabelin, Jabłonna, Józefów, Karczew, Kobyłka, Konstancin-Jeziorna, Legionowo, Lesznowola, Łomianki, Marki, Michałowice, Milanówek, Nadarzyn, Nieporęt, Otwock, Ożarów Mazowiecki, Piaseczno, Piastów, Pruszków, Raszyn, Stare Babice, Sulejówek, Wiązowna, Wieliszew, Wołomin, Ząbki i Zielonka). Chęć powiększenia stolicy o nowe tereny była argumentowana przez wnioskodawców projektu poselskiego stagnacją rozwoju społeczno-gospodarczego oraz utrudnieniami w działalności ponadlokalnej i metropolitalnej. Na tej podstawie miał powstać nowy twór administracyjny, do którego zadań należałyby ponadgminne sprawy publiczne o znaczeniu metropolitalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Miało to dotyczyć m.in. zadań powiatu, koordynowania realizacji zadań publicznych, planowania inwestycji, kształtowania ładu przestrzennego, organizacji transportu publicznego i promocji.

Autorzy projektu poselskiego pisali m.in., że: „znaczne utrudnienia w rozwoju stolicy wynikają z umiejscowienia jej na podstawowym gminnym poziomie podziału terytorialnego (...). Warszawa nie posiada instrumentów umożliwiających kreowanie funkcji metropolitalnych i zarządzanie nimi. (...) Nie rozwija się instytucjonalna współpraca międzygminna oparta o dobrowolne związki celowe (...). Jako mało realną należy ocenić możliwość utworzenia dobrowolnego związku metropolitalnego (...). Warszawski obszar metropolitalny wymaga zatem ustrojowego rozwiązania, które z jednej strony zapewni jego rozwój jako całości i uwzględniac będzie jego specyfikę wynikającą z monocentrycznego charakteru oraz znacznego zróżnicowania potencjałów tworzących ten obszar samorządów. (...) Nie istnieje (...) żadna jednostka administracyjna, która mogłaby koordynować rozwój metropolii. Dla zapewnienia dynamicznego i harmonijnego rozwoju metropolii niezbędne jest wydzielenie jednostki, która będzie wyposażona w kompetencje umożliwiające koordynację rozwoju całego obszaru metropolitalnego, obejmującą m.in. funkcje transportowe i zagospodarowanie przestrzenne”. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślano również, że podobne do proponowanych rozwiązania opracowano m.in. dla Berlina i Paryża.

Ponieważ projekt został ogłoszony dość nagle, stał się przedmiotem bardzo ożywionej dyskusji polityczno-medialnej. W dyskusjach tych zwracano uwagę m.in. na kwestie ustrojowe, dotyczące podziału kompetencji w ramach nowego tworu administracyjnego oraz formalno-proceduralne, związane z nowymi wyborami samorządowymi. W atmosferze gorącej medialnej debaty i nieukrywanego podtekstu politycznego trudno było o racjonalne argumenty, zwłaszcza że projekt nie był poprzedzony konsultacjami naukowo-eksperckimi, konferencjami, a tym bardziej dopuszczeniem do debaty zainteresowanych mieszkańców. Nastąpiło to dopiero po formalnym ogłoszeniu projektu, kiedy to w lutym 2017 r. Biuro Analiz i Ekspertyz Senatu RP zamówiło 4 opinie związane z przedmiotem projektu poselskiego (Budzyński 2017; Łysoń 2017; Śleszyński 2017a; Śmiechowicz 2017). Ponadto niektóre środowiska z własnej inicjatywy przygotowały odpowiednie stanowiska (np. Oddział Warszawski Towarzystwa Urbanistów Polskich, zob.

TUP 2017). Niestety, głosy te okazały się niewystarczające do przełamania już silnie upolitycznionego wydźwięku dyskusji i w efekcie projekt zmian administracyjnych na Obszarze Metropolitalnym Warszawy w końcu kwietnia 2017 r. został wycofany ze ścieżki legislacyjnej w Sejmie.

Niniejsze opracowanie zawiera wnioski z cytowanego wyżej, dość obszernego opracowania (84 s.), wykonanego przez autora w marcu 2017 r., w którym starano się przedstawić problem rozwoju społeczno-gospodarczego i oddziaływania Warszawy na tle potrzeb zmian terytorialnych nie tylko na obszarze omawianym w tym artykule, lecz także w całym kraju. Problem racjonalnej i efektywnej organizacji przestrzennej obszaru funkcjonalnego Warszawy pozostaje wciąż aktualny, zatem celem tego artykułu jest nie tylko upowszechnienie wyników analiz, lecz także wzbudzenie dyskusji nad potrzebami zmian zarządczo-administracyjnych w regionie stołecznym i szerzej, w Polsce.

1. Sformułowanie problemu i założenia

Głównym celem opracowania było zestawienie w jednym miejscu informacji dotyczących rozwoju i współczesnych procesów społeczno-gospodarczych na obszarze i w otoczeniu Warszawy oraz województwa mazowieckiego, istotnych z punktu widzenia kształtowania podziału administracyjno-terytorialnego. Z geograficznego punktu widzenia ma on dwa podstawowe składniki: terytoria i ośrodki węzłowe (ośrodki zarządcze, stolice jednostek różnego szczebla). Innymi słowy, przesłanki dotyczące poprawnego, tj. świadomego i racjonalnego kształtowania podziału administracyjno-terytorialnego dotyczą hierarchii sieci osadniczej (w tym liczby stopni hierarchicznych), spójności przestrzennej i optymalnych powiązań funkcjonalnych, w tym zasięgu oddziaływania poszczególnych ośrodków miejskich różnego rzędu na otoczenie, wraz ze wzajemnymi interakcjami.

Struktura opracowania była trójdzielna. W pierwszej kolejności omówiono założenia i cele opracowania, związane ze sformułowaniem problemu badawczego i praktycznego. Następnie wymieniono źródła danych i metody ich opracowania. Najobszerniejszą część opracowania poświęcono badaniu tych elementów struktury społeczno-gospodarczej, które w największym stopniu wpływają na zasadność istniejących podziałów administracyjno-terytorialnych. W ostatniej części analizy te są skonfrontowane z zagadnieniem optymalizacji podziału administracyjno-terytorialnego.

Jeśli chodzi o rozwój społeczno-gospodarczy, to w ujęciu geograficznym jest on wypadkową różnych czynników, uwarunkowanych siecią osadniczą, powiązaniem funkcjonalnymi, zasięgiem oddziaływania, mobilnością przestrzenną, różnego typu interakcjami. Równocześnie specyfika regionu mazowieckiego wynika z jego stołecznego charakteru i stosunkowo dużej rozległości geograficznej w porównaniu z innymi województwami. Stąd obserwowane zróżnicowania rozwojowe należą do największych w kraju. Z powodu silnych różnic w rozmieszczeniu i wykształceniu się czynników rozwojowych, zwłaszcza zasobów endogenicznych, występują tu liczne wzajemne uwarunkowania, złożone związki przyczynowo-skutkowe oraz sprzężenia zwrotne. Wyczerpujące i poprawne

rozpoznanie zjawisk i procesów społeczno-ekonomicznych powinno być zatem główną przesłanką dla podejmowania decyzji o charakterze utylitarnym, związanych z polityką regionalną i przestrzenną, w tym kształtowaniem podziałów terytorialnych. Konieczne jest tu stosowanie komplementarnych podejść badawczych oraz korzystanie z doświadczeń różnych specjalności naukowych.

Rozwój Mazowsza jest przykładem rozwoju regionu silnie spolaryzowanego. Warszawa wraz z najbliższym otoczeniem skupia ponad połowę potencjału demograficznego województwa mazowieckiego, 2/3 mieszkańców z wykształceniem wyższym oraz 3/4 większych podmiotów gospodarczych. Na drugim krańcu znajdują się obszary peryferyjne, upośledzone lub co najmniej nieproporcjonalnie słabe pod względem zasobów kapitału ludzkiego, mocy produkcyjnych i innych sił wytwórczych. Podstawowy dylemat rozwojowy dotyczy zatem tego, w jaki sposób powiązać ze sobą obydwa typy obszarów, aby z sukcesu gospodarczego wynikającego z funkcji stołecznych czerpało korzyść całe województwo. W opracowaniu założono zatem, że niedostateczny przepływ bodźców wzrostowych może być przełamywany lepszą organizacją terytorialną.

2. Dane źródłowe, metody badań i struktura opracowania

W opracowaniu wykorzystano istniejące źródła literaturowe; wykonano też oryginalne analizy specjalnie na jego potrzeby. Posiłowano się głównie danymi GUS, m.in. Bankiem Danych Lokalnych (1995–2016), i międzygminnymi macierzami przepływów dotyczącymi mobilności dziennej (dojazdy do pracy; dostępne są jedynie roczniki 2006 i 2011) i stałoosiedleńczej (rejestrwane zameldowania z lat 1989–2015). Ponadto wykorzystano własne dane IGiPZ PAN dotyczące podkładów sieci drogowej, osadniczej oraz baz lokalizacyjnych przedsiębiorstw.

Dane analizowano według dostępnych podziałów administracyjnych, tj. gmin, powiatów i subregionów. W przypadku trendów społeczno-ekonomicznych dane te zestawiano według podziałów, które zapewniają porównywalność w obrębie jednorodnych grup jednostek. Analizy koncentrowano na obszarze wyznaczonym przez granice administracyjne województwa mazowieckiego, w miarę potrzeb rozszerzając ten obszar na cały kraj lub tereny przyległe. W szczególności sposób zajmowano się aglomeracją warszawską z powodów wymienionych w poprzednim rozdziale. Szeroko zastosowano metodę kartograficzną, pozwalającą na efektywne porównania wskaźników w czasie i przestrzeni.

Przy interpretacji wyników zwrócono uwagę na niedostatki statystyczne. Dotyczy to m.in. problemu rejestracji zdarzeń migracyjnych, która nie w pełni oddaje rzeczywiste natężenie procesów i zjawisk. Z punktu widzenia opracowania miało to takie znaczenie, że skala zróżnicowań i procesów polaryzacyjnych jest jeszcze większa, niż wskazywałyby na to „oficjalne” dane. Mieści się w tym zwłaszcza problem migracji zagranicznych, których faktyczna skala po stronie odpływu (exodus Polaków za granicę z przyczyn ekonomicznych), jak i napływu (imigracja zwłaszcza z kierunku ukraińskiego) jest tylko szacunkowo uwzględniana w „oficjalnych” bilansach ludności, a ma ogromny wpływ na kształtowanie

się potencjału demograficznego, hierarchii miast itd. Odpowiednie dygresje zawarto w poszczególnych partiach tekstu. Natomiast sam problem jest wart szerszej dyskusji, zwłaszcza w kontekście planowanego spisu powszechnego 2021 i wyzwań stojących przed koniecznością zapewnienia rzetelnej i wiarygodnej informacji na potrzeby diagnostyczne polskiego państwa (Bijak i in. 2007; Gołata 2013; Śleszyński 2014a). Jeśli informacja na temat podstawowych nieraz zjawisk i procesów jest niewiarygodna lub błędna, to trudno mówić o odpowiedzialnej polityce strategicznej instytucji publicznych.

Literatura na temat Mazowsza jest dosyć obszerna i, co istotne, przywoływane w tekście badania wykonywano wielokrotnie pod kątem wykorzystania praktycznego – to dodatkowo wzmacnia końcową argumentację. Między innymi wykorzystano wyniki badań prowadzonych w ramach projektu „Trendy Rozwojowe Mazowsza”, realizowanego w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego i władz samorządowych województwa (Śleszyński 2012a, 2014b; Śleszyński i in. 2012), jak też badania prowadzone w ramach statutowych tematów badawczych IGiPZ PAN (ostatnio: B.1. Polskie miasta i regiony miejskie w przestrzeni europejskiej: uwarunkowania rozwoju, dynamika procesów urbanizacyjnych i wyzwania polityki przestrzennej; wcześniej: B.3. Monitoring przestrzennych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego Polski).

W analizach koncentrowano się na zagadnieniach społeczno- i demograficzno-przestrzennych, wychodząc z założenia, że najlepiej oddają one problem różnicowań związanych z redystrybucją potencjału rozwojowego, w tym ludzkiego. W istotny sposób uwypuklono kwestie mobilności dziennej i stałosiedleńczej, szczególnie przydatne w kształtowaniu przesłanek do optymalizacji organizacji terytorialnej. Skupiono się kolejno na następujących zagadnieniach:

1. System osadniczy i procesy ludnościowe, w tym kierunki migracji. Jest to podstawowa przesłanka warunkująca hierarchię sieci osadniczej, szczególnie istotna w województwie mazowieckim (Potrykowska, Śleszyński 1999).
2. Hipertrofia ekonomiczna. Starano się wykazać olbrzymie różnice rozwojowe między Warszawą a pozostałą częścią województwa, wynikające z nadmiernej koncentracji zasobów, kapitału, sił wytwórczych itd. w stolicy kraju względem innych szczebli systemu osadniczego. Jest to jednym z głównych powodów postępującej polaryzacji społeczno-gospodarczej w regionie, a także w Polsce (Lijewski 2003; Śleszyński 2007a, 2015a).
3. Ciężenia grawitacyjne miast i gmin. Oparto się głównie na wynikach badania, w którym starano się wskazać możliwości bardziej optymalnego równoważenia struktury terytorialno-osadniczej kraju, m.in. wskutek możliwości wykorzystania potencjału i synergii naturalnych ciężarów grawitacyjnych ośrodków osadniczych (Śleszyński 2015b).
4. Zasięg oddziaływania poszczególnych miast i delimitacje miejskich regionów funkcjonalnych. W podrozdziale tym przedstawiono wyniki analiz wyznaczających regiony funkcjonalne, przydatne z punktu widzenia tworzenia „naturalnych” regionów administracyjnych w strefach oddziaływania zwłaszcza większych miast (Śleszyński 2012b, 2013a, 2014c; Śleszyński, Komornicki 2016).

5. Zasięg oddziaływania Warszawy w świetle dojazdów. Przedstawiono analizę dojazdów do pracy jako podstawową przesłankę dla wyznaczenia optymalnego zasięgu jednostek administracyjnych wyższego (średniego) szczebla, np. przejściowego między województwem i gminą i komplementarnego (Śleszyński 2013b).
6. Prawidłowości mobilności przestrzennej i zmiany w hierarchii miast na podstawie migracji rejestrowanych. Analizy opierają się m.in. na unikatowej macierzy zameldowań międzygminnych GUS z długiego okresu (27 roczników: 1989–2015) i dostarczają szczegółowej wiedzy na temat kierunków i natężenia migracji oraz hierarchii ośrodków osadniczych różnego typu. Dane te, choć nie obejmują całości zjawiska, nadają się do celów badania hierarchii miast, ponieważ w porównywalny sposób obejmują „najtwardsze” zdarzenia migracyjne, wiążące się z zameldowaniem, a więc często z zakupem własnego mieszkania (Potrykowska, Śleszyński 1999).
7. Sieć transportowa i dostępność przestrzenna. Jest to komponent zagospodarowania przestrzennego w podstawowy sposób wiążący system osadniczo-terytorialny (Komornicki i in. 2010; Śleszyński, Kretowicz 2017).
8. Prognozy demograficzne i zagadnienia rynku pracy. Analiza ma wykazać głębokie zagrożenie procesami depopulacji i nierównoważenia systemu osadniczo-terytorialnego oraz pogłębianie się nierównowagi popytowo-podażowej na rynkach pracy (Niedzielski, Śleszyński 2008; Śleszyński 2007b, 2014b).
9. Obszary problemowe. Delimitacja obszarów stagnujących, kryzysowych, zapóźnionych w rozwoju itd. jest kompleksową syntezą różnego rodzaju procesów, negatywnie odbijających się na rozwoju regionalnym i lokalnym (Węclawowicz i in. 2006; Śleszyński 2014b, 2017b; Śleszyński i in. 2017).
10. Powiązania w obrębie OMW w świetle opinii samorządów. Analiza ta wykazuje, że świadomość samorządów w zakresie konieczności lepszego, sprawniejszego zarządzania metropolią warszawską jest stosunkowo wysoka (Śleszyński 2012a).

W niniejszym artykule pominięto najobszerniejszą część analityczną (opracowaną głównie na podstawie opublikowanych już materiałów; por. punkty 1–10 powyżej), a zamieszczono dyskusję wyników i wnioski, ukierunkowane głównie na potrzeby praktyczne związane z ewentualnymi potrzebami ustrojowymi i administracyjno-terytorialnymi w regionie oddziaływania Warszawy.

3. Dyskusja, wnioski i rekomendacje

Przedstawione w opracowaniu (Śleszyński 2017a) wnioski z literatury przedmiotu oraz dodatkowe analizy uzupełniające wykazały, że **region mazowiecki jest regionem silnie zróżnicowanym, mającym wyraźne cechy polaryzacji społeczno-ekonomicznej**. Uwidacznia się to zwłaszcza poprzez:

- **dychotomię** rozwoju społeczno-gospodarczego,
- **hipertrofię** (przerost funkcji) Warszawy,

- **brak zadowalającej spójności przestrzennej** i tendencje do **pogłębiania chaosu funkcjonalnego** w różnych skalach terytorialnych,
- **narastanie kontrastów** pomiędzy silnie rozwijającym się obszarem metropolitalnym Warszawy a powiatami peryferyjnymi.

Powyższe cechy rozwoju można interpretować na różne sposoby. Jednym ze sposobów objaśniania jest dopasowywanie zachodzących procesów do znanych modeli i koncepcji, wyjaśniających zachodzące zmiany na tle szerszych prawidłowości, związanych zwłaszcza z urbanizacją, czyli ilościowym i jakościowym rozwojem miast i funkcji miejskich. W tym kontekście uważa się powszechnie, że współcześnie mamy w Polsce do czynienia z przejściem coraz większej grupy miast – z Warszawą na czele – do fazy metropolizacji, czyli powstawania coraz silniejszych związków sieciowych między ośrodkami wyższego rzędu w coraz odleglejszych częściach świata, kosztem relacji z najbliższym otoczeniem, w tym z miastami na niższych szczeblach hierarchii osadniczej (Jałowiecki 1999; Kukliński i in. 2000; Smętkowski 2001; Gorzelak i Smętkowski 2005; Markowski i Marszał 2006). Koncepcja ta ma charakter obowiązującego paradygmatu, zgodnego z głównym nurtem badań urbanizacyjnych i geograficzno-ekonomicznych na świecie, m.in. w ramach tzw. nowej geografii ekonomicznej (P. Krugman). Został on zapoczątkowany dyskusją na temat miast globalnych (J. Friedmann, S. Sassen) i wzbogacony o innowacyjne czynniki wzrostu, związane z rozwojem technologicznym i rolą nauki (P.M. Romer, R. Lucas), postindustrialnym społeczeństwem informacyjnym (M. Castells), klasą kreatywną (R. Florida) lub metropolitalną (B. Jałowiecki). Można go nazwać metropolitalnym paradygmatem rozwoju.

Ze względu na wymienione na wstępie uwarunkowania region mazowiecki jest interesującym obszarem badawczym, jeśli chodzi o możliwości proponowania korekt lub alternatywnych systemów administracyjno-terytorialnych. Zbiega się to z trzema grupami czynników, które taką dyskusję czynią zasadną i pożądaną.

Po pierwsze, w świetle coraz większej liczby opracowań **skutki reformy i przyjętych rozwiązań administracyjno-terytorialnych z 1998–1999 r. nie są w pełni zadowalające**, a przynajmniej nie takie, jak oczekiwano. Krytyka dotyczy zarówno podziału kompetencyjnego, jak też liczby oraz zasięgu geograficznego poszczególnych jednostek (Zaborowski 2009, 2013, 2014a; Bober i in. 2013; Dąbrowski 2013; Honka 2014). Najwięcej zarzutów kierowanych jest w stronę powiatów. Powszechnie podkreśla się ich słabość kompetencyjną, związaną z niewystarczającą liczbą i zakresem finansowanych funkcji publicznych. W drugiej kolejności wymieniane są województwa, jako niekiedy zbyt duże obszarowo (i nie zapewniające dobrej dostępności), a niekiedy zbyt małe, aby utrzymać usługi publiczne na wysokim poziomie. 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 przed II wojną światową). W ich przypadku kontrowersje graniczne, spory związane z wydzielaniem się nowych gmin czy też przynależnością do powiatów i województw mają charakter raczej lokalny.

Po drugie, dość powszechnie stwierdzany jest polaryzacyjny charakter rozwoju kraju, wyraźnie widoczny właśnie w przypadku województwa mazowieckiego. Ocena tego zjawiska ma charakter w większości negatywny. Zyskiem polaryzacyjnym jest większa konkurencyjność i szybszy rozwój nielicznych jednostek, z Warszawą na czele – co wpisuje się we wspomniany metropolitalny paradygmat rozwoju. Nie przekłada się to jednak na szybszy wzrost mniejszych miast, zwłaszcza takich jak Radom, Ostrołęka czy Siedlce (Bański, Czapiński, Mazur 2012; Śleszyński 2017b). Źródeł polaryzacji społeczno-gospodarczej upatrywać można zatem między innymi w przyjęciu podziału terytorialnego na zbyt duże jednostki i silne wzmocnienie tylko kilkunastu wybranych ośrodków osadniczych. Jako stolice regionów nie tylko z założenia koncentrują one ważniejsze funkcje, zwłaszcza o charakterze metropolitalnym i wyższego rzędu, ale także skutecznie „wypłukują” tego typu działalność z ośrodków na niższym szczeblu hierarchii administracyjno-osadniczej. Postulowany w dokumentach strategicznych w ostatnich dwóch dekadach „polaryzacyjno-dyfuzyjny” rozwój kraju nie spełnia swych założeń ze względu na niedostateczny rozptyw bodźców wzrostowych. Ten brak dyfuzji ma liczne przyczyny, nie do końca dobrze rozpoznane, pomimo wielu analiz i prób konstrukcji modeli wyjaśniających, w świetle których model dyfuzyjno-polaryzacyjny jest najbardziej efektywny, przynajmniej w warunkach równościowej (*equity*) dostępności przestrzennej (Domański 1979).

Wydaje się, że najogólniejszym objaśnieniem tego negatywnego spektrum zjawisk występujących w Polsce jest prawo grawitacji, które większe i bardziej rozwinięte ośrodki czyni jeszcze bardziej rozwiniętymi poprzez przyciąganie i „wchłanianie” kolejnych zasobów z zewnątrz, utrudniając lub uniemożliwiając odwrotny kierunek przepływów (jakkolwiek w krajach zachodnich można znaleźć przykłady pozytywne). Zbiega się to ze słabością otoczenia, zwłaszcza rynku pracy. Adekwatne jest tu porównanie do „czarnych dziur”, także z tego względu, że wskutek słabości statystyki zbyt mało wiadomo o rozwoju wewnątrz struktur obszarów metropolitalnych. Nie wiadomo zwłaszcza, ile osób pracuje i w które miejsca dojeżdża do pracy, a wskutek archaicznej w stosunku do rozwiązań zachodnich instytucji meldunku nieznana jest nawet faktyczna liczba mieszkańców obszaru metropolitalnego Warszawy, konieczne są zatem szacunkowe obliczenia (według których Warszawa liczy około 2 mln mieszkańców, podczas gdy oficjalnie – 1,8 mln).

Istnieje jeszcze trzeci ważny powód, aby dyskutować nad zasadnością, liczbą i zasięgiem geograficznym wydzieleni jednostek terytorialnych różnego rzędu. Są to spodziewane poważne zmiany w rozmieszczeniu ludności, związane z silną depopulacją dużej części kraju. W odróżnieniu od dotychczasowych procesów tego typu, znanych z poprzednich dekad (m.in. Eberhardt 1989), w przyszłości poważną zmianą jakościową ma być silne wyludnianie się nie tylko peryferyjnych regionów wiejskich, ale także miast niemal wszystkich kategorii osadniczych (Stryjakiewicz 2014; Śleszyński 2017b). **Spadek liczby ludności wraz z pogarszającą się strukturą wieku będą osłabiały podstawy ekonomiczne miast i regionów.** Zmniejszać się będą dochody budżetowe jednostek różnego

szczebla (szczególnie gmin, ale także powiatów i województw), powodując niemożność utrzymania usług na tym samym poziomie. Koszty tych usług będą rosły ze względu na większy udział osób starszych, wymagających zwiększonej opieki. Z punktu widzenia wielkości jednostek terytorialnych najbardziej istotny jest wzrost kosztów jednostkowych, 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 obszaru. Skutkować to może spadkiem efektywności działania różnych systemów i koniecznością bardziej optymalnego zagospodarowania przestrzennego (np. w odniesieniu do sieci szkół, dróg, itd.). Problem ten został rozpoznany w opracowaniach eksperckich (np. Dąbska, Frączek 2014), zwłaszcza w związku z pogłębiającym się chaosem przestrzennym i silną nadpodażą gruntów budowlanych, prowadzącymi do rozpraszania zabudowy (Kowalewski i in. 2014), ale dyskusje, a tym bardziej proponowane rozwiązania, nie zawierają właściwie żadnych odniesień do organizacji przestrzennej, są „ageograficzne” i jest to ich największą słabością.

Równocześnie na szczeblu rządowym podejmowane są analizy dotyczące oceny funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Aktualna dyskusja skierowana jest przede wszystkim na samowystarczalność gmin pod kątem wielkości ich populacji, dochodów własnych itp. (np. MAiC 2013). Brakuje natomiast bardziej zaawansowanych opracowań dotyczących podobnych zagadnień w odniesieniu do wyższych szczebli samorządu, uwzględniających nie tylko problem dochodów, ale także np. rosnącej polaryzacji społeczno-gospodarczej. W tym kontekście pojawiają się coraz częściej głosy o potrzebie poważniejszej reorganizacji podziału wojewódzkiego, formułowane zwłaszcza w okresach kampanii wyborczej przez środowiska polityczne, jak np. koncepcja przywrócenia 49 byłych województw (istniejących w latach 1975–1998). W środowiskach eksperckich postulaty te przyjmowane są na ogół z ostrożnością (Zaborowski 2014b) albo spotykają się z wyraźną krytyką (Gorzela 2014), ale nie oznacza to rezygnacji z „kierunku na mniejsze województwa” (Solocho 2014). Zdaniem piszącego te słowa powrotem do liczby 49 województw nie ma, gdyż byłyby to zbyt małe jednostki (argument zbyt niskiego potencjału, m.in. demograficznego, jest bardzo częsty w dyskusjach nad ewentualną reorganizacją administracyjno-terytorialną, np. ostatnio w: Szukalski 2015; Kozłowski 2016). Zresztą nawet w warunkach poprzedniego ustroju podział ten był dość mocno krytykowany przez środowiska eksperckie (por. Miszczuk 2003). Istnieje jednak duże pole manewru, związane ze znalezieniem racjonalnego stosunku pomiędzy liczbą a wielkością województw i powiatów (o ile podział powiatowy miałby zostać utrzymany).

Potrzebne jest zatem postawienie pytania o optymalny podział administracyjno-terytorialny zarówno województwa mazowieckiego, jak i kraju. To ogólne pytanie można podzielić na sześć szczegółowych:

- 1) Czy wspomniany na wstępie metropolitalny paradygmat rozwoju jest dla Polski optymalny i czy jest jedynym możliwym do przyjęcia – zwłaszcza w kontekście siły i inercji procesów globalnych?

- 2) Czy aktualna sieć osadnicza i system terytorialno-administracyjny sprzyjają rozwojowi kraju?
- 3) Czy i jakie zmiany w podziale terytorialnym i hierarchii sieci osadniczej mogłyby skuteczniej przeciwdziałać negatywnym procesom polaryzacyjnym związanym z metropolizacją?
- 4) Jak uzyskiwać wysoką efektywność i spójność układów terytorialnych?
- 5) Czy w powyższym kontekście potrzebne są korekty lub zmiany podziału terytorialnego, czy raczej zmiany powinny dotyczyć zakresów kompetencyjnych poszczególnych szczebli hierarchicznych?
- 6) Jak optymalnie kształtować sieć osadniczą i granice regionów administracyjnych różnego rzędu wobec spodziewanej depopulacji?

Punktem wyjścia do dalszych rozważań będzie założenie, że optymalny system i podział administracyjno-terytorialny powinien spełnić następujące warunki:

- 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 (uwzględnić kwestię tożsamości i identyfikacji regionalnej mieszkańców).

W praktyce uzyskanie optymalnego podziału terytorialnego jest niezwykle trudne z powodu często rozbieżnych kryteriów, zaspokajających wszystkie postulaty. Dlatego należy tu postawić hipotezę maksymalizacji efektywności osadniczej:

W dowolnym zbiorze jednostek osadniczych na danym obszarze istnieje możliwość wyznaczenia hierarchii ośrodków i rozgraniczenia ich ciężarów, które powoduje najmniejsze koszty ich obsługi i największe efekty synergii.

Daje się to sprowadzić do rozwiązania, w dużej mierze empirycznego, dwóch problemów badawczych:

- 1) hierarchia sieci osadniczej i układ powiązań funkcjonalnych zapewniają największą spójność, konkurencyjność i efekty synergii;
- 2) rozgraniczenie obszarów ciężarów daje najlepszą dostępność i najmniejsze koszty obsługi.

Powyższe postulaty powinny być przedmiotem poważnych studiów empirycznych, jakościowych, jak też zostać poddane rzetelnym konsultacjom społecznym.

Podsumowując, główne wnioski i rekomendacje dla województwa mazowieckiego, ze szczególnym uwzględnieniem obszaru metropolitalnego Warszawy

(aglomeracji warszawskiej) – ale mające też znaczenie ogólnokrajowe, są następujące:

1. Po blisko 20 latach funkcjonowania aktualnego podziału administracyjno-terytorialnego potrzebna jest **rzetelna ocena skutków jego funkcjonowania na wszystkich szczeblach organizacji terytorialnej** w kontekście zarówno hierarchizacji, liczby i zasięgów oddziaływania ośrodków-stolic poszczególnych regionów, jak też wpływu na rozwój społeczno-ekonomiczny, jakość życia oraz warunki prowadzenia działalności gospodarczej.
2. W szczególności należy podjąć dyskusję nad **urealnieniem hierarchii sieci osadniczej oraz skorelowaniem regionów administracyjnych różnego rzędu z rzeczywistym i pożądanym z punktu widzenia polityki regionalnej zasięgiem oddziaływania poszczególnych ośrodków** w świetle powiązań funkcjonalnych, zwłaszcza w kontekście aktywizacji i optymalnego zrównoważenia popytowo-podażowego rynków pracy. Optymalne byłoby, aby regiony zarządzania pokrywały się z „obiektywnymi” regionami węzłowymi, opartymi na codziennej aktywności mieszkańców i przedsiębiorstw, przeciwstawiając się w ten sposób niekorzystnym efektom metropolizacji. Powinno to mieć pozytywny wpływ na organizację zarządzania publicznego, jak też usprawniać codzienny rytm życia mieszkańców. Dołączenie regionów administracyjnych do „naturalnych” powinno przynieść nie tylko efekt synergii, ale również oszczędności ekonomiczne (pieniężne, czasu itp.).
3. Z punktu widzenia optymalnej organizacji terytorialnej ważne jest też świadome kształtowanie polityki w tym zakresie, zgodne z interesami państwa, samorządów, mieszkańców, przedsiębiorców itd. Kształtujące się hierarchie i zasięg poszczególnych ciężarów nie zawsze odzwierciedlają pożądaną system społeczno-przestrzenny, ale są efektem dążenia do równowagi rynkowej (ekwilibrium), głównie na popytowo-podażowych rynkach pracy, w warunkach coraz silniejszej globalizacji i metropolizacji. Istnieje zagrożenie, że mogą utrwalac niewłaściwe układy i stosunki przestrzenne. Stąd też **państwo i samorządy powinny odgrywać bardziej aktywną rolę w kształtowaniu pożądanej struktury administracyjno-osadniczej**.
4. **W pierwszej kolejności do zmian w systemie administracyjno-terytorialnym nadaje się Warszawa i jej otoczenie** – ze względu na wykształcenie się najsilniejszych w skali kraju powiązań funkcjonalnych rdzenia centralnego ze strefą zewnętrzną. Szczegółowe analizy pokazują, że zasadne jest silniejsze związanie kompetencyjno-administracyjne (związek komunalny gmin, powiat metropolitalny, województwo stołeczne) dotyczące co najmniej pierwszego pasa gmin graniczących ze stolicą, zwłaszcza w kierunku południowo-zachodnim. Optymalne byłoby powstanie jednostki terytorialnej o kompetencjach wspólnych dla gmin i powiatów (metropolii stołecznej Warszawy, obszaru metropolitalnego Warszawy itp. – nazwa takiej jednostki jest drugorzędna merytorycznie, ale może mieć niebagatelne oddziaływanie społeczne). Takie rozwiązanie nareszcie sankcjonowałoby zachodzące procesy metropolizacji na poziomie Warszawy i jej najbliższego otoczenia, nie przesądzając jednak o losach pozostałej części kraju.

5. **Należy podkreślić, że niemal wszystkie środowiska eksperckie nie podważają zasadności tworzenia jednostek władztwa (zarządzania) terytorialnego o kompetencjach ponadlokalnych (ponadgminnych), zwłaszcza skupionych wokół dużych miast** (por. np. stanowisko Oddziału Warszawskiego Towarzystwa Urbanistów Polskich w związku z projektem poselskiej ustawy o ustroju m.st. Warszawy: TUP 2017). Ekspercka różnica zdań dotyczy jednak istotnej kwestii: optymalnej formy administracyjnej takich związków gmin i innych podmiotów. Zdaniem autora najczęściej proponowana forma – związek komunalny (w ustawie metropolitalnej z 2015 r. – „związek metropolitalny”) może nie spełnić swego zadania, gdyż nie jest obligatoryjna (we wspomnianej ustawie może być wręcz zablokowana przez część samorządów). **Sklania to do poszukiwania „twardszych” rozwiązań legislacyjnych, które w trwały, niekwestionowany i nieodwracalny (lub trudno odwracalny) sposób spowodują jednolitość zarządzania na najsilniej powiązanych obszarach funkcjonalnych miast.**
6. W dyskusji nad optymalną formą administracyjną realnie istniejącego obszaru metropolitalnego Warszawy (metropolii warszawskiej, aglomeracji warszawskiej, warszawskiego obszaru funkcjonalnego, „wielkiej Warszawy” itp.) **należy uwzględnić, że Warszawa nie jest „zwykłą” gminą lub „zwykłym” miastem, lecz stolicą kraju. Wynika z tego, że dbałość o prawidłowy rozwój i cała sfera planowania przestrzennego nie mogą być wyłącznie domeną samorządu lokalnego, ale także władz wyższego szczebla, w tym instytucji państwowych.** Przykładowo trudno wyobrazić sobie dobrą strategię rozwoju stolicy Polski bez uwzględnienia i udziału czynników *expressis verbis* powodujących tę stołeczność. **Z drugiej strony, bycie stolicą kraju to także kwestia odpowiedzialności i władze stołeczne nie mogą skupiać się wyłącznie na sprawach lokalnych, lecz powinny politykę rozwoju kształtować lojalnie i racjonalnie pod względem interesów także całego kraju i jego pozycji międzynarodowej¹.** Wymaga to większej współpracy szczebla samorządowego z państwowym. Tego typu rozwiązania wymagałyby zapewne głębszych zmian ustawowych.
7. Procesy suburbanizacji i tworzenia się obszarów funkcjonalnych – dziennych systemów miejskich – na innych obszarach województwa wskazują na **zasadność tworzenia podobnych struktur wokół innych większych ośrodków miejskich**, trwale (ustawowo) zobligowanych do współpracy. W pierwszej kolejności dotyczy to zapewne Radomia, Płocka i Siedlec, a być może także Ostrołęki, Ciechanowa i innych średnich miast. W tych przypadkach zasadne mogłoby być łączenie ośrodków węzłowych z jedną lub z kilkoma najbardziej powiązanymi gminami. Prawdopodobnie najbardziej racjonalnym

¹ Na jednej z konferencji spotkałem się z poglądem, że w warunkach coraz silniejszej depopulacji i kurczenia się dotychczasowych zasobów migracyjnych Warszawa, aby utrzymać swą pozycję i napływ „siły roboczej”, powinna w jeszcze większym stopniu „drenować” kraj z tych zasobów, wykorzystując do tego celu nowe tereny. W oczywisty sposób osłabiłoby to inne ośrodki i przyczyniło się do jeszcze większej polaryzacji społeczno-ekonomicznej kraju.

- rozwiązaniem byłoby obligatoryjne przyłączanie gmin obwarzankowych (*casus* Zielonej Góry).
8. Można też wskazywać, że **szczególnie uzasadniona jest reorganizacja terytorialna szczebla powiatowego (jak również dyskusja nad tym, czy taki szczebel administracyjny jest potrzebny)**. Istniejące jednostki są w przeważającej części zbyt słabe, aby oddziaływać na rozwój i spełniać funkcje obsługi, wreszcie przyczyniać się do powstawania, kształtowania i wzmacniania rzeczywistych mikroregionów węzłowych. Wiele pojedynczych gmin jest silniejszych od powiatów. Istniejące powiązania funkcjonalne przecinają granice powiatów, skutkując chaosem organizacyjno-funkcjonalnym, wyższymi kosztami ponoszonymi przez mieszkańców i przedsiębiorstwa. Powiaty są słabo wyposażone w kompetencje i funkcja administracyjna w nich skupiona nie odgrywa roli „koła zamachowego” w indukowaniu funkcji rozwojowych, zwłaszcza w zakresie funkcji wyższego rzędu. Według badań z lat 1990. realnie jest miejsce na 100–150 jednostek powiatowych zgodnych z naturalnymi regionami węzłowymi na tym poziomie. Ogólnie rzecz biorąc, im więcej jest województw, tym bardziej podział na powiaty staje się zbędny; im mniej województw – tym bardziej powiaty są uzasadnione, ale zarazem powinny być większe.
 9. Problem **narastającej peryferyzacji powiatów i gmin położonych na krańcach administracyjnych województwa dotyczący zresztą nie tylko regionu mazowieckiego i skłania do zastanowienia się nad poszukiwaniem dróg lepszej i efektywniejszej organizacji terytorialnej na szczeblu NUTS2**. W pierwszej kolejności należy wyciągnąć wnioski z dyskusji nad optymalizacją podziału terytorialnego, jaka miała miejsce jeszcze w latach 90. ubiegłego wieku (doskonałe omówienie można znaleźć w: Miszczuk 2003; Kowalczyk 2005; zob. też Kołodziejski 1991; Potrykowski 1993). Podstawowy dylemat wiąże się z liczbą szczebli administracyjnych, a dopiero potem z granicami jednostek. Na podstawie analiz dla województwa mazowieckiego, jak też wykonanej analizy grawitacyjnej można wskazywać, że prawdopodobnie najbardziej efektywne byłoby zwiększenie liczby województw do około 18–20 (być może 20–25) z usunięciem szczebla powiatowego. Alternatywnym rozwiązaniem (być może równie efektywnym) byłoby zmniejszenie dotychczasowej liczby województw z równoczesnym znacznym wzmocnieniem powiatów poprzez ich łączenie lub wyznaczenie nowych granic. Delimitacje rynków pracy (Gruchociak 2012; Śleszyński 2014c) wskazują na optymalną liczbę 130–150 nowych powiatów; w latach 90. pojawiały się nawet głosy, że liczba ta nie powinna przekroczyć 100 (Antoni Kukliński promował koncepcję „10 województw, 100 powiatów i 1000 gmin”).
 10. W tym kontekście szczególnie ważny jest **symptom tracenia funkcji przez niewojewódzkie miasta duże (Radom) i średnie (Płock, Siedlce, Ostrołęka, ogólnie – miasta powiatowe powyżej 20–30 tys. mieszkańców) i spadku znaczenia tych miast**. Wskazuje to na pole do dyskusji nad zasadnością zwiększenia liczby ośrodków, które byłyby stolicami województw,

być może powołania województw wielobiegunowych (według koncepcji Łukasza Zaborowskiego, 2014a).

11. Potrzebne są też działania na szczeblu gminnym, związane z łączeniem zbyt słabych ekonomicznie gmin i **likwidacją tzw. gmin obwarzankowych**. Wymaga to uczciwej debaty na temat depopulacji, starzenia się społeczeństwa oraz źródeł dochodów samorządów i struktury ich wydatków budżetowych. Wydaje się, że w związku z silnym spadkiem liczby ludności i starzeniem się społeczeństwa, zwłaszcza w mniejszych wsiach, racjonalna społecznie i uzasadniona ekonomicznie byłaby optymalizacja osadnictwa na szczeblu lokalnym poprzez zachęcanie, zwłaszcza starszych mieszkańców, do osiedlania się w małych miastach i miejscowościach gminnych. Poprawiłoby to możliwości obsługi i opieki społecznej.
12. **Wszelkie zmiany w organizacji terytorialnej muszą być poprzedzone najpierw rzetelnymi, obiektywnymi studiami eksperckimi, a następnie oparte na konsensusie społecznym.** Rolą polityków jest przekonanie społeczeństwa do rozwiązań, które leżą w interesie tego społeczeństwa, nawet jeśli musiałoby się to wiązać z utrudnieniami organizacyjnymi w początkowym okresie wprowadzania zmian. Stawką jest lepszy przepływ impulsów wzrostowych, bardziej racjonalna organizacja przestrzenna, konkretne i poważne oszczędności mieszkańców, przedsiębiorców i samorządów. Optymalizacja regionalnych i lokalnych systemów osadniczo-terytorialnych jest konieczna w związku z dwoma grupami czynników o szczególnym oddziaływaniu lokalnym: postępującym rozproszeniem zabudowy i depopulacją, generujących w obydwu przypadkach wyższe koszty obsługi.

W sumie diskutowana **reorganizacja podziału administracyjno-terytorialnego**, w tym na niższych poziomach hierarchicznych (optymalizacja rzeczywistego zasięgu oddziaływania poszczególnych ośrodków w związku z efektywnością ekonomiczną obsługi, tworzenie jednostek administracyjnych opartych na „naturalnych” regionach, racjonalizacja zarządzania samorządowego wokół miast, niewydolność „karłowatych” powiatów i gmin pociągająca za sobą konieczność ich łączenia z sąsiadującymi, problem gmin „obwarzankowych” i in.), powinna wpisywać się w szeroko rozumianą **optymalizację polityki rozwoju**. Reorganizacja administracyjno-terytorialna nie musi być przy tym czynnikiem najważniejszym, ale z pewnością może stać się jednym z istotniejszych. Równocześnie można wskazać inne priorytety w polityce rozwoju, mogące jeśli nie powstrzymać polaryzację, depopulację i ich kolejne negatywne skutki, to przynajmniej łagodzić negatywne zjawiska związane z tymi procesami:

- 1) **szczególne wsparcie miast średnich** na obszarach degradacji społeczno-gospodarczej, w tym lepsze powiązanie (transport, lokalizacja usług) z obszarami marginalizowanymi, w celu „wydźwignięcia” tych ośrodków i regionów z pułapki kryzysu społeczno-gospodarczego, jak również ze względu na potrzebę wspierania równoważenia korzystnej policentrycznej struktury osadniczej kraju;
- 2) **decentralizacja funkcji zarządzania gospodarczego i usług wyższego rzędu** na korzyść innych ośrodków (osłabienie hipertrofii Warszawy, a częściowo

- innych dużych miast; wzmocnienie ośrodków regionalnych i subregionalnych, zwłaszcza niewojewódzkich i liczących 50–100 (150) tys. mieszkańców. Stosunkowo efektywne są działania poprzez podnoszenie rangi administracyjnej ośrodków wybranych do wsparcia;
- 3) **reindustrializacja**, tworząca miejsca pracy i bazę ekonomiczno-podatkową **zwłaszcza w średnich i mniejszych ośrodkach miejskich**, racjonalizująca dzienne (funkcjonalne) systemy miejskie, w tym mogąca wyhamować niekorzystny wzrost mobilności w postaci dalekich dojazdów do pracy, powodujący olbrzymi wzrost kosztów ekonomicznych transportu (jest to głównie transport indywidualny), kongestię ruchu, straty środowiskowe, jak też społeczne, w tym degradację życia rodzinnego z powodu obciążeń czasowych związanych z dojazdami;
 - 4) **rozwój funkcji rekreacyjno-letniskowych**, niosący korzyści w postaci zagospodarowania porzucanej infrastruktury, transfery finansowe do gmin, a w aspekcie społecznym – wzmocnianie więzi z regionem oraz opiekę nad pozostającymi na miejscu starszymi członkami rodzin, niezwykle potrzebną przy spodziewanej coraz większej niewydolności opieki społecznej. Warunkiem jest tu dobra dostępność komunikacyjna (w ostatnich dwóch dekadach popełniono błędy w polskiej polityce transportowej i kształtowaniu sieci dróg o wysokich parametrach techniczno-funkcjonalnych: stawiano na promocję popytu zewnętrznego zamiast wewnętrznego);
 - 5) **podnoszenie efektywności zagospodarowania lokalnych układów społeczno-ekonomicznych** przez konieczną koncentrację osadniczą (w tym przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy), ale także zachęcanie do przenoszenia się mieszkańców z mniejszych wsi zwłaszcza do miejscowości gminnych i mniejszych miast. Ma to znaczenie szczególnie w centralnej i wschodniej Polsce ze względu na „niedokończoną” (opóźnioną) urbanizację na tych obszarach.

Literatura

- Bański J., Czapiewski K., Mazur M., 2012, „Policentryczność rozwoju Mazowsza”, *Mazowsze Studia Regionalne*, nr 10, s. 71–88.
- Bijak J., Kicingier A., Kupiszewski M., Śleszyński P., 2007, *Studium metodologiczne oszacowania rzeczywistej liczby ludności Warszawy*, CEFMR Working Papers, 2, Warszawa: Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych.
- Bober J., Hausner J., Izdebski J., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Budzyński T.M., 2017, *Symulacja budżetu województwa „zewnętrznego” pod kątem zrównoważenia dochodów i wydatków w proponowanym wariantcie podziału Mazowsza*, Opinie i Ekspertyzy, nr 258, Warszawa: Senat RP, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/3860/plik/oe_258_internet_.pdf (dostęp: 4.12.2017).

- Dąbrowski K., 2013, „Sprawozdanie z konferencji «Polski samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem – osiągnięcia, niepowodzenia, wyzwania», Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 29 listopada 2013 roku”, *Rocznik Samorządowy*, t. 2, s. 188–193.
- Dąbska A., Frączek M. (red.), 2014, *Sprawne państwo. Czy konieczne są systemowe zmiany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego?* Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Domański R., 1979, „Accessibility, efficiency, and spatial organization”, *Environment and Planning A: Economy and Space*, t. 11, nr 10, s. 1189–1206.
- Eberhardt P., 1989, „Regiony wyludniające się w Polsce”, *Prace Geograficzne*, nr 148, Warszawa: Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania.
- Gołata E., 2013, „Spis ludności i prawda”, *Studia Demograficzne*, nr 1(161), s. 23–55.
- Gorzela G., 2014, „49 województw – wyglup SLD”, *Gazeta Wyborcza*, 6.02.2014, http://wyborcza.pl/1,75968,15405679,49_wojewodztw___wyglup_SLD.html (dostęp: 3.03.2017).
- Gorzela G., Smętkowski M., 2005, *Metropolia i jej region w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gruchociak H., 2012, „Delimitacja lokalnych rynków pracy w Polsce”, *Przegląd Statystyczny*, t. 59, nr 2, s. 277–297.
- Honka Z., 2014, “Is a new administrative division reform necessary? A voice in the discussion on self-government reform”, *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, nr 3, s. 169–183.
- Jałowiecki B., 1999, *Metropolie*, Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania.
- Kołodziejski J. (red.), 1991, *Koncepcje regionalnej organizacji kraju*, Biuletyn KPZK PAN, nr 156.
- Komornicki T., Śleszyński P., Rosik P., Pomianowski W., współpr. M. Stępiak, P. Siłka, 2010, *Dostępność przestrzenna jako przesłanka kształtowania polskiej polityki transportowej*, Biuletyn KPZK PAN, z. 241.
- Kowalczyk A., 2005, „Reforma podziału terytorialnego polski w 1999 roku – krytyczna analiza mechanizmu jej wprowadzenia”, w: *Przekształcania regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych. Regionalny wymiar integracji europejskiej* (s. 87–99) Wrocław: Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Reguński J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, „Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu”, *Samorząd Terytorialny*, t. 25, nr 4 (280), s. 5–21.
- Kozłowski J., 2016, *Analiza: Propozycje tworzenia nowych województw*, Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Kukliński A., Kołodziejski J., Markowski T., Dziemianowicz W. (red.), 2000, *Globalizacja polskich metropolii*, Warszawa: Euroreg – Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW; Oficyna Wydawnicza „Rewasz”.
- Lijewski T., 2003, „Koncentracja ośrodków aktywności gospodarczej w Polsce w świetle list 500 firm”, *Przegląd Geograficzny*, t. 75, z. 3, s. 433–447.
- Łysoń P., 2017, *Zróźnicowanie obszaru województwa mazowieckiego pod względem historycznym, demograficznym i warunków życia. Wnioski do korekty podziału terytorialnego*, Opinie i Ekspertyzy, nr 256, Warszawa: Senat RP, Biuro Analiz, Dokumentacji

- i Korespondencji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/3833/plik/oe-256-internet.pdf> (dostęp: 4.12.2017).
- MAiC, 2013, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Warszawa: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, <https://mac.gov.pl/files/ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf> (dostęp: 3.03.2017).
- Markowski T., Marszał T., 2006, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Miszczuk A., 2003, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Lublin: Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Niedzielski M., Śleszyński P., 2008, „Analyzing accessibility by transport mode in Warsaw, Poland”, *Geographia Polonica*, t. 81, nr 2, s. 61–78.
- Poselski projekt ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, 2017, druk nr 1259, Sejm RP, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=E34DFCF3776138ECC-12580BA004D4D0A> (dostęp: 4.12.2017).
- Potrykowska A., Śleszyński P., 1999, *Migracje wewnętrzne w Warszawie i województwie warszawskim*, Atlas Warszawy, z. 7, Warszawa: PAN, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania.
- Potrykowski M. (red.), 1993, *Reforma terytorialna Polski. Układ powiatowy*, Biuletyn KPZK PAN, z. 166, Warszawa.
- Smętkowski M., 2001, „Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 83–101.
- Soloch P., 2014, *Utworzenie małych województw ma sens w kontekście reformy powiatów i organizacji administracji państwowej w terenie*, Warszawa: Instytut Sobieskiego, <http://www.sobieski.org.pl/komentarz-is-155/> (dostęp: 9.03.2015).
- Strykiewicz T. (red.), 2014, *Kurczenie się miast w Europie Środkowo-Wschodniej*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Szukalski P., 2015, „Nowy podział administracyjny Polski? Okiem demografa”, *Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny*, nr 9, s. 1–4.
- Śleszyński P., 2007a, *Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski*, Prace Geograficzne, nr 213, Warszawa.
- Śleszyński P., 2007b, „Szacowanie liczby i rozmieszczenia pracujących w Warszawie”, *Przegląd Geograficzny*, t. 79, z. 3–4, s. 401–433.
- Śleszyński P., 2012a, *Obszar Metropolitalny Warszawy a rozwój Mazowsza*, Trendy Rozwojowe Mazowsza, nr 8, Warszawa: Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego.
- Śleszyński P., 2012b, „Klasyfikacja gmin województwa mazowieckiego”, *Przegląd Geograficzny*, t. 84, z. 4, s. 559–576.
- Śleszyński P., 2013a, „Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw”, *Przegląd Geograficzny*, t. 85, z. 2, s. 173–197.
- Śleszyński P., 2013b, „Warszawa jako ośrodek dojazdów pracowniczych”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 5–25.
- Śleszyński P., 2014a, „W sprawie prognozy demograficznej i jej niektórych skutków”, w: Z. Strzelecki, E. Kowalczyk (red.), *Przemiany ludności w Polsce. Przyszłość demograficzna. Konferencja Jubileuszowa Rządowej Rady Ludnościowej* (s. 152–156), Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.
- Śleszyński P., 2014b, *Przemiany społeczno-demograficzne województwa mazowieckiego w latach 1990–2030*, Trendy Rozwojowe Mazowsza, nr 15, Warszawa: Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego.

- Śleszyński P., 2014c, „Delimitation and typology of functional urban regions in Poland based on commuting, 2006”, *Geographia Polonica*, t. 87, nr 2, s. 317–320.
- Śleszyński P., 2015a, „Economic control functions in Poland in 2013”, *Geographia Polonica*, t. 88, nr 4, s. 701–708.
- Śleszyński P., 2015b, „W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej”, *Przegląd Geograficzny*, t. 87, z. 2, s. 343–359.
- Śleszyński P., 2017a, *Struktura społeczno-gospodarcza oraz trendy rozwojowe województwa mazowieckiego na tle sąsiednich regionów. Wnioski do korekty podziału terytorialnego (materiał analityczno-dyskusyjny)*, Opinie i Ekspertyzy, nr 257, Warszawa: Senat RP, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/3834/plik/oe-257_internet.pdf (dostęp: 4.12.2017).
- Śleszyński P., 2017b, „Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze”, *Przegląd Geograficzny*, t. 89, z. 4, s. 565–593.
- Śleszyński P., Bański J., Degórski M., Komornicki T., 2017, *Delimitacja obszarów strategicznej interwencji państwa: obszarów wzrostu i obszarów problemowych*, Prace Geograficzne, nr 259, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Śleszyński P. i in. 2012, *Spoleczno-demograficzne uwarunkowania rozwoju Mazowsza, Trendy Rozwojowe Mazowsza*, nr 3, Warszawa: Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego.
- Śleszyński P., Komornicki T., 2016, „Klasyfikacja gmin Polski na potrzeby monitoringu zagospodarowania przestrzennego”, *Przegląd Geograficzny*, t. 88, z. 4, s. 469–488.
- Śleszyński P., Kretowicz P., 2017, „Ocena efektów inwestycji drogowych pod względem dostępności przestrzennej wskutek realizacji regionalnego programu operacyjnego województwa mazowieckiego (2007–2013)”, *Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG*, t. 19, nr 4, s. 30–48.
- Śmiechowicz J., 2017, *Analiza przeznaczenia i rozkładu terytorialnego środków wydatkowanych z funduszy pomocowych Unii Europejskiej w województwie mazowieckim w latach 2007–2015*, Opinie i Ekspertyzy, nr 259, Warszawa: Senat RP, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji. Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/3902/plik/oe-259_internet_2.pdf (dostęp: 4.12.2017).
- TUP, 2017, *Stanowisko Towarzystwa Urbanistów Polskich – Oddział w Warszawie w związku z projektem poselskiej ustawy o ustroju m.st. Warszawy*, http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1446%3Astanowisko-towarzystwa-urbanistow-polskich-oddzia-w-warszawie&catid=186%3AAktualnoci&Itemid=293&lang=pl (dostęp: 4.12.2017).
- Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., 2006, *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, Monografie, t. 6, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN.
- Zaborowski Ł., 2009, „Podział terytorialny Rzeczypospolitej – spojrzenie krytyczne”, *Prace Geograficzne*, z. 121, s. 263–275.
- Zaborowski Ł., 2013, *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Zaborowski Ł., 2014a, „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.

Zaborowski Ł., 2014b, *Czy rzeczywiście potrzebujemy 49 województw?*, Warszawa: Instytut Sobieskiego, Portal Samorządowy, http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/czy-rzeczywiscie-potrzebujemy-49-wojewodztw,57364_1.html (dostęp: 3.03.2017).