

Piotr Szukalski
Instytut Socjologii
Uniwersytet Łódzki
piotr.szukalski@uni.lodz.pl



25 lat obecnego podziału administracyjnego Polski: o przestrzennym zróżnicowaniu zmian liczby ludności

W dniu 01.01.1999 r. w życie weszły 4 wielkie reformy zapoczątkowane przez rząd J. Buzka. Obok reformy oświatowej (wprowadzenie gimnazjów), emerytalnej (przejście do systemu zdefiniowanej składki) i zdrowotnej (wprowadzenie wyodrębnionych funduszy zdrowia) wdrożono również reformę administracyjną, której najbardziej wyrazistym przykładem było wprowadzenie nowego podziału administracyjnego. Dokonano wówczas trójstopniowego podziału kraju na województwa, powiaty i gminy, jednocześnie przekazując znaczny zakres obowiązków poszczególnym typom jednostek administracyjnych. Celem niniejszego opracowania nie jest ocena sensowności dokonanego wówczas podziału (skorygowanego – jeśli idzie o liczbę powiatów – dwukrotnie, tj. w 2002 r. i 2005 r.), lecz spojrzenie z perspektywy upływu ćwierćwiecza od wspomnianej reformy – uznawanej zazwyczaj jako najbardziej udana spośród wspomnianej czwórki – na odmienny kierunek i tempo zmian demograficznych w układzie przestrzennym powiatów. Oczywiście zdawać sobie należy sprawę z niepełnej wiarygodności danych, jakie GUS gromadzi na podstawie źródeł administracyjnych¹ (tj. bieżącej ewidencji ludności), niemniej NSP'2021, wyłapując część niezgodności, znacząco zmniejszył skalę rozbieżności między stanem ludności *de iure* a tym *de facto*, tak na poziomie kraju, jak i mniejszych jednostek administracyjnych.

Nawet patrząc z perspektywy dużych jednostek administracyjnych, jakimi są województwa, zaobserwować można występowanie regionów „wygranych” i „przegranych” z demograficznego punktu widzenia. O ile jedynie w czterech województwach liczba ludności w ostatnim ćwierćwieczu rosła (mazowieckie, pomorskie, małopolskie i wielkopolskie) – co interpretować można jako potwierdzenie wysokiej jakości życia osiąganego na ich terenie – o tyle w przypadku pozostałych 12 regionów liczba ludności malała, najbardziej drastycznie w opolskim, świętokrzyskim, śląskim, łódzkim i lubelskim, albowiem w każdym przypadku o co najmniej 10% stanu wyjściowego (tab. 1). Jednakże spojrzenie na zmiany, jakie zaszły między końcem 1998 a końcem 2023 (uznajmy bowiem – z uwagi na kryteria udostępniania danych przez GUS – ostatni dzień roku jako punkt rozpoczynający rok następny) na poziomie województw, jest nadmiernie uspokajające, sugeruje bowiem występowanie relatywnie dużych i jednorodnych obszarów kraju, na których występują pozytywne tendencje ludnościowe.

Stąd też zdecydowanie lepszym jest spojrzenie na ostatnie ćwierćwiecze z perspektywy powiatów. To podejście bowiem umożliwia natychmiastowe stwierdzenie, iż brak jest we współczesnej Polsce województw, na terenie których nie występują obszary problemowe dotknięte depopulacją (tab. 2). W skali kraju jedynie 87 spośród 380 istniejących powiatów doświadczyło wzrostu liczby ludności². Pozostała część powiatów (293) charakteryzowała się spadkiem liczby ludności, przy czym w 159 przypadkach o co najmniej 10%, zaś w 18 o co najmniej 20%. W każdym województwie większość – najczęściej zdecydowana – powiatów odznaczała się depopulacją, ale równocześnie w każdym – z wyjątkiem opolskiego – znajdowały się choćby pojedyncze powiaty o rosnącej liczbie mieszkańców.

¹ Owe rozbieżności są wynikiem niezgłaszania przemieszczeń, zarówno wyjazdów, jak i przyjazdów, w przekroju krajowym i międzynarodowym. W efekcie obszary najmniej atrakcyjne odznaczają się zawyżoną liczbą ludności, podczas gdy uchodzące za oferujące najwyższą jakość życia tereny i przyciągające imigrantów wewnętrznych i zewnętrznych mają zaniżoną w stosunku do rzeczywistych danych liczbę mieszkańców.

² Dane dla 1998 r. zostały przeliczone na obecnie obowiązujący podział administracyjny.

Tabela 1
Zmiany liczby ludności województw w latach 1998-2023

Jednostka administracyjna	Liczba ludności na koniec roku (w tys.)		Indeks zmian (ludność na koniec 1998 = 100)
	1998	2023	
Dolnośląskie	2982,1	2879,3	96,6
Kujawsko-pomorskie	2100,1	1996,0	95,0
Lubelskie	2239,5	2011,0	89,8
Lubuskie	1022,5	975,0	95,4
Łódzkie	2663,6	2362,5	88,7
Małopolskie	3215,9	3429,6	106,6
Mazowieckie	5066,6	5510,5	108,8
Opolskie	1089,6	936,7	86,0
Podkarpackie	2122,2	2071,7	97,6
Podlaskie	1223,8	1138,2	93,0
Pomorskie	2185,7	2359,6	108,0
Śląskie	4882,4	4320,1	88,5
Świętokrzyskie	1326,2	1168,5	88,1
Warmińsko-mazurskie	1463,5	1357,9	92,8
Wielkopolskie	3351,4	3488,0	104,1
Zachodniopomorskie	1731,8	1631,8	94,2
Polska	38667,0	37636,5	97,3

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>) i obliczenia własne

Tabela 2
Zmiany ludności w latach 1998-2023 według województw i powiatów

Jednostka administracyjna	Liczba powiatów ogółem	Powiaty, w których odnotowano:							
		spadek liczby ludności o:					wzrost liczby ludności o:		
		20% i więcej	15-19,99%	10-14,99%	5-9,99%	poniżej 5%	poniżej 5%	5-9,99%	10% i więcej
Dolnośląskie	30	1	9	5	5	3	2	2	3
Kujawsko-pomorskie	23	0	2	3	10	5	1	0	2
Lubelskie	24	2	6	7	6	2	0	0	1
Lubuskie	14	0	0	4	6	2	0	0	2
Łódzkie	24	0	4	9	3	6	1	0	1
Małopolskie	22	0	1	2	2	4	4	3	6
Mazowieckie	42	1	8	9	4	6	3	3	8
Opolskie	12	2	4	3	2	1	0	0	0
Podkarpackie	25	0	1	5	7	7	3	1	1
Podlaskie	17	4	2	5	1	3	1	0	1
Pomorskie	20	1	1	1	3	4	3	2	5
Śląskie	36	6	7	5	7	5	3	2	1
Świętokrzyskie	14	0	8	5	0	0	0	1	0
Warmińsko-mazurskie	21	1	5	4	5	3	2	0	1
Wielkopolskie	35	0	1	2	3	14	5	8	2
Zachodniopomorskie	21	0	1	12	3	2	2	0	1
Polska	380	18	60	81	67	67	30	22	35

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS (<https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>) i obliczenia własne

O ile początkowo depopulacja obserwowana była jedynie na peryferyjnych terenach wiejskich w niedużej odległości od rozwijających się w latach 50., 60. i 70. XX w. dużych ośrodków przemysłowych [Eberhardt, 1989], o tyle z biegiem czasu zaczęła odnosić się do coraz większych połaci kraju – wpraw w oddalonych od większych miast wsiach i małych miasteczkach [Wesołowska, 2019], następnie również i coraz większych miast o mało zróżnicowanej gospodarce [Kantor-Pietraga, 2014]. Z kolei w przypadku obszarów o zwiększającej się liczbie ludności dotyczy to przede wszystkim terenów okalających wielkie i duże miasta, gdzie – w warunkach suburbanizacji – osiedlają się zamożniejsi mieszkańcy wspomnianych miast chcący poprawić swoje warunki mieszkaniowe.

W trakcie badanego ćwierćwiecza wspomniane powyżej prawidłowości były zdecydowanie widoczne we wszystkich regionach, zaś to lokalna specyfika gospodarcza decydowała o tym, jakie fragmenty danego województwa były w najgorszej sytuacji – peryferyjne tereny wiejskie czy miasta dotknięte monokulturą przemysłową w czasach PRL i utratą funkcji gospodarczych i administracyjnych w czasie III RP – zob. tab. 3.

Tabela 3
Powiaty o ekstremalnych zmianach liczby ludności według województw w latach 1998-2023
(liczba ludności na koniec 1998 r. = 100%)

Jednostka administracyjna	Powiaty o największym spadku	Powiaty o największym wzroście lub najmniejszym spadku
Dolnośląskie	Wałbrzych (73,2%), Jelenia Góra (80,0%), kłodzki (81,1%)	wrocławski (200,2%), średzki (120,0%), trzebnicki (115,8%)
Kujawsko-pomorskie	Włocławek (81,7%), Bydgoszcz (84,4%), radziejowski (85,4%)	bydgoski (149,9%), toruński (140,2%), brodnicki (103,0%)
Lubelskie	krasnostawski (72,4%), hrubieszowski (75,6%), Chełm (81,0%)	lubelski (122,0%), łęczyński (96,9%), chełmski (96,1%)
Lubuskie	żagański (85,7%), zielonogórski (87,3%), krośnieński (87,4%)	gorzowski (117,7%), Zielona Góra (117,6%), ślubicki (96,7%)
Łódzkie	Łódź (80,8%), kutnowski (80,9%), łęczycki (81,5%)	łódzki wschodni (123,0%), zgierski (103,0%), pabianicki (98,0%)
Małopolskie	Tarnów (84,9%), olkusi (85,2%), miechowski (87,7%)	wielicki (144,7%), krakowski (129,1%), myślenicki (116,2%)
Mazowieckie	lipski (76,9%), losicki (81,0%), przysuski (81,5%)	piaseczyński (203,7%), warszawski zachodni (156,1%), wołomiński (153,0%)
Opolskie	kędzierzyńsko-kozielski (78,2%), głubczycki (79,6%), krapkowicki (80,9%)	Opole (97,3%), namysłowski (94,5%), brzeski (91,7%)
Podkarpackie	Przemyśl (81,9%), Tarnobrzeg (85,6%), jasielski (87,6%)	Rzeszów (121,7%), ropczycko-rzeszowski (105,8%), sędziszowski (104,7%)
Podlaskie	hajnowski (72,1%), sokółski (77,6%), siemiatycki (77,9%), bielski (79,1%)	białostocki (113,1%), Białystok (102,7%), Suwałki (99,9%)
Pomorskie	Sopot (74,6%), Słupsk (83,5%), sztumski (88,1%)	gdański (174,2%), kartuski (155,1%), wejherowski (135,5%)
Śląskie	Bytom (71,9%), Sosnowiec (76,7%), Świętochłowice (76,7%), Zabrze (76,9%), Piekary Śląskie (78,4%), Częstochowa (79,9%)	bielski (114,0%), mikołowski (107,8%), pszczyński (107,8%)
Świętokrzyskie	opatowski (80,5%), ostrowiecki (81,5%), pińczowski (82,6%)	kielecki (109,1%), włoszczowski (88,7%), buski (87,8%)
Warmińsko-mazurskie	kętrzyński (79,7%), braniewski (81,1%), bartoszycki (81,2%)	olsztyński (114,3%), elcki (103,3%), olecki (103,1%)
Wielkopolskie	Konin (80,4%), Kalisz (87,3%), kolski (89,0%)	poznański (180,4%), leszczyński (126,2%), średzki (109,6%)
Zachodniopomorskie	świdwiński (83,6%), łobeski (85,1%), choszczeński (86,8%)	policki (151,3%), goleniowski (104,9%), koszaliński (101,8%)
Polska	Bytom (71,9%), hajnowski (72,1%), krasnostawski (72,4%)	piaseczyński (203,7%), wrocławski (200,2%), poznański (180,4%)

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS (<https://bd.lstat.gov.pl/BDL/start>) i obliczenia własne

Fakt, że nieco ponad $\frac{3}{4}$ wszystkich powiatów doświadczyło depopulacji, zaś aż 43% straciło co najmniej 1/10 ludności, powinien niepokoić. Tym bardziej, że zgodnie z *Prognozą ludności Polski* GUS z 2023 r. między 2023 a 2050 – a zatem w praktyce w ciągu kolejnego ćwierćwiecza – jedynie w 27 powiatach nie nastąpi proces zmniejszania się liczby ludności (trzy powiaty grodzkie – Warszawa, Kraków i Rzeszów – oraz – za wyjątkiem obszaru Kaszub – same powiaty okalające największe miasta), zaś w 146 powiatach spadek liczby mieszkańców będzie wyższy niż 20%. Dobrze znane są bowiem ekonomiczne i społeczne konsekwencje depopulacji [Szukalski, 2017, 2019], prowadzące do pojawienia się swoistej pułapki przejawiającej się dalszym względnym obniżaniem jakości życia na takich terenach, co jedynie pobudza dalszą ucieczkę młodych na obszary bardziej atrakcyjne. W efekcie pojawia się – obserwowana w trakcie ostatnich dekad i przewidywana w tych nadchodzących – koncentracja ludności na wielkomiejskich obszarach metropolitarnych i marginalizacja społeczna, ekonomiczna i demograficzna peryferii.

W rezultacie – pomijając już oczywiste konsekwencje depopulacji w sferze ograniczenia popytu na lokalnych rynkach dóbr i usług konsumpcyjnych prowadzące do zmniejszania się skali prywatnych inwestycji, kłopotów z pozyskiwaniem pracowników (zwłaszcza tych lepiej wykwalifikowanych), czy ograniczenia dochodów własnych władz samorządowych skutkujące ograniczonymi inwestycjami publicznymi – coraz częściej pojawiać się będą powiaty i gminy o małej, czy wręcz bardzo małej, liczbie mieszkańców. Liczba ta coraz częściej będzie zbyt mała, aby w racjonalny z ekonomicznego punktu widzenia sposób (tj. z uwzględnieniem efektu skali) zapewnić dostęp na terenie danej jednostki administracyjnej do usług publicznych. Problemy te wzmacniane będą na terenach o najszybciej postępującej depopulacji niekorzystnymi zmianami struktury wieku, w skrajnych przypadkach przejawiającymi się deformacją piramidy wieku.

Władze krajowe, regionalne i lokalne muszą zatem poszukiwać nowych metod zarządzania w powyższych realiach demograficznych, zdając sobie sprawę, że w przypadku peryferyjnych obszarów nawet imigracja nie rozwiąże wyłaniających się problemów z uwagi na koncentrację imigrantów na terenach o najwyższej jakości życia, a zatem na wielkomiejskich obszarach metropolitarnych.

Literatura:

- Czibere, I., Kovách, I., Szukalski, P., Starosta, P., 2021, *Depopulation and Public Policies in Rural Central Europe. The Hungarian and Polish Cases*. AGER: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural (Journal of Depopulation and Rural Development Studies), (33), <https://doi.org/10.4422/ager.2021.20>
- Eberhardt P., 1989, *Regiony wyludniające się w Polsce*, „Prace Geograficzne”, nr 148, IGIŹK PAN, Warszawa, http://rcin.org.pl/igipz/Content/711/Wa51_5330_r1989-nr148_Prace-Geogr.pdf
- Flaga M., 2019, *Model przemian demograficznych w regionach wyludniającej się Polski na przykładzie województwa lubelskiego*, Wyd. UMCS, Lublin
- Katsarova I. (red.), 2008, *Regiony wyludniające się: nowy paradygmat demograficzny i terytorialny. Studium*, Parlament Europejski, Bruksela, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/pe408928_ex_/pe408928_ex_pl.pdf
- Kantor-Pietraga I., 2014, *Systematyka procesu depopulacji miast na obszarze Polski od XIX do XXI wieku*, Wyd. UŚ, Katowice
- RRL (Rządowa Rada Ludnościowa), 2022, *Sytuacja demograficzna Polski. 2021-2022*, <https://bip.stat.gov.pl/organizacja-statystyki-publicznej/rzadowa-rada-ludnosciowa/publikacje-rzadowej-rady-ludnosciowej/raporty-sytuacja-demograficzna-polski/>
- Szukalski P., 2017, *Depopulacja – konsekwencje dla rynku pracy*, „Rynek Pracy”, nr 1, 11-19, <https://www.ipiss.com.pl/kwartalnik-rynek-pracy/rynekpracynr1-160-2017>
- Szukalski P., 2019, *Depopulacja – wybrane konsekwencje dla lokalnej polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 10, 10-15, <https://polityka-spoeczna.ipiss.com.pl/resources/html/article/details?id=201459&language=pl>
- Wesołowska M., 2018, *Wsie zanikające w Polsce. Stan, zmiany, modele rozwoju*, Wyd. UMCS, Lublin