

Grzegorz Gorzelak

Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG),
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: g.gorzelak@uw.edu.pl

TERYTORIALNA ORGANIZACJA KRAJU — CZY JUŻ CZAS NA DYSKUSJĘ?

Opublikowany powyżej artykuł Przemysława Śleszyńskiego pt. *Problem podziału terytorialnego Obszaru Metropolitalnego Warszawy i wnioski dla Polski* sam Autor określił jako „dyskusyjny”. Rzeczywiście, ma on taką postać, a nadanie mu tego miana przez Autora tym bardziej skłania i upoważnia do kilku uwag polemicznych.

Śleszyński pisze o „podziale administracyjno-terytorialnym” (PT-A). Jest to istotne zawężenie tematyki rozważań i ma ono swoje konsekwencje dla całości wyводу. Otóż „podział administracyjno-terytorialny” jest elementem szerszego zagadnienia, jakim jest terytorialna organizacja kraju (TOK), określająca zarówno granice jednostek tego podziału, jak i ich kompetencje, sposób wyłaniania władz, ich wzajemne relacje itd. Co więcej, podział terytorialny jest wtórny względem układu władzy. Wystarczy przywołać tzw. gierkowską reformę organizacji terytorialnej kraju, w wyniku której 1 czerwca 1975 r. w miejsce 17 (a właściwie 22) województw utworzono ich 49. Istotą tej zmiany było dążenie do centralizacji zarządzania w monopartyjnym systemie władzy. Komitetowi Centralnemu PZPR i jego I sekretarzowi łatwiej było podporządkować sobie 49 „małych” pierwszych sekretarzy wojewódzkich niż 22 (pamiętajmy, że Edward Gierek został wyniesiony do władzy jako I sekretarz ówczesnej najpotężniejszej wojewódzkiej organizacji PZPR, a pierwsi sekretarze woj. katowickiego i organizacji warszawskiej „z urzędu” zasiadali w Biurze Politycznym PZPR).

Podobnie zakładający utworzenie województwa stołecznego tzw. projekt Sasina – do którego Śleszyński w swoim tekście się bezpośrednio odnosi – był w istocie pomyślany jako sposób na przechwycenie władzy w Warszawie przez obecnie rządzącą partię, która prawdopodobnie nie może wygrać wyborów w mieście Warszawa, ale być może ma takie szanse w odpowiednio „skrojonym” obszarze aglomeracyjnym (pomijam tu całe niechlujstwo tego projektu, który słusznie został szybko zapoznany¹).

Powstaje w tym miejscu pytanie o to, jakie nauki mogą wypowiadać się o ewentualnej prawidłowości czy nieprawidłowości PT-A. Jak się wydaje, Śleszyński implicite twierdzi, że wystarczy do tego geografia społeczno-ekonomiczna,

¹ Więcej piszę na ten temat w: Gorzelak 2017b.

uwzględniająca takie zagadnienia, jak sieć osadnicza, funkcjonalne powiązania między jej ośrodkami różnych szczebli, zróżnicowania terytorialne. Z tezą tą można się zgodzić – ale pod warunkiem, że pierwotne oceny (czy propozycje) zostaną sformułowane przez nauki polityczne, socjologię, historię. Dopiero po rozstrzygnięciu, jaki ma być makro-kształt TOK, można przywołać wspomnianą wiedzę geograficzną. Duże czy małe województwa (a więc nieliczne czy liczne)? Wyposażone we władzę samorządową, czy podporządkowane rządowi? Dobrze wyposażone we własne środki finansowe – czy zależne od dotacji i subwencji rządowych? Iloszczelbłowy ma być układ TOK? Jakie powinny być kompetencje poszczególnych szczebli? Prowyrównawcza polityka regionalna – czy zorientowana proefektywnościowo i pro wzrostowo? Te rozstrzygnięcia są względem uwarunkowań geograficznych pierwotne, czego – jak się wydaje – Śleszyński nie zauważa.

Autor *Problemu podziału...* bardzo często stosuje termin „optymalny” do oceny poprawności PT-A (czasem pisze o TOK). Optymalny, to znaczy najlepszy spośród wszystkich możliwych wariantów. Jest to termin niezwykle zobowiązujący: po pierwsze, musimy zdefiniować wszystkie możliwe warianty i je skwantyfikować. Po drugie, musimy mieć określoną i skwantyfikowaną funkcję celu oraz warunki brzegowe. Po trzecie, musimy porównać wszystkie warianty spełniające warunki brzegowe pod kątem tego, w jakim stopniu spełniają one funkcję celu, i wybrać jeden – najlepszy (a więc taki, dla którego dana funkcja przyjmuje swoje ekstremum). Jest oczywiste, że żaden z tych warunków w przypadku omawianego zagadnienia nie może być spełniony: wszystkich wariantów nie jesteśmy w stanie wskazać, a tym bardziej ich skwantyfikować; funkcja celu jest niejasna (zależy głównie, choć nie tylko, od dokonanych wcześniej politycznych wyborów) i też nie możemy jej skwantyfikować; stopnia spełnienia celu przez poszczególne warianty nie możemy określić. W konsekwencji o „optymalizacji” mowy być nie może, co najwyżej możemy wskazać warianty dopuszczalne i starać się je porównać, lecz tylko heurystycznie – choć kryteria oceny prawdopodobnie będą pozostawały ze sobą w sprzeczności, są bowiem uwikłane w skomplikowane zależności społeczne, polityczne, ekonomiczne, geograficzne itp. (mamy tu do czynienia z problemem wielokryterialności wyboru).

Nawet jeżeli stosujemy termin „optymalny” w sposób „łagodny”, a więc nie odwołując się do zagadnień, które możemy skwantyfikować (co nie jest właściwe, ale założmy, że jest uprawnione), to musimy wstępnie określić kryteria oceny poszczególnych wariantów. Śleszyński tego jednak nie uczynił – byłoby to zresztą bardzo trudne, ponieważ w tak złożonej materii, jaką jest rozwój kraju i wpływ TOK na poszczególne jego aspekty, to zadanie jest praktycznie niewykonalne.

Autor stawia w swoim tekście istotne pytania, nie starając się przy tym udzielić na nie jednoznacznych odpowiedzi. Przyjrzyjmy się tym pytaniom bliżej, ich komentarz do nich bowiem zawiera istotę polemiki z tekstem.

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

Odpowiedź na powyższe pytanie jest prosta: tak, jest właściwy (powstrzymuję się przed nazwaniem go optymalnym), jest bowiem jedynym możliwym. Sam autor pisze o wyjątkowo korzystnym układzie funkcjonalno-przestrzennym Polski, w której jest kilka dużych miast o rozwiniętych funkcjach metropolitalnych, w tym jedna metropolia ukształtowana (Warszawa). Układ ten należy wspierać i rozwijać, m.in. przez wspomaganie tych funkcji w Białymstoku, Rzeszowie, duopolu Bydgoszcz-Toruń i Szczecinie. Od lat twierdzą, że od miejsca, jakie zajmą polskie metropolie w światowych sieciach metropolitalnych, zależy miejsce Polski w gospodarce globalnej. Pytanie powyższe traktuję więc jako retoryczne; wręcz nie powinno ono być zadawane, stwarza bowiem okazję do wzmacniania populistycznych, antyelitarnych postaw ideologicznych, których praktyczna realizacja byłaby wysoce szkodliwa.

2) Czy aktualna sieć osadnicza i system terytorialno-administracyjny sprzyjają rozwojowi kraju?

Po pierwsze, nie jest jasne, jak rozumie się „rozwój kraju”? Czy „rozwój” to wysokie i stabilne tempo wzrostu PKB, czy zmniejszanie różnic terytorialnych i społecznych? Wbrew temu, co często się utrzymuje, są to ciągle cele wzajemnie konkurencyjne, podlegające dylematowi „równość czy wydajność”. Polska doktryna przestrzenna zatoczyła w tej mierze koło. Otóż do *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, przygotowanej pod kierunkiem Jerzego Kołodziejskiego w drugiej połowie lat 1990. doktryna ta zakładała wyrównywanie różnic terytorialnych. *Koncepcja polityki...* jednoznacznie opowiedziała się za prymatem wzrostu gospodarczego (jako warunku niwelowania luki cywilizacyjnej względem Europy Zachodniej), nawet za cenę przejściowego wzrostu różnic międzyregionalnych. Stanowisko to zostało podtrzymane przez *Zaktualizowaną koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju* z 2005 r. i obecnie obowiązującą *Koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* z 2011 r. Także doktryna „polaryzacji i dyfuzji” była z nią zbieżna, co jednak w 2015 r. zostało zakwestionowane – i w ten sposób powrócono do wyrównywania różnic².

Nie ma dowodów na prawdziwość tezy, że rozdrobnienie PT-A sprzyja wyrównywaniu różnic terytorialnych. Owszem, władza inwestuje głównie wokół siebie, czego dowody mieliśmy zarówno przed 1975 r. (Gorzela 1980), jak i po 1975 r., kiedy to w małych i średnich miastach, które uzyskały rangę stolic

² Kandydatka na premiera Beata Szydło podczas kampanii wyborczej w 2015 r. nie zgadzała się na istnienie Polski B, a wiceminister infrastruktury i budownictwa Jerzy Szmit w 2017 r. mówił, że drogi budujemy nie dla elit, ale dla „zwykłych Polaków”; wiodącą zasadą Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju jest zrównoważony rozwój całego kraju w wymiarze gospodarczym, społecznym, środowiskowym i terytorialnym. Warto pamiętać, że *Koncepcja polityki...* Kołodziejskiego odrzuciła cel „rozwój zrównoważony” jako niemożliwy do osiągnięcia, zastępując go „równoważeniem rozwoju” jako wskazówką dla prowadzonych działań.

wojewódzkich, budowano siedziby komitetów wojewódzkich PZPR, wojewódzkie komendy milicji, siedziby sądów, filharmonie itp. Były to jednak wydatki nierozwojowe, ponoszone z jednej strony kosztem peryferyjnych gmin tych nowych, małych województw, z drugiej zaś strony kosztem miast dużych, obecnie określanych jako metropolie.

Z punktu widzenia obecnych wyzwań rozwoju w zglobalizowanym świecie, w którym o miejscu Polski w gospodarce światowej decyduje miejsce polskich metropolii w światowej sieci metropolitalnej, małe województwa byłyby wysoce niekorzystne. Warto przypomnieć tezę Antoniego Kuklińskiego jeszcze z początku lat 1980., mówiącą, że „polskie województwo powinno być widoczne na mapie Europy”. To wtedy właśnie, kiedy my utworzyliśmy 49 małych województw, Francja, Włochy, Hiszpania przechodziły od rozdrobnionego PT-A do bardziej skonsolidowanego, powołując od 17 do 22 regionów i decentralizując TOK (nie dawno Francja znowu zmniejszyła liczbę regionów³). Jak pisałem kilkanaście lat temu, szef województwa (marszałek) powinien być w stanie negocjować z CEO wielkiego koncernu międzynarodowego, który rozważa inwestycje w Polsce. Musi to być szef regionu dużego, silnego gospodarczo i finansowo, zdolnego do stworzenia korzystnych warunków dla potencjalnego inwestora.

Tak więc związki między PT-A a niezdefiniowanym „rozwojem kraju” nie są już tak oczywiste, jak wynikałoby to z artykułu Śleszyńskiego.

3) Czy i jakie zmiany w podziale terytorialnym i hierarchii sieci osadniczej mogłyby skuteczniej przeciwdziałać negatywnym procesom polaryzacyjnym związanym z metropolizacją?

W pytaniu tym w jednoznaczny sposób określa się procesy polaryzacyjne jako „negatywne”. Na jakiej podstawie dokonuje się takiej generalizacji? Czy wszystkie procesy polaryzacyjne są „negatywne”? Dlaczego? Taka konstatacja nie należy do rzadkości, tkwi ona jednak znacznie silniej w ideologii (i tradycyjnej doktrynie polityki regionalnej), niż wynikałoby z badań naukowych opartych na empirycznych dowodach. Często mówi się o „nadmiernych” różnicach międzyregionalnych, nikt jednak z przywołujących tę ocenę nie jest w stanie określić progu owej „nadmierności”. Które i jakie różnice są dopuszczalne – a jakie są „nadmierne”? Nauka nie powinna pozwalać sobie na takie nieudokumentowane stwierdzenia.

Z empirycznymi dowodami tekst Śleszyńskiego ma pewien kłopot. Oto Autor stwierdza, że obserwuje się **„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**

³ „W latach 60. i 70. XX wieku władze francuskie doszły do wniosku, że podział na departamenty jest niewystarczający. Planowanie strategiczne w tak małych jednostkach jest niemożliwe. Dlatego w roku 1972 powołano do życia 21 nowych regionów administracyjnych – *régions de programme* – które grupują od 2 do 8 departamentów (w 1975 roku został utworzony 22. region). W wyniku kolejnej reformy, która weszła w życie 1 stycznia 2016 roku, liczbę regionów zmniejszono do 13”; [https://pl.wikipedia.org/wiki/Region_\(Francja\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Region_(Francja)) (dostęp: 9.04.2018).

(wyróżnienie – P.Ś.)”. Jak jednak wskazują badania (Kurniewicz, Swianiewicz 2016), nie ma bezpośredniego związku między utraceniem funkcji miasta wojewódzkiego a „upadkiem” miasta średniego, bowiem inne czynniki związane z procesami gospodarczymi mają tu większe znaczenie. W innym miejscu artykułu czytamy o wadach modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego i braku owej dyfuzji z ośrodków wyżej do słabiej rozwiniętych. Nie jest to zjawisko powszechne, ostatnie dane wskazują bowiem na pojawienie się tej dyfuzji w regionie Warszawy, szczególnie w kierunku północno-wschodnim (Ciołek 2017). Podobny obraz widać na podstawie danych PKB w skali NUTS3; można go także zaobserwować w badaniu wpływu środków UE na dynamikę dochodów własnych w powiatach (Gorzelał 2017a)

Nawet jeżeli uznamy, że w makroskali zachodzą procesy polaryzacyjne, to nie ma żadnego racjonalnego powodu, by czynników na nie wpływających upatrywać w PT-A. Procesy te zachodziły w skali dawnych, dużych 17 województw, zachodziły w skali małych 49 województw, zachodzą w skali nowych 16 regionów samorządowych. Są za nie odpowiedzialne inne siły i czynniki, niż TOK, i to niezależnie od ustroju politycznego, modelu gospodarczego i ustroju władz terytorialnych.

Mówiąc o empirii, warto też zastanowić się, jakie dowody Autor jest w stanie przedstawić na poparcie niektórych swoich stwierdzeń. Oto znajdujemy w artykule tezę nt. „**hipertrofii** (przerostu funkcji) Warszawy (wyróżnienie – P.Ś.)”. W jakich wymiarach mamy do czynienia z tym „przerostem”? Warszawa jest średniej wielkości stolicą, znajduje się w Europie na 13. miejscu, po Bukareszcie, Wiedniu, Mińsku, Kijowie itd. Mieszka w niej ok. 5% ludności kraju, a uwzględniając obszar metropolitalny, ok. 8% – są to wartości umiarkowane. Wielkość Warszawy nie jest czynnikiem dysfunkcji miasta i jego obszaru metropolitalnego – o tej dysfunkcji stanowi nieumiarkowana, żywiołowa suburbanizacja i niedostatki infrastruktury (szybka kolej metropolitalna, metro lub szybki tramwaj w mieście, duża i mała obwodnica miasta, mosty na Wiśle itd.). Jako metropolia znajdująca się w czołówce rankingu GaWC za 2016 r. (18. miejsce w świecie!⁴) Warszawa nie jest miastem zbyt wielkim – jest miastem niedostatecznie sprawnie zorganizowanym.

4) Jak uzyskiwać wysoką efektywność i spójność układów terytorialnych?

Jak mierzyć „efektywność” układów terytorialnych i co jest ich „spójność”? Na pierwsze pytanie nie mam sensownej odpowiedzi (byłbym wdzięczny za użycie jej od Autora), drugie zaś prowokuje do utworzenia definicji „spójności”. Otóż począwszy od *Zaktualizowanej koncepcji...* z 2005 r. spójność zaczęła być w Polsce rozumiana nie tylko w kategoriach wyrównawczych, lecz także w ujęciu funkcjonalnym. To drugie ujęcie zostało potwierdzone przez MRR w 2008 r. i w *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania...* z 2011 r. Jeżeli przyjmujemy funkcjonalne rozumienie spójności, to PT-A nie ma większego na nią wpływu,

⁴ <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2016t.html> (dostęp: 9.04.2018).

a zależy ona od układu transportowego i komunikacyjnego, który może ułatwiać przestrzenne powiązania społeczne i gospodarcze. Można wręcz postawić tezę, że większe i silniejsze regiony, zdolne do planowania strategicznego i do realizacji takich planów, mają w tej mierze większe możliwości niż jednostki małe, słabe, których granice w dodatku mogą być przecięte przez wydłużające się sieci powiązań funkcjonalnych.

Także przy tradycyjnym, konwergencyjnym ujęciu spójności – jak starałem się wykazać, ustosunkowując się do pytania nr 2 – PT-A nie ma większego wpływu na procesy różnicowania się poziomu rozwoju jednostek terytorialnych.

5) Czy w powyższym kontekście potrzebne są korekty lub zmiany podziału terytorialnego, czy raczej zmiany powinny dotyczyć zakresów kompetencyjnych poszczególnych szczebli hierarchicznych?

Tak, są potrzebne. Są dwa kierunki takich zmian: likwidacja powiatów grodzkich i upowszechnienie się zarządu metropolitalnego w innych układach osadniczych (na pewno dotyczy to Warszawy i Trójmiasta, może także Krakowa, Wrocławia, Poznania i Łodzi).

Pozwolę sobie zacytować fragment swojego dawniejszego krótkiego tekstu: „Stabilność i trwałość jest wartością samą w sobie, o ile nie jest hamulcem postępu. (...) ze zwiększenia liczby województw płynęłyby same straty, zapomnijmy więc w imię racjonalności o częstochowskim, koszalińskim, toruńskim czy jakimkolwiek innym nowym, małym województwie. Nich coś w tej targanej ‘dobrą zmianą’ Polsce pozostanie niezmienione, co nam wszystkim wyjdzie na jeszcze lepsze” (Gorzela 2016).

Ponadto za bardzo niewłaściwe należy uznać obecne tendencje do centralizacji władzy wyrażające się w „zasysaniu” kompetencji samorządu wojewódzkiego przez wojewodów. Jeżeli więc mówimy o kierunkach zmian, to odwrócenie kierunku obecnie obowiązującego jest wysoce pożądane.

6) Jak optymalnie kształtować sieć osadniczą i granice regionów administracyjnych różnego rzędu wobec spodziewanej depopulacji?

Pomijam tu wspomniane już zastrzeżenia do terminu „optymalnie”. Problem zarysowany w powyższym pytaniu jest rzeczywiście istotny. Sądzę, że odpowiedź jest dość prosta: należy być otwartym na inicjatywy, których celem jest łączenie się wyludniających się gmin i powiatów z silniejszymi sąsiadami, i wręcz do tego zachęcać. Musi to być jednak proces powolny, oddolny, oparty na poszanowaniu samorządności (w odróżnieniu od powiększenia granic Opola), w którym wszyscy zainteresowani będą mieli szansę na odniesienie korzyści.

Ponadto – jak wskazywała niedawno Maria Halamska, zajmująca się problematyką wsi – zamiast przeciwstawiać się procesom nieuchronnym należy sprawnie i z wyprzedzeniem zarządzać ich konsekwencjami. Jak zapewnić usługi publiczne na obszarach ulegających wyludnieniu? Jak nie dopuścić do deterioracji infrastruktury technicznej – a wcześniej jak nie dopuszczać do jej nadmiernego

rozbudowywania w obliczu nieuchronnego zmniejszania się liczby korzystających z niej osób? Przypominam tu swój bardzo dawny tekst o „przestrzennym minimum społecznym” (Gorzela 1985), które niewątpliwie jest naruszane w wielu małych miejscowościach pozbawionych elementarnych urządzeń infrastruktury społecznej, handlowej i transportowej. Jest to szczególnie dotkliwie na wyludniających się obszarach wiejskich, ponieważ średnie, a nawet małe miasta mają wystarczającą liczbę ludności, by prowadzenie podstawowych placówek ciągle było opłacalne.

* * *

Jak wynika z tego krótkiego wywodu, mam zasadnicze wątpliwości na temat wielu tez prezentowanych przez Przemysława Śleszyńskiego. Niezależnie jednak od owych obiekcji, dziękuję mu za tekst i zapraszam szerokie rzesze Czytelników naszego kwartalnika do wypowiedzi na temat organizacji terytorialnej kraju i podziału terytorialno-administracyjnego. Warto jednak pamiętać o walorach stabilności podstawowych zrębów funkcjonowania państwa i niebezpieczeństwach, jakie grożą włączeniu tej reformy do całego pakietu „dobrej zmiany”. Trzeba także poddawać wnikliwej kontroli rzeczywiste powody proponowanych zmian, może w nich bowiem chodzić nie o poprawę funkcjonowania gospodarki, społeczeństwa i państwa, ale o zapewnienie przewagi politycznej (jak w przypadku proponowanej ostatnio reformy ustroju Warszawy).

Kolejną przesłanką, która powinna strukturalizować tę dyskusję, jest zajmowanie się konkretnymi dysfunkcjami w zarządzaniu rozwojem układów terytorialnych – takimi jak powiaty grodzkie i brak zarządu metropolitalnego poza Górnąśląsko-Zagłębiowską Metropolią.

Pewnie niewiele z niej praktycznego wyniknie – decyzje dotyczące fundamentalnych spraw naszego kraju zapadają ostatnio poza jakąkolwiek argumentacją merytoryczną (a nawet z reguły wbrew niej) – ale dzięki tej dyskusji możemy uzyskać znaczący impuls intelektualny i naukowy, który być może zapoczątkuje w przyszłości.

Literatura

- Ciołek D., 2017, „Oszacowanie wartości produktu krajowego brutto w polskich powiatach”, *Gospodarka Narodowa*, nr 3(289), s. 55–87.
- Gorzela G., 1980, „Przestrzenne zróżnicowanie poziomu życia”, w: A. Kukliński (red.), *Problemy gospodarki przestrzennej*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Gorzela G., 1985, „Przestrzenne aspekty jakości życia i sprawiedliwości społecznej”, w: A. Kukliński (red.), *Gospodarka przestrzenna Polski wczoraj, dziś i jutro*, Warszawa: PAX.
- Gorzela G., 2016, „Nie gmerać w województwach”, *Gazeta Wyborcza*, 25.01, <http://wyborcza.pl/1,75968,19528093,nie-gmerac-przy-wojewodztwach.html?disableRedirects=true> (dostęp: 9.04.2018).

- Gorzelał G., 2017a, „Cohesion policy and regional development”, w: S.Hardy, J.Bachtler, P.Berkowitz, T.Muravska (red.), *EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction* (s. 33–54), Abingdon–New York: Routledge.
- Gorzelał G., 2017b, „Porozmawiajmy serio o zarządzie metropolitalnym”, artykuł na portalu Polityka oparta na wiedzy, <https://wiedzadlapolityki.wordpress.com/2017/05/22/porozmawiajmy-serio-o-zarzadzcie-metropolitalnym/> (dostęp: 9.04.2018).
- Kurniewicz A., Swianiewicz P., 2016, „Ból fantomowy czy realna strata? Wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego”, *Prace i Studia Geograficzne*, t. 61, z. 2 s. 25–50.