

Region i metropolia – jak się ułożyć?



prof. Rafał Matyja

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Wprowadzenie pod koniec XX wieku nowego podziału administracyjnego Polski zamknęło – jak się okazało – perspektywę stworzenia rzeczywistych metropolii. Jednostek na miarę kilku największych aglomeracji, czyli przestrzeni wspólnego rozwiązywania problemów, które wymagają współpracy na obszarze wielu gmin i powiatów. Po latach prowizorycznego rozwiązania doczekała się jedynie Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia. Prowizorycznego, bo ustanawiającego stosunkowo niewielki zakres działania opartego o zasadę dobrowolności. Co należy zrobić, by wyrugować metropolitalny narcyzm, pomijający potrzeby prowincji? Jak powinna wyglądać zaktualizowana mapa kraju?

Wróćmy jednak do początków tej historii. Ćwierć wieku temu na mapie kraju pojawiły się województwa. W założeniu – na początku reformy – miały być dla swoich stolic czymś w rodzaju wyróżnionego statusu. Mówiono, że 8 regionów powstanie wokół ośmiu-dziewięciu metropolii. Obok Warszawy wskazywano na: Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Szczecin i Wrocław. Poza pierwszym kręgiem miały pozostać nawet miasta, które są członkami Unii Metropolii Polskich, a więc: Białystok, Bydgoszcz i Rzeszów.

Rozpoczęły się targi, w których ówczesna strona rządowa nie miała wyrobionego zdania na temat finalnego rozwiązania. Co więcej, nie mogła liczyć ani na dyscyplinę w swoich szeregach, ani na współpracę ze strony prezydenta. Ten ostatni, wraz z SLD, proponował powrót do 17 województw, koalicja AWS-UW uchwaliła ich 15. Krakowskim targiem stanęło na 16 regionach z 18 stolicami. Wśród nich znalazły się także ośrodki, takie jak: Gorzów Wielkopolski, Opole czy Zielona Góra. Koncepcja, wiążąca status stolicy województwa z metropolitalnością, upadła.

Powstały rozwiązania połowiczne, doraźne, jak Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia czy utworzone w perspektywie absorpcji środków unijnych obszary Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT). W kilku przypadkach zakładano też stowarzyszenia metropolitalne i zawiązywano sektorowe porozumienia. Pojawiła się nawet spora grupa pogodzonych ze *status quo* ekspertów, skłonna dostrzegać plusem dobrowolnej współpracy i ostrożna wobec postulatów zmiany ustrojowej.

Na drugim biegunie uformowały się propozycje całościowych rozwiązań adresowanych do wszystkich obszarów metropolitalnych, wśród których na szczególną uwagę zasługuje propozycja Jakuba H. Szlachetki, tworząca nie tylko metropolie, ale też ich związki, łączące np. Bydgoszcz z Toruniem, Warszawę z Łodzią, Kraków z GZM. Co ważniejsze, istotą tej propozycji było zniesienie na terenie obszarów metropolitalnych struktur powiatowych, co oznacza powrót – przynajmniej w wymiarze struktury terytorialnej – do idei powiatu metropolitalnego.

A jednak także ta koncepcja pomija pewien defekt wszystkich dotychczasowych rozwiązań, jakim jest ograniczenie ich działania do stosunkowo wąskiej grupy miast. Bagatelizuje jednocześnie inny, stworzony ćwierć wieku temu problem, czyli powołanie powiatów obwarzankowych, okalających większość miast

na prawach powiatu. Tworząc je nie przewidziano form współpracy między tymi dwoma samorządami. Wykształciła się próżnia instytucjonalna. Tam, gdzie powinny powstać wspólne rozwiązania transportowe, wspólne strategie rozwoju gospodarczego i promocji, uzgodnione koncepcje ochrony środowiska mamy często do czynienia z rywalizacją i wdrażaniem niespójnych rozwiązań.

”

Utworzenie powiatów obwarzankowych, okalających większość miast na prawach powiatu, przyczyniło się do powstania próżni instytucjonalnej, przez co często dochodzi do rywalizacji między dwoma samorządami.

Sprawa metropolii nie miała swojej publiczności. Ani takiej, która skutecznie wymusiłaby ich wprowadzenie na rządzie PO-PSL, ani takiej która protestowałaby przeciwko polityce Zjednoczonej Prawicy. Pierwsza koalicja tak długo zwlekała z uchwaleniem ustawy metropolitalnej, że doszło do tego właściwie w momencie utraty władzy. Druga ekipa zniosła ustawę o związkach metropolitalnych, uchwalając jednostkową ustawę o związku metropolitalnym w województwie śląskim. Wszystko w warunkach daleko posuniętego braku zainteresowania.

Metropolitalny narcyzm

Powodem, dla którego sprawa ustroju metropolii nie doczekała się realizacji, był z jednej strony oportunizm polityków, a z drugiej – zła strategia elit eksperckich i medialnych, uwielbiających podkreślać poczucie wyższości mieszkańców metropolii nad resztą kraju. Metafora „lokomotyw wzrostu”, przesadnie pochlebna dla największych miast, ustawiała prowincję w roli wagoników, stanowiących obciążenie dla rozwoju. Powtarzające się w analizach hasła „młodych, wykształconych, z dużych miast”, „kosmopolitycznej klasy profesjonalistów” podkreślało zachwyty, jaki w elitach metropolitalnych wzbudzały one same.

”

Metafora „lokomotyw wzrostu”, przesadnie pochlebna dla największych miast, ustawiała prowincję w roli wagoników, stanowiących obciążenie dla rozwoju.

Uwypuklano rangę więzi łączących metropolie z globalną siecią miast oraz malejące relacje ekonomiczne wielkich miast z ich otoczeniem. Otoczeniem, które rozwijało się wbrew tej ideologii, a dzięki odmiennej optyce Unii Europejskiej. Uruchomione przez nią środki stały się okazją rozwojową dla dawnych miast wojewódzkich, ośrodków powiatowych i mniejszych miasteczek. Za przewagą metropolii przemawiała jednak logika globalnej gospodarki, sprzyjająca rozwojowi największych ośrodków. Skutkuje ona nieuchronnym zróżnicowaniem dochodów, łatwiejszym dostępem do rynku pracy, szerszą ofertą dla specjalistów. W naturalny sposób generuje pokusę dystynkcji – symbolicznego odróżnienia się od gorszych i uboższych krewnych z prowincji. Niekiedy pociąga za sobą przekonanie, że z czasem wszyscy rozsądni ludzie powinni zamieszkać w kilku miastach i że nie opłaca się utrzymywać „na siłę” pozostałych. Ta dystynkcja była zresztą na tyle dotkliwa, że stanowiła dla wielu poważny argument przemawiający za wsparciem dla PiS-u, jako formacji broniącej prowincji przed krzywdzącymi ocenami.

Chcę bardzo wyraźnie podkreślić, że części antagonizmu – wynikającego z odmiennej optyki i interesów – usunąć nie sposób. Możliwe jest natomiast pozbycie się retorycznej przesady, utrudniającej jakikolwiek dialog i kompromis. Warto uświadomić sobie, że w tej sprawie nie wystarczy jednorazowa większość parlamentarna. Podtrzymanie nowego modelu wymaga bardzo silnego wsparcia samorządów nie tylko w kilku największych miastach, ale praktycznie na większości terytorium. Dynamika zmiany nie może bowiem zamykać tworzenia poparcia wyłącznie na sejmowych korytarzach.

Nowa mapa kraju

Dwie pierwsze reformy samorządowe korzystały z silnej politycznej presji. Pierwsza z tej, jaką wywierały lokalne komitety obywatelskie, pragnące by zmiany w państwie dotarły także na poziom lokalny. Druga z postawy samorządowców, dążących do przejęcia kontroli nad całością spraw lokalnych i częścią zadań regionalnych. Trzecia zawisła w próżni jako realizacja ekskluzywnych ambicji wielkomiejskich elit.

Przełamanie tej postawy jest absolutnie kluczowe dla uzyskania szerokiej aprobaty nie tylko dla rozwiązań metropolitalnych, ale także dla powiązanych z ich utworzeniem zmian na mapie administracyjnej kraju. Sensowna reforma administracyjna będzie bowiem oznaczała likwidację kilkudziesięciu powiatów. O ile bowiem w przypadku Poznania czy Białegostoku niemal cała aglomeracja może zmieścić się w granicach powiatu obwarzankowego, to już w przypadku Lublina czy Rzeszowa – obejmie kolejne jednostki powiatowe. A w przypadku Warszawy – według najszerszych delimitacji – nawet kilkanaście z nich. Co więcej, w wielu sytuacjach powstanie presja, by zmienić granice kolejnych istniejących jednostek powiatowych.



Należy połączyć reformę administracyjną, zakładającą likwidację kilkudziesięciu powiatów, z szerszą ofertą dla miast na prawach powiatu i ich aglomeracji. Nie chodzi przy tym o tworzenie kolejnych metropolii, ale o modele aglomeracyjne analogiczne do tych metropolitalnych.

Należy zatem połączyć reformę z szerszą ofertą dla miast na prawach powiatu i ich aglomeracji, w niektórych przypadkach porównywalnych swymi rozmiarami z obszarami metropolitalnymi. Nie chodzi przy tym o tworzenie kolejnych metropolii, ale o, analogiczne do metropolitalnych, choć słabsze, modele aglomeracyjne. W stosowanej przez OECD typologii funkcjonalnych obszarów miejskich, obok uznanych przez krajowych ekspertów ośrodków, status „Metropolitan Areas” posiadają wszak miasta, takie jak Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Tarnów czy nawet Nowy Sącz.

Opisywane relacje aglomeracyjne obserwuje się także wokół większych miast powiatowych, jak Gniezno, Lubin, Stalowa Wola czy Świdnica. I znów – nie chodzi o to, by budować tu *quasi*-metropolie, ale dostrzec różnice między realiami małego, peryferyjnego powiatu a statusem ośrodka, który ma wszelkie parametry małego miasta na prawach powiatu, ale w 1998 roku nie stał się nim tylko dlatego, że wcześniej pominięto go w reformie gierkowskiej. Być może to wyróżnienie nie wymaga zmiany granic, a jedynie wprowadzenia bardziej złożonej kategoryzacji niż ta, która obowiązuje obecnie, wskazując na dysproporcje między miastami a zwykłymi gminami i miastami na prawach powiatu.

Taka zmiana postawi wreszcie pytanie o relacje między samorządem metropolitalnym a wojewódzkim. Ten ostatni, dzięki dobremu przełożeniu na kierownictwa partyjne, może stać się najpoważniejszym negocjatorem korekt. Zarządom wielkich partii będzie do pewnego stopnia wszystko jedno, jakie rozwiązania zostaną przyjęte, o ile nie naruszą one interesów partyjnych. Te mogą zresztą skutkować lękiem strony liberalnej przed zdominowaniem struktur metropolitalnych przez wyborców PiS. Ten lęk będzie słabszy w przypadku Trójmiasta a silniejszy w Lublinie, Rzeszowie czy nawet Krakowie.

Jeżeli nie powstanie silne – zakorzenione lokalnie – lobby na rzecz dużej korekty ustroju samorządowego, podporządkowanej wymogom funkcjonalnego zarządzania zmieniającym się systemem osadniczym, partyjny lęk może okazać się silniejszy. I sprawić, że zostaniemy nie po raz pierwszy w historii z anachronicznym modelem zarządzania przestrzenią, transportem zbiorowym, wyzwaniem klimatycznymi. A gorzkie poczucie, że zmarnowaliśmy szansę zarówno dla metropolii, jak i prowincji, będziemy kozić kompleksem wyższości lub niższości, retorycznymi wojenkami i wzajemnym obwinianiem się o wszystko.

O autorze

Prof. **Rafał Matyja** – politolog, publicysta, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, członek Rady Programowej OEEŚ, współpracownik „Tygodnika Powszechnego” i miesięcznika „Architektura&Biznes”.

4 Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku

Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



Partnerzy numeru

