

Ogłoszono wyniki konsultacji projektu Strategii Rozwoju Polski do 2035 roku. To bardzo obszerny dokument. Tutaj skupimy się na jednym wątku: planowanej hierarchii ośrodków miejskich. W części kierunkowej jako cel horyzontalny wskazano „Zrównoważony rozwój terytorialny oparty na policentrycznej sieci osadniczej”. Twórcy dokumentu zapowiadali przełom w polityce rozwoju względem miast. Od tej pory ma się liczyć miejsce ośrodka w nowej hierarchii „funkcjonalnej”, a nie status administracyjny. Niezależnie od późniejszych zniekształceń, sam fakt podniesienia takiej idei jest godny uznania.

Status miasta w krajowej hierarchii planistycznej ma zasadnicze znaczenie, jeśli chodzi o perspektywy wsparcia ze strony rządu. Zakłada się „zapewnienie w miastach subregionalnych i regionalnych określonego standardu usług publicznych – w szczególności zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalnych” (s. 57). W tym kontekście ważna będzie „samodzielność gospodarcza tych ośrodków oparta o zarysowane specjalizacje ekonomiczne i wspierające je instytucje badawczo-rozwojowe” (s. 271). W stosunku do „metropolii” przewiduje się ponadto „wzmacnianie konkurencyjności w przestrzeni europejskiej”, między innymi przez powiązanie z „sieciami szybkich połączeń kolejowych” (s. 269).

„Policentryczny system miejskich ośrodków osadniczych”, przewidzianych do wsparcia z poziomu krajowego, obejmuje 6 kategorii miast – począwszy od jednej „metropolii ogólnokrajowej”, przez „metropolie ponadregionalne” (tu ponadto oddzielnie „kształtujące się”), dalej przez „krajowe” i „regionalne aglomeracje miejskie”, po „ośrodki subregionalne” (s. 254). To o dwie kategorie więcej, niż proponowano w pierwotnej koncepcji sieci osadniczej, przygotowanej przez Instytut Miast i Regionów.

Zaletą tej wyjściowej koncepcji było to, że powstała w oparciu o pewne obiektywne zasady. Co ma kluczowe znaczenie, jeśli chodzi o społeczną akceptację rozstrzygnięć. Wprawdzie zawsze znajdzie się ktoś niezadowolony, jednak mając za sobą jasne, racjonalne kryteria jesteśmy w stanie odpierać pojawiające się zarzuty. Inaczej jest, kiedy wprowadzamy uznaniowe zmiany. Wtedy nie sposób uzasadnić, dlaczego „tamci dostali, a my nie.” O ile zatem dodatkowe uszczegółowienie szczebli hierarchii może pomóc sprawie, to już dowolne przyporządkowywanie do nich poszczególnych miast jest ryzykowne.

Idąc od góry. Jeszcze na etapie pierwotnej koncepcji do kategorii „metropolii ponadregionalnych” awansowano Szczecin, odstający od kolegów miary Poznania i

Wrocławia. Argumenty: strategiczne odosobnione położenie oraz względy historyczno-kulturowe – uzasadniają takie ustalenie planistyczne (którym określamy, „jak ma być”, a nie „jak jest”). W kontekście Szczecina zrodziło się jednak pytanie o Lublin, który stanowi podobną flankę na ścianie wschodniej. Porównywalny wielkością i wyposażeniem instytucjonalnym, góruje nad Szczecinem rozmiarami zaplecza. Ma też wielkie znaczenie historyczne i symboliczne jako jeden z głównych ośrodków I Rzeczypospolitej. Jest niekwestionowanym kandydatem do rangi metropolii Polski wschodniej. Konsekwentny planista powinien to zauważyć i wraz ze Szczecinem uwzględnić Lublin. I na tym należało poprzestać.

Jednak na etapie konsultacji w województwach racjonalne planowanie się skończyło, a zaczął się koncert życzeń. Jako kandydatury na „metropolie” pojawiły się także Białystok i Rzeszów. Rzeszów – dziecko szczęścia. Do połowy XX wieku pozostawał w cieniu znacznie większych sąsiadów – Przemyśla i Tarnowa. Wtedy wygrał w totolotka status ośrodka wojewódzkiego w miejsce Lwowa. Przez kilkadziesiąt lat wybił się korzystając z zasobów gęsto zaludnionego regionu. I dziś dynamiką wzrostu dorównuje Warszawie czy Wrocławowi. Trzeba jednak znać swoją miarę. Rzeszów jest świetnie rozwiniętym ośrodkiem kategorii „aglomeracji krajowej”. Może służyć za wyznacznik, co chcemy osiągnąć w stosunku do innych miast zaliczonych do tej klasy. Teraz czas zadbać o tych, którzy dotychczas mieli mniejsze szanse – w skali i kraju, i regionu. Wypada też pamiętać, iż pojęcie metropolii niesie za sobą nie tylko masę demograficzną czy wzrost gospodarczy, lecz i symbolikę historyczno-kulturową. W tym wymiarze aspiracje Rzeszowa do rangi Poznania czy Wrocławia są, mówiąc oględnie, lekko przesadne. Podobnie rzecz ma się z Białymstokiem, który swoją „życiową szansę” dostał nieco wcześniej. Jednak w porównaniu z Rzeszowem ma znacznie gorsze położenie – przy granicy, wśród wielkich puszczy. Również z tego powodu nie zrobimy z niego metropolii, choćbyśmy bardzo się starali.

A jednak nie tylko Lublin, ale i Białystok, i Rzeszów, trafiły do dodatkowej kategorii „kształtujących się metropolii ponadregionalnych”. Swoją drogą to dziwne określenie kategorii planistycznej. Wszakże mówimy cały czas o ustaleniach, to jest odpowiedziach na pytanie, „jak ma być”. „Kształtujące się” – może coś być raczej w diagnozie, mówiącej, „jak jest”. Zaś w ustaleniach wskazujemy cel, który chcemy osiągnąć. Chyba że chodzi właśnie o klasę miast, które mogą co najwyżej pozostawać „metropoliami kształtującymi się” – bez końca? Podobno argumentem za powołaniem tej dodatkowej kategorii była przynależność rzeczonych miast do Unii Metropolii Polskich. Jest to wszakże „prywatne” stowarzyszenie samorządów,

które samo określa swój statut i przyjmuje, kogo chce. Branie go za podstawę rządowych ustaleń planistycznych budzi wątpliwość.

Tak szybki awans wspomnianych nowobogackich do metropolitalnej elity jeszcze bardziej niepokoi, kiedy popatrzymy na specyfikę sieci osadniczej w Polsce wschodniej. Zwłaszcza północny- i środkowy wschód to część kraju o niedokończonych urbanizacji. Nie powstała tam policentryczna sieć osadnicza, złożona z równomiernie rozłożonych ośrodków kolejnych szczebli. I teraz właśnie planujemy pogłębienie tego problemu. Oto na wschód od Warszawy będziemy mieli trzy „kształtujące się metropolie ponadregionalne”, a poniżej żadnej „aglomeracji”, ani „krajowej”, ani nawet „regionalnej”, i dopiero „ośrodki subregionalne” – o trzy klasy niżej. Takie rozwarstwienie: wielkie metropolie i długo, długo nic – to import wzorców planowania prosto z Rosji. Powinny być na to sankcje! Prawdopodobne skutki takiej polityki świetnie pokazuje mapa 13 „Powiaty o największym prognozowanym spadku liczby ludności w latach 2024-2035 r.” (s. 278). Ściana wschodnia wyróżnia się na tle kraju jednolitym zaciemnieniem z wyjątkiem jedynie trzech oaz ośrodków wojewódzkich; o, pardon, teraz już „metropolitalnych”.

A to nie koniec „zabawy w metropolie”. Członkiem UMP jest też Bydgoszcz, konsekwentnie dopominająca się o wyższy status w krajowej hierarchii. A w szczególności – wyższy od konkurencyjnego Torunia. Tymczasem jeśli w ogóle mówić o metropolitalności Bydgoszczy, to tylko w zespole, w synergii z Toruniem. Samodzielnie Bydgoszcz i Toruń – każde z miast zostało wcześniej zakwalifikowane jako „aglomeracja krajowa”. Natomiast jako zespół mają większe znaczenie i mogą aspirować do wyższej rangi (miały ją zresztą w dawnej KPZK). I tego stanowiska należało się trzymać. Rzecz jednak w tym, że Bydgoszcz i Toruń są ze sobą poróżnione. Toruń chciał metropolii z Bydgoszczą, ale Bydgoszcz nie chciała z Toruniem. Cóż, pokłóconemu rodzeństwu należy dać czas, by perspektywa wspólnych korzyści wzięła górę nad zazdrością. Ministerstwo postąpiło jednak jak nieodpowiedzialny rodzic: dało status „kształtującej się metropolii” obu miastom osobno.

Tu mała dygresja. Podobny błąd: „każdemu osobno, zamiast zespołowo” – pokutuje od początku istnienia drugiego „dwubiegowego” województwa – lubuskiego. Dopóki nie mamy omawianej nowej hierarchii „funkcjonalnej”, faktycznym statusem planistycznym jest w Polsce administracyjna ranga miasta. Status miasta wojewódzkiego to „koncesja na wszystko”, jak to ujął pewien klasyk. Jako miasta wojewódzkie Gorzów i Zielona Góra w krajowej polityce rozwoju traktowane są na równi (a nie „połówkowo”) ze wszystkimi innymi miastami wojewódzkimi. Z punktu

widzenia racjonalnego planowania to niekonsekwencja. Dlaczego w lubuskim, liczącym niecały milion mieszkańców, mamy dwa uprzywilejowane ośrodki, a w mazowieckim czy śląskim – po 4-5 milionów – tylko po jednym?

Wracamy do wątku zasadniczego. Problem ułomności podziału na województwa ma złagodzić właśnie hierarchia „funkcjonalna”. Tylko że już na etapie pierwotnej koncepcji powieliła ona wskazaną niekonsekwencję. Gorzów i Zielona Góra – każde osobno – zostały zaliczone do rangi „aglomeracji krajowych”. Na to słuszenie obruszył się Tarnów. Jako funkcjonalny obszar miejski jest to ośrodek niemniejszy od Gorzowa czy Zielonej Góry; ponadto istotnie przewyższający każde z nich liczbą ludności w zapleczu. Co więcej region sądecko-tarnowski to jeden z nielicznych w kraju zachowujący pozytywne wskaźniki demograficzne. Gdyby tylko Tarnów dostał podobne narzędzia rozwoju jak sąsiedni Rzeszów, mógłby wejść na znacznie szybszą ścieżkę wzrostu. Pamiętajmy, że ustalamy, „jak ma być”.

W drodze konsultacji społecznych wniosek o wyższy status Tarnowa złożyła tamtejsza Izba Przemysłowo-Handlowa. Z ostrożności procesowej, jak mawiają prawnicy, zgłoszono też uwagę: „Dopisać: Polityka miejska kraju powinna opierać się o hierarchię funkcjonalną miast, a nie ich rangę administracyjną” (nr 802). Na co ministerstwo odpowiedziało: „Uwaga odrzucona, Strategia dokładnie taką optykę przyjmuje.” Wspaniale. Wnosząc o podwyższenie kategorii Tarnowa odwołano się do metodyki pierwotnej koncepcji hierarchii. Wskazano na niewielką różnicę w wartości wskaźnika usług centralnych między Tarnowem a znajdującym się bezpośrednio przed nim Gorzowem; oraz że większa jest różnica między Tarnowem a następnym w kolejności Płockiem. Granica między kategoriami powinna wypaść raczej w miejscu większego odstępu (nr 808).

Odpowiedź ministerstwa była następująca: „Uwaga odrzucona, Gorzów Wielkopolski, pomimo innego wyniku jest miastem o większym potencjale demograficznym oraz jest jedną ze stolic województwa lubuskiego.” Pierwszy argument jest kompromitujący. Patrzenie na liczbę ludności tylko w granicach gminy miejskiej to uproszczenie do przyjęcia w szkole podstawowej. W szerszym oglądzie sam Gorzów i jego zaplecze jawią się jako karłowate w stosunku do demograficznej potęgi Tarnowa z regionem. Natomiast drugi argument jest znamieny: Gorzów jest zakwalifikowany wyżej, bo jest stolicą województwa. A jednak. Jak mawiali Wenecjanie: wiele musi się zmienić, żeby wszystko zostało po staremu.

Koncert życzeń trwa, ale są równi i równiejsi. Tarnów ma się zadowolić kategorią

„aglomeracji regionalnej”, kolejnej stworzonej dodatkowo – dla ośrodków rzędu 100 tysięcy ludności, które nie zostały zakwalifikowane jako „aglomeracje krajowe”. Był to o tyle słuszny ruch, że dla miast takich jak Kalisz, Płock czy właśnie Tarnów początkowe przyporządkowanie do klasy „ośrodków subregionalnych” było jawnie degradujące.

Tymczasem lista „ośrodków subregionalnych” została znacznie rozszerzona w dół. Pierwotnym zamysłem tej kategorii było docenienie wyróżniających się miast średnich, będących ośrodkami średniej wielkości regionów. To „brakujący szczebel” pomiędzy (zbyt) dużymi województwami a (zbyt) małymi powiatami. W praktyce chodzi głównie o dawne miasta wojewódzkie, które nie weszły do kategorii „aglomeracji”. Zachowały one pewne funkcje wyższego rzędu, takie jak szpital specjalistyczny, wyższa uczelnia, delegatury wojewódzkich instytucji czy regionalne media. Ponadto są postrzegane jako nadrzędne ośrodki przez okoliczne powiaty. Listę dawnych ośrodków wojewódzkich słusznie rozszerzono o kilka miast, jak Ełk, Gniezno czy Nowy Targ, które ze względu na wielkość, odosobnione położenie czy znaczenie historyczne mają potencjał, by pełnić podobne funkcje. Ale ponadto – o kilkanaście innych, które takich cech nie posiadają. Bełchatów? Zawiercie? Żyrardów? To na pewno ważne ośrodki ponadlokalne, ale czy mają szansę na wyższą rangę wobec małego zaplecza i bliskości silniejszych sąsiadów? Owszem, miałyby, gdyby rozważać je w „sąsiedzkich” zespołach, podobnie jak Bydgoszcz i Toruń. Brak uwzględnienia takich synergicznych układów to jedna z podstawowych niedoskonałości metodycznych, jeśli chodzi o podejście do struktury kraju w omawianym dokumencie.

Nie jesteśmy i nie będziemy w stanie wzbudzić dowolnie wielu biegunów wzrostu. Stąd wzięta się idea wyboru – spośród rzeszy miast średnich – tychże „ośrodków subregionalnych”. Mogłaby to być racjonalna korekta błędu Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, która „skupiając się” na 122 „miastach średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze” w istocie rozproszyła podejmowane wysiłki (a oczywiście wspierano także „duże aglomeracje” czyli miasta wojewódzkie w liczbie 18). Teraz mieliśmy skuteczniej trafiać w mniejszą liczbę celów. A jednak znowu (niechcący?) namnożyło się nam tych priorytetowych ośrodków sześciu kategorii do liczby 84. To wciąż jakieś półtora razy za dużo.

Podsumowując. Po pierwsze bardzo godny uznania jest zamysł wypracowania hierarchii „funkcjonalnej”, niezależnej od układu administracyjnego. Jeśli rzeczywiście stanie się ona podstawą prowadzenia polityki rozwoju, a zastosowane narzędzia będą na tyle silne, by niwelować niedoskonałości podziału terytorialnego,

będzie to wielki sukces. Z drugiej strony nową hierarchię zdążono już wypaczyć, zaprzeczając powyższemu założeniu. Dodatkowo wyróżniono ośrodki uprzywilejowane administracyjnie: Gorzów automatycznie staje się „aglomeracją krajową”; Białystok, Rzeszów, Toruń – na wyrost obdarzone rangą „kształtujących się metropolii”; Tarnów zostaje aż dwie klasy poniżej Rzeszowa, bo nie ma własnego marszałka, który by się upomniął o swoją siedzibę. Po trzecie lista ośrodków subregionalnych – rozszerzona tak dalece, że możliwości podniesienia znaczenia tego szczebla stają się wątpliwe.

Warto próbować zmieniać rzeczywistość. Ale i warto mieć świadomość, jaka jest ona obecnie. Planowanie strategiczne w Polsce uprawia się głównie po to, by formalnie uczynić zadość ustawowym wymogom. Potem już nikt tego aż tak poważnie nie traktuje. Decyzje lokalizacyjne, inwestycyjne podejmowane są według bieżących politycznych „potrzeb”. Służy zresztą temu wielomówstwo dokumentów: ustalenia są tak rozbudowane i nieostre, że da się nimi uzasadnić praktycznie wszystko.

Oto widzimy, jak szczytne założenia planistów zderzają się z „tyranią status quo”. Układ się broni: silniejsi wywalczą sobie jeszcze więcej, a pozbawieni przywilejów mogą spodziewać się dalszej degradacji. Polityka rozwoju powinna wyglądać odwrotnie. Rząd ma mieć własną wizję terytorium kraju, koordynować i korygować politykę niższych szczebli, a nie ulegać „koncertowi życzeń”. Po raz kolejny wychodzi na to, że jedynym skutecznym narzędziem zarządzania przestrzenią w Polsce pozostaje układ administracyjny. Warto kontynuować prace nad nową hierarchią „funkcjonalną”. Ale jeśli chcemy realnych zmian, powinniśmy je traktować jako wstęp do korekty zasadniczego podziału terytorialnego.