

Region silnych miast

Jak zmienią się główne dolnośląskie miasta w najbliższych dekadach? Czy Wrocław stanie się wyspą rozwoju w słabnącym i borykającym się z problemami ponad siłę lokalnych władz województwie? Czy też przeciwnie – inni będą doganiać rozpędzoną metropolię, oferując wygodniejsze życie codzienne połączone z szybkim dostępem do atrakcji, jakie oferuje stolica województwa? Co przesądzi o nowych karierach miast – takich, jakie stały się udziałem Wałbrzycha w XX w. czy Lubina współcześnie? Jakie znaczenie będzie miała dawna świetność miasta? Czy będzie atutem w nowej grze i sprawi, że w połowie XXI w. miastem, o którym będzie się mówić, stanie się np. Świdnica?

Historykowi nie wypada bawić się w przewidywanie przyszłości. Jeżeli zna wcześniejsze teksty prognostyczne, to wie, że starzeją się one szybciej niż jakiegokolwiek inne. Ale sytuacja nie jest beznadziejna. Na podstawie uważnej analizy historii miast można dostrzec pewne prawidłowości w rozwoju miast w perspektywie długiego trwania, w perspektywie historii oglądanej w wymiarze dłuższym niż tylko jedna kadencja samorządu, a nawet dłuższym niż poszczególne formacje ustrojowe i przynależności państwowe.

Długie kariery

Życie miasta mierzy się okresami dłuższymi niż życie ludzi, a nawet porządków państwowych. W strukturze miasta widzimy ślady różnych epok, które odciskają piętno na jego układzie urbanistycznym i architekturze. Obserwując materialne aspekty działania miasta, możemy sporo powiedzieć o tym, w której epoce historycznej przeżywało ono swoje wzloty, a która

OPEN ACCESS

Citation: Matyja R., Region silnych miast, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 3/1 (2018).

<https://doi.org/10.26774/mpp.53>

Editor: Katarzyna Uczkiewicz

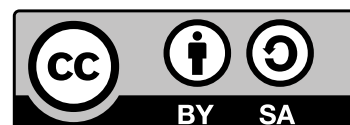
Received: November, 2018

Accepted: December, 2018

Published: December, 2018

Copyright: © Ośrodek „Pamięć i Przyszłość”

This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited, with indications if any changes are made. All derivative works must be licensed under the same licence.



była świadkiem jego kryzysu lub nawet upadku. To, co obserwujemy, mówi nam sporo o najważniejszych czynnikach zmiany.

Po pierwsze, elementem, który możemy opisywać w kategoriach długiego trwania, są nie tylko same miasta, ale sieć miejska. Zmienia się ona niezwykle wolno i przechowuje wiele elementów układu przestrzennego regionu przez stulecia. Jeżeli sieć tę rozumiemy nie tylko w ujęciu geograficznym, ale także funkcjonalnym – a zatem uwzględniającym różnice między statusem miasta wobec innych ośrodków – to dostrzeżemy, że nawet tu zmiany nie są tak istotne, jak można by się spodziewać. Hierarchia miast śląskich, z dominującym Wrocławiem i trzema ważnymi ośrodkami – Legnicą, Opolem i Górnym Śląskiem, rozlokowanymi wzdłuż linii kolejowej zbudowanej w pod koniec pierwszej połowy XIX w., okazała się bardzo trwała także wtedy, gdy tereny te zostały włączone do państwa polskiego, posiadającego własne centrum i zupełnie inne niż Prusy czy Niemcy reguły rozwoju przestrzennego.

Poza tą osią rozwinął się Wałbrzych (górnictwo węgla kamiennego) i Lubin (górnictwo miedzi). Kariera Jeleniej Góry została wsparta przez dwie decyzje administracyjne: ustanowienie województwa (1975) i włączenie do miasta Cieplic Śląskich Zdroju i Sobieszowa (1976). Przed podjęciem tych decyzji Jelenia Góra była miastem porównywalnym ludnościowo raczej do Świdnicy, przed wojną nawet nieznacznie mniejszym. W 1970 r. w Jeleniej Górze mieszkało 56 tys. mieszkańców, w Świdnicy – 48 tys. Dziesięć lat później – odpowiednio 84 tys. i 55 tys. To już inna kategoria. Zmieniły się przecież głównie granice administracyjne. To właśnie Jelenia Góra zyskała status miasta wojewódzkiego. Takich zdarzeń w całej Polsce było znacznie więcej. W niektórych województwach status stolicy uzyskiwały miasta drugie pod względem liczby mieszkańców.

Tam, gdzie nie dokonywano karkołomnych operacji poszerzania granic czy nawet tworzenia nowych miast, sieć miast pozostaje względnie stabilna. Widać było to podczas odrodzenia się powiatów i utrzymania się powiązań powiatowych mimo dwudziestokilkuletniej nieobecności tych struktur na administracyjnej mapie Polski. „Powiaty wróciły” – tak w wielu miejscach oceniano sens reformy. Dla niektórych miast, takich jak np. Nowy Targ czy Mińsk Mazowiecki, był to wręcz koniec upokarzającego podporządkowania niechcianej małomiasteczkowej stolicy i powrotu pod wpływem szanowanego Krakowa czy Warszawy. Na Dolnym Śląsku nowy podział administracyjny miał – z perspektywy miast takich jak Bolesławiec czy Świdnica – podobny charakter.

Możemy zatem powiedzieć, że tym, co jest w stanie radykalnie odmienić karierę miasta, są nowe sieci transportowe (kolej, autostrady), duże wyzwania gospodarcze (górnictwo węgla i miedzi) lub decyzje czynników państwowych (reformy administracyjne, zmiany granic miast). Trudno wyobrazić sobie dziś inwestycje gospodarcze zmieniające pozycje miasta w funkcjonalnej sieci regionu czy nawet spektakularne lokalizacje instytucji publicznych.

Trwałości układu osadniczego i względnej trwałości hierarchii ośrodków miejskich towarzyszą duże zmiany porządków administracyjnych. sto pięćdziesiąt i dwieście lat temu tereny te były częścią Prus, by potem stać się prowincją Cesarstwa Niemieckiego i III Rzeszy, a następnie częścią PRL i III Rzeczypospolitej. W ostatnim półwieczu podziały administracyjne zmieniały się tu dwukrotnie, wynosząc jedne miasta kosztem innych. Nie zmieniło to jednak – podobnie jak w Małopolsce czy Wielkopolsce – nadrzędnej pozycji Wrocławia w regionie.

Fakt, że dwadzieścia lat temu odebrano Wałbrzychowi i Legnicy ważne zasoby polityczne związane ze statusem miasta wojewódzkiego, został złagodzony napływem ogromnych środków europejskich. Miasta nie musiały dobijać się „jakichkolwiek pieniędzy” w Warszawie, bo mogły korzystać z innych źródeł finansowania rozwoju. Kiedy ten strumień środków się zmniejszy – wrócimy do starej gry o duże inwestycje. Gry, w której do podziału zostanie znacznie mniej niż w ostatniej dekadzie.

Miasta, nie regiony

Jeżeli państwo – rozumiane przede wszystkim w kontekście jego konstytucyjnych władz – jako podmiot kształtujący kariery miast ma coś istotnego do zrobienia, to powinno przejść jak najszybciej od paradygmatu regionalnego na poziom polityki miejskiej, której zadaniem będzie nadanie obecnej sieci miejskiej lepszej funkcjonalności, chroniącej małe i średnie miasta przed powolnym osłabianiem, a wielkie metropolie – przed niebezpiecznym dla jakości życia i zdolności do wypełniania podstawowych funkcji miejskich przerostem ludnościowym.

Z optyki regionalnej należy pozostawić przede wszystkim myślenie w kategoriach wszystkich mieszkańców danego obszaru i ich realnego dostępu do usług publicznych. Nie jest ważne, w jakim województwie ktoś mieszka i jakie są w tym regionie wskaźniki jakości życia. Liczy się to, jaki jest realny dostęp mieszkańca Zgorzelca czy Bystrzycy Kłodzkiej do różnych typów usług.

Uprzywilejowanie mieszkańców Wrocławia pod tym względem zapewne nigdy się nie zmieni, ale aktywna polityka państwa powinna zmierzać do tego, by różnice między

dużymi stolicami regionów a ich peryferiami były możliwie mało dotkliwe. Osiągnąć to można jedynie, myśląc o mniejszych miastach, jako o punktach dostępu. Stąd – bez względu na to, jakie będą losy powiatów – należy myśleć o utrzymaniu, a być może także rozwinęciu, realnych funkcji obecnych miast powiatowych – podobnie zresztą jak miast na prawach powiatu, czyli w realiach Dolnego Śląska – dawnych miast wojewódzkich.

Dlaczego jednak o regionach trzeba myśleć inaczej niż dotąd? Reforma z 1998 r. zbudowała rusztowanie, którego trwałości nie warto porównywać z trwałością budynku, jaki stanowi sieć miejska. To rusztowanie miało wesprzeć trzy procesy: decentralizacji, recepcji środków europejskich i transformacji politycznej. Wszystkie trzy procesy do pewnego stopnia udały się, ale po dwudziestu latach jesteśmy w innym miejscu. Nie potrzebujemy już budowania silnych partii czy przygotowywania się do absorpcji środków unijnych. Decentralizacja wymaga przede wszystkim innego spojrzenia na rolę średnich i dużych miast. To, niestety, naszym władzom wojewódzkim nie wychodzi najlepiej.

Tymczasem paradygmat polityki regionalnej powinien uwzględniać fakt, że jej wyniki obywatele oceniają nie przez pryzmat zagregowanych danych statystycznych, ale realnej jakości i dostępności usług. To coś więcej niż polityka spójności, bo zakłada spojrzenie na miasta także z punktu widzenia ich pozycji w ukształtowanej historycznie sieci miejskiej. Tak rozumianej polityki miejskiej regiony albo nie uprawiają, albo uprawiają ją nieświadomie. W większości województw reprezentanci miast położonych peryferyjnie krytycznie oceniają centralizm samorządu regionalnego i lekceważenie optyki mniejszych ośrodków. Nakładają się na to animozje partyjne i personalne, obecne także w praktyce samorządu dolnośląskiego. Wzmacnia je polityczno-partyjna konstrukcja władz województwa.

Co więcej, pewne elementy sieci miast i realnych wzajemnych oddziaływań ulegają zerwaniu poprzez nadmierne przywiązanie do administracyjnych granic regionu. Nie ma w obecnych warunkach dobrych narzędzi koordynacji i współdziałania umożliwiających wykorzystanie związków między Wrocławiem a Brzegiem w województwie opolskim, czy między Głogowem a Zieloną Górą. Mówiąc żartobliwie, dzięki Unii Europejskiej łatwiej w niektórych przypadkach o współpracę transgraniczną niż transregionalną w obrębie organizmu państwowego RP.

Powodów, dla których można poważnie myśleć o nowej roli regionów, jest więcej. Po pierwsze, za chwilę zmieni się sposób i skala finansowania rozwoju. Większą niż dotąd rolę odegrają w nim najzamożniejsze samorządy miejskie. Będą one silniejszym niż dotąd partnerem dla władz województwa. To z nimi warto będzie rozmawiać o zmianie

formuły funkcjonowania powiatów, rozwiązaniach komunikacyjnych, rynku pracy itp. Co więcej, samorząd wojewódzki powinien dążyć do tego, by na poziomie regionów nie odtwarzać wzorców ogólnopolskiego centralizmu. Wrocław ma bardzo dużo cech „dolnośląskiej Warszawy”. Jego elity na taką uwagę reagują ostrzej niż warszawskie – krytykują słabą intelektualnie i ekonomicznie prowincję.

Po drugie, regiony zostały zbudowane jako pole eksploatacji dla ogólnopolskich partii politycznych. Przesądziła o tym zarówno konstrukcja ordynacji wyborczej z 1998 r., przenosząca model rywalizacji sejmowej na poziom województw, a następnie – niemal niedostrzeżone – ograniczenie liczby mandatów w województwach, utrudniające sejmikową reprezentację list niepowiązanych z ogólnopolskimi partiami politycznymi. Większość zmian w zarządzie województwa było pochodną konfliktów wewnątrzpartyjnych, a nie pojawiających się dylematów rozwojowych i sporów wokół konkretnych decyzji. Efektywność tego modelu władzy regionalnej będzie się wyczerpywać i warto poważnie myśleć o sejmiku raczej jako o reprezentacji interesów terytorialnych niż politycznych afiliacji.

Po trzecie, w regionach – na skutek błędów reformy – brakuje ważnych elementów rozwojowych, jak np. budowania potencjału akademickiego, a sporą rolę odgrywa zarządzanie szpitalami czy instytucjami kultury. Jeżeli osłabnie rola władz województwa, jako dystrybutora środków europejskich, nie będą one miały narzędzi polityki rozwojowej i staną się po prostu kolejnym szczeblem administracji zarządzającym swoimi instytucjami.

Grozi nam powrót do czasów I kadencji sejmików, kiedy to borykały się one raczej z problemem finansowania instytucji przekazanych na poziom regionów, a prof. Tomasz Grosse ostrzegał w swej znakomitej analizie przed ryzykiem sprowadzenia samorządu województw do roli ustrojowej atrapy.

W dyskusji z obrońcami *status quo* w samorządzie regionalnym warto położyć na stół kartę ostrzegającą przed postępującą marginalizacją i koncentrowaniem uwagi na strategiach przetrwania instytucjonalnego. Samorząd województw ma za sobą wielkie chwile. Jeżeli marszałek ma być nadal kimś ważnym, to nie powinien przejmować kompetencji wojewody, ale raczej znaleźć nową formułę działania, opartą o tworzenie prorozwojowych koalicji różnych podmiotów (samorządów miejskich, powiatowych, instytucji centralnych, szkół wyższych). Marszałek zarządzający szpitalami i wojewódzkimi

instytucjami kultury jest nam – delikatnie mówiąc – średnio potrzebny. Marszałek, jako lider – ale nie szef – samorządowców regionu, byłby pomysłem z nowej, jeszcze nierozpoczętej epoki.

Epoka miast-węzłów sieci

Sieć miejska nie może być traktowana jako proste hierarchiczne odwzorowanie podziału administracyjnego, ale jako lekko skategoryzowana, funkcjonalna struktura przestrzenna usług publicznych, debaty i synergii rozwojowej. Na czym polegają te nieco wytarte słowa opisujące aspekty owej sieci?

Jeżeli będziemy myśleć o miastach nie jako o wspólnotach czy jednostkach administracyjnych, ale jako o punktach dostępu do usług publicznych, to wówczas ich kategoryzacja na poziomie dostępności poszczególnych funkcji stanie się oczywista. Miasto, w którym jest szpital, różni się od tego, w którym są tylko przychodnie i gabinety lekarskie. Miasto, w którym jest wielowydziałowa uczelnia, kształcąca we wszystkich podstawowych kierunkach, różni się od tego, które ma tylko wyższą szkołę zawodową lub filię dużej uczelni o zasięgu ponadregionalnym.

Zróznicowanie funkcjonalne jest postawą kategoryzacji miast, ale ma w sobie coś, co odnosi się nie tylko do nich samych, ale także do okolicy. Badając spójność regionu, interesujemy się nie tym, do czego dostęp mają mieszkańcy Jeleniej Góry, ale tym, jak blisko własnego miejsca zamieszkania każdego z mieszkańców regionu jest szpital, żłobek, uczelnia oferująca kształcenie inżynierów itp. Co więcej, tak rozumiana sieć dostępu wymusza poważne myślenie o realiach komunikacyjnej dostępności i to tej, która zależy od jakości i funkcjonalności transportu publicznego.

W tym sensie wyposażenie instytucjonalne Wałbrzycha, Legnicy czy Jeleniej Góry, jako miast istotnych dla sporej części mieszkańców regionu, powinno czynić z tych miast ośrodki, w których dostępne są prawie wszystkie usługi publiczne, z wyjątkiem akademickiego szkolnictwa wyższego, wysoko wyspecjalizowanych usług medycznych itp. Jednak nawet w tej sferze można myśleć o korektach. Ukształtowany w czasach PRL model instytucji szkolnictwa wyższego nie tylko skupił najbardziej rozwinięte uczelnie w dużych metropoliach, ale praktycznie wprowadził monopol tych ośrodków. Nie wykształcił się przy tym wzorzec dobrych, regionalnie istotnych uczelni, które funkcjonowałyby w ośrodkach 100–200-tysięcznych. Kiedy okazało się, że rolę tę mogłyby wziąć na siebie uczelnie niepubliczne, stworzono im bezpłatną konkurencję w postaci państwowych wyższych szkół zawodowych. Wraz z niżem demograficznym

doprowadziło to do sytuacji, w której dobre uczelnie niepubliczne mogły przetrwać tylko w dużych ośrodkach akademickich. W związku z tym szansa na stworzenie szerszej niż ściśle zawodowa oferty szkolnictwa wyższego w miastach niebędących metropoliami została zmarnowana.

W tej chwili już się to nie uda. Można natomiast myśleć o instytucjach, które nie ucząc studentów, byłyby intelektualnymi centrami subregionów. To jest realne pole innowacji społecznej, które można zagospodarować poprzez świadome działanie władz centralnych, uzgodnione z władzami regionalnymi. Oznacza to zarówno zbudowanie instytucji elitotwórczych, zatrzymanie odpływu zdolnych ludzi do największych ośrodków, jak i stworzenie władzom lokalnym partnera w tworzeniu strategii rozwoju. Dwadzieścia etatów tego typu w Warszawie czy Wrocławiu to sprawa niewidoczna, w Wałbrzychu, Legnicy czy Bolesławcu – istotna. Co więcej, utrata statusu wojewódzkiego w przypadku tych dwóch pierwszych miast oznaczała nie tyle – na co zwracano uwagę – problemy gospodarcze, ile właśnie przyspieszenie procesu słabnięcia lokalnych elit, mediów, lokalnej polityki. Tego wszystkiego, co szef Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Witold Idczak, nazwał kiedyś metaforycznie „grubością węzła władzy”. Miasto, którego oddziaływanie kończy się na okolicznym powiecie, będzie z natury rzeczy ulegało prowincjonalizacji. I pierwsze, co zaniknie, to elity i ich aspiracje.

Ci, którzy to rozumieją, z uporem godnym lepszej sprawy wracają do idei korekt podziału administracyjnego. Chcieliby ponownie usiąść do mapy. Tymczasem rewizja funkcji miast nie wymaga żadnych zmian tego typu. Podział można zostawić, osłabiając jego znaczenie jako sztywnej ramy rozwojowej. Wystarczy uznać – co w wielu sprawach jest oczywiste – że funkcjonalny zasięg Wałbrzycha czy Legnicy sięga dalej niż granice podmiejskich powiatów. Podobnie zresztą jak metropolitalne oddziaływanie Wrocławia sięga daleko poza granice województwa.

Kluczem jest rozumienie prawa do miasta w sposób zasadniczo odmienny od obecnego – bez przeciwstawiania miejskości wiejskości, bez utożsamiania obywateli miasta z osobami, które rozliczają PIT. Miasto powinno być traktowane jako punkt dostępu, którego oferta kierowana jest do mieszkańców całego otoczenia. W przypadku usług podstawowych – do mieszkańców powiatu, którego jest stolicą, lub powiatu „obwarzankowego”. W przypadku funkcji występujących rzadziej, jak np. szkoły wyższe, teatr, filharmonia, niektóre świadczenia medyczne – do mieszkańców subregionu. Co więcej, ponieważ istnienie tych funkcji sprzyja rozwojowi szerszej oferty gastronomicznej,

transportowej czy w zakresie czasu wolnego, należy traktować te ośrodki jako naturalne miejsca, które realizują szersze, kulturowe aspekty prawa do miasta.

Praktyczna realizacja tego prawa powinna zakładać zmiany ustroju politycznego i zasad udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z PIT. Nie ma bowiem żadnej kampanii bardziej godzącej w istotę powszechnego prawa do miasta, niż tworzenie zachęt do rozliczania PIT na terenie danego ośrodka. Nie ma nic bardziej zniechęcającego dla oceny relacji miasta i otoczenia niż skutki konfliktów między władzami powiatu a samorządem miejskim. Obecny sposób kształtowania władz powiatu warto zmienić na taki, w którym radę wybierać będą rady gmin i miast wchodzących w jego skład, w którym starosta będzie przede wszystkim strażnikiem prawa dostępu do usług lokalnych dla mieszkańców całego obszaru, a nie podmiotem realizującym konkretne zadania z budżetem, który często na to nie pozwala. Taka zmiana czy też korekta funkcjonowania samorządu powiatowego, która odbierze mu silną podmiotowość polityczną, może też pomóc rozwiązać problem powiatów „obwarzankowych” i ich kooperacji z miastami na prawach powiatu, leżącymi w ich centrum. Bez większych problemów można uznać istnienie w takich powiatach rady pracującej w podwójnym trybie – z udziałem reprezentacji miasta centralnego lub bez niej.

Można sobie wyobrazić, że w niewielkiej części spraw rada powiatu legnickiego rozważałaby sprawy, w których współpraca z Legnicą nie ma znaczenia. W większości obradowałaby jednak wspólnie z przedstawicielami rady Legnicy, a może nawet – biorąc pod uwagę relacje ludnościowe – po prostu z całą radą.

Takiej korekcie powiatowej powinna towarzyszyć korekta na poziomie regionu i metropolii, tworzącej podstawy więzi o charakterze subregionalnym i koegzystencji między stolicą województwa i jej dwoma kręgami oddziaływania – aglomeracyjnym i regionalnym. Pierwszy wyznaczają przede wszystkim funkcjonalne relacje związane z rynkiem pracy, drugi – granice administracyjne, zawsze do pewnego stopnia sztuczne. Ta druga przestrzeń, to przede wszystkim pole negocjacji ról poszczególnych ośrodków, a także wizji wspólnego rozwoju.

Dziś metropolitalny Wrocław to przede wszystkim hegemon na swoim terenie, okazujący swą wyższość mniejszym miastom. Metropolitalność to jednak nie tylko pozycja w regionie, ale także – a w perspektywie przede wszystkim – pozycja na mapie kraju. W tej wizji metropolia to partner stolicy w tworzeniu wizji rozwoju kraju, to gracz o innej skali – nie tylko w wymiarze, jaki określa miejski samorząd, ale także w tym, który kształtowany jest biznesem, instytucjami akademickimi czy instytucjami kultury.

W wizji, którą tu zarysowałem, nie chodzi o znoszenie regionów, ale o zmianę zasad kształtowania sieci miejskiej i kategoryzacji polskich miast. O media publiczne i lokalizację prestiżowych instytucji finansowanych z budżetu państwa lub wspieranych przez województwo. O nową politykę miejską rządu, która musi mieć fundament nie w arbitralnej decyzji jakiegoś wysokiego urzędnika państwowego, lecz w pewnej postawie elit opiniotwórczych. Muszą jej chcieć elity Wrocławia, Katowic, Poznania, a także miast średniej wielkości. Muszą dostrzec w niej swą szansę kręgi opiniotwórcze w Wałbrzychu i Legnicy, w Jeleniej Górze, Świdnicy i Głogowie.

Nie da się budować kolejnych reform administracyjnych i kolejnych polityk rozwojowych na wizjach tworzonych w Warszawie. To nie jest tak, że kilka tysięcy – najlepszych nawet – urzędników i ekspertów może mieć dobry pomysł na blisko 40-milionowe państwo. Wiedza, energia i sprawczość leży w tych kilkudziesięciu dużych i średnich miastach oraz powiązanych z nimi obszarach. Nie można myśleć ciągle XX-wiecznym porządkiem odgórnie tworzonej administracji, z podzielonymi ściśle przy pomocy granic województw, powiatów i gmin obszarami odpowiedzialności. Rozwój wymaga przeniesienia się do świata sieci miast. Nie tylko tych globalnych, europejskich, ale także tych, których stan wyznacza jakość życia większości mieszkańców kraju.

Rafał Matyja – politolog, publicysta, profesor Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Stały współpracownik „Nowej Konfederacji” i „Tygodnika Powszechnego”. Ostatnio opublikował „Wyjście awaryjne. O zmianie wyobraźni politycznej” (Karakter, 2018).