

Drodzy Czytelnicy.

Poniższym tekstem profesora Grzegorza Gorzelaka inicjujemy cykl esejów (meta)naukowych Jego autorstwa na naszych łamach. Zasadniczą problematykę rozważań wyznaczają cztery merytoryczne zagadnienia przywołane w stałym tytule, każda odsłona cyklu będzie zaś poświęcona odrębnemu wątkowi.

PRZESTRZEŃ – GOSPODARKA – SPOŁECZEŃSTWO – POLITYKA (I)

Grzegorz GORZELAK

Uniwersytet Warszawski

Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG

e-mail: g.gorzalak@uw.edu.pl

ORCID: 0000-0001-5605-8314

MEANDRY POLSKIEJ DOKTRYNY POLITYKI PRZESTRZENNEJ I REGIONALNEJ

Meanders of Polish regional and spatial policies

Polska polityka regionalna i przestrzenna (nie dzielę włosa na czworo i nie analizuję różnic między nimi, choć oczywiście nie są to polityki tożsame) w ciągu swojej 100-letniej historii przeżywała często *dramatyczne* zwroty, „meandrując” między orientacjami racjonalnymi i utopijnymi. Prześledźmy w skrócie te ścieżki.

1. OKRES MIĘDZYWOJENNY

Odzyskanie niepodległości w 1918 r. postawiło przed krajem ogromne wyzwanie scalenia terytoriów, które przez ponad 120 lat były podporządkowane odmiennym systemom ekonomicznym, politycznym i prawno-instytucjonalnym. Wyzwaniu temu II RP sprostała w wysokim stopniu, choć ostatecznie kroki w unifikacji prawa i procedur zostały przeprowadzone dopiero w latach 1930.

Decyzję o budowie dużego portu morskiego we wsi Gdynia rząd polski podjął zimą 1920 r., w środku wojny polsko-bolszewickiej (1919–1920). Pierwszy duży pełnomorski statek przybył 13 sierpnia 1923 r. Polska uzyskała bezpieczny, bezpośredni dostęp do szlaków morskich, a jej układ urbanistyczny wzbogacił się o nowoczesne miasto.

Po Wielkim Kryzysie rząd – dzięki inicjatywie wicepremiera E. Kwiatkowskiego – przystąpił do budowy Centralnego Okręgu Przemysłowego. COP był bardzo nowoczesnym – nawet dziś – pro-

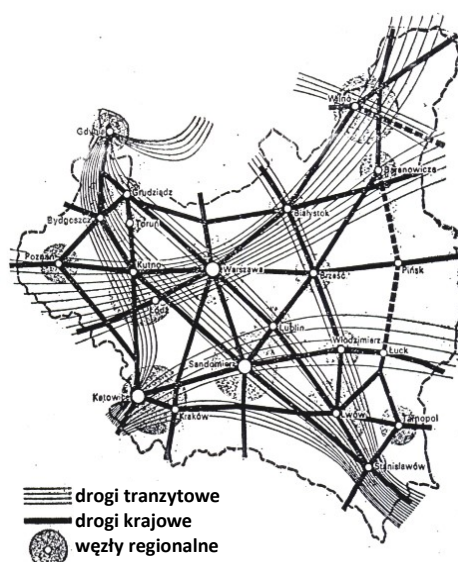
gramem rozwoju regionalnego. Był kompleksowy, integrując ekonomiczne, społeczne, finansowe i instytucjonalne aspekty rozwoju regionalnego. Choć w wschodniej części przedwojennej Polski istniały znacznie uboższe regiony, nie były one celem polityki regionalnej państwa, ponieważ region COP został wybrany ze względu na ogólnonarodowe przesłanki, a nie potrzeby poszczególnych regionów, mimo znacznych różnic w poziomie rozwoju (Polski A, B i C). To podejście w pewnym sensie powróciło do naszej doktryny przestrzenno-regionalnej w postaci koncepcji koncentracji i dyfuzji.



Ryc. 1. Obszary objęte planowaniem regionalnym w 1938.

Objaśnienia: 1-11 – obszary planów regionalnych,
A – obszary studiów ogólnych,
B – obszary studiów szczegółowych,
C – studia dla terenów COP

Źródło: A. Böhm, 2009, Zarys początków współczesnego planowania przestrzennego na terenach górskich, *Architektura*, 2/A-2009, s. 23



Ryc. 2. Układ kierunkowy (1938 rok)

Źródło: B. Malisz (red.), 1978, 40 lat planowania struktury przestrzennej Polski, *Studia KPZK PAN*, t. LXIV, PWN, Warszawa

Warto też przypomnieć, że przed wojną powstał system planowania regionalnego, na który składało się 10 biur regionalnych (ryc. 1), a także pojawiła się pierwsza koncepcja tzw. planu kierunkowego, wskazująca na główne funkcjonalne powiązania wewnętrzne i zewnętrzne (ryc. 2). Było to zbieżne z ujęciami *Warszawy funkcjonalnej* – koncepcji autorstwa S. Syrkusa i J. Chmielewskiego, która znalazła uznanie w skali międzynarodowej podczas londyńskiego Kongresu Nowoczesnej Architektury w 1934 r. Koncepcja rozwoju aglomeracji Warszawy z 1972 r. nawiązywała do tego ujęcia. Polska była jednym z prekursorów planowania regionalnego i państwowej polityki regionalnej.

2. OKRES PRL

2.1. W okresie odbudowy (Plan Trzyletni) problematyka przestrzenna była wtórna względem wielkich wyzwań: uruchomienia przemysłu, integracji Ziemi Odzyskanych, odbudowy zniszczonych miast. W 1947 r. opracowano studium planu przestrzennego zagospodarowania kraju, będące ówczesnie w skali międzynarodowej jedną z nowocześniejszych perspektyw zmian struktury przestrzennej (ryc. 3). Był to dokument pokazujący etapy (faza odbudowy – faza uprzemysłowienia – faza urbanizacji) zmian w układzie przemysł – rolnictwo – usługi / urbanizacja, co korzystnie

odróżniało go od późniejszych „krajowych planów przestrzennych”, które z reguły prezentowały jedynie stany docelowe, bez próby wskazania ścieżek i etapów dojścia do nich. Jak widać z porównania ryc. 2 i 3, widoczna jest kontynuacja w podejściu, w znacznej mierze wynikająca z ciągłości personalnej zespołów opracowujących obydwie koncepcje.



Ryc. 3. Układ kierunkowy (1947 rok)
Źródło: *Studium planu krajowego*, 1947

2.2. Plan 6-letni (1950–1955) był formułowany i realizowany według doktryny radzieckiej, w myśl której forsowna industrializacja (przy primacie sektora A – produkcji środków produkcji nad B – produkcją środków spożycia) była wprowadzana w życie zgodnie z zasadą równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych. Plan 6-letni, jak wiadomo, nie został wykonany, ale stopień jego niewykonania był większy we wschodniej, słabiej rozwiniętej części kraju. Nawet więc w warunkach omnipotentnego państwa, które było decydem, wykonawcą, stroną finansującą i kontrolerem dokonań, opór materii instytucjonalnej, społecznej i gospodarczej słabo rozwiniętych regionów okazał się zbyt duży. Co więcej, uchwała podjęta przez Prezydium Rządu w 1953 r. o deglomeracji Górnego Śląska nigdy – do końca PRL – nie była wykonywana. Różnicowanie polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej postępowało – szybciej rozwijały się miasta i okręgi przemysłowe, wolniej obszary wiejskie. Było to zapoczątkowanie stałej tendencji do rozbieżności między doktryną przestrzenną / regionalną a rzeczywistymi procesami zachodzącymi w układach terytorialnych.

2.3. Przełom październikowy 1956 r. zmienił doktrynę przestrzenną – „równomierne” zostało zastąpione przez „racjonalne” rozmieszczenie sił wytwórczych. Termin ten nie uzyskał jednak żadnej operacjonalizacji i pozostał pustym hasłem niewypełnionym treścią – chyba że za ową „racjonalność” uznamy drugi etap forsownej industrializacji polegającej na podejmowaniu „wielkich budów socjalizmu” w sektorach wydobywczych (Turossów, Konin, Tarnobrzeg, Legnica) i ciężkiej chemii (Płock, Puławy, Włocławek, Police). Wiele z tych budów było podejmowanych poza planem przestrzennym (w istocie takowego nie było), a ich skutki terytorialne ograniczały się do szybko rozwijanych się rejonów uprzemysławianych (ich badaniom poświęcił się powołany w 1961 r. komitet PAN o niekwestionowanym dorobku naukowym). Skutki te po latach zostały uznane za „ułomną

urbanizację¹, będącą immanentną cechą gospodarki planowej w wydaniu właściwym dla bloku radzieckiego.

2.4. W latach 1960. podjęto także próby aktywizacji regionów słabo rozwiniętych, czego skutkiem było lokowanie zakładów przemysłowych we wschodniej części kraju, nie zawsze wystarczająco do tego przygotowanych m.in. ze względu na kwalifikacje, a nawet na dostępność surowca (np. do cukrowni Łapy dowożono buraki z Wielkopolski). Podjęta pod koniec lat 1960. próba deglomeracji Warszawy okazała się zupełnie nieskuteczna.

2.5. W latach 1970. sformułowano doktrynę „umiarkowanej koncentracji policentrycznej”, której wpływ na procesy przestrzenne był niewielki w obliczu woluntaryzmu kształtującego branżową i przestrzenną strukturę inwestycji (np. Huta Katowice została zbudowana poza *Planem Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* opracowanym w 1973 r.). Jej jedynym efektem była zmiana terytorialnej organizacji kraju (utworzenie 49 województw i likwidacja powiatów), jednak istota tej zmiany była polityczna (zwiększenie centralizacji władzy), a konsekwencją często nieracjonalne inwestycje publiczne w nowych stolicach wojewódzkich kosztem miast największych².

2.6. Okres stagnacji lat 1980. to mozolne odbudowywanie struktur przedkryzysowych, tak w układzie branżowo-gałęziowym, jak i terytorialnym. Na odnotowanie zasługuje jakościowy postęp w badaniach przestrzennych uzyskany dzięki wielkiemu przedsięwzięciu badawczemu *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski* podjętym w KPZK PAN z inicjatywy A. Kuklińskiego w latach 1981–1983. Niejako pokłosiem *Diagnozy* była dyskusja prowadzona w 1984 r. nad założeniami kolejnego krajowego planu przestrzennego, w której wyraźnie zarysowały się dwa stanowiska nt. pożądanej doktryny polityki przestrzennej i regionalnej, opowiadające się za dwoma biegunami dylematu „równość czy wydajność”³.

3. POLSKA ODRODZONA

3.1. W pierwszym etapie transformacji intensywne kompleksowe reformy strukturalne początku lat 1990. nie pozostawiły miejsca na problematykę przestrzenną, choć przywrócenie samorządności lokalnej w 1990 r. miało istotne znaczenie dla procesów rozwoju układów terytorialnych (prace nad zmianą struktur wojewódzkich, przerwane z powodu upadku rządu w 1993 r., musiały zostać odłożone do 1998 r.).

3.2. W połowie lat 1990. podjęto zinstytucjonalizowaną refleksję nad polityką przestrzennego zagospodarowania kraju (ryc. 4). *Koncepcja* tej polityki, przygotowana przez zespół pod kierunkiem J. Kołodziejskiego (oficjalnie przyjęta i opublikowana dopiero w 2001 r.⁴) jednoznacznie opowiedziała się za prymatem utrzymania wysokiego, stałego tempa wzrostu, nawet kosztem (przejściowego) zwiększenia różnic międzyregionalnych. Było to przełom w myśleniu o polityce

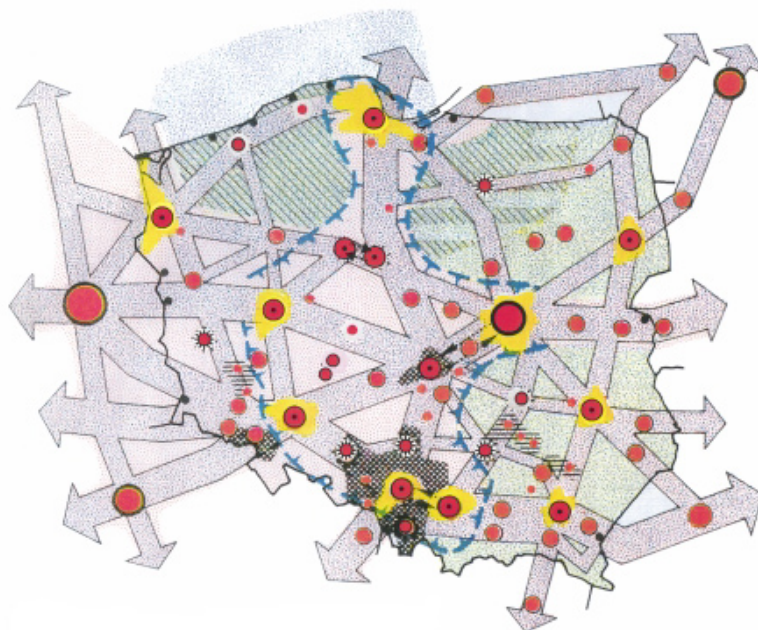
¹ B. Jałowiecki, 1982, Strategia uprzemysłowienia a proces urbanizacji, *Biuletyn KPZK PAN*, Warszawa.

² Jak słusznie mawiał prof. Antoni Kukliński, plan ten nadawał się jedynie do dekorowania gabinetów oficjeli ładnymi kolorowymi mapami i planszami.

³ Podczas dyskusji prowadzonej w Komisji Planowania nad tymi założeniami pozwoliłem sobie wyrazić sprzeciw wobec wypowiedzi prof. Kazimierza Dziewońskiego (według którego polityka regionalna powinna być prowadzona w celu wyrównywania różnic międzyregionalnych), twierdząc, że po załamaniu gospodarczym 1978–1982 powinniśmy wzmacniać najbardziej efektywne ogniwa układu funkcjonalno-przestrzennego kraju. Prof. Dziewoński zaczął na mnie krzyżeć, na co prof. Bronisław Malisz powiedział: „Kaziu, nie denerwuj się, bo ci zaszkodzi”. To powiedzenie stało się jednym z zawołań w zespole EUROREG-u.

⁴ Był to godny uznania przykład kontynuacji myślenia strategicznego: reformatorski rząd Jerzego Buzka zaakceptował dokument przygotowany przez poprzednią ekipę polityczną.

regionalnej i przestrzennej, do dokonania go istotnie przyczynili się przedstawiciele EUROREG-u: A. Kukliński, B. Jałowiecki i piszący te słowa. Sformułowano także pojęcie „równoważenia rozwoju” zamiast dążenia do (nieosiągalnego) „rozwoju zrównoważonego” oraz wprowadzono pojęcie „europoli”, czyli miast, które powinny być „lokomotywami” rozwoju i podejmować współpracę międzynarodową. Jednym z założeń owej *Koncepcji* była teza autorstwa J. Kołodziejskiego o „zwornikowym położeniu Polski” w przestrzeni europejskiej, prowadząca do uznania tranzytu za priorytet w budowaniu sieci powiązań komunikacyjnych. Podobnie jak poprzednie dokumenty, *Koncepcja* nie stała się istotną podstawą do działań władz rządowych.



Ryc. 4. Synteza *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (1995–1997)*

Źródło: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/>

3.3. Prymat celu wzrostu nad wyrównywaniem różnic międzyregionalnych został utrzymany w *Zaktualizowanej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*⁵ z 2005 r. przygotowanej przez zespół pod moim kierunkiem w ramach CUP. Na mocy ustawy z 2003 r. wyznaczono w niej 9 obszarów metropolitalnych oraz 3 takie obszary kształtujące się w Polsce Wschodniej – ich powołanie było wynikiem ogromnej presji politycznej wynikającej z powszechnej, lecz zupełnie nieuzasadnionej wiary, że zapis w dokumencie ma moc sprawczą. Ustalono, że sieci transportowe powinny w pierwszym rzędzie zapewnić wzajemne połączenia obszarów metropolitalnych oraz ośrodków metropolitalnych z ich zapleczem regionalnym, a dopiero w dalszej kolejności usprawnić połączenia tranzytowe przez Polskę. Przyjęto także funkcjonalne, a nie konwergencyjne rozumienie spójności terytorialnej, oznaczające, iż „spójność” nie oznacza „wyrównywania”, ale zapewnienie przestrzennej organizacji ułatwiającej uzyskanie spójności gospodarczej i społecznej⁶.

⁵ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C8D673D62E6D8EF9C12570AD00418FDE/\\$file/4-%20koncepcja.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C8D673D62E6D8EF9C12570AD00418FDE/$file/4-%20koncepcja.pdf).

⁶ To nowe rozumienie „spójności” znalazło się w stanowisku polskiego rządu w *Green paper on territorial cohesion* i w pewnej mierze kształtowało nowe ujęcia spójności terytorialnej – terminu, który przez długi okres był traktowany nawet w samej DG Regio Komisji Europejskiej jak „biały słoń” (zob. G. Gorzelak, 2009, Polish Perspective – Green Paper on Territorial Cohesion: Turning Territorial Diversity into Strength, *Regions: Territorial Cohesion in Europe*, 276, 15–17).

3.4. Ponieważ dokument ten nie został zaakceptowany przez następny rząd⁷, przystąpiono do opracowania nowej, znacznie szerszej *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*⁸, która została przyjęta w 2012 r. W znacznej części utrzymała ona zasady i priorytety ustalone w poprzednim dokumencie, przedstawiając je w bardziej szczegółowej i bogato udokumentowany sposób. Jak wiadomo, dokument ten został niedawno uznany przez obecny rząd za nieistniejący.

3.5. *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* – przedstawiona w 2011 r. – wprowadziła doktrynę „polaryzacji i dyfuzji” (niestety nie użyto „łagodniejszej” formuły „koncentracji i dyfuzji”, którą wielokrotnie sugerowałem M. Boniemu, kierownikowi tego przedsięwzięcia), zgodnie z którą polityka regionalna powinna wspierać obszary metropolitalne, a także wzmacniać procesy rozprzestrzeniania się rozwoju z tych obszarów do ich otoczenia. Doktryna ta w 2013 r. została osłabiona przez wskazanie na potrzebę wspierania rozwoju mniejszych miast oraz obszarów wiejskich, została więc w istocie rozmyta.

3.6. Obecny rząd w 2015 r. zerwał z poprzednimi koncepcjami i *explicite* powrócił do dążenia do wyrównywania różnic międzyregionalnych, ze szczególnym naciskiem na obszary słabiej rozwinięte, a ostatnio także na małe i średnie miasta⁹. Choć obszary metropolitalne są dalej uznawane za istotne elementy przestrzennej struktury funkcjonalnej kraju, to za najważniejsze uznaje się ich wzajemne powiązania materialne, a nie współcześnie uważane za istotę procesów rozwoju powiązania informacyjno-decyzyjne, na co wskazuje M. Castells w swojej koncepcji „przestrzeni przepływów” zastępującej „przestrzeń miejsc”.

4. PODSUMOWANIE

Chciałoby się powiedzieć, że polska polityka regionalna i przestrzenna zatoczyła koło... W istocie zatoczyła ona ich kilka:

- od do dziś nowoczesnego ujęcia polegającego na szukaniu najlepszego miejsca do rozwiązania problemu ogólnokrajowego (Gdynia, COP), przy jednoczesnym intelektualnie aktywnym planowaniu regionalnym,
- przez prostą doktrynę „równomiernego” rozmieszczenia działalności gospodarczej, zastąpionej przez mętłą zasadę ich rozmieszczenia „racjonalnego”,
- dalej przez aktywizację regionów słabo rozwiniętych i deglomerację Warszawy (a wcześniej Śląska),
- do powrotu do ujęć ogólnokrajowych, zakładających prymat stabilnego wzrostu gospodarczego, którego najważniejszymi ogniwami są układy metropolitalne, z których rozwój może się rozprzestrzeniać,
- i w końcu wracając do rozwoju równomiernego, przyjętego jako zasada w 2015 r.

Czy są jakieś wspólne zjawiska w tej ponad stuletniej tradycji polskiej polityki regionalnej i przestrzennej? Tak, są nimi bierność i nieskuteczność.

⁷ Został on skierowany do sejmu we wrześniu 2005 r. jako „projekt”, co nie wymagało nawet jego wycofania po zmianie władzy. Znamienna dla rodzącej się nowej „kultury” politycznej była moja rozmowa z ówczesnym wiceministrem rozwoju regionalnego, który najpierw stwierdził, że dokument mu się nie podobna, a następnie przyznał, że go nie czytał.

⁸ http://www.wzs.wzp.pl/sites/default/files/files/19683/89272000_1412985316_Koncepcja_Przestrzennego_Zagospodarowania_Kraju_2030.pdf.

⁹ Jednocześnie ujęła to ówczesna premier Beata Szydło mówiąc w czerwcu 2018 r. podczas wystąpienia w Starachowicach: „Polska rozwija się, będzie się rozwijała mamy nadzieję coraz szybciej. Naszym celem jest to, by rozwijała się równomiernie, żeby każdy region miał swoje szanse. Od władz lokalnych w dużym stopniu zależy, jak te szanse są wykorzystywane. Ale nie może być tak, że tylko wybrane duże ośrodki mają swoją szansę na rozwój, a te mniejsze spychane są zupełnie na peryferie” (cyt. za PAP).

Bierność polega na tym, założenia polityki przestrzennej czy regionalnej były realizowane tylko wtedy, gdy były zbieżne z inwestycyjnymi założeniami państwa, nieskuteczność zaś na tym, że większość procesów realnie zachodzących w przestrzeni kraju i jego regionach nie była wynikiem założeń tych polityk, a była rezultatem procesów spontanicznych i żywiołowych lub decyzji rządowych podejmowanych wbrew, a w najlepszym przypadku obok sformułowanych doktryn przestrzennych czy regionalnych.

Nawet dość wydawałoby się oczywiste polityki branżowe mające bezpośrednie związki z przestrzenią – jak np. polityka transportowa – były i są realizowane szczególnie nieskutecznie, że wystarczy wskazać na absurdalną kolejność budowy autostrad: zamiast zaczynać ich budowę w wielkich miastach, wyprowadzając z nich ruch, a dopiero w drugiej kolejności konstruować je w „szczerym polu”, z uporem przyjmowano kolejność odwrotną, czego jaskrawym przykładem jest kończenie budowy autostrady A2 na najbardziej potrzebnym odcinku czyli tunelu pod Ursynowem (zamiast od niego budowę tę zacząć).

Powstaje w tym miejscu pytanie jakie są przyczyny bardzo ograniczonej skuteczności polityki przestrzennej i regionalnej. Powodów jest kilka.

Po pierwsze, jako polityka „polityczna” jest zawsze uwikłana w procesy czysto polityczne, i rzadko kolejne ekipy utrzymują strategiczne wybory tych polityk, mających ze swojej istoty długie horyzonty czasowe. Czasem polityka ta służy „kupowaniu głosów” wyborców.

Po drugie, w gospodarce rynkowej państwo ma ograniczone możliwości bezpośredniego oddziaływania na procesy gospodarcze, a instrumenty pośrednie mają z reguły niewielki wpływ na zachowania niezależnych podmiotów gospodarczych – tym bardziej, że są one poddane wielorakim wpływom, tak krajowym jak i zagranicznym.

Po trzecie, procesy przestrzenne – jak mawiał wspomniany już J. Kołodziejski – są „wolnozmiennie” (dosadniej wyrażał to F. Braudel, mówiąc o procesach „długiego trwania”), a więc wpływ na nie mogą mieć tylko konsekwentnie wprowadzane oddziaływania długotrwałe, co w przypadku „meandrowania” polityki nie może mieć miejsca.

I po czwarte, opór materii społecznej, gospodarczej, kulturowej w przypadku regionów opóźnionych w rozwoju, których wzrost gospodarczy polityka regionalna stara się stymulować, jest tak silny, że oddziaływania te są najmniej skuteczne. Zagadnieniu temu poświęcę swój następny esej.