

Metropolitalne funkcje Krakowa a nowy podział regionalny Polski

Przed ponad pół wiekiem – w roku 1930 – nakładem Izby Przemysłowo-Handlowej w Krakowie ukazał się obszerny tom pt. *Kraków stolicą kresów południowo-zachodnich. Studia nad nowym podziałem administracyjnym państwa*. Tom ten był odpowiedzią krakowskich środowisk naukowych i gospodarczych na rozpisaną wówczas przez rząd ankietę w sprawie zmian podziału administracyjnego Polski. Redaktor naukowy wspomnianej książki Kazimierz Władysław Kumaniecki – profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego – podkreślał we wstępie nie tylko konieczność bezwzględnego utrzymania trójstopniowego podziału administracyjnego państwa, ale i potrzebę regionalizacji w oparciu o względy: gospodarcze (regionalizm gospodarczy), komunikacyjne (komunikacja kolejowa, automobilowa, lotnicza, wodna), strategiczne (względy graniczne i przemysł wojenny), prawno-samorządowe, narodowościowe (państwowe polityka wobec mniejszości narodowych), wyznaniowe, kulturalne (zasięgi szkolne), podkreślał także konieczność uwzględnienia stosunków istniejących (nie należy zmieniać dla zmian samych) i przełamania w procesie regionalizacji kordonów zaborczych¹. Wynikiem prac zespołu profesora Kumanieckiego była nie tylko kompetentna, interdyscyplinarna analiza nowego podziału administracyjnego państwa, ale i czytelna koncepcja stworzenia w Krakowie – podobnie jak w kilku innych ośrodkach – silnego centrum regionalnego. Omawianą książkę uznać należy za ostatnią nowoczesną koncepcję rozwoju Krakowa w oparciu o siłę jego funkcji metropolitalnych oraz policentrycznej tradycji polskiej sieci osadniczej.

Pozbawienie Krakowa na długie dziesięciolecia suwerenności ustrojowej i gospodarczej oraz lansowany przez władzę komunistyczną wulgarny centralizm, którego ostatecznym etapem była reforma administracyjna roku 1975, przekreśliły na długo nie tylko możliwości rozwoju metropolitalnego Krakowa, Poznania, Wro-

¹ K. W. Kumaniecki, *Uwagi o podziale administracyjnym państwa*, w: *Kraków stolicą kresów południowo-zachodnich. Studia nad nowym podziałem administracyjnym państwa*, Kraków 1930, s. 2.

ławia czy Gdańska, ale i możliwości prowadzenia badań w duchu prac zespołu profesora Kumanieckiego z roku 1930. W wydanej ostatnio książce pt. *Kraków – prowincja czy metropolia?* pisałem szerzej o zapóźnieniu metodologicznym polskich studiów nad rozwojem miast, jak i o skutkach zwycięstwa monocentryzmu nad mającym w Polsce długą historyczną tradycję policentrystycznym modelem rozwoju państwa².

Podjęta w styczniu 1997 roku wspólnie z Januszem Sepiołem, dyrektorem Wydziału Polityki Regionalnej i Przestrzennej Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, próba analizy funkcji metropolitalnych Krakowa nie jest bezpośrednim nawiązaniem do zapomnianych studiów i koncepcji z okresu międzywojennego; przede wszystkim winna stanowić impuls metodologiczny mający na celu zarówno określenie potencjału i zasięgu aktualnego oddziaływania Krakowa, jak i wskazanie jego najważniejszych kierunków rozwojowych. Szczególnym zadaniem było przy tym wydobyć tych aspektów funkcjonowania Krakowa, które stanowią jego strategiczny potencjał, a są dzisiaj nierzadko lekceważone i nie doceniane.

Przeprowadzony pod takim właśnie kątem projekt miał na celu analizę metropolitalnego potencjału Krakowa ze szczególnym uwzględnieniem tych funkcji, które – w moim przekonaniu – stanowią o przyszłym rozwoju miasta i regionu. Projekt „Metropolitalne funkcje Krakowa” realizowano w roku 1997 poprzez cykl problemowych seminariów, do udziału w których zaproszono szerokie i reprezentatywne grono ekspertów – teoretyków i praktyków. Zgromadzenie tak dużego, kompetentnego i reprezentującego różne obszary funkcjonowania krakowskiej metropolii gremium jest wartością sama w sobie.

Ważnym aspektem projektu było wykorzystanie partnerskiej współpracy pomiędzy województwem krakowskim a Nadrenią-Westfalią. Udział niemieckich ekspertów w naszych seminariach pozwolił nie tylko na ważne porównania, ale może przede wszystkim dał możliwość sięgnięcia do doświadczeń jednego z najciekawszych regionów Europy, który w ostatnich dwóch dekadach przeżył głęboką restrukturyzację. Przejście tego tradycyjnego centrum przemysłu ciężkiego do nowego modelu ekonomicznego, opartego dziś w dużej mierze na sferze wysokozaawansowanych usług, jest dla Krakowa ważną wskazówką, również metodologiczną. Za szczególnie istotną uważam osobiście naszą wspólną dyskusję nad współczesną rolą dziedzin do niedawna uznawanych w Polsce z powodów doktrynalnych za sektor „nieprodukcyjny”, jak np. nauka, kultura czy rynek mediów. W tej kwestii trudny do przecenienia jest dla Krakowa przykład Kolonii – starej nadreńskiej metropolii, wypełniającej wiele funkcji wyższego rzędu. One właśnie, a nie tradycyjnie rozumiana industrializacja, decydują o miejscu i pozycji gospodarczej Kolonii na mapie Niemiec i Europy.

² J. Purchla, *Kraków – prowincja czy metropolia?*, Kraków 1996.

Doświadczenie niemieckie jasno wskazuje również na konieczność zróżnicowania funkcji wypełnianych przez największe ośrodki miejskie w państwie. Niemiecka tradycja policentrycznego układu sieci osadniczej jest może najlepszą odpowiedzią dla zwolenników centralizmu, którego symbolem stała się w Polsce po roku 1945 Warszawa. Wzajemne relacje pomiędzy Berlinem, Hamburgiem, Düsseldorfem, Kolonią, Frankfurtem, Dreznem, Lipskiem, Monachium czy Stuttgartem dobrze ilustrują zalety komplementarności funkcji poszczególnych ośrodków, jak i zjawisko nieuniknionej konkurencji największych metropolii, zarówno w wymiarze narodowym, jak i ponadnarodowym.

Przykład niemiecki jest ważny także w kontekście niedoceniań roli wielkich miast w Polsce. Na tym też polega paradoks zmiany, jaka nastąpiła w naszym kraju po roku 1989. Wielkie miasta są bowiem z jednej strony lokomotywami naszej transformacji, z drugiej zaś pierwszymi ofiarami popełnionych w jej trakcie błędów systemowych, w tym legislacyjnych. Tragiczne dla największych polskich miast skutki ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy kompetencyjnej z roku 1990 czy kompromitująca, trwająca już prawie dziesięć lat dyskusja wokół ustroju Warszawy to tylko przykłady marnotrawienia sporej części ekonomicznego potencjału naszych metropolii przez państwo. Błędy legislacyjne są przy tym nie tylko efektem zwykłej ignorancji części naszej klasy politycznej, ale przede wszystkim efektem braku szerszej świadomości natury współczesnych procesów cywilizacyjnych i roli wielkich centrów globalnych we współczesnym rozwoju gospodarczym. Lekceważenie roli metropolii, również we wroście ich regionalnych stref ekonomicznych, jest dziś w Polsce ciągle jeszcze pogłębiane przez dyktat „resortowego” modelu zarządzania państwem, swoisty atawizm systemu nakazowo-rozdzielczego z poprzedniej epoki.

Wszystko to pozostaje w rażącej sprzeczności z obiektywnym faktem, jakim jest – potwierdzona empirycznie w różnych częściach globalizującego się świata – kluczowa rola metropolii w rozwoju cywilizacyjnym państw i narodów. Wątpiących można odesłać choćby do fragmentów najnowszej książki Saskii Sassen pt. *Cities in a World Economy* z roku 1994³ czy do niezwykle pouczającej analizy rozwoju cywilizacyjnego Azji pióra Johna Naisbitta pt. *Megatrends Asia*⁴. Specyfiką Polski jest przy tym nakładanie się globalizacji na proces wychodzenia z komunizmu i transformację systemową w warunkach szybkiego wzrostu gospodarczego. Dynamika naszej zmiany po roku 1989 utrudnia zrozumienie zasadniczej kwestii, iż funkcje metropolitalne to funkcje długiego trwania, tworzone w długim procesie

³ Szczególnie pouczający jest rozdział tej książki na temat natury produktywności globalizującej się gospodarki. Por.: S. Sassen, *Place and Production in the Global Economy*, w: *The City Reader*, R. T. Le Gates, F. Stout, London–New York 1996, s. 299–304.

⁴ J. Naisbitt, *Megatrends Asia. The Eight Asian Megatrends that are Changing the World*, London 1995.

historycznym. Są one przy tym w zasadniczy sposób zdeterminowane przez kwestie ustrojowe, które mogą ograniczać lub wspomagać rozwój. Sterowanie przez państwo rozwojem regionalnym i lokalnym poprzez doskonalenie rozwiązań ustrojowych i implementację funkcji rozwojowych w różnych ośrodkach to szansa na znacznie lepsze wykorzystanie istniejącego podziału ekonomicznego kraju.

Nasze seminarium wyprzedziło ostateczną dyskusję nad nowym podziałem administracyjnym. Prezentowane prace oddają stan wiedzy z roku 1997 i koncentrują się na spojrzeniu naukowym, a więc wypranym z emocji oraz doraźnych interesów – od czego nie była wolna polityczna debata nad regionalizacją Polski zakończona ostatnio przez rząd Jerzego Buzka. Wprowadzana właśnie w Polsce w wyniku tej debaty zasadnicza reforma administracji publicznej może być odczytana nie tylko jako etap koniecznej decentralizacji i modernizacji państwa, ale również jako potwierdzenie rosnącej roli metropolii i regionów w rozwoju kraju.

Z tej jednak perspektywy ostateczny kształt reformy wydaje się porażką. Jej źródło tkwi w splocie bardzo różnych czynników, w tym również w zbyt słabym wykorzystaniu siły ciągle scentralizowanego państwa w okrojowaniu zmiany i w optymalizowaniu geograficznej dystrybucji funkcji rozwojowych, jak i – po raz kolejny – w niedostatecznym zrozumieniu roli największych polskich metropolii. To właśnie sieć silnych metropolii jest lekarstwem na przełamanie centralizmu i niekorzystnej asymetrii pomiędzy Warszawą a innymi ośrodkami cywilizacyjnymi i regionami kraju. Swoista alienacja Krakowa i innych metropolii od ich regionów, będąca spadkiem po systemie nakazowo-rozdzielczym i dwustopniowym podziale administracyjnym z roku 1975, wyraźnie zaznaczyła swoje miejsce w zakończonej właśnie debacie politycznej nad nowym podziałem administracyjnym Polski. Ujawniło się to m.in. w otwarciu manifestowanej przez przedstawicieli wielu ośrodków zagrożonych utratą statusu wojewódzkiego obawie wobec największych i najsilniejszych polskich miast. Obawa ta – obarczona balastem doświadczeń sprzed roku 1989 – nie tylko nie ma obiektywnego uzasadnienia, ale przyniosła szkodliwe owoce również dla wielu tych mniejszych ośrodków, które w ciągu ostatnich miesięcy uległy antymetropolitalnej fobii, przyczyniając się do swoistej inflacji nowych regionów. W rezultacie tylko połowa stworzonych przez polski parlament w lipcu 1998 roku regionów będzie mogła oprzeć swój rozwój na silnych metropolitalnych centrach.

Paradoks polega na tym, iż nie ma metropolii bez silnych regionów i nie ma regionów bez silnych metropolii. Takie kryterium spełnia dziś w Polsce jednak zaledwie kilka największych ośrodków. To one właśnie są w stanie podjąć rywalizację w międzynarodowej sieci globalnych centrów rozwoju. To metropolie pracują na regiony, od nich w decydującym stopniu zależy bogactwo regionów, to one są dziś w stanie przyciągać obcy kapitał. Już Adam Smith zauważył, że procesy gospodarcze mają charakter obiektywny. Odtąd trwa też niekończąca się dyskusja nad możliwościami kontroli i regulacji procesów ekonomicznych. Miasto to również proces ekonomiczny. W tym sensie metropolie, walcząc o pomyślność regionów w ukła-

dzie globalnym, dbać muszą – poprzez mechanizmy kontroli i regulacji – o swój własny zrównoważony rozwój. Najlepszym na to sposobem jest dzielnie się swym własnym bogactwem z regionem. Mądra dystrybucja funkcji i zasobów finansowych w ramach regionalnej sieci osadniczej to gwarancja uniknięcia bolesnych przerostów, jakim uległo wiele największych miast w świecie.

Pisząc ten wstęp kilka dni po ostatecznej decyzji w sprawie podziału Polski na szesnaście regionów, mogę tylko raz jeszcze powtórzyć, iż zlekceważenie elementarnej wiedzy na temat współczesnych teorii wzrostu ekonomicznego zaciążyło na ostatecznym kształcie nowego regionu krakowskiego. Będzie on znacznie mniejszy niż realne oddziaływanie krakowskiej metropolii. Tezę tę potwierdzają przedstawione w poniższej książce materiały seminariów „Metropolitalne funkcje Krakowa”. Zostały one podzielone na dwa tomy.

Tom pierwszy składa się z tekstów o charakterze ogólnym i metodologicznym, zaprezentowanych na pierwszym spotkaniu w dniu 31 stycznia 1997 roku w Uniwersytecie Jagiellońskim. Poprzedza je ekspertyza *Metropolie a rozwój regionalny Polski*, wykonana na przełomie roku 1996 i 1997 przeze mnie i Janusza Sepiōła dla Zespołu Zadaniowego ds. Polityki Strukturalnej w Polsce. Jej celem była odpowiedź na zasadnicze pytania:

1. Ktōre z polskich miast posiadają przesłanki dla rozwoju metropolitalnego?
2. Czy rozwój metropolii leży w interesie otaczających je regionów?
3. Czy rozwój metropolii leży w interesie państwa polskiego?
4. Jak barierę dla rozwoju metropolitalnego stanowi aktualny podział administracyjny państwa?
5. Co moŹna zrobic dla intensyfikacji rozwoju metropolitalnego wybranych miast?
6. Jakie problemy moŹe niec rozwój polskich metropolii?

W analizie podjęto teŹ problem komplementarności funkcji wypełnianych przez wielkie polskie metropolie w warunkach coraz większej rywalizacji między-narodowej. W wypadku Krakowa dotyczy to m.in. kluczowej kwestii stosunku do Gōrnego Śląska.

Tom drugi to owoc sześciu kolejnych seminariów odbytych wiosn i jesienią 1997 roku w Krakowie. Ich celem było wydobycie tych aspektów funkcjonowania Krakowa, ktōre stanowi jego strategiczny potencjał. KaŹde seminarium poświęcone było analizie jednej wybranej funkcji metropolitalnej. Były to w kolejności:

1. Turystyka i przemysł czasu wolnego (koordynator dr Jacek Fitt)
2. Przemysł kulturowy – media (koordynator dr Andrzej Nowakowski)
3. Stare i nowe przemysły (koordynator prof. dr Jan Targalski)
4. Centrum finansowe (koordynator dr Krzysztof Niec)
5. Krakowski ośrodek naukowy (koordynator prof. dr Jerzy Mikułowski-Pomorski)
6. Regionalne centrum usługowe (koordynator mgr Andrzej Zdebski).

Prezentowany w tomie drugim materiał to pisemne wypowiedzi tych uczestników, którzy takie wypowiedzi złożyli. Dlatego może prezentowany materiał nie jest pełny. Przynosi jednak wiele cennych uwag i spostrzeżeń, także ze strony praktyków życia gospodarczego (np. rynek książki i mediów). Jest to swoista rejestracja stanu świadomości środowiska krakowskiego w kwestii szans i zagrożeń rozwoju miasta i regionu. Książka pokazuje też, jak wiele jest jeszcze do zrobienia w tym zakresie. Zaletą prezentowanego materiału jest też próba uchwycenia zmian zachodzących w modelu funkcjonalnym Krakowa po roku 1989. Bardzo ważny jest sygnał, iż Kraków przegrywa w konkurencji z innymi ośrodkami nie tylko w przypadku tak strategicznej funkcji, jak rola centrum dyspozycji finansowej, ale i np. w odniesieniu do stanowiącego jego tradycyjną domenę rynku książki, czy też traci szansę na wykreowanie funkcji targowej o istotnym znaczeniu. W tym sensie materiały te stanowią prognozę ostrzegawczą i zawierają szereg ważnych uwag oraz postulatów. Ich adresatem może być nie tylko samorząd miejski, ale przede wszystkim nowy samorząd regionalny, który rozpocznie swoją działalność na przełomie roku 1998 i 1999.