LOKALNIE · OPINIA

JAK POWINNA WYGLĄDAĆ ROZWAŻNA DEGLOMERACJA?

Artur Michalski · 19 grudnia 2023

Deglomeracja jest pożądana, ale musi gwarantować zarówno funkcjonalność obsługi obywatela, jak i efektywność administracji państwowej. Ponadto ranga miasta przyjmującego musi odpowiadać randze deglomerowanego urzędu. Warszawa powinna pozostać stolicą egzekutywy i legislatywy, a także centrum biznesowym (giełda, NBP) oraz komunikacyjnym (CPK), natomiast poza stolicę warto wyprowadzić takie funkcje, jak: najwyższa judykatywa (TK, SN, NSA), PAN, TVP, urzędy stołeczne województwa mazowieckiego, być może też Frontex. Wschód i centrum Polski to preferowane lokalizacje dla przenoszonych urzędów, tak więc położenie polskiej stolicy ocenić należy jako doskonałe, toteż nie warto deglomerować na siłę.

Stolicocentryczność a centralizacja władzy

Choć stolicocentryczność oraz centralizm władzy często idą ze sobą w parze, tak naprawdę należą do innych kategorii pojęciowych. Pierwsze dotyczy centralizmu w kontekście sieci osadniczej i oznacza skupienie aktywności gospodarczej, społecznej, kulturowej całego państwa w jednym mieście. Centralizm polityczny to koncentracja władzy politycznej w hierarchicznie wyższych instytucjach państwa.

Aby wspierać zdekoncentrowany rozwój, nie musimy dekoncentrować władzy. Jest wręcz odwrotnie. Do zbudowania prawdziwie egalitarnego społeczeństwa potrzebujemy silnej władzy centralnej. Ciekawym studium historycznego przypadku jest nawet PRL, kiedy scentralizowany autorytaryzm z Warszawy szedł w parze z dość zrównoważonym rozwojem całego terytorium Polski. Warto na tym przykładzie dostrzec, że stolicocentryczność i centralizacja władzy to dwie różne sprawy.

Warszawa jako centrum wszystkiego

Dopiero po poczynieniu tej fundamentalnej uwagi możemy przejść do samej idei deglomeracji. Wielu ludzi rozumie ją jako wyprowadzanie z Warszawy niektórych urzędów centralnych. Osobiście pojmuję ideę deglomeracji szerzej – jako redystrybucję funkcji centralnych. Zazwyczaj jest bowiem tak, że stolica państwa nie pełni wyłącznie funkcji centrum życia politycznego, ale jest miejscem, w którym w sposób naturalny koncentruje się też życie biznesowe, kulturowe, naukowe itp.

> Warszawa to nie tylko stolica instytucjonalna państwa i siedziba najwyższych organów egzekutywy, legislatywy i judykatywy. Pełni ona także funkcję stolicy dla następujących obszarów polskiego państwa: biznesu (siedziba giełdy, NBP, spółek skarbu państwa), kultury (liczne muzea i zabytki, Stadion Narodowy), branży rozrywkowej (liczne inicjatywy) oraz nauki (Centrum Nauki Ko-

> pernik, PAN, prestiż miejscowych uczelni), jest preferowaną lokalizacją dla organów międzynarodowych (agencja Frontex), a w przyszłości będzie ponadto centrum komunikacyjnym państwa (CPK).

A przecież nie wszystko to musi być akumulowane w Warszawie. Mamy w Polsce miasta, które mogą przejąć na siebie część z wymienionych funkcji. Należy to robić z rozmysłem, ponieważ nie każda funkcja pasuje do każdego miasta.

CZYTAJ TAKŻE: „Miasto 15-minutowe", czyli projekt do dopracowania

Deglomeracja musi być racjonalna

Niestety Polska nie ma szczęścia do idei deglomeracyjnych, gdyż ilekroć pojawią się one w naszej debacie publicznej, ich konsekwencją jest proponowanie dość niepraktycznych koncepcji. Za takie należy uznać pomysł sprzed kilku lat, aby powstający wówczas urząd Rzecznika Przedsiębiorców ulokować w Nowym Sączu, albo też ten sprzed kilku miesięcy o umiejscowieniu Ministerstwa Przemysłu w Katowicach.

> Deglomeracja ma sens, o ile prowadzona jest w sposób racjonalny. Wyprowadzka z Warszawy niektórych centralnych instytucji państwa jest dobrym pomysłem, o ile łączy się z zachowaniem ich funkcjonalności, zarówno z punktu widzenia obsługi obywateli, jak i efektywności procesów wewnątrz administracji państwowej. Ponadto, potencjał miasta przyjmującego nie może być mniejszy niż waga deglomerowanego urzędu.

Po pierwsze, należy znaleźć balans pomiędzy wagą tworzonej instytucji a potencjałem miasta przyjmującego. Po drugie, rozrzucanie urzędów ministerialnych po całej Polsce oznacza upośledzenie procesów podejmowania decyzji politycznych i obniży efektywność zarządzania państwem. Ciekawym przypadkiem w tym temacie jest Republika Południowej Afryki, gdzie piony władzy centralnej rozdzielono pomiędzy kilka miast. I tak organy władzy wykonawczej, ustawodawczej, sądowniczej znajdują się – odpowiednio – w Pretorii, Kapsztadzie, Bloemfontein, przy czym ostatnie miasto jest siedzibą jedynie sądów najwyższych (polski SN i NSA), a trybunał konstytucyjny znajduje się w jeszcze innym miejscu – w Johannesburgu. No cóż, RPA nie uchodzi dziś za przykład sprawnie zarządzanego państwa.

Jakie funkcje stołeczne pozostawić Warszawie, a jakie deglomerować?

Zacznijmy od tego, czego poza stolicę nie należy przenosić. Warszawa musi pozostać centrum politycznego kierownictwa państwa, to znaczy siedzibą najwyższych organów egzekutywy i legislatywy, czyli urzędów Prezydenta, Rady Ministrów, Sejmu i Senatu. Jestem wręcz zwolennikiem wzmacniania tej funkcji Warszawy poprzez zbudowanie w mieście reprezentacyjnej dzielnicy rządowej (być może na terenach Okęcia po zamknięciu lotniska) oraz nieco większej centralizacji władzy w kraju. Po drugie, Warszawa powinna dalej funkcjonować jako centrum biznesowe oraz komunikacyjne nie tylko na obszar Polski, ale też na cały region Europy Środkowo-Wschodniej, w czym bardzo pomoże CPK. Po trzecie, Warszawa za-

chowa – choć jej pozycja nie będzie już tak dominująca – pewne funkcje centrum kultury, nauki i przemysłu rozrywkowego. Trudno bowiem spodziewać się wyprowadzenia poza stolicę Muzeum Powstania Warszawskiego, Stadionu Narodowego, prywatnych redakcji i stacji telewizyjnych czy utraty prestiżu przez stołeczne uczelnie.

Wymienię teraz siedem kategorii funkcji, które warto poddać redystrybucji do mniejszych ośrodków.

1. Najwyższe organy sądowe (Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny).
2. Polska Akademia Nauk i wiodąca uczelnia kraju.
3. Niektóre główne instytucje kultury.
4. Telewizja Polska.
5. Urzędy stołeczne województwa mazowieckiego (urząd marszałkowski i urząd wojewódzki).
6. Przypadające Polsce organy unijne (Agencja Frontex i kolejne urzędy trafiające do Polski w przyszłości).
7. Urzędy i funkcje centralne z innych niż Warszawa metropolii.

Tych funkcji można wyróżnić więcej, ale pozostańmy przy siedmiu podstawowych, przechodząc jednocześnie do ich omówienia.

CZYTAJ TAKŻE: Media (nie)zależne – fikcja demoliberalnego pluralizmu

Przedstawienie deglomerowanych funkcji

1. Mamy w Polsce trzy najwyższe organy judykatywy: Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny. Organy te mogą trafić w całości do jednego miasta, do dwóch miast lub zostać rozdzielone po jednym do trzech różnych ośrodków. Dlaczego warto to zrobić? Jedną kwestią jest tematyka niniejszego artykułu, tj. Harmonijny rozwój terytorialny. Drugą jest odpolitycznienie tych urzędów poprzez geograficzne oddalenie ich od polityków. Istnieje jeszcze kwestia numer trzy, która dotyczy rzadko zauważanego problemu. Chodzi o to, że choć najwyższe organy judykatywy rozstrzygają kwestie prawne dotyczące całego terytorium Polski, to działają w bardzo specyficznym środowisku ekonomicznym, społecznym, kulturowym, jakim jest centrum Warszawy. To skrajność taka sama, jak gdyby umieszczono te organy na podkarpackiej wsi. Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny powinny znajdować się w mieście, które lepiej odpowiada przekrojowi całego polskiego społeczeństwa. Takim kompromisem będzie ośrodek 100–200-tysięczny.
2. Jako receptę na poprawę pozycji nauki w Polsce wskazuje się czasem konieczność stworzenia wiodącej superuczelni, która byłaby zdolna ciągnąć rozwój całej polskiej Akademii. Nie mam wiedzy odpowiedniej do rozstrzygania, czy jest to recepta właściwa, czy lepiej pozostać w obecnym modelu, leczy gdyby miało już dojść do powołania superuczelni, to z całą pewnością nie powinna ona przypaść Warszawie. Lepszym pomysłem jest budowanie jej wokół UJ w Krakowie. Tam też należy przenieść Polską Akademię Nauk.
3. Tak jak polskiej nauce przydałaby się superuczelnia, tak polska kultura potrzebuje superinstytucji kulturalnych, zdolnych budować prestiż na poziomie globalnym. Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku jest dobrym przykładem. Od siebie mógłbym zaproponować stworzenie Muzeum Rzeczpospolitej Obojga Narodów w Lublinie. Nad kolejnymi instytucjami trzeba się zastanowić.

4. Przeniesienie głównej siedziby Telewizji Polskiej do miasta innego niż Warszawa pomoże w budowie politycznej niezależności tej instytucji.
5. Warszawa osiągnęła status miasta już na tyle globalnego, że nie potrzebuje do dalszego rozwoju funkcji stołecznych na województwo mazowieckie. Urząd marszałkowski oraz urząd wojewódzki powinny trafić do Płocka i Radomia, niekoniecznie w tej kolejności.
6. Kolejna kwestia to urzędy wspólnotowe, przypadające Polsce z unijnego rozdziału. Agencja Frontex nie musi znajdować się w Warszawie. Zresztą Polska posiada zaledwie tę jedną instytucję europejską, co oznacza, że *per capita* otrzymała najmniej w całej Europie. Mamy prawo domagać się kolejnych urzędów unijnych, a te nie muszą trafiać do Warszawy.
7. Stolica Polski nie jest jedynym miastem, jakie poddać możemy deglomeracji. Inne największe polskie metropolie również posiadają urzędy/funkcje, które nie są im dłużej potrzebne do wzrostu. Kraków nie potrzebuje dłużej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, a Wrocław – Akademii Wojsk Lądowych itp.

Wskazania lokalizacyjne: do Polski wschodniej i centralnej

Jesteśmy w stanie stworzyć pewne rekomendacje dotyczące docelowej lokalizacji deglomerowanych instytucji. Zalecenia możemy podzielić na – nazwijmy je tak sobie – kategorię geograficzną (w jakiej części państwa?) oraz stratyfikacyjną (do jak dużych miast?). Zacznijmy od pierwszej kategorii.

I tutaj wydzielić możemy dwa typy wskazań. Stanowisko numer jeden to lokacja deglomerowanych z Warszawy funkcji w centralnej części kraju. Jest to opinia bardzo dobrze uargumentowana – po prostu każdy ma wówczas najbliżej, a *interior* każdego państwa cechuje się naturalnie gorszymi warunkami do rozwoju niż tereny przygraniczne. Myślę, że nie ma potrzeby rozwijania tego uzasadnienia.

Natomiast stanowisko numer dwa – opowiadające się za lokacją instytucji we wschodniej Polsce – niesie za sobą już bardziej skomplikowaną argumentację. Otóż zachodnia część Polski, niezależnie, jak kształtowały się granice całego państwa, była i będzie tym bogatszym składnikiem naszego kraju. Choć Odrę i Bug dzieli zaledwie kilkaset kilometrów, są to rubieże dwóch odrębnych cywilizacji. Zachodnia Polska zawsze będzie preferowaną lokalizacją dla różnego rodzaju inicjatyw prywatnych, podczas gdy wschodnia zawsze zmagać się będzie z odpływem kapitału finansowego i społecznego. Państwo polskie powinno starać się wyrównać te różnice w potencjale rozwojowym, m.in. poprzez preferencję lokowania deglomerowanych instytucji właśnie na wschodzie.

> Dlaczego? Bo harmonijny rozwój jest wartością pożądaną. I nie chodzi tu wcale o aksjologicznie pojmowaną sprawiedliwość, ale o czysty utylitaryzm państwowy. Nierówności pociągają za sobą szereg negatywnych konsekwencji, destabilizują sytuację polityczną w kraju, ograniczają jego potencjał rozwojowy itp.

To argument najważniejszy, ale warto zauważyć inne. Obecnie wschodnie województwa stają się redutą już nie tylko Polski, lecz także całego Zachodu. Służba na granicy – wojsko, ale też urzędy celne i straż graniczna – nie może być zajęciem dla samotnych wilków, a ta część kraju musi oferować rodzinom osób pełniących służbę odpowiednie perspektywy. Ponadto obumieranie wschodniej Polski to także kurczący

się potencjał współpracującej z wojskiem sfery cywilnej. Mało tego, sukces cywilizacyjny terenów przygranicznych promieniuje na sąsiadów, przyciągając ich mieszkańców w stronę Polski i delegitymizując reżimy autorytarne.

Mamy więc dwa zalecenia geograficzne względem deglomerowanych instytucji – kierowanie ich albo do centralnej, albo wschodniej części Polski. No i rodzi się ciekawa sytuacja, gdyż kompromisowe miejsce styku tych obszarów to... dokładnie okolice Warszawy.

> W całej historii świata niewiele było państw o tak perfekcyjnych parametrach do tworzenia układu monocentrycznego jak współczesna Polska. Wpisujący się w okrąg kształt granic, nizinne ukształtowanie kraju, położenie stolicy, a ponadto półperyferyjny i wymagający koncentracji zasobów charakter państwa – to wszystko przemawia za monocentryczną siecią osadniczą. Deglomeracji nie należy więc przeprowadzać na siłę.

Bo gdyby Polska przypominała Niemcy – była najludniejszym i najbogatszym państwem Europy oraz posiadała „powykrzywiane" granice – wtedy rzeczywiście warto byłoby zastanowić się nad koncepcją pięciu głównych i w miarę równorzędnych obszarów metropolitalnych. Wyzwania stojące przed Polską skłaniają jednak do posiadania wiodącej supermetropolii w centrum kraju . Kluczowe, aby ów wiodący status uzyskiwać, nie wspinając się po plecach reszty Polski, ale poprzez rynki globalne. Tym bardziej, że – jak zaznaczyłem – okrągły kształt granic, nizinny teren i położenie stolicy nadają się do tego idealnie. Stolica Polski położona jest naprawdę doskonale. Okoliczność sama prosi się o wykorzystanie.

CZYTAJ TAKŻE: Wkraczamy w czas międzyepoki. Przed nami dwa lata politycznego paraliżu i partyjnego chaosu

Wskazania lokalizacyjne: do metropolii spoza największej piątki

Tyle o wskazaniach geograficznych dla deglomerowanych instytucji. Do omówienia pozostaje wątek wskazań stratyfikacyjnych, to znaczy, do jakiej wielkości miast deglomerowane instytucje powinny trafiać – tych znajdujących się zaraz za Warszawą czy może tych nieco niżej? Opowiadam się za opcją numer dwa. Wybór numer jeden jest redystrybucją prowadzoną tak wąsko, że wypacza sens idei deglomeracji, nie odpowiada opisanym wyżej polskim uwarunkowaniom i stojącym przed państwem wyzwaniom. Już teraz w polskiej sieci osadniczej nasilają się niekorzystne procesy, jak depopulacja peryferii, a z drugiej strony braki w mieszkalnictwie w metropoliach i rozlewanie się ich przedmieść. Deglomeracja polegająca na podnoszeniu statusu najbogatszych metropolii, jak Kraków, Wrocław i Gdańsk, zaspokaja ambicje tych miast, ale nie rozwiązuje problemów 38-milionowego kraju. Co najwyżej część dzisiejszego strumienia migracyjnego do Warszawy przekierowana zostanie na trzy wskazane metropolie, pompując ceny mieszkań tamże do poziomu stolicy. To nie ma sensu.

Lepszy efekt uzyskamy, deglomerując funkcje stołeczne do miast z miejsc 5–7 (Poznań, później Katowice i Łódź), a najlepiej docelowo jeszcze o jeden szczebel niżej. Możemy założyć, że każda z sześciu niewarszawskich milionowych aglomeracji w Polsce posiada potencjał wystarczający do prowadzenia przedsięwzięć o skali międzynarodowej.

Tak więc choć funkcje deglomerowane z Warszawy stanowią dla owych metropolii niewątpliwie łakomy kąsek, to jednak należy stwierdzić, że tak wielkie miasta zdolne są realizować cel, czyli rozwijać się jako *global city* oraz wygrywać globalną rywalizację, na podstawie własnych zasobów. Dla przykładu, moja Łódź w ubiegłym roku zorganizowała szczyt OBWE i mistrzostwa świata siatkówki kobiet. Co w tym czasie zorganizowała wschodnia połowa kraju (nie licząc Warszawy)? Nie możemy sobie pozwolić, aby połowa Polski praktycznie nie istniała na poziomie międzynarodowym. Dlatego stać się ona powinna kierunkiem deglomerowanych ze stolicy funkcji oraz urzędów.

Na koniec wrócę jeszcze do Warszawy. Ambicją stolicy Polski powinien być rozwój jako *global city* oraz wzrost jako najważniejsza aglomeracja w przestrzeni od Renu po Plac Czerwony. Jest do tego miejsce: Berlin nie stanowi centrum państwa niemieckiego, region Europy Środkowo-Wschodniej cechuje rozdrobnienie, a Moskwa położona jest daleko. Warszawa potrzebuje więc narzędzi do prowadzenia rywalizacji na poziomie europejsko-globalnym, na przykład CPK i innych projektów tej skali, a nie na poziomie krajowo-wojewódzkim, takich jak polski Sąd Najwyższy, Polska Akademia Nauk czy Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego.

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/jak-powinna-wygladac-rozwazna-deglomeracja/

DOBRA ANALIZA WYMAGA CZASU

Rzetelny tekst to dni pracy: źródła, dane, redakcja. Każda wpłata pozwala nam przygotować kolejny. Nawet niewielka kwota ma znaczenie.

WSPIERAM ANALIZY

wspieram.nlad.pl

Zeskanuj, aby wesprzeć