

Sławomir Kamosiński

Postawa terenowych organów władzy i administracji państwowej w Polsce Ludowej wobec problemów mieszkańców prowincji (na przykładzie województwa bydgoskiego¹)

Ustrój administracyjny Polski Ludowej opierał się na następujących niezmiennych zasadach: zasadzie kierowniczej roli Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR), zasadzie centralizmu demokratycznego, zasadzie jednolitości władzy państwowej, zasadzie centralnego planowania gospodarczego i zasadzie jednolitego funduszu własności państwowej². Wymienione powyżej zasady wykluczały jakąkolwiek aktywność obywateli, ich zaangażowane w pracę na rzecz środowiska lokalnego, w którym mieszkali. Ówczesne elity władzy oczekiwały, że obywatel wierząc w słuszność zasad i planów wypracowanych w Komitecie Centralnym PZPR z łatwością się im podporządkuje. Centralizm demokratyczny nie uwzględniał buntu przeciw przyjętym przez władzę rozwiązaniom. Był on karany. W tych warunkach jakiegokolwiek lokalne, oddolne inicjatywy obywateli nie były akceptowane przez władzę i traktowane jako wywrotowe, wręcz niebezpieczne. Społeczeństwo zostało w ten sposób wyzute z wszelkiej inicjatywy i jak trafnie

¹ Województwo bydgoskie rozumiem, jako obszar istniejący w granicach do reformy administracyjnej przeprowadzonej w 1975 r.. Po zmianie granic województw analizie poddano trzy województwa utworzone na bazie dawnego województwa bydgoskiego: bydgoskie, toruńskie i wrocławskie.

² Zob. J. Reguński, M. Kulesza, Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989), Warszawa 2009, s. 18-19.

zauważył Jacek Kuroń w 1980 r. „władzę państwową w naszym kraju sprawuje się w oparciu o wyłączenie społeczeństwa z inicjatywy, informacji, decyzji. Każda samorządna inicjatywa społeczna narusza monopol państwa i tym samym podstawy sprawowania władzy”³.

W praktyce życia codziennego obowiązujące w Polsce Ludowej zasady ustroju administracyjnego przyczyniły się do tego, że ówczesne władze opierając się na centralizmie demokratycznym bały się aktywnego, silnego inicjatywą społeczeństwa, a pojawiające się wszelkie formy inicjatyw lokalnych mające charakter obywatelski (społeczny) tłumiono w zarodku lub poddawano silnej kontroli zewnętrznej. Jak podkreślają prof. J. Reguński i prof. M. Kulesza interes lokalny ówczesne władze określały zawsze w sposób pejoratywny, poprzez używanie pojęć: interesy grupowe, partykularne⁴, które rozumiano jako rozbijanie jedności narodu i realizowanego przezeń interesu ogólnospołecznego. Trafnie tę sytuację przedstawił Jacek Kuroń pisząc: „Na podwórkach wielu nowych osiedli nie ma krzywych linii do gry w klasy, rysowanych byle czym i przez byle kogo. Idealnie równe kwadraty klas wymalowano tam olejną farbą, a uczynili to pracownicy państwowi, zapewne zgodnie z projektem kogoś w tej dziedzinie kompetentnego. Oczywiście dzieci w upaństwowione klasy nie grają. Nie chcę tu demaskować systemu. To zbyt banalne. Odnotowuję tę obserwację, bo wydaje mi się symboliczna dla stosunków między państwem i samorządem”⁵.

Jacek Kuroń zawsze podkreślał to, że państwo bało się samorządu. Samorząd to niezależność, autonomia, samodzielne, na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu wykonywanie funkcji i zadań, a samorząd terytorialny zobowiązany był do zaspokajania przede wszystkim codziennych potrzeb bytowych społeczeństwa. Taka konstrukcja omawianego pojęcia była nie do przyjęcia przez władze Polski Ludowej, stąd ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zlikwidowała samorząd terytorialny w Polsce. Ze świadomości obywateli wyrzucano pojęcie samorząd terytorialny przez okres czterdziestu lat. Zastąpiono je, jak twierdzi prof. Michał Kulesza, pojęciem „samorządność”, co automatycznie sprawiło, że określenie to stało się „cechą różnych form organizacji

³ J. Kuroń, Notatki o samorządzie, „Głos Niezależny Miesięcznik Społeczno-Polityczny”, Instytut Literacki, Paryż 1980, nr 1, s. 17.

⁴ J. Reguński, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 20.

⁵ J. Kuroń, *op. cit.*, s. 17.

życia społecznego w państwie socjalistycznym”. Natomiast wyrażenie „samorząd” zarezerwowano tylko dla „niektórych form partycypacji społecznej w przedsiębiorstwie państwowym i w sprawowaniu zarządu sprawami lokalnymi w mieście i na wsi, ale był to samorząd pozbawiony podmiotowości prawnej, uprawnień właścicielskich i (...) uprawnień do podejmowania rozstrzygnięć stanowczych we własnych sprawach danej zbiorowości społecznej”⁶.

Zapisy ustawy z 20 marca 1950 r. wprowadzały obce polskiemu społeczeństwu rozwiązanie w postaci modelu administracji jednolitej, cechującej się połączeniem władzy ustawodawczej i wykonawczej w jednej organizacji państwowej⁷. W gminach (a w latach 1954–1972 gromadach), powiatach i województwach powołano rady narodowe, które w myśl zapisów Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r.⁸ były „terenowymi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego ludu pracującego miast i wsi”. W ten sposób terenowe organy jednolitej władzy państwowej zgodnie z literą omawianej ustawy łączyły zaspokajanie potrzeb lokalnych z interesem ogólnospołecznym i zabezpieczały zarazem jednolitą linię polityczną i gospodarczą w całym państwie⁹. Prof. Jerzy Reguiski odnosząc się do tej kwestii uściślił, że „takie podwójne zadanie nie jest możliwe do spełnienia, gdyż interesy lokalne i ogólnopaństwowe nie są jednakowe. (...) Interesy te należą do różnych kategorii i konieczne jest ogromne wyrobienie polityczne dla ich pogodzenia”¹⁰.

Konstytucja Polski Ludowej z 1952 r. podawała, że rady narodowe, które są terenowymi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego ludu pracującego miast i wsi wyrażają wolę ludu pracującego i dlatego rozwijają jego inicjatywę twórczą i aktywność w celu pomnażania sił, dobrobytu i kultury narodu, umacniają więzi pomiędzy władzą państwową a ludem pracującym miast i wsi, kierują całokształtem rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego, poprzez wpływanie na jednostki administracji i gospodarki na swoim terenie, inspirują i koordynują ich działalność, troszczą się o codzienne potrzeby i interesy ludności,

⁶ M. Kulesza, Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego, „Państwo i Prawo” 1990, nr 1, s. 16.

⁷ W. Witkowski, Historia administracji w Polsce 1764–1989, Warszawa 2007, s. 427.

⁸ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. 1976 rok, nr 7, poz. 36.

⁹ M. Kulesza, *op. cit.*, s. 18.

¹⁰ J. Reguiski, Samorząd III Rzeczypospolitej koncepcje i realizacja, Warszawa 2000, s. 20.

dbają o utrzymanie porządku publicznego i czuwanie nad przestrzeganiem praworządności ludowej, uchwalają plany społeczno-gospodarcze. Zaznaczano również, że „rady narodowe wykorzystują wszelkie zasoby i możliwości terenu dla jego wszechstronnego rozwoju gospodarczego i kulturalnego, dla coraz lepszego zaspokajania potrzeb ludności w zakresie zaopatrzenia i usług oraz dla rozbudowy instytucji i urządzeń komunalnych, oświatowych, kulturalnych, sanitarnych i sportowych”.

Terenowe organa władzy państwowej były zależne w równym stopniu od rady narodowej wyższego szczebla i od niepodzielnie sprawującej władzę w Polsce Ludowej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. W tym względzie nie pozostawiał żadnych wątpliwości dokument PZPR z 1972 r. pt. „Wytyczne Komitetu Centralnego w sprawie reorganizacji władz terenowych na wsi oraz związanych z tym zadań instancji i organizacji partyjnych”¹¹. Znalazły się w nim zapisy, że PZPR zachowuje pełną kontrolę nad radami narodowymi, ponieważ „Komitety gminne PZPR – między innymi poprzez rady gminne – sprawują polityczną kontrolę nad działalnością administracji gminnej, a w szczególności nad realizowaniem przez nią ogólnych kierunków polityki partii i państwa”. Zwrócono w nim uwagę, na to, że „realizując zasadę politycznego kierownictwa wobec gminnych rad narodowych i politycznej kontroli nad działalnością administracji, komitety gminne (PZPR – przypis autora) powinny zasięgać opinii mieszkańców”¹². Nadzór PZPR nad radami narodowymi i ich prezydiami wzmocniła przyjęta na I Krajowej Konferencji PZPR w 1973 r. zasada mówiąca o powoływaniu na stanowisko przewodniczącego prezydium rady narodowej I Sekretarza Komitetu PZPR. Z tej praktyki zrezygnowano dopiero w 1980 r.¹³.

W tych warunkach wszelka niezależna i spontaniczna inicjatywa społeczna rodząca się w środowiskach lokalnych była niemożliwa do realizacji. Pod wpływem przedstawionych zasad kształtowało się społeczeństwo bierne, pozbawione możliwości spontanicznego organizowania się w lokalnych ośrodkach w ramach dobrowolnych stowarzyszeń, celem tworzenia możliwości rozwoju grup i jednostki, lepszego zaspokojenia ich potrzeb, zawiązywania się więzi lokalnych. Okazuje się, że aparat władzy centralnej

¹¹ Wytyczne Komitetu Centralnego w sprawie reorganizacji władz terenowych na wsi oraz związanych z tym zadań instancji i organizacji partyjnych, „*Nowe Drogi*” 1972, nr 10 (281), s. 42.

¹² *Ibidem*, s. 51.

¹³ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2000, s. 286.

ówczesnego państwa świadomie dążył do rozbijania załączków więzi społecznych i lokalnej tożsamości. W łatwy sposób można było ten cel osiągnąć, gdyż w Polsce Ludowej często zmieniała się siatka podziału administracyjnego państwa na wszystkich szczeblach. Zmiany granic jednostek terytorialnych rozbijały tradycję lokalną, wykorzeniały jednostkę z jej otoczenia, tzw. małej ojczyzny¹⁴.

Wobec tego, że struktury terenowych organów władzy i administracji państwowej pozbawione zostały możliwości samodzielnego, autonomicznego działania, w celu zaspokojenia lokalnych potrzeb mieszkańców ten obowiązek w całości wzięto na siebie państwo i podporządkowane jego kontroli przedsiębiorstwo. Centralnie opracowywany plan gospodarczy stał się wyznacznikiem celów, do jakich dążyło państwo i tym samym społeczeństwo. Postęp cywilizacyjny biurokratyczny aparat Polski Ludowej zaczął mierzyć poziomem wydobycia surowców naturalnych, liczbą wyprodukowanych maszyn i urządzeń, tonażem wytopionej surówki, a nie wzrostem bogactwa i dobrobytu obywateli. Jednostka, często bezwiednie, została wpleciona w struktury zakładu pracy, który stawał się dla niej opiekunem zaspokajającym jej potrzeby. W ten sposób zapelniano powstałą lukę w życiu społecznym spowodowaną brakiem samorządu terytorialnego. Trafnie ocenił ten stan Jan Szczepański wskazując, że „zakłady mają nie tylko zadania gospodarcze, ale także polityczne, społeczne, kulturalne, edukacyjne, charytatywne i inne, (...) są to przedsiębiorstwa bez przedsiębiorcy, w których w ostatecznej instancji w ważnych sprawach nie decydują racje ekonomiczne, ale polityczne i socjalne”¹⁵.

Państwo zlecając przedsiębiorstwu zadania, które zgodnie z wiekową tradycją samorządu terytorialnego w Europie przynależne były władzom lokalnym, budowało nową całkowicie eksperymentalną rzeczywistość społeczną¹⁶. W tej rzeczywistości kształtowały się odmienne wspólnotowe

¹⁴ J. Regulski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 23. Zmiany podziału terytorium państwa oznaczały ustanowienie w 1954 r. ok. 10 tys. gromad i likwidację gmin, sukcesywnie w latach 1954–1972 zmniejszono liczbę gromad, w 1972 r. utworzono ok. 2100 gmin, w 1975 r. zwiększono ich liczbę o 100, równocześnie w 1975 r. zlikwidowano powiat (powstały bliżej nieokreślone jednostki zwane rejonami) i zwiększono trzykrotnie liczbę województw z 17 do 49.

¹⁵ Cyt. za: T. Żukowski, *Fabryki–urzędy. Rozważania o ładzie społeczno-gospodarczym w polskich zakładach przemysłowych w latach realnego socjalizmu*, [w:] W. Morawski (red.), *Zmierzch socjalizmu państwowego szkice z socjologii ekonomicznej*, Warszawa 1994, s. 164.

¹⁶ S. Kamosiński, „*Wszystko inaczej*”. Przedsiębiorstwo w roli samorządu terytorialnego w latach Polski Ludowej, „*Samorząd Terytorialny*” 2009, nr 12, s. 25.

więzi i nowy klimat stosunków międzyludzkich, co prowadziło do przekształcania się fabryk „w aprobowaną przez większość załogi instytucję opiekuńczą, w której co prawda źle się pracuje, ale wiele da się załatwić i można się względnie dobrze czuć”¹⁷. Pracownicy przedsiębiorstw nabierali wiary w ogromną moc sprawczą zakładu pracy, w którym byli zatrudnieni. Potęgował ją i wzmacniał pogląd struktur administracji państwowej w tzw. siłę uprzemysłowienia. Sugerowano, że wszelkie problemy społeczne można rozwiązać poprzez budowę nowych i rozbudowę starych zakładów przemysłowych. Dlatego, kierując się wskaźnikami produkcji globalnej, a nie mikroekonomiczną analizą efektywności działań gospodarczych, poszczególne ministerstwa (resorty) projektowały często nieprzemyślane i nienowoczesne rozwiązania inwestycyjne, które realizowano w wybieranych dowolnie miejscach kraju, bez rozpoznania specyfiki tych miejsc i potrzeb lokalnych. Scentralizowany system sprawowania władzy działał w ten sposób, że wszelkie inicjatywy resortowe były akceptowane przez terenowe organa władzy i administracji państwowej. Powstała dziwna z punktu widzenia planowania ładu przestrzennego kraju, regionów, gmin i miast sytuacja, w której przemysł i związane z nim resorty decydowały samodzielnie, często bez konsultacji z przedstawicielami terenowych władz, o podejmowanych inwestycjach, kierunkach rozwoju przemysłu w miastach, migracjach ludności¹⁸. Polityka ta wyrządziła poważne szkody, między innymi, w kształcie zasobów ludzkich lokalnych ośrodków, ponieważ prowadziła często do powstawania regionalnych monokultur przemysłowych. Współcześnie ocenia się, że ofiarami jej były np. miasta Jelcz i Starachowice, Wapno.

Niespodziewanie odnotowano również inne zjawisko, będące bezpośrednim następstwem polityki resortowej, nazwane „odprzemysłowieniem prowincji”. To wyrażenie rozumiano dosłownie, jako brak przemysłu, zakładów pracy na określonym obszarze, najczęściej terytorium położonym z dala od centrów przemysłowych. „Odprzemysłowienie” stawało się groźne dla ówczesnych władz dlatego, że przedsiębiorstwo, jak wspomniano wyżej, poza celami produkcyjnymi zaspokajało potrzeby socjalne, edukacyjne, kulturalne jednostki i jej rodziny. W tej sytuacji kategoria „odprzemysłowie-

¹⁷ T. Żukowski, *op. cit.*, s. 168.

¹⁸ K. Secomski, Najbliższe zadania planowania przestrzennego w Polsce, „Rada Narodowa-Gospodarka-Administracja” 1974, s. 10.

nie prowincji” była synonimem zapaści cywilizacyjnej określonych obszarów i oznaczała pozbawienie ich perspektyw rozwoju. Pogląd ten odnosił się, nie tylko do infrastruktury technicznej obszarów prowincjonalnych, lecz po nadaniu mu szerszej interpretacji pozwalał na wskazanie na konsekwencje w postaci powstawania nierównych szans edukacyjnych, zamykania dróg awansu dla wielu jednostek. Skazywano społeczność mieszkającą z dala od dużych miast na bierne oczekiwanie na pomoc państwa, która zazwyczaj nie nadchodziła. Konsekwencją tego faktu była degradacja zasobów ludzkich mieszkających na prowincji. „Odprzemysłowiona prowincja” to także pozbawiony blasku wygląd miasteczek i wsi. Odstraszały one potencjalnych mieszkańców zaniedbaniami i brzydotą. Odczuwało się brak gospodarzy terenu.

W województwie bydgoskim pierwsze wyraźne sygnały o pogłębiających się trudnościach życia codziennego mieszkańców prowincji dały się zauważyć przy okazji analiz przeprowadzanych w związku z wykonaniem zadań planu sześcioletniego z lat 1950-1955. W „Sprawozdaniu z wykonania podstawowych zadań planu sześcioletniego w województwie bydgoskim”¹⁹ w dziale poświęconym przemysłowi drobnemu terenowemu zwrócono uwagę na to, że „wzrost ilościowy drobnych placówek uspołecznionych i nieuspołecznionych nie nastąpił, malejąc nawet w latach 1951–1953 i wykazując na koniec planu sześcioletniego wzrost zaledwie o 9% w stosunku do wyjściowego, tj. 1949 r.. (...) Powodem tego jest zmniejszenie się ilości zakładów indywidualnych, głównie w latach 1951–1953 na skutek przechodzenia rzemieślników do spółdzielni pracy”. Na skutek błędnych założeń planu sześcioletniego znaczne obszary województwa bydgoskiego pozostawały poza podstawowym tzw. frontem inwestycyjnym. Do zaniebanych, wykazujących tendencje „odprzemysłowienia” obszarów zaliczono wówczas powiaty: włocławski, radziejowski, grudziądzki (bez miasta Grudziądz), golubsko-dobrzyński, lipnowski, aleksandrowski, tucholski i sępoleński. Również i w następnych latach powiaty te kwalifikowano jako odprzemysłowane. Było to następstwo, pogłębiającej się z każdą dekadą, polityki ówczesnych władz, która wprawdzie zapewniała grupowy awans mas ludowych, nie dając im jednak przywileju samodzielnego wpływu na politykę państwo-

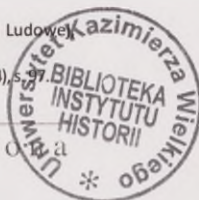
¹⁹ S. Kamosiński, *Mikroekonomiczny obraz przemysłu Polski Ludowej w latach 1950–1980 na przykładzie regionu kujawsko-pomorskiego*, Poznań 2007, s. 22.

wą²⁰. Wyrażało się to w praktyce w likwidacji samorządu lokalnego i związanych z tym wszelkich przejawów aktywności ekonomicznej i społecznej obywateli.

„Miasta odprzemysłowione” w stworzonej przez ówczesny aparat władzy rzeczywistości politycznej i społecznej pozbawione były szans na rozwój. Państwo wiedzione misją centralnego kierowania procesem uprzemysłowienia stawało się niewolnikiem dziewiętnastowiecznego modelu postrzegania rzeczywistości. Ten sposób myślenia zakorzeniony został również w świadomości obywateli, którzy z braku alternatywnych wyborów w przedsiębiorstwie dostrzegali podmiot pozwalający na zaspokojenie ich potrzeb życiowych. W Europie zachodniej silnej samorządem lokalnym i inicjatywą społeczną miasta stawały się w tym okresie często ośrodkami nauki, rozrywki, kultury, a działalność produkcyjną, jeśli było to możliwe, przenoszono poza ich granice. Tam obszar miejski przeobrażał się w sferę usług i w sposób naturalny rodził się nowy sektor gospodarki²¹. W Polsce Ludowej natomiast życie większości społeczeństwa związane zostało z przedsiębiorstwem. Ono stawało się punktem centralnym, który ogniskował i zaspokajał potrzeby pracowników i ich rodzin. Fabryki w miastach były nadal podstawowym i istotnym czynnikiem miastotwórczym. Wyrazisty jest w tym przypadku przykład Włocławka, miasta pomijanego w dekadzie lat pięćdziesiątych dwudziestego wieku w planach gospodarczych. W konsekwencji, w odczuciu większości mieszkańców Włocławka, w mieście nastąpił regres. Wskazane przyczyny legły u podłoża tego, że w 1964 r. sfrustrowani mieszkańcy domagali się uprzemysłowienia miasta, kojarzonego w tym okresie z poprawą warunków codziennego życia i zamożnością. Zarysowana sytuacja była na tyle poważna, że na forum Komitetu Wojewódzkiego PZPR w Bydgoszczy stała się ona pierwszoplanowym punktem dyskusji. Ujawniono w jej trakcie, że „w przeprowadzonym bilansie siły roboczej Włocławka, nadwyżki przekraczają aż 9.000 osób. (...) Miasto Włocławek odczuwa także w znacznym stopniu skutki niekorzystnej struktury istniejącego przemysłu. Przeszło 70% przemysłu Włocławka to gałęzie o najniższej płacy, co wpływa zarówno na dalsze pogłębianie trudności na rynku pracy, jak i poziom życia

²⁰ W. Narojek, Socjalistyczne „welfare state”. Studium z psychologii społecznej Polski Ludowej, Warszawa 1991, s. 23.

²¹ L. Michałowski, Turystyka i sposoby promocji miast, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4 (14), s. 57.



ludności oraz kierunki i charakter rozwoju gospodarczego miasta²². Przedstawiony problem „odprzemysłowionego miasta” skłonił ówczesne władze do działania. Podjęto środki zaradcze. Zgodnie z przygotowanymi na lata 1966 – 1970 i kolejne pięcioletki planami gospodarczymi Włocławek stał się wielkim placem budowy. Zdecydowano się zbudować w nim nowe hale produkcyjne dla istniejących już przedsiębiorstw: Kujawskiej Fabryki Farb i Lakierów „Polifarb – Nobiles”, Fabryki Porcelany Stołowej, Fabryki Lin i Drutu „Drumet” (obiekt ten nazwano „Drumet II”). Zakładano rozpoczęcie budowy Zakładów Azotowych „Włocławek” i stopnia wodnego na Wiśle. Uprzemysłowienie miasta, wzorowane na XIX wiecznych przykładach stawało się faktem. Powstawały nowe zakłady pracy, a przy nich mieszkania, żłobki, przedszkola, szkoły, ośrodki kultury i sportu. Fabryka Lin i Drutu „Drumet II” w 1972 r. oddała do użytku 100 mieszkań, w 1973 aż 200, a w 1974 dalszych 100²³. Budowa bloków mieszkalnych połączona była z przygotowaniem przez inwestora również sieci dróg osiedlowych, budowy infrastruktury wodno-kanalizacyjnej. Zakład ten w celu kompleksowego zaspokojenia potrzeb swoich pracowników przygotował dla nich również przychodnię lekarską ze specjalistycznymi gabinetami i stołówką. Fabryka miała własne gospodarstwo rolne dostarczające produkty spożywcze do stołówki i sklepu zakładowego.

Inne obszary województwa bydgoskiego, tzw. tereny prowincji, nie miały takiej siły nacisku jak Włocławek. Pomijano je w centralnych planach gospodarczych i w konsekwencji skazane były na niebezpieczny proces ruralizacji. W celu zahamowania tego zjawiska opracowywano wprawdzie w Wojewódzkiej Radzie Narodowej w Bydgoszczy programy i plany aktywizacji tych obszarów, jednak wobec braku organów bezpośrednio odpowiedzialnych za ich realizację, stanowiły one wyłącznie przykład werbalnej troski terenowych władz państwowych o mieszkających na prowincji obywateli. Taką rolę spełniał niewątpliwie dokument pt. „Kierunki aktywizacji powiatów gospodarczo słabo rozwiniętych na lata 1960 – 1965”. Zwracano w nim uwagę, że w powiatach: Lipno, Radziejów, Rypin, Aleksandrów Kujawski, Włocławek (bez Włocławka), Golub Dobrzyń oraz Chojnice, Tuchola

²² Archiwum Państwowe w Bydgoszczy (dalej cyt. APB), Komitet Wojewódzki Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (dalej cyt.: KW PZPR) Wydział Ekonomiczny, sygn. 51/IX/4 t. 2.

²³ S. Kamosiński, *op. cit.*, s. 227 i n.

i Sępólno Krajeńskie, z powodu niedostatku miejsc pracy w zakładach przemysłowych zaobserwowano pogłębiające się i niebezpieczne dla modernizacji struktury społecznej społeczeństwa polskiego przeludnienie agrarne. Ten problem dotyczył, według ustaleń około 19,3% powierzchni województwa i 24,6% ogółu ludności tego obszaru. W praktyce oznaczało to, że co piąty mieszkaniec regionu Kujaw i Pomorza mieszkał w strefie nasilania się niekorzystnych trendów przeludnienia agrarnego. Akcentowano, że „charakterystycznym wskaźnikiem słabego rozwoju tych powiatów jest poziom wydajności pracy ludności zawodowo czynnej w rolnictwie – kształtujący się nisko na skutek niedostatecznego odpływu ludności do innych zajęć i związane z tym zjawisko przeludnienia w indywidualnych, systematycznie zmniejszających się na skutek podziałów, gospodarstwach rolnych”²⁴. W konsekwencji sygnalizowano wzrost „utajnionego bezrobocia, będącego wynikiem stosowania techniki zacofanej”²⁵. Uświadomiono sobie, że „odprzemysłowienie prowincji” wywiera negatywny wpływ na kulturę pracy i kulturę techniczną mieszkających tam ludzi, powoduje regres w przemianach cywilizacyjnych i hamuje zmiany społeczne. Terenowe organa władzy i administracji państwowej nie mogły podjąć żadnych środków zaradczych w kierunku poprawy tej sytuacji, ponieważ nie było realnych możliwości samodzielnego, na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu, działania. Prof. Jerzy Regulski wyjaśniał tę sytuację, zwracając uwagę na to, że „obowiązywała wówczas zasada, że dobre jest to, co produkuje, a wszystkie usługi – jako nieprodukcyjne – stanowią balast, który trzeba minimalizować. Stąd władze lokalne nie dysponowały niezbędnymi środkami na rozwój miast i wsi”²⁶. Pozostawał jedynie apel: „Bogactwem powiatów słabo rozwiniętych są zasoby siły roboczej – ale zasoby te charakteryzują się jeszcze stosunkowo niską kulturą techniczną i niezbędny będzie pewien okres przygotowawczy dla umożliwienia ich wykorzystania dla potrzeb przemysłu. Zasoby te rozmieszczone są ponadto przeważnie na wsi – ściągnięcie ich do ewentualnie tworzonych nowych większych zakładów produkcyjnych wymagałoby zakrojonego na szeroką skalę budownictwa

²⁴ Materiały informacyjne nr 11/59, Kierunki aktywizacji powiatów gospodarczo słabo rozwiniętych na lata 1960–1965, s. 5.

²⁵ *Ibidem*, s. 6.

²⁶ J. Regulski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 24.

mieszkańczego w miastach, nie posiadających obecnie żadnych rezerw w substancji mieszkaniowej²⁷.

Zbudowany system pionowych i poziomych zależności rad narodowych funkcjonujących na zasadach centralizmu demokratycznego wymagał często pokonania wielu szczebli administracyjnych, aby zasygnalizować władzom centralnym Polski Ludowej pogarszającą się jakość życia na prowincji. Wojewódzka Rada Narodowa w Bydgoszczy i jej Prezydium oraz struktury wojewódzkie PZPR, utwierdzone w słuszności idei uprzemysłowienia, jako jedynej siły sprawczej postępu cywilizacyjnego przyspieszającego przemiany społeczne i poprawę warunków życia ludności, podejmowały próby przekonania władz centralnych Polski Ludowej do podjęcia inwestycji na obszarach zagrożonych degradacją. Lokalne propozycje przekazano do Komisji Planowania przy Radzie Ministrów celem uwzględnienia ich w przygotowywanym na lata 1961–1965 planie gospodarczym. Wskazana Komisja pozytywnie nie rozpatrzyła żadnego z projektów, które napłynęły z województwa bydgoskiego. W odpowiedzi podano, że „Komisja Planowania przy Radzie Ministrów nie wykorzystwała skonkretyzowanych ofert”. Odrzucono następujące propozycje: budowę w Lubieniu kopalni soli, dającej zatrudnienie około tysiącu osobom; budowę w Aleksandrowie Kujawskim huty szkła z około 600 miejscami pracy; otwarcie w Lipnie fabryki firanek; uruchomienie zakładów produkcji elementów prefabrykowanych dla budownictwa w Piotrkowie Kujawskim; utworzenie przetwórci owocowo-warzywnej w powiecie radziejowskim; budowę fabryki cukierków w Rypinie, cukrowni w powiecie rypińskim²⁸. Odrzucono budowę w powiatach chojnickim i tucholskim fabryk: armatury okrętowej, świetlówek, płyt pilśniowych, rękawiczek. Ta postawa Komisji Planowania wymusiła na Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bydgoszczy stwierdzenie, że „szanse aktywizacji powiatów słabo rozwiniętych w najbliższych latach przez przemysł kluczowy określić należy jako skromne”.

Postawa Komisji Planowania, która nie uwzględniała w swoich założeniach propozycji, które napłynęły z województwa bydgoskiego podsuwała wniosek, że państwo jako organizator życia gospodarczego i społecznego nie miało możliwości w pełni wywiązać się z przyjętych na siebie zobowią-

²⁷ Materiały informacyjne nr 11/59, s. 11.

²⁸ *Ibidem*, s. 12.

zań w zakresie zapewnienia każdej jednostce pracy i opieki celem zaspokojenia jej potrzeb. Tym samym w Polsce przestała być wypełniana swoista niepisana umowa społeczna między władzą a społeczeństwem, polegająca na tym, że państwo zapewnia bezpłatną opiekę medyczną, subsydiuje ceny na podstawowe dobra, powiększa świadczenia socjalne, zapewnia awans społeczny, bezpłatne wykształcenie i zaspokaja inne bytowe potrzeby, a w zamian oczekuje posłuszeństwa²⁹.

W dekadzie lat siedemdziesiątych ówczesna władza wiedzona misją unowocześnienia Polski Ludowej przedstawiła nową koncepcję ożywienia gospodarczego i społecznego obszarów prowincjonalnych. Poza likwidacją powiatów, które pozwoliły ukryć niedostatki uprzemysłowienia i rozwoju cywilizacyjnego wielu obszarów pod przykrywką rozdrobnienia administracji terenowej, proponowano, aby na prowincji oddawać do użytku tzw. zakłady deglomeracyjne. To karkołomne rozwiązanie sprowadzało się do zobowiązania przedsiębiorstw kluczowych do budowy własnych filii w regionach „odprzemysłowionych”³⁰. Należy podkreślić, kierując się spostrzeżeniami prof. Ewy Bittnerowej, że problem deglomeracji miał w Polsce Ludowej inne podłoże niż w krajach kapitalistycznych. „Geneza zainteresowania problematyką aglomeracji i deglomeracji wydaje się w Polsce nieco inna aniżeli w krajach kapitalistycznych; podczas gdy w krajach tych ostrość problemu wywołana jest skalą wielkości miast, to w Polsce w dużej mierze trudną sytuacją gospodarczą pokaźnej ilości miast mniejszych. W związku z tym zainteresowanie koncentrowało się nie tyle wokół korzyści aglomeracji właściwych miastom dużym, ile wokół niekorzyści, jakie aglomeracja wywołała pośrednio w miastach mniejszych”³¹. Istotne i warte podkreślenia jest to, że działań tych nie podejmowano po uprzednich konsultacjach z terenowymi organami władzy i administracji państwowej. Nie były one dla ówczesnych władz żadnym partnerem do rozmów, co potwierdzało tylko ich niewielką realną władzę w zakresie rozwoju obszarów poddanych ich jurysdykcji. W ramach realizacji koncepcji deglomeracji dużych przedsiębiorstw województwa bydgoskiego zakładano, że w Lipnie i Piotrkowie

²⁹ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*, Warszawa 1998, s. 165.

³⁰ Wojewódzka Pracownia Planów Regionalnych przy Wojewódzkiej Komisji Planowania Gospodarczego w Bydgoszczy, *Plan regionalny ogólny woj. bydgoskiego na lata 1966-1985*, Bydgoszcz 1970, s. 65.

³¹ E. Bittnerowa, *Majątek trwały jako czynnik rozwoju regionu (na przykładzie województwa poznańskiego)*, Warszawa 1967, s. 26.

Kujawskim powstaną filie Kujawskiej Fabryki Manometrów, w Tucholi filia Zakładów Radiowych „Eltra”, w Rypinie lub Golubiu-Dobrzyniu filia Zakładów Wytwórczych Sprzętu Teletechnicznego „Telfa”, w Kamieniu Krajeńskim filia Fabryki Automatów Tokarskich, w Sępólnie Krajeńskim filia Spółdzielni Pracy „Synteza” z Bydgoszczy³². W ten sposób nie rozwiązywano praktycznie żadnych problemów prowincji. Tworzono miejsca pracy, które często nie wymagały specjalistycznych kwalifikacji zawodowych, wystarczyło wyłącznie przyuczenie do zawodu. Sukcesem „akcji deglomeracji” było to, że budowano fabrykę, remedium na niezaspokojone potrzeby bytowe ludności. Nowouruchomiona fabryka dostarczała prawie natychmiast zatrudnionym w niej pracownikom usługi, które w dużej mierze były finansowane z własnych środków przedsiębiorstwa. W praktyce były one zarezerwowane wyłącznie dla pracowników i ewentualnie członków ich rodzin. Nie ulega w związku z tym wątpliwości, że realizowany przez ówczesne centralne władze program deglomeracji przemysłu prowadził do konserwowania bierności i apatii dostrzeganej na prowincji. Utrwalało się w świadomości społecznej przekonanie, że jednostka jest bezradna wobec aparatu państwa, jego planów i strategii rozwoju. Tymczasem władze centralne Polski Ludowej nie dostrzegały podłoża nasilających się niekorzystnych zjawisk społecznych. Decydowały się jedynie na ich ukrywanie pod płaszczyzną działań planowych. Prowadzona w ten sposób deglomeracja była możliwa tylko w systemie gospodarczym, w którym w przedsiębiorstwie zysk jako podstawowa kategoria ekonomiczna ustępował tzw. „miękkim rozliczeniom budżetowym”³³. W tej kategorii mieściło się szerokie pojęcie społecznej służby przedsiębiorstwa.

Likwidacja w Polsce Ludowej dnia 20 marca 1950 r. autentycznego samorządu terytorialnego pociągnęła za sobą bezsprzecznie szereg negatywnych następstw społecznych i gospodarczych. W połowie lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku wyartykułowało je Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Bydgoszczy w specjalnym dokumencie pt. „Program rozwoju społeczno – gospodarczego 35 wybranych miejskich jednostek

³² Wojewódzka Pracownia Planów Regionalnych przy Wojewódzkiej Komisji Planowania Gospodarczego w Bydgoszczy, Plan regionalny ogólny województwa bydgoskiego na lata 1966-1985, Bydgoszcz 1970, s. 65-66.

³³ J. Kornai, Niedobór w gospodarce, Warszawa 1985.

osadniczych województwa bydgoskiego w latach 1971 – 1975”³⁴. Zwrócono w nim uwagę na to, że w wielu małych miasteczkach województwa bydgoskiego istniało ukryte bezrobocie, które obejmowało głównie osoby niewykwalifikowane lub o niskich kwalifikacjach zawodowych. Potwierdzano stwierdzenie prof. Ewy Bittnerowej, że koncentracja produkcji i nakładów inwestycyjnych w dużych ośrodkach przemysłowych „prowadziła do wyludnienia i zamierania funkcji gospodarczych w mniejszych ośrodkach miejskich, co pociągało za sobą niewykorzystanie i niszczenie zainstalowanej tam infrastruktury”³⁵. W konsekwencji „miasteczko Wyrzysk nie posiada korzystnych warunków dla lokalizacji przemysłu. Spełnia funkcję administracyjną i usługową dla rolniczego zaplecza”. Wskazano, że istnieje szereg małych miast: Wysoka, Łobżenica, Mrocza, Tuchola, Radziejów, Kamień Krajeński, dla których nie udało się określić żadnej funkcji. Mroczę scharakteryzowano jako ośrodek, w którym zatrudnienie na 1000 mieszkańców w 1970 r. wynosiło 69 osób, a w 1975 r. zmniejszyło się do 58 osób”³⁶. Przykłady powyższe uświadamiały, że podejmowane przez władze Polski Ludowej próby związania ludności z zakładem pracy, a nie miejscem zamieszkania prowadziły do degradacji wielu ośrodków miejskich.

W okresie dekady lat osiemdziesiątych XX wieku, gdy nasilały się zjawiska kryzysowe w Polsce Ludowej nie uległy zmianie priorytety ówczesnych władz. Krytycy systemu apelowali: „Wbrew wielu postulatam oraz wbrew zapewnieniom przedstawicieli władz, którzy kierowali polską gospodarką w połowie lat osiemdziesiątych, kontynuowano przedkryzysową strukturę inwestowania zarówno w wymiarze działowo-gałęziowym jak i – co jest w takiej sytuacji oczywiste – regionalnym”³⁷. Polityka resortowa, wskaźniki produkcji globalnej, decydowały o polityce inwestycyjnej na prowincji, która praktycznie, co pokazały wcześniej przedstawione fakty, nie istniała. Władze Polski Ludowej nie doceniały prowincji, wydaje się również z tego powodu, że nie można tam było stworzyć wzorcowej wielkoprzemysłowej klasy robotniczej, a ona przecież była awangardą ówczesnego społeczeństwa.

³⁴ Program rozwoju społeczno-gospodarczego 35 wybranych miejskich jednostek osadniczych województwa bydgoskiego w latach 1971–1975. W województwie bydgoskim w 1975 r. było 56 miast. Mieszkał w nich około milion mieszkańców. Porównaj: J. Graczykowski, Rozwój województwa bydgoskiego jako regionu wielofunkcyjnego, „*Gospodarka Planowa*” 1975, nr 1, s. 25.

³⁵ E. Bittnerowa, *op. cit.*, s. 25.

³⁶ Program rozwoju *op. cit.*

³⁷ G. Grzelak, Polski kryzys a struktury regionalne, „*Gospodarka Narodowa*” 1990, nr 10-11, s. 12.

Prowincja w Polsce Ludowej pozostawała obszarem, posługując się ówczesną nomenklaturą, „odprzemysłowionym”. W sytuacji, gdy przedsiębiorstwo wiązało ze sobą obywatela, stając się gwarantem jego bezpieczeństwa socjalnego, „odprzemysłowiona prowincja” była obszarem, w którym niezaspokojone potrzeby społeczne nawarstwiały się z każdym rokiem i coraz trudniej było je zniwelować. Obserwowano niższy poziom wykształcenia lokalnej społeczności, upośledzenie w rozwoju infrastruktury technicznej, niską jakość dróg lokalnych i tym samym gorszą dostępność komunikacyjną obszarów położonych poza głównymi centrami. Mieszkańcy prowincji oczekiwali, że władze centralne w związku z realizacją polityki pełnego zatrudnienia, budując nowe zakłady pracy rozwiążą piętrzące się problemy. W ten sposób utrwał się w społeczeństwie odruch wyuczonej bezradności, bo zakład pracy, troszczył się o swojego pracownika, stawał się dla niego punktem odniesienia. Terenowe organa władzy i administracji państwowej, zwolnione przez przedsiębiorstwa z troski o zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej, zajmowały się jak sprecyzowano w Konstytucji z 1952 r. „całokształtem rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturalnego oraz wpływały na wszystkie jednostki administracji i gospodarki na swym terenie, inspirowując i koordynując ich działalność oraz sprawując nad nimi kontrolę”³⁸. Praktyka życia codziennego dowodziła, że wskazane zapisy nigdy nie były realizowane przez terenowe organa władzy i administracji państwowej. Pozostały, jak w wielu innych wypadkach, wyłącznie werbalnymi deklaracjami.

³⁸ Konstytucja PRL, *op. cit.*