Mimo iż Polska na tle dużych i średnich krajów europejskich wyróżnia się policentryczną siecią osadniczą, skupienie zjawisk rozwojowych stawia ją w rzędzie państw o strukturze daleko bardziej scentralizowanej. Koncentracja ujawnia się zarówno w gospodarce, jak i w sferze publicznej. Zaznacza się przewaga Warszawy, dalej kilku ośrodków metropolitalnych nad resztą kraju. Na poziomie województw mamy do czynienia z analogiczną dominacją ich stolic. Dysproporcje te są niewspółmierne do wielkościowego udziału uprzywilejowanych ośrodków w sieci osadniczej.

Znamienne jest porównanie sytuacji społeczno-gospodarczej mniejszych ośrodków wojewódzkich i podobnej wielkości miast pozbawionych tej rangi, zwanych ośrodkami regionalnymi. Nie ulega wątpliwości, iż status wojewódzki miasta ma przemożny wpływ na rozwój ośrodka. Chodzi nie tylko o lokalizację wojewódzkich organów administracji. Tworzona w miastach wojewódzkich infrastruktura społeczna wyższego rzędu skupia twórczą warstwę społeczną, która jest podstawą rozwoju endogenicznego. Wyróżnienie w podziale terytorialnym wtórnie przekłada się na pozycję w krajowych dokumentach planistycznych. Oto Umowa Partnerstwa, według której rozdzielane będą unijne środki wsparcia, wśród pięciu „obszarów strategicznej interwencji” jeden poświęca miastom wojewódzkim. Podobnie Krajowa Polityka Miejska z jednej strony wyróżnia miasta wojewódzkie, z drugiej zupełnie pomija ośrodki regionalne.

Pierwotną przyczyną sporów wokół obecnego podziału kraju na województwa jest jego wewnętrzna niekonsekwencja. Dobór ośrodków wojewódzkich został dokonany nie na podstawie przesłanek obiektywnych, lecz uznaniowo, w drodze politycznych targów. Jest to problem nieusuwalny inaczej jak przez racjonalną korektę układu. Zasadą musi tu być jednakowe traktowanie podobnych ośrodków i regionów. Reformę powinna poprzedzić dyskusja o teoretycznych zasadach podziału terytorialnego. Dopiero z tych ustaleń będą wynikać konkretne rozwiązania co do ośrodków i granic na mapie kraju. Liczba województw powinna być pochodną przyjętego optimum wielkości jednostki. To zaś należy ustalić na podstawie zakresu właściwości organów działających na szczeblu wojewódzkim. Jest to zatem zadanie dla znawców teorii administracji i usług publicznych, a nie dla geografów. W polu geografii leży natomiast opracowanie alternatywnych map podziału, zależnie od przyjętych ograniczeń wielkościowych.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: dr Łukasz Zaborowski.

Pozostaw to pole puste, jeśli jesteś człowiekiem:

Szczegółowo dolny próg wielkości województwa winien być ustalony przez rozważenie najmniejszych jednostek alternatywnie powstających przy możliwych powiązaniach regionów. W ten sposób unika się pominięcia któregoś z postulowanych województw wskutek przypadkowego przyjęcia granicy wielkości. Konsekwentnie po przyjęciu danego progu powinno się dopuścić powstanie wszystkich potencjalnych jednostek przekraczających go. Oczywiście nie należy też odrzucać możliwości zróżnicowania kryteriów wielkościowych zależnie od cech struktury przestrzennej poszczególnych części kraju – w szczególności obniżenia dolnego progu w obszarach peryferyjnych.

A jednak sednem toczącego się na forum publicznym sporu nie jest wielkość bądź liczba województw, lecz lista miast wojewódzkich. Porozumienie utrudniają dwa milcząco przyjmowane, a wcale niekonieczne założenia. Pierwszym z nich jest utrwalony w mentalności model województwa z jednym głównym ośrodkiem. Jego przyjęcie prowadzi do postulatu powoływania nowych województw dla miast ubiegających się o taki przywilej. Drugim – przeświadczenie, jakoby alternatywna koncepcja dużych województw musiała oznaczać wzmocnienie pozycji ośrodków metropolitalnych względem wszystkich pozostałych. Sposobem pogodzenia aspiracji wojewódzkich większej liczby miast z potrzebą zachowania racjonalnej wielkości województw jest model województwa dwubiegunowego. W obecnym układzie przykładami są województwa kujawsko-pomorskie i lubuskie. Rozwiązanie takie wymusza równowagę sił: istnienie dwóch równorzędnych ośrodków zapobiega koncentracji władzy w jednym miejscu, z korzyścią także dla pozostałych miast w województwie. W tym świetle mniejsza liczba województw dwubiegunowych może nawet okazać się lepszym bodźcem do rozwoju policentrycznego niż większa liczba jednostek monocentrycznych.

Modyfikując układ województw należy w miarę możliwości dążyć do oddzielenia ośrodków regionalnych (w tym obecnych mniejszych wojewódzkich) od ośrodków metropolitalnych. Sąsiednie ośrodki regionalne powinny być zatem wiązane ze sobą, a dopiero przy braku takiej możliwości – z pobliskimi ośrodkami metropolitalnymi. Oto propozycje takich dwubiegunowych układów: Kielce i Radom, Koszalin i Słupsk, Legnica i Wałbrzych, Płock i Włocławek. Z tych jednostek jedynie region Koszalina i Słupska nie spełnia standardu wielkościowego dla obecnego podziału. Z ośrodków niemających jednoznacznego powiązania wyróżniają się Kalisz oraz Tarnów; ich regiony wpisują się wielkością w obecny układ jako samodzielne województwa. Z

kolei Bielsko-Biała i Częstochowa stworzą odrębne jednostki tylko w przypadku obniżenia dzisiejszego progu wielkościowego. Przy jego utrzymaniu miasta te można wiązać odpowiednio z Krakowem i Łodzią, oczywiście na zasadzie dwubiegunowej. Celem jest tutaj pomniejszenie obecnego województwa śląskiego. Analogicznie należy postąpić z województwem mazowieckim. Płock oraz Radom zostają powiązane jak wyżej. Siedlce i zespół Łomża–Ostrołęka to proponowane nowe ośrodki regionalne Polski wschodniej – odpowiednio w powiększonych województwach lubelskim i podlaskim. Alternatywnie rozważany podział województwa mazowieckiego – na region warszawski i wieniec regionów zewnętrznych – jest wprawdzie krokiem w dobrym kierunku, jednak nie sposób uznać go za rozwiązanie optymalne.

Koszty ewentualnych zmian – zarówno samej reformy, jak i działania administracji w nowym kształcie – to typowy temat zastępczy. Prawdziwym problemem są straty wynikające z ułomnej organizacji przestrzennej państwa, która powoduje, iż szereg regionów w tak nikłym stopniu uczestniczy w zjawiskach rozwojowych. Padają ostrzeżenia, że kolejne podejście do korekty podziału terytorialnego będzie otwarciem puszki Pandory. Kryjąca się za tym sugestia, by udawać, jakoby tej puszki nie było, jest jednak nie do przyjęcia. Wyzwanie, przed którym stoimy, to: jak trwale pozbyć się jej niechcianej zawartości.

Niniejsze opracowanie to głos w dyskusji na Seminarium „System osadniczy i zasięgi oddziaływania miast a podział terytorialny kraju. Diagnoza, ocena, optymalizacja”, Zakład Geografii Miast i Ludności IGiPZ PAN, Warszawa 25 XI 2015.

Prezentacja: „Przesłanki i możliwości korekty podziału terytorialnego państwa na szczeblu województw w świetle rozmieszczenia głównych ośrodków miejskich”

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl, autor: dr Łukasz Zaborowski.