Opracowanie „Korekta układu województw – ku równowadze rozwoju" zostało opublikowane przez Instytut Sobieskiego we wrześniu ubiegłego roku. Spotkało się z dość szerokim odzewem w mediach krajowych i regionalnych. Pokłosiem są też spotkania dyskusyjne w kręgach społecznych i naukowych. Tylko w ostatnich tygodniach odbyły się trzy debaty: we Włocławku (27 XI), we Wrocławiu (28 XI) i w Bielsku-Białej (7 XII). Sprawa korekty podziału na województwa, przez lata objęta swoistym politycznym tabu, najwyraźniej jest wciąż ważna i aktualna dla obywateli Rzeczpospolitej.

Polska należy do najbardziej policentrycznych krajów europejskich. Ośrodki osadnicze kolejnych szczebli są w miarę równomiernie rozmieszczone w przestrzeni kraju. Odmiennie w wymiarze funkcjonalnym: kapitał ludzki i rozwój społeczno-gospodarczy – koncentrują się w kilku największych metropoliach, a w drugiej kolejności w pozostałych miastach wojewódzkich. Wymywania zasobów doświadczają nie tylko obszary peryferyjne, ale i średnie, i nawet duże miasta o znaczeniu regionalnym. Zjawisko rozwoju metropolii kosztem dalekiego zaplecza znane jest nie tylko w Polsce. Czy i jak można, i czy należy temu przeciwdziałać – to zagadnienie na odrębną dyskusję.

Tymczasem zwróćmy uwagę na rozwarstwienie widoczne na kolejnym poziomie, mianowicie w gronie dużych miast z przedziału 100-400 tys. mieszkańców. Zobaczymy tu istotne dysproporcje między ośrodkami wojewódzkimi a porównywalnymi miastami pozbawionymi tej rangi. Według rozmaitych miar demograficznych i gospodarczych miasta wojewódzkie plasują się zwykle powyżej, a niewojewódzkie – poniżej odpowiedniej przeciętnej. Bodaj najbardziej wyraźne jest to w przypadku salda migracji. W skali funkcjonalnych obszarów miejskich pierwsza grupa miast niezmiennie cieszy się napływem, a druga cierpi z powodu odpływu ludności.

Wskazane różnice potwierdzają tezę, że podział na województwa ma istotne znaczenie w polityce rozwoju, zaś sam status miasta wojewódzkiego jawi się jako „koncesja na wszystko". Poza nielicznymi wyjątkami duże miasta pozbawione statusu wojewódzkiego doświadczają jeśli nie kryzysu, to przynajmniej stagnacji rozwojowej. Szczególnie niekorzystna jest sytuacja takich miast położonych w największych województwach zbudowanych wokół ośrodków metropolitalnych.

A może należałoby przejść nad tym do porządku dziennego? Taki ustrój wybraliśmy,

przecież żaden nie będzie doskonały, a nierówności rozwojowe są czymś zwyczajnym…? Rzecz jednak w tym, że obecny układ województw nie powstał przez wprowadzenie w życie racjonalnej koncepcji, nie da się go uzasadnić jakimś zespołem obiektywnych zasad. Wiemy, że pierwotna koncepcja 10-12 dużych województw została wypaczona przez uznaniowe dodanie kilku jednostek średniej wielkości. Układ jest zatem wewnętrznie niekonsekwentny, a przez to – niesprawiedliwy. Nie sposób rozsądnie uzasadnić, dlaczego niektóre miasta i regiony otrzymały przywilej samodzielności, a inne – zupełnie podobne – zostały podporządkowane sąsiednim metropoliom. **Duże zróżnicowanie wielkościowe, przypadkowy dobór ośrodków wojewódzkich, rozcięcie granicami zapleczy dużych i średnich miast, historyczne nazewnictwo nieadekwatne do terytoriów województw – to główne zarzuty do obowiązującego podziału.**

Oczekiwana korekta układu wydaje się być jedynym trwałym rozwiązaniem problemu. Można jednak wskazać kilka innych narzędzi łagodzących jego skutki. Pierwszym jest hierarchizacja krajowej sieci osadniczej do celów planistycznych. Pod warunkiem, że będzie się z nią wiązać oderwanie polityki rozwoju od podziału administracyjnego. Miasta pozbawione rangi administracyjnej powinny mieć przypisane inne ważne funkcje, podnoszące ich konkurencyjność. Służyć temu może tylekroć zapowiadana deglomeracja – nie tylko urzędów, ale i usług publicznych, tak na szczeblu krajowym, jak i wojewódzkim. Niestety widzimy, że te idee od lat pozostają w sferze deklaracji.

Sposobem na zwiększenie policentryczności jest też wewnętrzna regionalizacja województw. Nie chodzi tu o tworzenie nowego szczebla administracji, lecz o upodmiotowienie regionów i odpowiednie zindywidualizowanie polityki prowadzonej ze szczebla wojewódzkiego. W województwach zostają zatem formalnie wyróżnione „ziemie” (by posłużyć się słowem z polskiej tradycji) o wielkości zbliżonej do województw z układu 49. Dla takich jednostek tworzy się odrębne strategie rozwoju i promocji, oddzielne programy ochrony dziedzictwa kulturowego i edukacji regionalnej. Priorytetem w organizacji transportu publicznego staje się dostępność miejscowego ośrodka regionalnego, a nie odległego miasta wojewódzkiego. W ramach deglomeracji miasto regionalne otrzymuje wybrane instytucje rangi wojewódzkiej, z uwzględnieniem usług publicznych o zasięgu ponadlokalnym.

Proponowane rozwiązania idą w zbieżności z postulatem wzmocnienia ośrodków „subregionalnych”, zgodnie z nową koncepcją hierarchii krajowej sieci osadniczej powstałą w Instytucie Rozwoju Miast i Regionów. Jeśli te idee rzeczywiście zostaną

wprowadzone w życie, zapewne wzmocnią szczebel miast średnich i przyczynią się do osłabienia procesu wymywania zasobów z regionów peryferyjnych. Wątpliwe jednak, by wyrównały konkurencyjność dużych miast, jak Bielsko-Biała, Częstochowa, Radom, Tarnów względem wojewódzkich Kielc, Opola czy Rzeszowa. Nie rozwiążą też problemu regionów przeciętych granicami województw.

Dlatego niezmiennie pożądana jest korekta układu administracyjnego. Szersze uzasadnienie jej potrzeby zawarto w przywołanym wyżej opracowaniu. Zamieszczenie możliwych wariantów zmian miało na celu wywołanie dyskusji, jednocześnie mającej charakter konsultacji. Dzięki licznym uwagom spływającym z regionów dokonano już pewnych modyfikacji w koncepcjach.

W wariancie I „minimalnym" zakłada się utrzymanie obecnej liczby województw. Zmiany granic zmierzają do zwiększenia równowagi wielkościowej i przywrócenia całości regionów „niewojewódzkich". Ograniczeniu ulega przede wszystkim wielkie i niespójne województwo mazowieckie. Pozostają w nim regiony Płocka i Warszawy, natomiast okręgi wschodnie i południowe wzmacniają województwa: podlaskie, lubelskie i świętokrzyskie. Przez powiększenie świętokrzyskiego powstaje województwo staropolskie z Kielcami i Radomiem – celowość tej zmiany jest najczęściej wskazywana w dyskursie eksperckim.

Rozcięte regiony to problem także Bielska-Białej, Elbląga i Tarnowa. W przypadku Elbląga i Tarnowa proponuje się ich przejście do sąsiednich województw – pomorskiego i podkarpackiego, gdzie rozciągają się większe części ich zapleczy. W rejonie Bielska-Białej – chodzi o wschodnie ramię jej aglomeracji – proponowana jest korekta granicy na rzecz województwa śląskiego. Zakładane jest także powiększenie najmniejszych województw – lubuskiego i opolskiego. Tu zmiany polegają na reintegracji zapleczy Gorzowa i Raciborza.

Aspirujące duże miasta odzyskują status wojewódzki w modelu dwu- bądź trójbiegunowym. Ustanowienie nowych miast wojewódzkich nie jest równoznaczne z koniecznością przenoszenia tam połowy urzędów. Deglomeracja instytucji wojewódzkich jest zagadnieniem szerszym: należy ją rozważać nie tylko w kontekście uzupełniania siatki miast wojewódzkich. Jej beneficjentami powinny być także wybrane miasta średnie, zgodnie z postawionym wyżej postulatem regionalizacji województw. Tymczasem kluczowe znaczenie ma sam status miasta wojewódzkiego – formalne uznanie „prawa" do bycia traktowanym na równi z pozostałymi ośrodkami tej kategorii.

Zmianom „materialnym” nieodzownie towarzyszy uporządkowanie nazewnictwa i symboliki województw. Wprowadza się więcej nazw dwuczłonowych, lepiej oddających złożoność historyczno-kulturową. Najważniejsza poprawka to województwo „śląsko-małopolskie” zamiast „śląskiego” – postulat stanowczo podnoszony przez mieszkańców Częstochowy, Zagłębia i Żywiecczyzny. Analogiczny problem z „mazowieckim” zostaje rozwiązany przez wskazaną korektę granic województwa.

Alternatywnie dopuścić można powołanie kilku nowych województw. W wariancie II „umiarkowanym” powstają cztery nowe jednostki, które wielkością oraz spójnością osadniczą nie odbiegają od obecnych województw. Jako „najbardziej brakujące” w dzisiejszym układzie jawi się województwo kaliskie. Wypełnia ono dużą przestrzeń między metropolitalnymi regionami Łodzi, Poznania i Wrocławia. Drugim brakującym ogniwem jest województwo sądecko-tarnowskie. W strukturze kraju to odpowiednik opolskiego, jednak w odróżnieniu od niego (i nie tylko) – region wciąż rozwojowy demograficznie. Wielkie ludnościowo województwa małopolskie i śląskie ogranicza nowa jednostka Bielska-Białej. Obecnie jest to największa aglomeracja pozbawiona samodzielności wojewódzkiej. Układ uzupełnia nowe województwo dolnośląskie, powstałe przez oddzielenie Legnicy i Wałbrzycha od metropolitalnego Wrocławia.

Wariant III „równoważący” zakłada dalej idące ograniczenie województw ośrodków metropolitalnych. Tworzą one jednostki monocentryczne o umiarkowanej powierzchni. Obok nich powstają większe terytorialnie, policentryczne województwa, złożone z pozostałych regionów. Dzięki temu układ jest jeszcze bardziej zrównoważony ludnościowo. Po modyfikacji wariant liczy 23 jednostki. Zostają w nim utrzymane odpowiedniki wszystkich obecnych województw (włącznie z lubuskim, co było przedmiotem dyskusji). Wśród trzech nowych jednostek mamy dwubiegunowe układy Płocka i Włocławka oraz Częstochowy i Piotrkowa Trybunalskiego. Na północy powiązanie Koszalina i Słupska z Piłą jest sposobem na oczekiwane wyodrębnienie Pomorza środkowego. Samodzielnie pozostawałoby ono daleko poniżej przyjętego progu miliona ludności.

Żaden z proponowanych wariantów nie zaniża minimalnej wielkości województwa z obecnego układu. Przeciwnie: nawet najmniejsze projektowane województwa wyraźnie przewyższają liczbą ludności dzisiejsze lubuskie i opolskie. Każdy z wariantów znacznie zwiększa równowagę wielkościową między województwami oraz prostuje najbardziej rażące błędy ostatniej „hybrydowej” reformy.

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

Korekta układu województw nas czeka. Nie jest to najpilniejsze wyzwanie dla Polski, jednak dla niektórych miast i regionów jawi się wręcz jako działanie ratunkowe. Warto podejść do sprawy z rozmysłem: zawczasu powołać zespół ekspertów, który wypracuje wpierw zasady, a dopiero potem projekty zmian. Mocne uzasadnienie merytoryczne jest podstawą powodzenia reformy.

Nade wszystko sprawiedliwość wymaga, by wzajemnie podobne miasta i regiony posiadały jednakowy status w ustroju administracyjnym. Naruszenie tej prostej zasady wywołuje zrozumiałe niezadowolenie społeczne. Jak widać, ćwierć wieku od wprowadzenia zmian jednak nie wystarczyło, by mieszkańcy Bielska-Białej, Radomia czy Tarnowa „przyzwyczaili się” do degradacji ich miast w ułomnym podziale terytorialnym. Natomiast z punktu widzenia całego kraju stratą jest, iż te zdegradowane regiony, pozbawione odpowiednich instytucji i wypłukiwane z zasobów, nie uczestniczą we wspólnym rozwoju na miarę swojego potencjału.

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