



Złożenie pracy online:
2012-06-28 20:41:43
Kod pracy:
7749

Maciej Dobosz
(nr albumu: 18515*PO/LIC)

Praca licencjacka

Regionalizm i metropolizacja w Polsce XXI wieku. Geneza powstania nowego układu wojewódzkiego oraz projekcja obszarów metropolitalnych w Polsce

Regionalism and metropolisation in Poland in 21st century. Genesis of new regional configuration and metropolitan areas in Poland

Wydział: Studiów Politycznych

Kierunek: Politologia

Specjalność: Media i komunikowanie społeczne

Promotor: dr Rafał Matyja

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	5
1. Regiony w Polsce i UE.....	6
1.1 Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych.....	7
1.2 Polska w ramach unijnej kategoryzacji.....	8
1.3 Euroregiony na granicach Polski.....	9
1.4 Polskie regiony a rozwiązania w innych krajach Europy.....	10
1.5 Kryteria dla województw.....	12
1.6 Tradycja i historia w odniesieniu do liczby województw (regionów).....	13
1.7 Regiony w Polsce – ujęcie geograficzne i historyczne.....	14
1.8 Unitarny charakter RP.....	15
1.9 Zróżnicowanie rozwojowe i dysproporcje pomiędzy województwami: Polska „A i B”.....	15
1.10 Naciski polityczne i spontaniczne lokalne inicjatywy zmierzające do dodania nowych województw do przewidywanego w reformie podziału administracyjnego.....	17
1.11 Nazewnictwo regionów.....	19
1.12 Niepotrzebne i nieracjonalne utworzenie poszczególnych regionów.....	20
2. Ustanowienie nowej mapy wojewódzkiej w 1998 roku.....	22
2.1 Preludium batalii – początek lat 90 – tych.....	22
2.2 Koalicyjne rządy SLD –PSL.....	23
2.3 Kampania wyborcza 1997 i siły polityczne w nowym Parlamencie.....	24
2.4 Referendum próbą blokowania reformy?.....	25
2.5 Debata na temat liczby województw (1998 r.).....	26
2.5.1 Debata majowa.....	26
2.5.2 Czerwcowe prace Parlamentu.....	28
2.5.3 Prezydenckie tournée po Polsce.....	29
2.5.4 Negocjacje lipcowe – ostateczne rozwiązanie kwestii liczby województw.....	31
2.6 Sondáže opinii publicznej.....	33
2.7 Status miast, które utraciły województwa.....	35

2.7.1 Klasyfikacja byłych miast wojewódzkich biorąc pod uwagę różne wskaźniki.....	35
2.7.2 „Dialog i rozwój” jako rekompensata.....	37
2.8 Wyniki batalii – końcowe rezultaty.....	38
3. Z perspektywy 14 lat – propozycje utworzenia nowych regionów oraz wzmocnienie ośrodków metropolitalnych w Polsce.....	39
3.1 „17 województwo”. Propozycje utworzenia nowych regionów.....	39
3.1.1 Województwo Środkowopomorskie.....	39
3.1.2 Województwo Staropolskie.....	40
3.1.3 Województwo Środkowopolskie.....	41
3.1.4 Województwo stołeczne – Warszawa.....	41
3.2 Ruch Autonomii Śląska i Zrzeszenie Kaszubsko – Pomorskie przykładami ruchów autonomicznych w Polsce.....	43
3.3 Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030 Polska 2030, a obszar metropolitalny.....	46
3.4 Reforma administracji – kwestia metropolii.....	50
Zakończenie.....	55
Spis tabel i wykresów.....	58
Bibliografia.....	59

WSTĘP

Niniejsza praca ma na celu dowiedzenie tezy, że to właśnie naciski polityczne oraz wpływy niezadowolonych społeczności lokalnych sprawiły, że żyjemy w kraju podzielonym na 16 województw, między którymi występują duże dysproporcje w wielu aspektach, a także pewne województwa są nielogiczne ze względu na nazewnictwo i historię. Drugą częścią tezy jest stwierdzenie, że interesem narodowym Polski w XXI wieku jest stworzenie takiego układu obszarów metropolitalnych, który pozwoliłby najsilniejszym ośrodkom w kraju na udźwignięcie rozwojowego ciężaru i zbliżenie się do europejskiej czołówki, do której nam daleko.

W pierwszym rozdziale zatytułowanym „Regiony w Polsce i Europie” przedstawiłem sposób, w jaki uporządkowane są regiony na Starym Kontynencie, nakreśliłem kategoryzację regionów w ramach Unii Europejskiej, a także starałem się przybliżyć typy regionów w ramach państw UE. Ponadto w ramach pierwszego rozdziału podjąłem próbę zbadania i przeanalizowania polskich województw pod kątem historii, nazewnictwa, geografii i dysproporcji pomiędzy nimi.

W drugim rozdziale została opisana batalia o liczbę województw i targi polityczne w parlamencie, a także poza nim. Wszystkie te zdarzenia miały miejsce na przestrzeni lat 90 – tych XX stulecia. Batalia, która wypunktowała błędy koalicji, ukazała niewłaściwą taktykę rządu oraz brak odpowiedniego charyzmatycznego kreatora reformy. Co więcej podziały w obrębie koalicji oraz brak jednolitego stanowiska odnośnie przyszłej liczby regionów pozwoliły opozycji i społecznościom lokalnym, na utworzenie kolejnych, nowych województw. Kwestia miast tracących rangę stolic województw wzbudziła również wiele kontrowersji w tym okresie, dlatego też poświęciłem nieco uwagi na scharakteryzowanie sytuacji tych miast w czasach współczesnych.

Ostatni trzeci rozdział pt.: „Z perspektywy 14 lat – propozycje utworzenia nowych regionów oraz wzmocnienia ośrodków metropolitalnych w Polsce” zawiera pomysły dodania nowych regionów do wojewódzkiej puli oraz pomysły jak stworzyć ośrodki metropolitalne w Polsce. Regiony w naszym kraju są zróżnicowane pod wieloma względami, dlatego też istotnym elementem polskiej strategii rozwoju na przyszłość są ośrodki metropolitalne będące tzw. lokomotywami rozwoju. Celem takiego rozwiązania jest zbliżenie się do najbardziej rozwiniętych państw w Europie. Swoje miejsce musiały również zająć ruchy autonomiczne na terenie Polski, które zdaniem części ekspertów mogą być zagrożeniem dla unitarności kraju. Ponadto w ostatnim

rozdziale poświęciłem sporo uwagi niedokończonemu projektowi legislacyjnemu, jakim jest ustawa metropolitalna, która nie została wprowadzona w życie pomimo tego, że były opracowane konkretne propozycje i założenia. Kolejny raz punktem wrzenia okazał się aspekt liczby, jednak tym razem chodziło o liczbę ośrodków metropolitalnych.

Praca została napisana w oparciu o szeroki wachlarz publikacji, wśród których można wyróżnić takie pozycje książkowe jak: *Reformatorzy i politycy* Jadwigi Emilewicz i Artura Wołka, *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989-1998)* Piotra Olszewskiego, czy też *Historia Polityczna Polski 1989 – 2005* Antoniego Dudka. W pracy zostały wykorzystane również liczne artykuły z Rzeczpospolitej i Gazety Wyborczej, strony internetowe, akty prawne wśród których na szczególną uwagę zasługują: *Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030*, *POLSKA 2030*. Ponadto w pracy wykorzystałem również sondaże z badań CBOS i OBOP oraz druki sejmowe i stenogramy.

Rozdział 1. Regiony w Polsce i UE

1.1 Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych

Tabela nr 1. NUTS w UE – warunki jakie musi spełnić region, aby został zakwalifikowany do poszczególnej kategorii.

Poziom	Minimum	Maksimum
NUTS 1	od 3 000 000	do 7 000 000
NUTS 2	od 800 000	do 3 000 000
NUTS 3	od 150 000	do 800 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony www.epp.eurostat.ec.europa.eu

„Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych” ustanawia jednolitą klasyfikację jednostek terytorialnych państw członkowskich w Unii Europejskiej. W Rozporządzeniu nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku, określa się ją jako „klasyfikację podziału regionalnego”, niezbędną do prowadzenia statystyk regionalnych, które z kolei stanowią jedno z podstawowych narzędzi w realizacji polityki regionalnej. Realizacja celów polityki spójności UE wymaga zatem od Państw Członkowskich wyodrębnienia jednostek terytorialnych na potrzeby polityki regionalnej. Podział ten został stworzony w oparciu o kryterium liczby ludności, które jest głównym determinanem w przydzielaniu konkretnej kategorii. Klasyfikacja NUTS pełni główną rolę w planowaniu, programowaniu oraz monitorowaniu projektów finansowanych z Funduszy Strukturalnych. Jak widać przypisanie danego regionu do jednej z grup niesie za sobą konkretne finansowanie w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej. Oczywiście podział na jednostki NUTS musi być w pełnej korelacji z podziałem jednostek terytorialnych w państwach członkowskich. Klasyfikacje NUTS dokonano według podziału na regiony: duże (NUTS 1), średnie (NUTS 2), małe (NUTS 3) oraz lokalne (NUTS 4 i 5). Ponadto stworzono również NUTS 0, poziom który odpowiada wielkości kraju po zsumowaniu wszystkich pozostałych jednostek terytorialnych do celów

statystycznych. Obszar NUTS 1 powinno zamieszkiwać od 3 do 7 mln mieszkańców, NUTS 2 – od 800 tys. do 3 mln, natomiast obszar NUTS 3 – od 150 tys. mieszkańców do 800 tys. Na poziomie 1 istnieje 71 regionów, pod względem wielkości, powierzchni oraz liczby ludności kategoria ta odpowiada w przybliżeniu niemieckim krajom związkowym. Natomiast na poziomie 5 istnieje ponad 25000 jednostek - są to gminy we wszystkich państwach członkowskich¹. Zróżnicowanie regionalne w państwach Unii Europejskiej jest bardzo duże, dlatego też przydzielenie poszczególnych regionów do odpowiednich grup unijnej nomenklatury, nierzadko stawia ekspertów przed nie lada wyzwaniem. Nie ułatwia to również właściwej orientacji w rzeczywistym stanie regionalizacji Europy oraz państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Istotne jest także to, że sposób nazewnictwa regionów, jednostek administracyjnych w Europie jest bardzo odmienny i często dwie takie same nazwy nie odpowiadają sobie pod względem przyporządkowania do klasyfikacji NUTS.

1.2 Polska w ramach unijnej kategoryzacji

Tabela nr 2. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych w Polsce²

Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych		Liczba jednostek
NUTS 0	Terytorium całego kraju	1
NUTS 1	Regiony (grupujące województwa) ³	6
NUTS 2	Województwa	16
NUTS 3	Podregiony (utworzone z powiatów)	66 ⁴
NUTS 4	Powiaty (314) i miasta na prawach powiatów (65)	379
NUTS 5	Gminy	2478

Zródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony www.epp.eurostat.ec.europa.eu

W momencie wejścia Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku państwo stało się

¹ www.epp.eurostat.ec.europa.eu, data wejścia 20.11.2011

² www.stat.gov.pl, *Nomenklatura NTS*, data wejścia 20.11.2011

³ Do czasu zmiany nazywane były makroregionami

⁴ Do 2007 roku było ich 45

podmiotem wspólnotowej polityki regionalnej. Dlatego Polska była zobowiązana dostosować swoje niektóre mechanizmy administracyjno – statystyczne do tych obowiązujących w Unii. Jednym z takich mechanizmów jest niewątpliwie jednolita kategoryzacja państw członkowskich sporządzana przez unijnych statystyków. Poziom zerowy obejmuje terytorium całej Polski. NUTS do NUTS 2 kwalifikuje się 16 województw, do trzeciej kategorii zaliczono podregiony utworzone z powiatów w liczbie 45. Na poziomie NUTS 4 znajduje się 379 jednostek w tym 314 powiatów oraz 65 miast na prawach powiatu. Do najmniejszego typu jednostki, a mianowicie NUTS 5 zaliczono 2478 gmin uwzględniając gminy miejskie będące miastami na prawach powiatu (65).

1.3 Euroregiony na granicach Polski

Euroregion jest to specjalnie wydzielona jednostka na obszarze dwóch lub więcej państw. Stanowi on formę współpracy transgranicznej pomiędzy regionami państw członkowskich Unii Europejskiej. Organem pełniącym rolę nadzorującą i koordynującą funkcjonowanie euroregionów jest we Wspólnocie jest Komitet Regionów UE. Euroregiony mogą funkcjonować dzięki konkretnym uregulowaniom formalno – prawnym na które składają się następujące akty prawne: Europejską Konwencję Ramową o Współpracy Transgranicznej (tzw. Konwencja Madrycka Rady Europy z 1980), Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego (z 1985) oraz Europejską Kartę Regionów Granicznych i Transgranicznych (z 1995). Głównymi celami powołania do życia euroregionów są: wspieranie wymiany gospodarczej i turystycznej, rozwijanie komunikacji, działalność kulturowa, wspólne rozwiązywanie problemów transgranicznych, zwłaszcza o charakterze ekologicznym⁵. W Polsce euroregiony działają już na każdej granicy, natomiast granica zachodnia w całości objęta została współpracą regionalną.

W granicach państwa polskiego znajduje się 15 następujących euroregionów⁶:

Granica zachodnia:

Pomerania (15 grudnia 1995 r. Polska, Niemcy, Szwecja)

Neisse-Nisa-Nysa (21 grudnia 1991 r. Czechy, Niemcy i Polska)

Pro Europa Viadrina (21 grudnia 1993 r. Polska i Niemcy)

Sprewa-Nysa-Bóbr (21 września 1993 r. Polska i Niemcy)

⁵ Euroregiony, www.cie.gov.pl, data wejścia: 15.12.2011

⁶ Euroregiony na granicach Polski 2007, www.stat.gov.pl,

Granica południowa:

Glacensis (5 grudnia 1996 r. Czechy, Polska)

Pradziad (2 lipca 1997 r. Polska, Czechy)

Tatry (26 sierpnia 1994 r. Polska, Słowacja)

Karpacki (14 lutego 1993 r. Polska, Ukraina, Węgry, Słowacja, Rumunia)

Śląsk Cieszyński (22 kwietnia 1998 r. Polska, Czechy)

Silesia (20 września 1998 r. Polska, Czechy)

Beskidy (9 czerwca 2000 r. Polska, Czechy, Słowacja)

Granica wschodnia:

Bug (29 września 1995 r. Polska, Ukraina)

Niemen (6 czerwca 1997 r. Polska, Litwa, Białoruś)

Puszcza Białowieska (25 maja 2002 r. Polska, Białoruś)

Granica północna:

Bałtyk (22 lutego 1998 r. Polska, Litwa, Szwecja)

1.4 Polskie regiony a rozwiązania w innych krajach Europy

Charakterystyka wewnętrzna ustroju terytorialnego dzieli państwa na unitarne i federalne z pionowym podziałem kompetencji władczych⁷. Dzięki takiemu podziałowi możemy wyróżnić w Europie Wspólnotowej państwa federalne, takie jak Niemcy, Austria, Belgia oraz pozostałe kraje unitarne, gdzie centralizacja władzy jest bardziej lub mniej zaakcentowana. Należy jednak pamiętać, że czasami państwa unitarne nadają regionom znaczny stopień autonomii politycznej, jak pokazują przykłady Włoch czy Hiszpanii. Stąd pojawił się postulat by stworzyć dodatkową kategorię analityczną w stosunku do tych państw, tzn. państwo regionalne. Pozwoliło by to w większym stopniu uwzględnić fakt istnienia jednostek terytorialnych o znacznej samodzielności, aczkolwiek niezbierających się w izbę federalną jak ma to miejsce w niemieckim Bundesradzie. Jednostki podrzędne w ramach państw federalnych nie dysponują większymi kompetencjami aniżeli jednostki terytorialne krajów regionalnych, np. autonomiczny region hiszpański ma dużo

⁷ *Regiony*, praca zbiorowa pod redakcją Z. Brodeckiego, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s.66-67.

więcej kompetencji ustrojowych niż land austriacki. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę pozycję tych jednostek w prawie wspólnotowym zauważymy, że rola regionu państwa federalnego jest o wiele większa niż regionów takich państw jak Włochy czy Hiszpania.

Tabela nr 3: Zestawienie regionów w państwach UE i podstawowe dane.

Państwo	Liczba ludności	Powierzchnia	Liczba regionów ⁸	Średnia pow. Regionu w km ²	Średnia liczba mieszkańców regionu
Austria	8 217 280	83 871 km ²	9	9319	913031
Belgia ⁹	10 431 477	30 528 km ²	3	1017	3477159
Bułgaria	7 093 635	110 910 km ²	28	3966	253344
Cypr	1 120 489	8 997 km ²	6	1499	186748
Czechy	10 190 213	78 866 km ²	14	5633	727872
Dania	5 529 888	43 098 km	5	8619	1105977
Estonia	1 282 963	45 226 km ²	15	3015	85530
Finlandia	5 259 250	338 145 km ²	20	16907	262962
Francja	65 102 719	550 000 km ²	22	25000	2959214
Grecja	10 760 136	131 957 km ²	13	10150	827702
Hiszpania	46 754 784	504 645 km ²	17	29685	2750281
Holandia	16 847 007	41 526 km ²	12	3460	1403917
Irlandia	4 670 976	70 273 km ²	4	17568	1167744
Litwa	3 535 547	65 200 km ²	10	6520	353554
Luksemburg	503 302	2 586 km ²	3	862	167767
Łotwa	2 204 708	64 589 km ²	Nie posiada regionów	-----	-----
Malta	408 333	316 km ²	2	158	204166
Niemcy	81 471 834	357 123 km ²	16	22320	5091989
Polska	38 441 588	312 679 km ²	16	19542	2402599

⁸ Nazwa na potrzebę tabeli, szerzej mówiąc chodzi tutaj o jednostki administracyjne pierwszego rzędu.

⁹ Jednym z okręgów jest wydzielona Bruksela.

Portugalia	10 760 305	92 391 km ²	20	4619	538015
Rumunia	21 904 551	238 391 km ²	8	29798	2738068
Słowacja	5 477 038	49 035 km ²	8	6129	684629
Słowenia	2 000 092	20 273 km ²	Nie posiada regionów	-----	-----
Szwecja	9 088 728	449 964 km ²	21	21426	432796
Węgry	9 976 062	93 030 km ²	19	4896	525055
Wielka Brytania ¹⁰	62 698 362	244 820 km ²	4	61205	15674590
Włochy	61 016 804	301 230 km ²	20	15061	3050840

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykorzystanych danych z www.wikipedia.pl oraz cia.gov

Średnia wielkość „regionu” unijnego oscyluje w granicach 12 - 13 tys. km². Średnia liczba ludności „regionu” unijnego wynosi natomiast około 1,5 miliona mieszkańców. Polskie standardy odnośnie liczby regionów są zbliżone do krajów o podobnej liczbie ludności i powierzchni lub nieco większym terytorialnie i demograficznie. Polska znajduje się w gronie państw takich jak Hiszpania, Włochy, czy Niemcy jeżeli chodzi o liczbę regionów. Jednak biorąc pod uwagę czynnik demograficzny to statystyczny region w Polsce jest wyraźnie mniejszy od regionów w Niemczech i Włoszech.

1.5 Kryteria dla województw

¹¹W lipcu 1998 roku został powołany Międzypartyjny Zespół mający za zadanie uzyskać kompromis w sprawie ustawy o przyszłym podziale terytorialnym kraju. Posłowie biorący udział w pracach zespołu opracowali cztery kryteria wojewódzkie. Były to: kryteria ekonomiczne, akceptacji społecznej, interesu państwa i szans rozwoju cywilizacyjnego regionu. Największe kontrowersje wzbudziła kategoria związana z ekonomią, gdyż nie zdołano precyzyjnie scharakteryzować i wytłumaczyć o co tak na prawdę chodzi twórcom tych założeń. Jeżeli chodzi o 3 pozostałe, to wydają się one zrozumiałe i nie wzbudzały wielu negatywnych emocji. Niestety,

¹⁰ Wielka Brytania podzielona jest na cztery części składowe: Anglię, Szkocję, Walię i Irlandię Północną. Każda z tych części składowych posiada własną organizację samorządu terytorialnego, dlatego też ograniczyłem się tylko do podania liczby tych części składowych i dalszych obliczeń.

¹¹ *Kryteria dla województw*, Rzeczpospolita, 08.07.1998

posiedzenia przedstawiciele wszystkich opcji parlamentarnych, zostały zdominowane przez spór o ostateczną liczbę województw. W dalszym ciągu debatowano nad tym, czy należy szukać porozumienia między propozycją SLD tj. „piętnaście”, „siedemnaście”, czy może warto rozważać pomysł koalicji zakładający utworzenie województw w liczbie od 12 do 17. W dalszej części pracy postaram się pokazać te czynniki lub ich brak na przykładzie konkretnych województw.

1.6 Tradycja i historia w odniesieniu do liczby województw (regionów)

Polska tradycja wojewódzka ma swoje odległe w czasie korzenie. Pierwsze wzmianki na temat województwa datuje się na okres rozbitcia dzielnicowego, kiedy to doszło do pierwszego historycznego podziału administracyjnego, dokonanego przez króla Bolesława Krzywoustego. Nie na miejscu byłoby dokonywanie analizy porównawczej między tamtym okresem, a czasami bardziej współczesnymi (XX/XXI wiek). Można tego dokonać jedynie pod względem liczby województw, nazewnictwa czy też granic wojewódzkich. W historii Polski liczba województw - regionów ulegała zmianom wielokrotnie, począwszy od XVI wieku. Powodów do zmian było wiele. Niewątpliwie najważniejszym z nich była sytuacja polityczna oraz granice w jakich w danym czasie znajdował się kraj.

Poniżej znajduje się tabela, która graficznie obrazuje zmiany jakie następowały w polskim układzie terytorialnym, przy uwzględnieniu liczby województw jakie istniały w poszczególnych latach:

Tabela nr 4: Zmiany liczby województw na przestrzeni lat.

Okres czasowy	Liczba województw
1921 – 1937	16
1944 – 1945	10
1945 – 1946	11
1946 – 1950	14
1950 – 1975	17
1975 – 1998	49
1999 -	16

Źródło: wikipedia.pl

W kilku stuleciach poprzedzających wiek dwudziesty średnia liczba województw w Polsce umiejscowiona była w granicach trzydziestu kilku regionów. W XX wieku liczba województw oscylowała w granicach 19, za wyjątkiem reformy gierkowskiej w 1975 roku. W okresie II RP od 1921 roku weszło w życie 16 województw. Podział ten przetrwał jednak jedynie 18 lat, gdyż wybuch II Wojny Światowej spowodował utratę przez Polskę Kresów Wschodnich, a co za tym idzie zabranie Polakom kilku województw położonych na wschodzie kraju. W wyniku tejże utraty od terytorium Polski na rzecz radzieckiego okupanta¹² bezpowrotnie odłączone zostały województwa nowogródzkie (stolica w Nowogródku), wołyńskie (stolica w Łucku), wileńskie (stolica w Wilnie), tarnopolskie (stolica w Tarnopolu), stanisławowskie (stolica w Stanisławowie), poleskie (stolica w Brześciu nad Bugiem)¹³ oraz lwowskie (stolica we Lwowie)¹⁴. Okres PRL: 1950 do 1975 – 17 województw, natomiast w latach 1975 – 1998 w wyniku reformy gierkowskiej utworzonych zostało 49 województw co było największą liczbą województw historii Polski nowożytnej. Aktualna liczba województw jest identyczna jak w przypadku podziału administracyjnego z 1922 roku.

1.7 Regiony w Polsce – ujęcie historyczne i geograficzne

Jednym z ważniejszych czynników, które miały wpływ na kreowanie mapy regionalnej w Polsce był bez wątpienia aspekt historyczny, a co za tym idzie krainy historyczne, które przez długi okres czasu kształtowały życie w zbiorowości na ziemiach polskich. „Krainy historyczne w Polsce to obszary powiązane wspólną historią i kulturą, niekiedy także więzami gospodarczymi na przestrzeni wieków”.

Według brytyjskiego historyka Normana Daviesa w granicach współczesnej Polski znajdują się następujące krainy historyczne:¹⁵

- Wielkopolska (łac. *Polonia Maior*),
- Pomorze (łac. *Pomerania*),
- Małopolska (łac. *Polonia Minor*),
- Prusy (łac. *Prussia*),
- Mazowsze (łac. *Mazovia*),
- Polesie (łac. *Polesia*),
- Kujawy (łac. *Cuiavia*),
- Ruś Czerwona (łac. *Ruthenia Rubra*),

¹² Po zakończeniu II WŚ terytoria odebrane Polsce zostały przydzielone poszczególnym radzieckim republikom.

¹³ Tylko niewielkie skrawki dawnego Województwa Poleskiego znajdują się na terenie teraźniejszego Podlasia.

¹⁴ Utraciliśmy znaczącą część tych terenów, jednakże województwo to zostało przekształcone przez komunistów w Województwo Rzeszowskie.

¹⁵ N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, t. 1, Kraków 1994, s. 54-63.

- Śląsk (łac. *Silesia*),
- Podlasie (łac. *Podlachia*)

Warto dodać, że niektóre z wyżej wymienionych krain historycznych znajdują się tylko częściowo na terytorium państwa polskiego. Przyglądając się historycznym krainom Polski można dojść do wniosku, że niektóre województwa nie posiadają historycznych korzeni. Do tej grupy województw możemy z całą pewnością zaliczyć opolskie, lubuskie, podkarpackie, czy świętokrzyskie. Obecnie zatem mamy województwa o nazwach krain historycznych, które swoimi granicami nie obejmują całości tychże krain. Oczywiście w wyniku zmian historycznych, migracji itd. kierowanie się tylko racjami historycznymi jest działaniem nielogicznym i trudnym do wykonania. Jednakże przy wytyczaniu granic nowych regionów nie można przejść obojętnie obok czynnika historycznego, który bez wątpienia powinien mieć swój wpływ na aktualny układ terytorialny.

1.8 Unitarny charakter RP

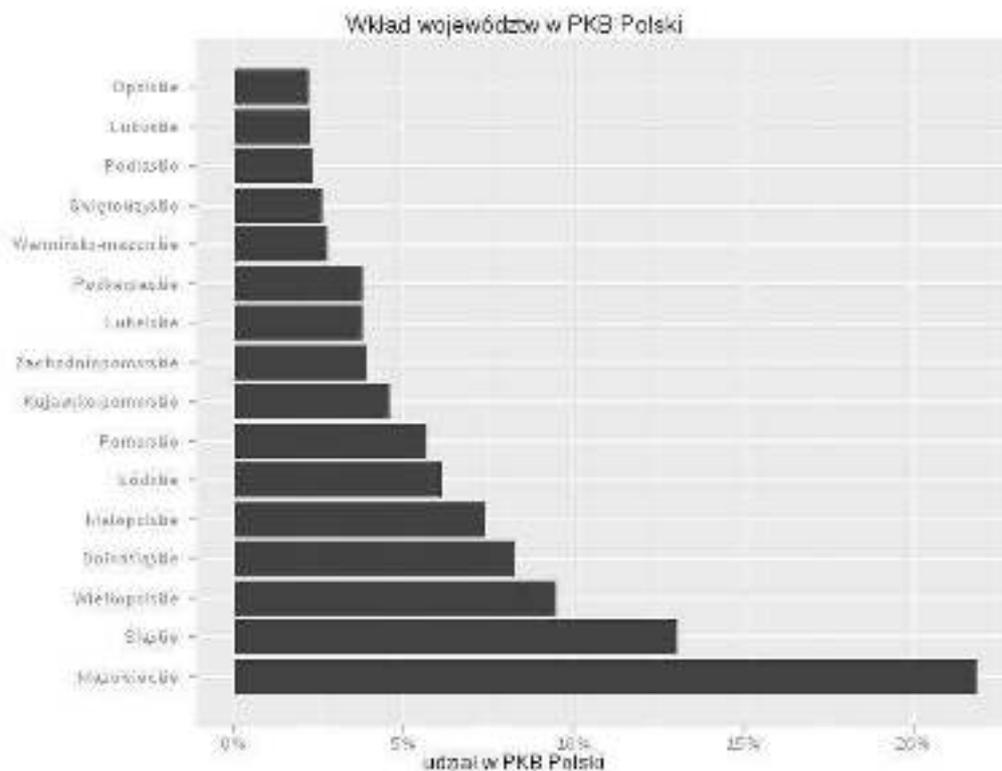
Rzeczpospolita Polska jest państwem unitarnym, czyli traktowanym jako jedność. Zasada unitarności państwa polskiego zapisana jest w 3 art. Konstytucji RP.¹⁶ U podstaw koncepcji województwa leży zasada unitarnego (spójnego) charakteru państwa. Polska jest krajem jednolitym, w którym ani względy historyczne, ani etniczne, ani kulturowe, ani geograficzne nie uzasadniają wprowadzenia ustroju różnicującego poszczególne części terytorium państwa. W trakcie sporządzania mapy regionalnej wielokrotnie zarzucano stronie rządowej, że nowy podział terytorialny jest zagrożeniem dla unitarności kraju. Oczywiście takie stwierdzenie byłoby zgodne z prawdą, gdyby województwa dostały odpowiednie atrybuty, kompetencje świadczące o autonomiczności swojego regionu. Organy uchwałodawcze i wykonawcze w województwie nie mają mocy tworzenia prawa oraz podlegają kontroli władzy centralnej. Dlatego też nie ma mowy o żadnym zagrożeniu odłączeniem jakiegoś regionu czy ustanowienia autonomii regionalnej.

1.9 Zróżnicowanie rozwojowe i dysproporcje pomiędzy województwami: Polska „A i B”

Niczym nowym jest stwierdzenie, że żyjemy w kraju podzielonym ekonomicznie, w którym istnieją duże dysproporcje pomiędzy regionami. Lecz krzywdzące byłoby powiedzenie, że to tylko polski problem i unikalne zjawisko. Podział na regiony bogatsze i biedniejsze nie pojawił się nagle, jest to proces który trwa od wielu lat. Mimo iż genezę tego zjawiska należy szukać w

¹⁶ *Konstytucja RP z 1997 roku*, artykuł 3.

czasach Polski rozbiorowej, gdzie ziemie rozbioru pruskiego były znacznie lepiej zagospodarowane od zaboru austriackiego i zaboru rosyjskiego, to temat ten nadal znajduje odzwierciedlenie we współczesności. W wyniku nowego kształtu mapy wojewódzkiej pojawiły się widoczne gołym okiem różnice w potencjale gospodarczym i społecznym między poszczególnymi regionami. Wojewódzka czołówka, a mianowicie mazowieckie, śląskie, wielkopolskie, dolnośląskie i małopolskie w sposób zdecydowany i niekwestionowany wyprzedzają resztę stawki pod względem stopnia rozwoju. W perspektywie nowej mapy administracyjnej możemy oczywiście znaleźć województwa, których potencjały są sprzeczne z podziałem Polski na ścianę wschodnią (słabiej rozwiniętą) oraz ścianę zachodnią (lepiej rozwiniętą). Są to województwa lubuskie i opolskie, które na poniższym wykresie zajmują ostatnie lokaty a zlokalizowane są na „Zachodzie” naszego kraju. Jeżeli przypomnimy sobie propozycję utworzenia 12 regionów, w ramach której nie było mowy o utworzeniu tych dwóch województw to można dojść do wniosku, że na pewno nie zostały one utworzone w oparciu o czynniki ekonomiczne, które nie przemawiają na korzyść tych oto województw.



Wykres nr 1 - Wkład poszczególnych województw w PKB Polski.

Źródło: www.zielonagora.gazeta.pl, dane regionalne z 2009 roku

Na podstawie wykresu wyraźnie widać, że w czołówce tabeli znajduje się więcej województw zachodnich niż wschodnich. Na różnice między województwami silny wpływ ma również aspekt demograficzny, gdyż obecny układ wojewódzki wykazuje ogromne dysproporcje ludnościowe. Najmniej ludne województwo w Polsce to opolskie (ponad 1 milion mieszkańców), natomiast najludniejszym regionem jest Mazowsze (ponad 5 milionów mieszkańców). Przeglądając się powierzchni poszczególnych województw szybko możemy wyciągnąć proste wnioski. Mianowicie na wojewódzkiej mapie istnieją regiony, które są o wiele większe od innych. Analizując rozmaite badania i analizy poczynione na przestrzeni ostatnich lat można dojść do konkretnych wniosków w odniesieniu do położenia geograficznego wschód kontra zachód w Polsce.¹⁷ I tak oto mieszkańcy zachodniej Polski osiągają przeciętnie wyższe dochody niż mieszkańcy innych obszarów kraju, szczególnie wschodnich. Ponadto, zachód jest o wiele bardziej zurbanizowany i lepiej wyposażony w infrastrukturę techniczną oraz charakteryzuje się znacznie wyższym produktem krajowym brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca.¹⁸ Co więcej, dynamika przyrostu PKB wykazuje również istotną przewagę zachodnich terenów Polski, a różnica w dochodach między zachodem a wschodem stale się powiększa i nie widać zmiany tego trendu na przestrzeni ostatnich lat.

1.10 Naciski polityczne i spontaniczne lokalne inicjatywy zmierzające do dodania nowych województw do przewidywanego w reformie podziału administracyjnego.

W czasie debaty nad utworzeniem nowego podziału administracyjnego, zwolennicy jak najmniejszej liczby województw wielokrotnie twierdzili, że polskim interesem narodowym, polską racją stanu jest utworzenie silnych, dużych regionów. Ich zdaniem tylko w taki sposób jednostki te byłyby przygotowane do pozyskiwania unijnej pomocy po ewentualnym akcesie do Wspólnoty Europejskiej, gdzie jedną z naczelnych zasad jest subsydiarność.

Blokady dróg, przejść granicznych, głódówki, demonstracje przed domami posłów, wiece polityczne – to tylko niektóre ze sposobów, za pomocą których starano się wymuszać nowe regiony. Walczono w różne niekonwencjonalne sposoby, niekiedy rodem z filmowego thrillera.

¹⁷ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Polska 2030 Wyzwania Rozwojowe, Warszawa, lipiec 2009, s.240.

¹⁸ Polska 2030, s.241

Zabiegi te były wielkim wyzwaniem dla Rządu i organizatorów, których niejednokrotnie przerosła sytuacja, w jakiej się znajdowali. Jeżeli chodzi o rządzących, to wyżej wymienione działania popierane przez szeroką rzeszę niezadowolonych z nowego podziału zaproponowanego przez koalicję, wytwarzały atmosferę niepokoju w szeregach rządowych. AWS i UW bały się, że po utworzeniu większej liczby województw napięcia społeczne wzrosną i sytuacja będzie znacznie trudniejsza do opanowania. Nie tylko „12” przysporzyła liczne manifestacje, ale także kolejne propozycje nie zaspakajały potrzeby wszystkich stron. Najwidoczniejszymi i najlepiej zorganizowanymi punktami sprzeciwu wobec regionalnej wizji rządu były: Ziemia koszalińska, Opolszczyzna, Toruń i Bydgoszcz (kujawsko – pomorskie), Ziemia Lubuska, Kielecczyzna (region staropolski), Ziemia Częstochowska. Dla potwierdzenia tezy, że próbowano wywalczyć nowe regiony w rozmaite sposoby przywołam kilka wydarzeń, które miały miejsce w 1998 roku. 2 kwietnia przed Sejmem RP miała miejsce demonstracja w sprawie utworzenia regionu kujawsko – pomorskiego. Protestowało 2 tysiące ludzi i kilkunastu parlamentarzystów, którzy domagali się wykreowania kolejnego województwa. Zapewniano wtedy, że antagonizmy między Toruniem, a Bydgoszczą są wyolbrzymiane przez oponentów. Wśród polityków na demonstracji pojawili się między innymi Leszek Miller i Jarosław Kalinowski z partii opozycyjnych oraz Ryszard Brejza z AWS, czy też Jan Rulewski z UW. Jak widać protestowali politycy zarówno opozycyjni jak i ci wywodzący się z partii koalicyjnych. Na Jasnej Górze w Częstochowie protestowali nawet ojcowie Paulini, którzy wyrażali niezadowolenie i rozgoryczenie z planowanej likwidacji województwa częstochowskiego oraz z niewłączenia Częstochowy do grona nowych miast wojewódzkich. Jeżeli chodzi o protesty odbywające się na drogach to 30 maja miała miejsce półgodzinna blokada trasy do Gdańska w celu lobbowania na rzecz kujawsko – pomorskiego, opolskiego i kieleckiego.

Warto zwrócić szczególną uwagę na to, że w tym czasie powstawały także liczne stowarzyszenia i ruchy, broniące sprawy pominiętych regionów. Były to m.in.: Stowarzyszenie na Rzecz Promocji i Powołania Województwa Lubuskiego, Ruch Społeczny "Region", Obywatelski Komitet Obrony Opolszczyzny, Stowarzyszenie Pomorza Środkowego „Integracja dla rozwoju”. Wszystkie protesty były różnie odbierane zarówno przez władze państwowe jak również opinię publiczną. Nie obyło się bez oskarżeń pod adresem organizatorów manifestacji, którym zarzucano chaos organizacyjny i brak kontroli nad protestującymi. Jednym z najbardziej popularnych sposobów protestu były blokady drogowe, do których dochodziło niemal we wszystkich niezadowolonych regionach. Strona rządowa skrupulatnie broniąc swojej pierwotnej propozycji

(12 województw) podkreślała, że ewentualne utworzenie kolejnego województwa może spowodować powstanie jeszcze większego grona niezadowolonych. Jak pokaże prezentowana przez mnie w 2 rozdziale debata i targi parlamentarne, koalicja w końcu zrezygnowała z obrony rządowej „dwunastki” za wszelką cenę. Z czasem pod wpływem licznych interesów lokalnych i politycznych koalicja zmiękła i ustępowała coraz bardziej dodając kolejne regiony i pokazując swoją bezradność wobec nacisku SLD i prezydenckiego weta.

1.11 Nazewnictwo regionów

Jeżeli przyjrzymy się bliżej kwestii nazewnictwa nowoutworzonych województw to bez trudu dojdziemy do wniosku, że brak tutaj jakiegokolwiek schematu i prawidłowości. Wcześniejszy podział na 49 województw miał oczywiście wiele wad, ale przynajmniej nazwy tych jednostek wywodziły się od największego miasta znajdującego się w jej obrębie. Zostały wtedy utworzone np.: województwa warszawskie (Warszawa), piłskie (Piła), nowosądeckie (Nowy Sącz) etc. Aktualne województwa czerpią swoje nazwy z wielu sfer, które można podzielić na następujące kategorie: krainy geograficzno – historyczne, miasta - stolice oraz nowe twory, nie spotykane we wcześniejszych podziałach administracyjnych. Dlaczego więc nie został stworzony konkretny symetryczny schemat nazewnictwa? Na to pytanie ciężko po latach uzyskać odpowiedź. Dlaczego obok Dolnego Śląska nie powstał Górny Śląsk, który ma historyczne uzasadnienie. Jeżeli już zdecydowano się na utworzenie zachodniopomorskiego, to dlaczego nie powołano do życia wschodniopomorskiego. Takich pytań można zadać więcej, jednak trudno oczekiwać satysfakcjonującej odpowiedzi ze strony pomysłodawców.

Możemy wyróżnić województwa, których nazwy pochodzą od największych miast znajdujących się na tych obszarach: łódzkie (Łódź), opolskie (Opole), lubelskie (Lublin) choć geneza nazwy tego ostatniego może być rozumiana dwojako ze względu na występowanie Lubelszczyzny. Kolejną grupą województw są te, które swoje nazwy zawdzięczają nazwom polskich krain historycznych: małopolskie, wielkopolskie, pomorskie, podlaskie, mazowieckie, zachodniopomorskie, kujawsko – pomorskie, warmińsko – mazurskie, śląskie. Podkarpackie, świętokrzyskie i lubuskie to nowe twory jeżeli chodzi o nazewnictwo województw. Według mojego podziału ostatnią kategorię stanowią województwa, których nazwy odnoszą się do konkretnego położenia geograficznego i są to kolejno zachodniopomorskie i dolnośląskie. Analizując nowe nazewnictwo regionalne samoistnie nasuwa się pytanie czym kierowali się

twórcy przypisując województwom konkretne nazwy, bo na pewno nie był to zdrowy rozsądek i trzeźwy umysł.

1.12 Niepotrzebne i nieracjonalne utworzenie niektórych województw.

Posiłkując się aspektem historycznym, geograficznym, gospodarczym, interesu narodowego możemy wyróżnić regiony, których powołanie było nieracjonalne. Województwa wymienione poniżej posiadają słaby potencjał ekonomiczny i pod względem potencjału rozwojowego nie są w stanie konkurować z najsilniejszymi regionami w kraju. Oczywiście na taki stan rzeczy składają się również kwestie demograficzne, geograficzne i historyczne na przestrzeni lat. Pozwoliłem sobie stworzyć listę województw, wraz z głównymi argumentami przemawiającymi przeciw ich powołaniu.

Województwo Świętokrzyskie:

- nigdy nie było takiego czegoś, w zasadzie jest to historycznie północna Małopolska,
- Kielce – słaba metropolia z małymi szansami rozwoju,
- ekonomicznie region zaliczany do najsłabszych i generujących niski PKB.

Województwo Lubuskie:

- Lubusza była naturalnym centrum Ziemi Lubuskiej w Średniowieczu. Obecnie miasto to znajduje się na terenie Niemiec,
- zawiera skrawki innych ziem z innych regionów,
- dwie stolice wojewódzkie niezaliczane do polskich metropolii,
- słaby potencjał ekonomiczny województwa,
- od samego początku istniał konflikt pomiędzy Zieloną Górą i Gorzowem Wielkopolskim.

Województwo Opolskie:

- z historycznego punktu widzenia Opolszczyzna powinna zostać podzielona pomiędzy Województwo Śląskie i Województwo Dolnośląskie,

- duża rola mniejszości niemieckiej,
- słaby potencjał ekonomiczny,
- Opole nie jest metropolią.

Województwo Podkarpackie:

- nie było nigdy takiego tworu na mapie regionalnej,
- Rzeszów – metropolia o średnich gabarytach,
- obszar o bardzo przeciętnym potencjale ekonomicznym,
- historycznie jest to Wschodnia Małopolska (część Małopolski)=

Większość z pośród wyżej wymienionych regionów nie wchodziła w skład wcześniejszych podziałów administracyjnych kraju. „Rządowa dwunastka”, która została skonstruowana z myślą o silnych ekonomicznie regionach, mogących konkurować ze swoimi odpowiednikami w Europie nie zakładała utworzenia tych województw. Argumenty przywołane przeze mnie pokazują, że utworzenie tychże regionów nie zostało oparte na kryteriach i założeniach sporządzonych przez rządowych ekspertów i polityków z ramienia koalicji. Zarówno kwestie ekonomiczne, terytorialne jak i demograficzne postawiły te województwa na straconej pozycji względem silniejszych regionów. Również wątpliwym kryterium przy tworzeniu tychże jednostek wydają się być przywoływany przez twórców aspekt „rozwoju cywilizacyjnego”, gdyż jest on znacznie ograniczony przez rozmaite deficyty, które wskazałem w zestawieniu powyżej. Z perspektywy kilkunastu lat rozsądniejszym rozwiązaniem mogłoby się wydawać włączenie tych terytoriów do innych województw. Co więcej, w czasie całej debaty nad utworzeniem nowego podziału wojewódzkiego podkreślano istotę aspektu „akceptacji społecznej”. Zwolennicy utworzenia województwa Opolskiego podkreślali więc społeczność jaka wyrosła na terenie całego regionu. Nie trudno się z tym zgodzić, gdyż w walce o włączenie opolskiego do regionalnej puli widoczni byli mieszkańcy Opolszczyzny, ludzie z przeciwnych stron sceny politycznej, duchowieństwo a także mniejszość niemiecka. Dlatego też mówiąc o Województwie Opolskim warto zwrócić uwagę na ten aspekt. Na zakończenie w ramach podsumowania warto jeszcze raz dodać, że posiłkując się przywoływanymi argumentami w tym podrozdziale wątpliwe wydaje się istnienie tych regionów

Rozdział 2. Ustanowienie nowej mapy wojewódzkiej w 1998 roku

2.1 Preludium batalii – początek lat 90 - tych

Reforma samorządowa była już przedmiotem debat politycznych w okresie negocjacji Okrągłego Stołu. Rozmowy między stroną rządową a opozycyjną, toczyły się przy tzw. stoliku samorządowym. Mimo braku większego zainteresowania ze strony Rządu, doszło do dyskusji na temat przyszłego kształtu samorządu terytorialnego w RP. W ramach podzespołu do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego stanowisko strony koalicyjno - rządowej zaprezentowali m.in.: Kazimierz Secomski, Wojciech Sokolewicz (obaj członkowie PZPR) oraz Maria Moskal ze Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego (koalicjant)¹⁹. Natomiast stanowisko strony solidarnościowo – opozycyjnej przedstawił Jerzy Regulski, który skrytykował dotychczasową politykę samorządową władz PZPR domagając się ograniczenia ingerencji władz PRL oraz ograniczenia kontroli samorządów przez centralę w Warszawie. Regulski podkreślał konieczność decentralizacji władzy w nowym demokratycznym świetle²⁰. 25 lutego oraz 3 i 4 marca odbyły się zasadnicze rozmowy w ramach wyżej wymienionej grupy. Rząd postulował wprowadzenie nowego podziału wojewódzkiego oraz powołanie szczebla wojewódzkiego, równocześnie ze szczeblem podstawowym. „Solidarność” odrzuciła propozycję skonstruowaną przez konkurencję, argumentując swoją decyzję tym, że wyznaczono jej zdaniem niewłaściwy podział terytorialny kraju i brak zaplecza samorządowego. Jednakże postulowano utworzenie przyszłych regionów – dużych województw na wzór francuski, z uwzględnieniem interesów poszczególnych społeczności lokalnych²¹. Jednak pierwsza poważna debata, dotycząca sprawy utworzenia podziału wojewódzkiego, miała miejsce w 1991 roku w związku z regionalizacją kraju. Wśród ekspertów przeważała opinia utworzenia dużych województw. Najwięcej zwolenników miała koncepcja utworzenia 12 regionów (m.in. popierali ją P. Eberhardt, L. Meżewski, W. Wieżel): Pomorze Zachodnie, Pomorze Nadwiślańskie, Region Warmińsko – Mazurski, Wielkopolska, Ziemia Łęczycko – Sieradzka, Mazowsze, Dolny Śląsk, Górny Śląsk, Ziemia Krakowska, Małopolska Wschodnia, Podlasie i Ziemia Lubelska.

¹⁹ K. Trembicka, *Okrągły stół. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003, s.131.

²⁰ *Stenogram z posiedzenia Zespołu ds. Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego*, dn. 21 lutego, s. 19 – 25, por. wypowiedzi H.J. Stępnika, A. Kowalewskiego, s. 66 – 67.

²¹ *Stenogram z posiedzenia...*, tamże, s.100 – 101.

Sympatycy tego podziału regionalnego zwracali uwagę na sprzyjające elementy, takie jak: homogeniczność kulturowa, optymalne zróżnicowanie poziomu gospodarczego oraz jednorodność pod względem geograficznym²². W marcu 1991 roku Premier Jan Krzysztof Bielecki powołał do życia Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa URM. Zespół ten przedstawił koncepcję ustroju terytorialnego kraju, z dużym naciskiem położonym na regionalizację terytorium. Według założeń powinna ona doprowadzić do drastycznej zmiany liczby województw z 49 do 12 – 15. Większość partii zgodnie wyraziła konieczność utworzenia większych województw ukształtowanych na podstawie historycznych, gospodarczych i kulturowych wspólnot regionalnych²³. Jesienią 1991 roku zapadł rząd opadł, a proces reform zmierzających do powołania nowych województw zamarł. Za czasów rządu Hanny Suchockiej tj. w latach 1992 - 1993 istniały³ warianty utworzenia nowego podziału administracyjnego na poziomie wojewódzkim. Pierwszy typ nazywany „prospektywnym”, zakładał powołanie do życia 12 województw. Drugi nazywany tradycyjnym – 17 województw, natomiast trzecia koncepcja zwana zachowawczą, miała spowodować powstanie 25 regionów²⁴. Warto zaznaczyć, że każda z propozycji kładła duży nacisk na redukcję dotychczasowej liczby województw.

2.2 Koalicyjne rządy SLD - PSL

W okresie rządów koalicyjnych SLD – PSL również poświęcano uwagę kwestii nowego podziału administracyjnego oraz odniesiono się do wykreowania nowego podziału regionalnego na poziomie wojewódzkim. Główna partia koalicyjna, a mianowicie Sojusz Lewicy Demokratycznej, postulował utworzenie możliwie jak najmniejszej liczby województw, oscylującej w granicach 12 – 26. Bezpartyjny Blok Wspierania Reform, czyli zaplecze parlamentarne prezydenta Lecha Wałęsy, chciał wykreowania 25 województw i wzmocnienia roli wojewody. Kolejna partia opozycyjna – Porozumienie Centrum postulowało skonstruowanie 31 województw, natomiast Unia Wolności 15 do 25.

²² P. Olszewski, *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989-1998)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 390

²³ P. Olszewski, *Ibidem*,

²⁴ Ewa Wysocka z zespołem, *Wariantowe koncepcje podziału terytorialnego kraju na województwa*, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, Warszawa, maj 1993.

Jeżeli chodzi o drugiego koalicjanta, czyli ludowców z Polskiego Stronnictwa Ludowego, to warto zauważyć, że partia ta konsekwentnie od zakończenia obrad Okrągłego Stołu, stawiała na obecny podział zakładający istnienie 49 jednostek wojewódzkich na terenie kraju.

2.3 Kampania wyborcza 1997 i siły polityczne w nowym Parlamencie

W kampanii wyborczej do Parlamentu RP w 1997 roku reforma administracji terytorialnej była jedną z ważniejszych kwestii, w toczącej się grze politycznej o pojednanie sobie jak największej liczby wyborców. Partie polityczne nie próżnowały i kontynuowały debatę publiczną, dotyczącą wprowadzenia reformy samorządowej, a co za tym idzie stworzenia nowego podziału administracyjnego, przedstawiając coraz konkretniejsze propozycje. Sojusz Lewicy Demokratycznej podtrzymywał swoje wcześniejsze stanowisko, dotyczące utworzenia możliwie jak najmniejszej liczby, silnych województw²⁵. UW, AWS, UPR analogicznie do lewicowych oponentów podkreślały potrzebę wyraźnej redukcji dotychczasowej liczby, preferując bardziej wariant 12 województw²⁶. Jednak za sprawą wystąpień poszczególnych polityków z ramienia AWS, w partii tej można było dostrzec rosnące w siłę grupy posłów mających rozbieżne zdanie względem głównego kursu ugrupowania. Praktycznie od początku III RP, niezmiennie stanowisko w całej sprawie zajmowało Polskie Stronnictwo Ludowe, wyrażające wolę pozostawiania liczby województw bez zmian lub ewentualne powiększenie puli regionalnej²⁷. Analogiczny głos względem ludowców pojawił się także ze strony Unii Pracy.

Wyniki wyborów parlamentarnych spowodowały nowy, zupełnie odmienny układ sił w obu izbach. Zwycięską partią okazała się Akcja Wyborcza Solidarność zdobywając 33,83% głosów i 202 mandaty poselskie. Drugą pozycję zajął natomiast Sojusz Lewicy Demokratycznej, który zgromadził 164 mandaty. Pomimo tego, że wynik SLD był lepszy niż 4 lata wcześniej, ugrupowanie to straciło pozycję lidera, biorąc pod uwagę liczbę posłów zasiadających w Sejmie. Skład ław izby niższej uzupełnili dodatkowo przedstawiciele Unii Wolności (13,37% głosów i 60 mandatów), Polskie Stronnictwo Ludowe (7,31% i 27 mandatów) i Ruch Odbudowy Polski (5,56% i 6 mandatów)²⁸. Jeżeli chodzi o Senat, to w izbie wyższej mandaty rozłożyły się

²⁵ www.sld.org.pl, zob. *Program samorządowy*.

²⁶ W. Tomaszewski, *Samorządowy raj*, „Wspólnota”, 6 września 1997.

²⁷ Uchwała Rady Naczelnej PSL, PSP 1997, nr.1, s.19 ; *PSL wobec najważniejszych problemów społeczno – gospodarczych kraju*, Warszawa, Listopad 1996, s.5,

²⁸ A. Dudek, *Historia Polityczna Polski 1989 – 2005*, Wydawnictwo ARCANA, Kraków 2007. s. 351.

następująco: AWS – 51 mandatów, SLD – 28, UW – 8, ROP – 5. Ostatnie 5 mandatów pozyskali kandydaci niezależni²⁹. Układ sił w Parlamencie jaki stworzyli wyborcy oraz solidarnościowe korzenie dawały do zrozumienia, że najbardziej prawdopodobną koalicją będzie alians AWS z UW. Pomimo tego, że w czasie kampanii wyborczej oba ugrupowania prowadziły zaciętą walkę o głosy i odbiegały od siebie pod względem programowym, to po miesięcznych negocjacjach doszło do podpisania umowy koalicyjnej.

Warto dodać, że wybrany 2 lata wcześniej na urząd Prezydenta RP Aleksander Kwaśniewski, posiadający broń w postaci weta, wywodził się z obozu lewicowego, w którym miał duże poparcie i pływę. W związku z tym opozycja miała potężny atrybut, który zostanie absorbowany w końcowej części batalii o czym później.

³⁰Po zwycięstwie AWS i zawiązaniu koalicji z UW, dyskurs polityczny w tej sprawie nabrał większego rozmachu i tempa. Coraz bardziej widoczne stały się podziały wewnątrz samej koalicji, które pokazywały istotne różnice koncepcyjne. Partie lewicowe zajmowały 2 odrębne stanowiska. UP i PPS podkreślały konieczność referendum, które miałyby zadecydować o przyszłym kształcie układu terytorialnego. Jeżeli chodzi o największe ugrupowanie umiejscowione po lewej stronie sceny politycznej, a mianowicie SLD, to partia ta coraz częściej wykazywała nieprzychylnie stanowisko względem koncepcji rządowych.

W marcu 1998 roku Sojusz przedstawił własny pomysł zakładający utworzenie 17 województw. Niezmienny stosunek do całej sytuacji wyrażało Polskie Stronnictwo Ludowe, twardo stawiając na obecne, znaczne rozdrobnienie wojewódzkie. Analogicznie do batalii o nowy układ wojewódzki, toczyła się walka o forsowanie ustaw, związanych z przygotowywaną reformą samorządową, wchodzącą w skład szerszej reformy administracji publicznej.

2.4 Referendum próbą blokowania reformy?

Kwestia zorganizowania referendum pojawiała się od samego początku debaty nad wariantami reformy samorządowo - administracyjnej. Głównymi zwolennikami tego rozwiązania byli politycy z PSL oraz Ruchu Odbudowy Polski. Nieco później do tego grona dołączyło postkomunistyczne SLD. Referendum zdaniem PSL miałyby zobrazować kształt nastrojów

²⁹ *Ibidem*, s.352.

³⁰ *Ibidem*, s. 352 – 353.

społecznych związanych z reformą samorządową. Ponadto zdaniem ludowców rządowe propozycje reformy budzą widoczny opór społeczny, którego nie można zlekceważyć. Ostatecznie postulaty PSL wspierane przez ROP i SLD zostały przeobrażone w postać formalnego wniosku o przeprowadzenie referendum, który został złożony w Sejmie. Wniosek ten z góry został skreślony przez koalicję AWS – UW, która zgodnie opowiadała się przeciwko. Ponadto od samego początku wiadome było, że inicjatywa tych trzech partii skazana była na porażkę ze względu na niewystarczającą liczbę głosów potrzebnych do przeforsowania wniosku. Kolejnym gwoździem do „referendalnej trumny” okazało się wprowadzenie dyscypliny w głosowaniu wewnątrz klubu AWS. Przed tym manewrem polityczni zwolennicy referendum mogli jeszcze liczyć na to, że może jakieś grono parlamentarzystów z AWS lub UW poprze ich wniosek, gdyż reforma samorządowa budziła wątpliwości także w samej koalicji. Ostatecznie w wyniku głosowania, które miało miejsce 23 kwietnia Izba Niższa podjęła decyzję o odrzuceniu wniosku ludowców dając tym do zrozumienia, że o kształcie reformy samorządowej zadecyduje Sejm jako reprezentant narodu³¹. Przeciwko wnioskowi opowiedziało się 250 posłów z AWS i UW natomiast za przeprowadzeniem referendum zdyscyplinowanie głosowali posłowie PSL, ROP i SLD. Koalicja rządowa nie dała przeciwnikom żadnych złudzeń odbierając zabiegi PSL jako próbę zablokowania reformy oraz zarzucając im wykorzystywanie referendum do osiągnięcia własnych celów politycznych w porozumieniu z lewicą.

2.6 Debata na temat liczby województw (1998 r.)

2.6.1 Debata majowa

7 maja 1998 roku doszło do sejmowej debaty nad dwoma projektami ustaw. Pierwszym z nich był projekt rządowy, zakładający utworzenie 12 silnych województw³². Drugi projekt został przygotowany przez główną partię opozycyjną i planował wprowadzenie 17 województw.³³ Według obydwu wnioskujących stron projekty te spełniały wymogi zawarte w art. 15 ust. 2 Konstytucji. Artykuł ten stwierdzał, iż podział terytorialny państwa musi zapewniać jednostkom samorządu terytorialnego zdolność wykonywania zadań publicznych. Dlatego też województwo, jako największy region w kraju, musi wykonywać zadania publiczne o charakterze

³¹ *Wniosek PSL odrzucony*, Rzeczpospolita, 24.04.1998

³² Druk sejmowy nr 230 i 230 - A

³³ Druk sejmowy nr 254 i 254 - A

regionalnym.³⁴ Strona rządowa uzasadniając słuszność swojego projektu, zakładającego powołanie do życia 12 województw, wypunktowała kilka ważnych zalet m.in.:

- Stosunkowo niewielka dysproporcja pomiędzy regionami silniejszymi i słabszymi niż miałyby to miejsce w momencie utworzenie większej ilości województw;
- Niewielkie zróżnicowanie dochodów budżetowych przyszłych województw od osób fizycznych i od osób prawnych;
- Podział kraju został opracowany uwzględniając więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe,
- Brak zagrożenia dla unitarności kraju,
- Wojewodowie jako organy wzmacniające jedność kraju i posiadający znaczne kompetencje.

Sojusz Lewicy Demokratycznej wskazywał na liczne zalety swojego projektu (17 województw) takie jak:

1. „zapewnia on o wiele większą równomierność ośrodków centralnych i ich pełniejszą korelację z już ukształtowaną strukturą;
2. zapewnia bardziej zrównoważony rozwój – tak wewnątrz województwa, jak i w skali całej Polski;
3. jest najłatwiejszy do wprowadzenia, bowiem oparłby się na potencjale technicznym administracji wojewódzkiej sprzed 1975 r. (...);
4. byłby najtańszy, gdyż najbardziej harmonizowałby zasięgi działań administracji szczególnej i administracji ogólnej;
5. lepiej zapewnia integralność państwa polskiego, co też jest politycznie bardziej zrównoważone;

³⁴ J. Stępień, *Sprawozdanie stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu RP w dniu 7 maja 1998 r.*, łam 137 – 141.

6. jest najbardziej funkcjonalny, gdyż uwzględnia istniejące węzły i powiązania komunikacyjne, sieci telekomunikacyjne i informatyczne, specjalistyczne szpitale i inne ośrodki usług publicznych”.³⁵

Polskie Stronnictwo Ludowe poddało oba projekty krytyce, podkreślając swoje wcześniejsze obawy o unitarność państwa, która może zostać zagrożona w wyniku utworzenia silnych regionów z mocną pozycją marszałka³⁶. Jan Olszewski z Ruchu Odbudowy Polski zarzucał zarówno pierwszej, jak i drugiej koncepcji, że nie spełniają konstytucyjnych kryteriów podziału administracyjnego. Ponadto ROP zaapelował o utworzenie 26 województw, jednak nie zostało odebrane jako twardy postulat partyjny.³⁷ Następnie projekt trafił do obu komisji parlamentarnych, których sprawozdanie lobbujące rządową „dwunastkę”, tylko dołało oliwy do ognia i zaostriżyło proces legislacyjny³⁸.

2.6.2 Czerwcowe prace Parlamentu

Projekt rządowy był rozpatrywany przez Sejm 3 czerwca i w zasadzie wszystkie partie podtrzymały swoje wcześniejsze stanowiska. Co więcej wszystkie ugrupowania opozycyjne zaprotestowały krytykując projekt. Następnie trafił on ponownie do obu komisji wraz ze zgłoszonymi poprawkami, których najwięcej zaprezentowali przedstawiciele SLD, starając się zahamować niekorzystne rozwiązania dla interesu partyjnego. Bardzo istotnym elementem debaty sejmowej były wystąpienia indywidualne posłów z poszczególnych partii. Wielu z nich było bezpośrednio związanych z regionami, które zostały poszkodowane przy wytyczeniu nowych województw (opolskie, lubuskie, staropolskie). Co ciekawe, znaczna grupa należała do obozu koalicji rządzącej, w której coraz bardziej widoczne były podziały i spory.

5 czerwca w trakcie trzeciego czytania projektu o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału administracyjnego państwa, doszło do głosowania nad poprawką ustanawiającą 12 województw. Poprawka została odrzucona stosunkiem głosów 242 do 207, co stało się faktem głównie za sprawą niesubordynacji 38 posłów z ramienia AWS głosujących

³⁵ A. Brachmański, *Sprawozdanie stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu RP w dniu 7 maja 1998 r.*, łam 144.

³⁶ M. Sawicki, *Ibidem*, łam. 189 – 191.

³⁷ J. Olszewski, *Ibidem*, łam. 191 – 192.

³⁸ Druk sejmowy nr 378.

przeciw. Z partii sprawującej władzę zostało wykluczonych m.in. dwóch istotnych działaczy - Jan Łopuszański i Adam Słomka (KPN – OP). Koalicja rządząca wiedziała, że potrzebuje wsparcia SLD, gdyż była zbyt słaba, aby obalić ewentualne weto prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, sympatyzującego z Sojuszem. Strona, przed którą coraz bardziej realnie zaczęła roztaczać się wizja porażki, czyli nieuchwalenia ustawy, zdecydowała się pójść na ustępstwa. Zaostrzone już wcześniej stanowisko Sojuszu pozostawało niezmiennie, a więc popierające utworzenie 17 województw³⁹. Rząd postanowił poprzeć koncepcję zwiększenia liczby województw do 15, co zostało odczytane jako próba uzyskania konsensusu z opozycją parlamentarną. Całą sprawą miał się zająć Senat. Podczas głosowania przyjęto ostatecznie projekt ustawy o zasadniczym trójstopniowym podziale terytorialnym państwa w liczbie 12 województw.

Za przyjęciem projektu głosowało 246 posłów, natomiast 202 było przeciw (w tym 17 posłów AWS, co wskazuje na to, że w partii nadal pojawiały się głosy sprzeciwu wobec głównego stanowiska największego ugrupowania w parlamencie).⁴⁰ 19 czerwca 1998 r. ustawa trafiła pod obrady Senatu. Przedstawiciele izby wyższej zgłosili 7 poprawek, zwiększających liczbę województw. Następnie ustawa ponownie trafiła do Sejmu z poprawkami naniesionymi przez Senat.

2.6.3 Prezydenckie tournee po Polsce

Aleksander Kwaśniewski, cieszący się dużą popularnością w kraju, odegrał jedną z ważniejszych ról w procesie kreowania nowego podziału administracyjnego. W maju 1998 roku, według sondażu przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Publicznej, pozytywnie działalność Kwaśniewskiego oceniali 76% ankietowanych. Na półmetku swojej prezydentury miał najlepsze notowania spośród wszystkich instytucji państwowych, dlatego też widoczny był jego wpływ na nastroje społeczne, w związku z konstrukcją województw. Ludzie widzieli w nim bojownika o sprawę niezadowolonych z wykluczenia niektórych terenów z uprzywilejowanej grupy centrów regionalnych. Wiele wskazuje na to, że zaangażowanie Kwaśniewskiego było klasycznym zabiegiem public relations w celu wylansowania własnej osoby oraz przypomnienia się wyborcom na 2 lata przed kolejnymi wyborami. W tym celu pojawił się na kilku wiecach zorganizowanych m.in. w Kielcach, Opolu i Zielonej Górze, Koszalinie i Bydgoszczy.

³⁹ *Przeszło 12*, Gazeta Wyborcza, 6 – 7 czerwca 1998 r.

⁴⁰ Druk sejmowy nr 433, druk sejmowy nr 445.

14 czerwca 1998 roku Prezydent odwiedził Kielce i Opole, miasta niezadowolone z proponowanego podziału administracyjnego⁴¹, zakładającego powołanie do życia 15 województw z pominięciem Regionu Staropolskiego i Pomorza Środkowego⁴². W Kielcach na spotkaniu byli przedstawiciele samorządów: kieleckiego, tarnobrzeskiego i częstochowskiego oraz politycy ze szczebla centralnego, wywodzący się z tamtejszych regionów, bezpośrednio zaangażowani w obronę interesów społeczności lokalnych. „To nie są decyzje o mapach, to są decyzje ludziach”, „Reformy odnoszą sukces i mają sens, jeżeli są dla ludzi” – powiedział Kwaśniewski pokazując tym samym, że najważniejszym elementem układanki o nazwie samorząd terytorialny są społeczności i ich interesy. Ponadto Prezydent wyraził nadzieję, że reformę powinniśmy rozpocząć z dniem 1 stycznia 1999 roku. Dla głowy państwa polskiego głównym argumentem, stojącym za jego wizją podziału wojewódzkiego, jest gotowość lokalnych społeczności do wzięcia odpowiedzialności za swój region. Skierował on również apel w stronę Parlamentu, aby jego członkowie zwrócili uwagę na korzyści, jakie płyną w związku z dołączeniem staropolskiego do mapy regionalnej RP.⁴³ 16 czerwca tego roku, Kwaśniewski udał się z wizytą do Zielonej Góry, gdzie po raz kolejny starał się bronić interesów poszkodowanych społeczności oraz własnej koncepcji powołania do życia 17 regionów. Prezydent przekonywał, że reforma administracyjna musi budować wspólnotę Polaków, powinna być skierowana jak najbliżej w stronę ludzi, a nie generować napięcia i negatywne emocje. Wyraził również nadzieję, że zapowiedzi, które dotyczą utworzenia województwa lubuskiego, zostaną podtrzymane oraz zaakceptowana zostanie zasada rozdzielności stolicy samorządowej od rządowej. Było to spowodowane ciągłym sporem między dwoma największymi miastami w tamtym obszarze. Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra nie mogły dojść do porozumienia, która aglomeracja ma zostać przyszłą stolicą województwa, stąd też kompromisowy pomysł zorganizowania struktur władzy w oparciu o wyżej wymienioną zasadę.

19 czerwca 1998 roku Aleksander Kwaśniewski był gościem „Sygnałów Dnia”, gdzie dzielił się ze słuchaczami przemyśleniami i pomysłami na temat bieżących tematów nurtujących opinię publiczną i pojawiających się w sejmowej debacie⁴⁴. Nie mogło zabraknąć sprawy związanej z wytyczaniem granic nowych województw. Wyjazdy do województw, które walczą o

⁴¹ *Prezydent RP w Kielcach i Opolu*, prezydent.pl, data wejścia: 27 styczeń 2012

⁴² *Koszalińskie, jakie cudne*, Rzeczpospolita, 22.06.1998.

⁴³ *Prezydent RP w Kielcach, Opolu, Zielonej Górze, Koszalinie i Bydgoszczy*, prezydent.pl, data wejścia: 27 styczeń 2012.

⁴⁴ *Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski był 19 czerwca 1998 roku gościem „Sygnałów Dnia”*, prezydent.pl, data wejścia: 27 styczeń 2012.

swoje regiony były dla niego potwierdzeniem, że istnieje tam coś takiego jak wola społeczna. Wszystkie głosy i petycje płynące w stronę Warszawy nie są wysane z palca i w pełni odnajdują uzasadnienie. Nie są tylko głosem elit obawiających się utraty wygodnych posiadłości na samorządowych stołkach, stwierdził. Jego zdaniem zarówno w Kielcach, jak w województwach: bydgoskim, zielonogórskim, na Ziemi Lubuskiej, na Pomorzu Środkowym, i w Opolu można dostrzec pokaźne i jednolite zaplecze społeczne dla regionów. Prezydent w czasie swojego zaangażowania w sprawę, wysłuchał wielu bardzo mocnych argumentów ekonomicznych na rzecz utworzenia „12”. Jednak jego zdaniem, jeżeli czynniki społeczne są niezbędne w procesie kreowania regionów, to powinno ich być ostatecznie siedemnaście. „17 województw jest dobrym rozwiązaniem uwzględniającym oczekiwania społeczne i dającym tej reformie zaplecze społeczne w postaci porozumienia głównych sił politycznych i 15 zastrzeżeń”, powiedział Kwaśniewski. Dał tym samym do zrozumienia stronie rządowej, że musi ona nadal szukać kompromisu za pośrednictwem kolejnych ustępstw w stronę opozycji parlamentarnej z SLD na czele.

2.6.4 Negocjacje lipcowe – ostatecznie rozwiązanie kwestii liczby województw

1 lipca 1998 roku Sejm rozpatrywał poprawki wprowadzone przez Senat. Koalicja rządząca poparła aktualną treść ustawy, argumentując swoje stanowisko tym, że zapis o utworzeniu 15 województw jest chęcią porozumienia się z opozycją parlamentarną. Ponadto zarzucano oponentom nieustanne blokowanie procesu legislacyjnego i brak motywacji do osiągnięcia kompromisu istotnego dla dobra państwa i obywateli. SLD pozostawał nieugięty, opierając się na aktualnych sondażach, które świadczyły o tym, że społeczeństwo pragnie utworzenia 17 województw, co nie było w rzeczywistości zgodne z prawdą.⁴⁵ Ponadto posłowie Sojuszu starali się ukazać przykłady państw w Europie o podobnej wielkości regionów, zbliżonych do tych proponowanych przez lewicę.⁴⁶ Ostatecznie posłowie SLD zdecydowali się wstrzymać od głosu⁴⁷. Również PSL i ROP wstrzymało się od głosowania, zasłaniając się rozmaitymi powodami. Dla ludowców reakcja koalicji zmierzająca do powiększenia liczby województw wskazywała na brak merytorycznych kryteriów podziału⁴⁸. Jeżeli chodzi o Ruch Odbudowy Polski, ugrupowanie to wskazało większą liczbę argumentów, a mianowicie: nieznanne rzeczywiste koszty reformy,

⁴⁵ *Polacy o reformie terytorialnej kraju*. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, styczeń 1998.

⁴⁶ Chodzi tutaj o Włochy, Francję i Hiszpanie.

⁴⁷ K. Janik, *Sprawozdanie z 23 posiedzenia Sejmu RP w dniu 1 lipca 1998 r.*, łam. 9 – 10.

⁴⁸ W. Woda, *Ibidem*, łam. 11.

zagrożenie dla rozwoju samorządu gminnego, degradacja miast będących dotychczas stolicami województw, zbytnia samodzielność i niezależność województw oraz zagrożenie unitarności kraju.⁴⁹ Już następnego dnia Aleksander Kwaśniewski zdecydował się na zawetowanie ustawy⁵⁰. Uzasadniał on swoją decyzję tym, że nie spełniała ona konstytucyjnych kryteriów.

Chodziło tutaj o wymieniony już wcześniej artykuł 15 ust. 2. Zdaniem Kwaśniewskiego kryteria zawarte w artykule spełniały także regiony Staropolski i Pomorze Środkowe, o które to walczył jak lew w czasie swoich podróży po kraju, gdzie spotykał się z rzeszami niezadowolonych mieszkańców kilku regionów. Koalicja AWS – UW nie miała wystarczającej siły, aby odrzucić prezydenckie weto większością 3/5.⁵¹ Rząd został ponownie zmuszony do wyciągnięcia ręki w stronę opozycji. 3 lipca doszło do nieudanej próby obalenia weta: za odrzuceniem głosowało 247 posłów, natomiast przeciw opowiedziało się 190 parlamentarzystów. Koalicji rządzącej do sukcesu za brakło 16 głosów. Ostatecznie 18 lipca podczas debaty sejmowej osiągnięto kompromis, którego następstwem było wypracowanie wspólnego projektu (SLD + AWS + UW)⁵². Po pięciu godzinach nocnych rozmów marszałek Sejmu Maciej Płażyński ogłosił, że AWS, UW i SLD wniosą wspólny projekt ustawy powołującej 16 województw. Liderzy tych partii wiedząc, że projekt i tak przejdzie, podjęli decyzję o niewprowadzaniu dyscypliny partyjnej w czasie głosowania⁵³. Nie chciano pogarszać i tak dosyć już napiętych stosunków w klubach, gdzie widać było niezadowolonych z obrotu spraw. Całość została przyjęta przez Sejm stosunkiem głosów: 326 – za, 45 – przeciw, 41 – wstrzymujących się. Projekt przewidywał utworzenie 16 województw: Dolnośląskiego (Wrocław), Kujawsko – Pomorskiego (Toruń, Bydgoszcz), Lubelskiego (Lublin), Lubuskiego (Zielona Góra, Gorzów Wielkopolski), Łódzkiego (Łódź), Małopolskiego (Kraków), Mazowieckiego (Warszawa), Opolskiego (Opole), Podkarpackiego (Rzeszów), Podlaskiego (Białystok), Pomorskiego (Gdańsk), Śląskiego (Katowice), Świętokrzyskiego (Kielce), Warmińsko – Mazurskiego (Olsztyn), Wielkopolskiego (Poznań), Zachodniopomorskiego (Szczecin)⁵⁴. 24 lipca Senat również zgadza się na "16". Natomiast 27 lipca Prezydent Kwaśniewski podpisuje ustawę o podziale kraju na 16 województw. Pomimo wypracowanego

⁴⁹ J. Olszewski, *Ibidem*, łam. 13.

⁵⁰ Prezydent zawetował 15, Rzeczpospolita, 03.07.1998

⁵¹ A AWS, UW i SLD za podziałem na 16 województw, Rzeczpospolita, 18.07.1998

⁵¹ „Szesnaстка” bez dyscypliny, Rzeczpospolita, 18.07.1998

⁵¹ Województw będzie szesnaście, Rzeczpospolita, 27.07.1998. Dudek, *op. cit.*, s. 364.

⁵² AWS, UW i SLD za podziałem na 16 województw, Rzeczpospolita, 18.07.1998

⁵³ „Szesnaстка” bez dyscypliny, Rzeczpospolita, 18.07.1998

⁵⁴ Województw będzie szesnaście, Rzeczpospolita, 27.07.1998

porozumienia, które weszło w życie wraz z uchwaleniem ustawy, w łonie AWS nadal pojawiali się przeciwnicy nowej koncepcji.

2.7 Nastroje społeczne na podstawie sondaży

Jak wynika z sondażu przeprowadzonego w marcu 1998 roku przez Ośrodek Badania Opinii Publicznej⁵⁵ respondenci w świetle argumentów pojawiających się w debacie publicznej częściej opowiadali się za przeprowadzeniem reformy niż przeciwko niej. Ponad połowa badanych (53%) zgadzała się z twierdzeniem, że zmniejszenie liczby województw zaowocuje rozsądniejszym i oszczędniejszym sposobem dysponowania funduszami. Ankietowani uznali ponadto, że reforma wpłynie na ograniczenie wydatków pochłanianych dotychczas przez terenowe oddziały administracji rządowej (49%). Wśród głosów aprobaty dla planowanej zmiany w podziale kraju pojawiały się także te krytyczne, zdaniem których reforma była zbyt kosztowna (46%) lub miała spowodować chaos i zamieszanie w państwie (41%). Natomiast 37% badanych uznało, że reforma w konsekwencji niczego nie zmieni.

Powyższa analiza dowodzi, iż poglądy dotyczące reformy były w dużej mierze zbieżne z sympatiami politycznymi oraz poczuciem dostatecznego poinformowania społeczeństwa o głównych założeniach planowanej zmiany.⁵⁶ Największy odsetek zwolenników reformy można było zaobserwować wśród ankietowanych o prawicowych poglądach, zaś w miarę zbliżania się do lewej strony sceny politycznej poparcie dla niej spadało w sposób znaczący. Nie tylko preferencje polityczne, ale także partyjne determinowały stosunek do reformy. Za jej wprowadzeniem opowiadało się aż 65% wyborców AWS i UW oraz 62% sympatyków premiera i rządu. Przeciwni planowanym zmianom byli najczęściej zwolennicy UP i PSL oraz krytykujący rząd i premiera. Wpływ na decyzję miał również poziom wykształcenia, stopień zamożności i miejsce zamieszkania respondentów.⁵⁷ Za zmniejszeniem liczby województw opowiadały się przede wszystkim osoby starsze, ponadto zamieszkujący większe miasta i aglomeracje oraz posiadający wyższe wykształcenie i dobrą sytuacją materialną. Wśród grup zawodowych najwyższy odsetek zwolenników reformy deklarowali prywatni przedsiębiorcy, kadra menadżerska oraz bezrobotni.

⁵⁵ *Reforma administracyjna kraju – Polacy o zmniejszeniu liczby województw*, Komunikat z badań OBOP, Warszawa, marzec 1998.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

Zmianom natomiast najczęściej sprzeciwiali się rolnicy, gospodynie domowe oraz osoby młode – do 30 roku życia.

W opinii badanych więcej korzyści niż przeciętnemu obywatelowi (24%) reforma miała przynieść samym regionom (34%) i państwu (33%).⁵⁸ Aż 1/5 respondentów uznała, że reforma nie wpłynie na zmianę sytuacji obywateli a 17% nie miało zdania w tej kwestii. W ogólnym rozrachunku pozytywnych skutków wynikających z planowanych zmian spodziewało się 21% badanych, zaś negatywnych zaledwie 12%.

Tuż po wprowadzeniu w życie reformy administracyjnej 42% ankietowanych uznało, że rząd wybrał odpowiedni moment na jej wdrożenie, 28% było zdania, że należało odciągnąć ją w czasie, natomiast tylko 15%, że była ona zbędna.⁵⁹ Jak się okazuje największy wpływ na poparcie zmiany podziału administracyjnego kraju miało wykształcenie i miejsce zamieszkania badanych. Im wyższe wykształcenie i większe miejsce zamieszkania tym większa aproba dla wprowadzonej reformy.

Ankietowani pytani o przewidywania dotyczące szans powodzenia reformy znacznie częściej wskazywali na jej sukces – 47%, niż porażkę (33%).⁶⁰ Jednak już w przypadku oceny korzyści i strat wynikających z przeprowadzonych zmian byli już bardziej sceptyczni. Tylko 17% uznało, że przeciętni obywatele zyskają na wspomnianej reformie, 1/4 twierdziła, że raczej stracą, natomiast aż 59% nie miało zdania w tej kwestii. Z sondażu przeprowadzonego w listopadzie wynika, że niezadowolenie opinii publicznej wynikało w głównej mierze z faktu wprowadzenia wszystkich czterech reform w ciągu jednego roku.⁶¹

Reforma administracyjna budziła najmniej kontrowersji spośród wszystkich wdrożonych na początku roku.⁶² Mimo to, odsetek osób według których obywatele raczej zyskają na zmianie podziału administracyjnego kraju spadł z 17% odnotowanych w styczniu do zaledwie 7%. Jednocześnie nieznacznie wzrósł procent respondentów, twierdzących, że zmiana przyniesie więcej strat niż korzyści. 48% badanych było zdania, że społeczeństwo w ogólnym rozrachunku ani nie zyska, ani nie straci na reformie, co daje 5% wzrost w porównaniu ze styczniowym wynikiem, natomiast 19% nie miało zdania na ten temat. Tu również odnotowano 3-procentowy wzrost w odniesieniu do wyniku obserwowanego na początku roku.

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Spoleczna ocena reform społecznych*, Komunikat z badań OBOP, Warszawa, luty 1999.

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ *Ocena reform społecznych*, Komunikat z badań OBOP, Warszawa, grudzień 1999.

⁶² *Ibidem.*

Ponad połowa respondentów źle oceniła działanie władz i instytucji po wdrożeniu w życie reformy administracyjnej, co w porównaniu z wynikiem odnotowanym jeszcze we wrześniu daje 7-procentowy wzrost wśród w grupie osób niezadowolonych ze zmian.⁶³ Blisko 30% uznało, że dostrzega poprawę i dobrze ocenia działanie władz samorządowo – administracyjnych, zaś 1/5 po niespełna roku od wprowadzenia nowej ustawy nie potrafiła powiedzieć, czy funkcjonowanie instytucji w tym czasie uległo zmianie.

Zadowolenie ze zmian dokonanych za sprawą reformy samorządowej znacznie częściej deklarowały osoby młode, znajdujące się w dobrej sytuacji materialnej, posiadające wyższe wykształcenie, mieszkające w większych miastach i aglomeracjach oraz sympatyzujące z AWS i UW.⁶⁴ Co ciekawe, również osoby o lewicowych poglądach dostrzegały pozytywne strony wprowadzonych zmian.

2.8 Status miast, które utraciły województwa

2.8.1 Klasyfikacja byłych miast wojewódzkich biorąc pod uwagę różne wskaźniki

Głównym wyznacznikiem w niżej wymienionym rankingu jest PKB na 1 mieszkańca. W 2010 roku największe dochody ogółem uzyskały Częstochowa i Radom będące jednocześnie dwoma największymi miastami pod względem liczby ludności spośród wszystkich 33. Najniższe dochody ogółem wypracowały Sieradz i Ciechanów są dwoma najmniej ludnymi miastami spośród całej stawki. Jeżeli chodzi o największe zadłużenie to w tej kategorii niechlubnym liderem była Częstochowa. Z drugiej strony najmniejszym zadłużeniem mogły się poszczycić Elbląg i Skierniewice. Fenomenem w tej sytuacji jest Elbląg, który pomimo tego, że jest niemal dwukrotnie mniejszy od Częstochowy to jego zadłużenie jest mniejsze kilkunastokrotnie. Największy wskaźnik zadłużenia występuje we Włocławku i Płocku, a najmniejszy w Elblągu i Zamościu. Jeżeli chodzi o dochód na 1 mieszkańca to liderami w tej kategorii są kolejno: Płock, Tarnobrzeg, Przemyśl, Krosno i Nowy Sącz. Najgorzej w klasyfikacji dochodu na 1 osobę prezentują się kolejno: Sieradz, Wałbrzych, Ciechanów, Piła i Chełm. Różnica między najlepszym a najgorszym miastem w tym zakresie była duża i wyniosła aż 2448. Warto dodać, że dochody tych 33 miast wyniosły w tamtym okresie ponad 12 miliardów złotych.

⁶³ *Ibidem.*

⁶⁴ *Ibidem.*

Lokata	Miasto	Dochody ogółem (2010)	Zadłużenie (2010)	Wskaźnik zadłużenia (2010)	Dług na 1 mieszkańca (2010)	Liczba mieszkańców na 30.06.2010	Dochody na 1 mieszkańca
1	Płock	614 639 630	323 704 687	52,7%	2 591	124 921	4 920
2	Tarnobrzeg	242 603 420	70 677 217	29,1%	1 424	49 646	4 887
3	Przemysł	309 186 741	89 944 609	29,1%	1 367	65 809	4 698
4	Krosno	220 884 423	84 152 228	38,1%	1 765	47 680	4 633
5	Nowy Sącz	364 270 788	93 009 748	25,5%	1 097	84 747	4 298
6	Konin	339 294 942	89 162 025	26,3%	1 125	79 240	4 282
7	Suwałki	297 334 170	116 192 434	39,1%	1 671	69 545	4 275
8	Tarnów	486 281 817	231 151 145	47,5%	2 019	114 493	4 247
9	Siedlce	322 905 234	125 975 678	39,0%	1 651	76 305	4 232
10	Zamość	275 661 555	56 119 045	20,4%	851	65 953	4 180
11	Leszno	263 688 343	126 985 100	48,2%	1 991	63 788	4 134
12	Zielona Góra	467 580 374	224 438 558	48,0%	1 950	115 094	4 063
13	Łomża	248 847 971	48 115 926	19,3%	768	62 674	3 971
14	Włocławek	461 077 747	244 505 510	53,0%	2 080	117 546	3 923
15	Słupsk	376 892 869	182 631 869	48,5%	1 895	96 378	3 911
16	Bielsko - Biała	681 447 106	203 567 550	29,9%	1 164	174 904	3 896
17	Ostrołęka	208 195 864	46 817 819	22,5%	875	53 481	3 893
18	Kalisz	410 770 560	180 040 358	43,8%	1 692	106 377	3 861
19	Elbląg	482 181 469	10 370 200	2,2%	82	126 207	3 821
20	Piotrków Trybunalski	298 106 533	119 417 741	40,1%	1 529	78 103	3 817
21	Jelenia Góra	313 036 277	122 130 073	39,0%	1 450	84 246	3 716
22	Toruń	742 848 521	388 057 441	52,2%	1 933	200 725	3 701
23	Biała Podlaska	210 447 520	96 018 821	45,6%	1 680	57 168	3 681
24	Radom	813 047 685	338 009 509	41,6%	1 508	224 079	3 628
25	Skieriewice	174 080 910	37 733 923	21,7%	771	48 938	3 557
26	Częstochowa	819 351 256	366 363 735	44,7%	1 535	238 737	3 432
27	Koszalin	359 321 697	131 847 512	36,7%	1 243	106 114	3 386
28	Legnica	347 127 919	163 710 101	47,2%	1 576	103 861	3 342
29	Chelm	221 053 141	95 000 000	43,0%	1 410	67 388	3 280
30	Piła	221 326 674	58 087 150	26,2%	780	74 483	2 972
31	Ciechanów	134 262 004	50 975 122	38,0%	1 126	45 278	2 965
32	Wałbrzych	311 688 051	168 292 977	54,0%	1 385	121 492	2 566
33	Sieradz	106 269 721	46 282 667	43,6%	1 059	43 00	3432

Źródło: www.czestochowa.pl

Powyżej Tabela nr 4 – klasyfikacja miast biorąc pod uwagę różne wskaźniki.

2.8.2 „Dialog i Rozwój” jako rekompensata?

24 marca 1998 nastąpiło przyjęcie dokumentu „Dialog i Rozwój” - działania na rzecz utrzymania warunków rozwoju obszarów i miast tracących status województwa; Program "Dialog i Rozwój" został przyjęty 31 marca 1998 r. przez Radę Ministrów i realizowany był przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Program ten miał na celu wspieranie 33 miast zdegradowanych do niższej rangi w stosunku do nowych 16 miast o randze stolicy województwa. Dla miast tych przewidywano pewne osłonowe działania, jednak większość obserwatorów przewidywała, że rząd nie ma wystarczających pieniędzy na to zadośćuczynienie. Pieniądze jednak nie zawsze są najważniejsze. Dlatego też istotnym elementem był aspekt psychologiczny, gdyż wiele miast zdegradowanych do niższej ligi nie mogło się pogodzić, nie tyle z mniejszym strumieniem pieniężnym, czy kompetencjami, lecz z utratą rangi miasta wojewódzkiego. Dla rządu, który miał niewiele do zaoferowania, była to patowa sytuacja, gdyż ciężkim zadaniem było przekonywanie niezadowolonych ludzi do tego, że ich sytuacja będzie równie dobra jak dotychczas. Zdaniem Jerzego Regulskiego „program „Dialog i Rozwój” jest jednym z wielu niestety przykładów nieumiejętności prowadzenia dialogu ze społeczeństwem” oraz twierdzi on, że „dialog ze społeczeństwem należało prowadzić przed podjęciem decyzji, a nie po nim”⁶⁵. Ponadto Regulski zwraca szczególną uwagę na fakt, że rząd Buzka odraczał dyskusję na temat degradowanych byłych miast o statusie stolicy województwa. Grażyna Gęsicka, jedna z osób odpowiedzialnych za program „Dialog i rozwój”, w książce Jadwigi Emilewicz i Artura Wołka pt. „Reformatory i politycy”, wyjaśnia główne cele i założenia programu z punktu widzenia jego pomysłodawców⁶⁶. Twórcy programu chcieli, aby dawne miasta wojewódzkie nadal w równym stopniu przyciągały inwestorów oraz aby ciągle były ważnymi ośrodkami w wielu dziedzinach. Jak twierdziła Gęsicka: „program miał więc ogólną strukturę, a do miast zwróciliśmy się z prośbą o przedstawienie swoich problemów”⁶⁷. Bez wątpienia program, który w swojej nazwie zawierał dwie kluczowe kwestie, a mianowicie „dialog” i „rozwój” pokazał bierność rządu, który nie potrafił przeprowadzić konkretnego dialogu społecznego. Jeżeli chodzi o kwestię rozwoju to program ten został ograniczony do rozdzielenia niewielkich pieniędzy przez administrację rządową. Prezes FRDL i Pełnomocnik Rządu do spraw Reformy Samorządu terytorialnego 1989 - 1990 w taki oto sposób

⁶⁵ J. Emilewicz, A. Wołek Reformatory i politycy, FRDL, Warszawa, 2000, s. 121

⁶⁶ *Ibidem*, s.120.

⁶⁷ *Ibidem*, s.120.

podsumował cały program mówiąc: „Jeszcze raz okazało się, że w Polsce nie zostały ukształtowane formy dyskusyjnych kontaktów ze społeczeństwem, i że urzędnicy tego problemu rozwiązać nie mogą. Szkoda, że stracono tę szansę. Na pewno reforma przebiegłaby inaczej i inaczej byłaby postrzegana przez społeczeństwo”⁶⁸.

2.9 Wynik batalii – końcowe rezultaty

Wraz z wejściem w życie reformy administracyjnej w dniu 1 stycznia 1999 roku powołano do życia 16 nowych województw. Debata nad nową mapą regionów wzbudziła wiele emocji w Parlamencie oraz wśród licznych społeczności niezadowolonych z nowego układu, który stawiał je w niekorzystnej pozycji. Ostatecznie z 12 proponowanych na początku województw zrobiło się 16, mimo tego, że główna partia opozycyjna wraz z Prezydentem postulowała utworzenie 17. Niewątpliwie w wyniku wywalczenia kolejnych regionów, wiele korzyści uzyskał Sojusz Lewicy Demokratycznej, który okazał się orędownikiem niezadowolonych obszarów w kraju, które początkowo nie znalazły się w elitarnym wojewódzkim gronie. Wielkim przegranym natomiast okazała się rządowa koalicja, która uległa wpływom lokalnych społeczności, a także nie potrafiła wypracować porozumienia co do „12” nawet we własnych szeregach. W rezultacie wypracowanego kompromisu, ze statusem miast wojewódzkich pożegnało się aż 33 metropolii, będących centrami poszczególnych społeczności lokalnych i niewątpliwie tracące wiele przywilejów z tym związanych. Metropolie te w ramach zadośćuczynienia otrzymały jedynie słabe programy pomocowe z „Dialogiem i Rozwojem” na czele, co spowodowało, że wiele z tych miast nie potrafiło kontynuować dalszy rozwój i wzrost gospodarczy oraz odnaleźć się w nowej sytuacji zastanej wraz z nadejściem 1999 roku. Ponadto wiele z tych byłych ośrodków wojewódzkich, regionów do dzisiaj boryka się z licznymi problemami a także położona jest peryferyjnie względem nowych miast wojewódzkich .

⁶⁸ *Ibidem*, s.122

Rozdział 3. Z perspektywy 14 lat – propozycje utworzenia nowych regionów oraz wzmocnienie ośrodków metropolitalnych w Polsce

3.1 „17 województwo”. Propozycje utworzenie nowych regionów

Utworzenie siedemnastego województwa zostało włączone w debatę samorządową za sprawą Aleksandra Kwaśniewskiego, co było zręcznym zabiegiem marketingowym oraz przy ogromnym udziale jego macierzystego ugrupowania – SLD. Sojusz jako opozycja chciał umocnić swoją pozycję na polskiej scenie politycznej, ale co najważniejsze miał na celu umiejętne blokowanie AWS i UW, aby tym nie udało się wywalczyć „12” i „15”. Ostatecznie mimo wszelkich zabiegów lewicy i nie tylko, próba wywalczenia „17” nie powiodła się i trzeba było osiągnąć kompromis w tej wojnie totalnej, a co za tym idzie zgodzić się i poprzeć „szesnastkę”. Warto dodać, że regionów chcących stać się siedemnastym województwem było kilka. Postaram się scharakteryzować te, których działania i zabiegi były najbardziej widoczne w tamtym czasie oraz od czasu do czasu pojawiają się w sferze publicznej. Nie bez znaczenia jest również fakt, że na przestrzeni ostatnich lat kwestia powołania do życia konkretnych województw pojawia się niekiedy w postulatach głoszonych przez poszczególne partie w czasie kampanii wyborczych. Za przykład może tutaj posłużyć kampania wyborcza z 2007 roku, kiedy to lider Prawa i Sprawiedliwości obiecywał swoim wyborcom, że zajmie się kwestią Środkowopomorskiego po zwycięstwie w wyborach, natomiast Platforma Obywatelska wykluczyła utworzenie jakiegokolwiek nowego województwa. Oczywiście obietnice polityków można traktować różnie, lecz warto wspomnieć, że takie zabiegi mają miejsce.

3.1.1 Środkowopomorskie

Regionem będącym najbliższym sukcesu było projektowane województwo środkowopomorskie, ze stolicą w Koszalinie, które rozmiarowo miało być zbliżone do starego województwa koszalińskiego z lat 1950 - 1975 roku⁶⁹. O województwo bardzo mocno zabiegał sam Prezydent Kwaśniewski. Historia inicjatyw mających na celu wykrojenie nowego regionu na samorządowej mapie, swój początek datuje na 1998 rok, kiedy to dochodziło do licznych manifestacji i demonstracji ze strony lokalnych mieszkańców.⁷⁰ Zwolennicy utworzenia

⁶⁹ *Województwo środkowopomorskie*, www.wikipedia.pl, data wejścia: 12.04.2012

⁷⁰ *Środkowopomorskie: za i przeciw*, www.gazeta.pl, data wejścia: 20.04.2012

środkowopomorskiego od lat odwołują się do tradycji rejencji koszalińskiej oraz do jednorodności ludności zamieszkującej ten teren, którą łączy wspólna kultura. Natomiast wśród przeciwników dominuje pogląd, jakoby nowy region miałby być jedynie zaspokojeniem wybujałych ambicji śląsko-koszalińskich elit politycznych. Podkreślają oni również to, że obszar ten jest bardzo słaby pod względem gospodarczym oraz wyrażają obawę przed kolejnymi roszczeniami ze strony innych regionów. Jeżeli chodzi o czasy mniej odległe, to kwestia utworzenia województwa z siedzibą w Koszalinie została ponownie przedyskutowana w 2007 roku. W tym czasie głos zabrali przedstawiciele czołowych partii politycznych: Donald Tusk i Jarosław Kaczyński. Pierwszy z nich w czasie swojego wystąpienia w Sejmie 24 października powiedział, że nie przewiduje utworzenia nowego województwa.⁷¹ Natomiast dwa tygodnie wcześniej ówczesny premier Kaczyński zapowiedział że sprawa powstania województwa środkowopomorskiego podjęta zostanie po wyborach.⁷² W 2009 roku PiS na swoim kongresie w Krakowie zapowiedziało potrzebę utworzenia 2 nowych województw w tym Środkowopomorskiego oraz Warszawskiego, o którym zostanie powiedziane szerzej w następnym podrozdziale.⁷³ Ponadto 20 maja 2012 Jarosław Kaczyński obiecał mieszkańcom Koszalina, że po wygraniu następnych wyborów parlamentarnych jego partia zajmie się sprawą utworzenia nowego województwa.⁷⁴

3.1.2 Staropolskie

Projektowane województwo staropolskie miało obejmować tereny dawnego częstochowskiego, kieleckiego i części innych województw. Pierwsze poważne zabiegi w walce o ten region miały miejsce w lutym 1998 roku, kiedy to doszło do rozmów w Złotym Potoku między prezydentami Kielc, Częstochowy i Radomia. Również w tym samym miesiącu miało miejsce spotkanie w którym uczestniczyli przedstawiciele samorządów i parlamentarzysty województw częstochowskiego i kieleckiego. Głównym aspektem spotkania nie było nic innego jak obrady na temat powołania województwa staropolskiego. W wyniku późniejszych wydarzeń mających miejsce w Parlamencie i forsowania za wszelką cenę rządowej „dwunastki” zwolennicy utworzenia staropolskiego mieli duże obawy związane ze swoją przyszłością. Począwszy od marca do lipca dochodziło do spontanicznych manifestacji zarówno w regionie jak również w samej

⁷¹ *Tusk: Koalicja Po i PSL ma szansę zmienić Polskę i życie Polaków na lepsze*, www.rp.pl, data wejścia: 20.04.2012.

⁷² www.pis.org.pl, data wejścia: 20.04.2012.

⁷³ *W Krakowie dwudniowe obrady rozpoczną Kongres Prawa i Sprawiedliwości*, Polskie Radio Program III, 31 stycznia 2009

⁷⁴ *Jarosław Kaczyński za utworzenie kolejnego województwa*, www.wiadomosci.gazeta.pl, data wejścia: 22.05.2012

stolicy, przed budynkiem Parlamentu. 4 lipca 1998 roku została formalnie zatwierdzona tzw. umowa włoszczowska. Była ta umowa zawiązana między przedstawicielami Częstochowy, Kielc i Sandomierza. Umowa zawierała między innymi porozumienie, co do umiejscowienia władz samorządowych w Kielcach i Częstochowie. Wynika z tego, że nie byłoby sporu pomiędzy największymi miastami regionu oraz widoczne było spełnienie kryterium akceptacji społecznej. Ostatecznie jednak wola samorządowców i społeczności lokalnej nie została uszanowana i uchwalono podział na 16 województw. W Częstochowie pozostał niesmak i żal z powodu wcześniejszych obietnic, które zostały najwidoczniej rzucone na wiatr. Kielce natomiast zostały zaspokojone za sprawą otrzymania „własnego” województwa z samodzielną siedzibą władz samorządowych.

3.1.3 Środkowopolskie

Trzecim regionem, który od kilku lat bezskutecznie pragnie dołączyć do wojewódzkiej elity jest obszar skoncentrowany w pobliżu Kalisza. Jednak z realistycznego punktu widzenia w dyskursie politycznym, a także w opinii publicznej projekcja tego województwa jest najmniej popularnych z pośród grona wszystkich przywołanych przeze mnie.⁷⁵ Istotnym krokiem wspierającym realizację swoich dążeń było utworzenie w 2002 roku Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Regionu i Utworzenia Województwa Środkowopolskiego z siedzibą w Kaliszu. Jednakże aktywne działania i bardziej zdecydowane zabiegi ze strony pomysłodawców zaczęły się dopiero w 2006 roku kiedy to Rada miejska w Kaliszu dnia 29 czerwca wydała uchwałę popierającą działania stowarzyszenia.

3.1.4 Województwo stołeczne - Warszawa

Pomysł wydzielenia aglomeracji warszawskiej z Województwa Mazowieckiego nie jest niczym nowym. Ma on swoje realne uzasadnienie zarówno w polskiej historii i samorządowej tradycji XX wiecznej w naszym kraju. Od 1922 roku aż do roku 1975, kiedy Edward Gierek zaczął kreślić własną mapę wojewódzką, Warszawa miała status miasta wydzielonego. Argumentem wspierającym ideę utworzenia takiego specyficznego regionu jest to, że w wielu europejskich państwach, np. Niemczech, Czechach, czy też Austrii istnieją miasta wydzielone i dobrze spełniają swoje założenia i zadania. Co więcej, regiony (aglomeracje) te są jednymi z najbogatszych

⁷⁵ *Wielkopolska mniejsza o połowę?*, www.wiadomosci24.pl, data wejścia: 20.04.2012.

regionów UE jeżeli weźmiemy pod uwagę PKB na jednego mieszkańca w odniesieniu do średniej unijnej. Oponenti mogą powiedzieć, że „Województwo Warszawa” będzie generować dla budżetu państwa dodatkowe koszty ze względu na utworzenie rozbudowanego aparatu biurokratycznego oraz, że mogą wystąpić zaburzenia, spory kompetencyjne w obrębie organów wykonawczych. Ponadto można śmiało i w ciemno założyć, że jeżeli Warszawa zostałaby odseparowana od Województwa Mazowieckiego to w kolejce do zaszczytnej miana stolicy Mazowsza ustawiłaby się kolejka kilku największych miast tego regionu i dojście do konsensusu byłoby niezmiernie trudne.

⁷⁶Mniej więcej od wprowadzenia w życie nowego podziału administracyjnego w 1999 roku pojawiają się głosy o utworzeniu województwa stołecznego jak nazywa tą koncepcję wielu jej zwolenników. Zgodnie z prawem unijnym pieniądze z funduszu pomocy należą się obszarom, których dochody nie przekroczyły 75 proc. unijnej średniej PKB na jednego mieszkańca. Ze statystycznego punktu widzenia Mazowsze jest najbogatszym regionem w Polsce, jednak należy wziąć pod uwagę to, że motorem napędzającym cały region jest bogata Warszawa, która znacząco zawyża statystyki województwa⁷⁷. Dlatego też szansę rozwoju tracą mniejsze miasta Mazowsza takie jak m.in. były stolice wojewódzkie: Radom, Siedlce, czy Ostrołęka. Zadajmy sobie pytanie co jest bardziej opłacalne, zrezygnowanie z utworzenia nowego wojewódzkiego aparatu biurokratycznego kosztem stagnacji rozwojowej Mazowsza (oprócz Warszawy), czy też lepszym rozwiązaniem jest wydzielenie Warszawy i umożliwienie szansy rozwoju słabszym regionom w województwie? Oczywiście znajdą się zwolennicy pierwszego z założeń powiedzą, że nie stać nas na nowe województwo, natomiast drudzy podkreślą potrzebę wyrównywania szans rozwojowych w regionie gdzie kosztem Warszawy ubożeją inne regiony. Obie strony mają swoje racje. Na pewno zyskałyby na tym obszary mniej zamożne w stosunku do Warszawy, którym umożliwiłoby to dostęp do unijnego strumienia pieniędzy. Jednak nie wiadomo czy budżet państwa, który i tak jest mocno nadszarpnięty poradziłby sobie z kolejnym obciążeniem. Wydzielenie Warszawy wraz z odpowiednim obszarem metropolitalnym pozwoliłoby miastu osiągnąć powierzchnię porównywalną do największych aglomeracji w Unii Europejskiej oraz znacząco powiększyć liczbę ludności.

Warto dodać, że wśród rządzących w XXI wieku jednym z największych orędowników

⁷⁶ *Prezydent wymaże Warszawę z Mazowsza*, www.dziennik.pl, data wejścia: 20.04.2012.

⁷⁷ *Warszawa nie chce być województwem*, www.dziennik.pl, data wejścia: 20.04.2012.

propozycji utworzenia wyżej wymienionego województwa był nieżyjący już Lech Kaczyński. Prezydent RP na licznych konferencjach m.in. w Radomiu (2009 rok), gdzie doszło do spotkania z prezydentami pięciu byłych miast wojewódzkich z Mazowsza, przekonywał o konieczności powołania do życia województwa stołecznego oraz zaakcentował potrzebę zmian administracyjnych w związku z nowym rozdziałem środków unijnych, mającym nastąpić w raz z nadejściem roku 2013⁷⁸. Warto dodać, że już kilka lat wcześniej rząd Prawa i Sprawiedliwości, czyli obozu z którego wywodził się prezydent planował wydzielenie Warszawy z Mazowsza. Pomysł nie doczekał się realizacji ze względu na porażkę w wyborach parlamentarnych, po których władzę przejęła Platforma Obywatelska. Przy obecnych rządach ciężko prognozować, aby w najbliższym czasie PO wyraziła chęć wprowadzania jakichkolwiek zmian w liczbie województw, gdyż rząd w obrębie samorządu terytorialnego skupia swoje starania przede wszystkim na kwestii obszarów metropolitalnych i funkcjonalnych, które miałyby decydować w głównej mierze o rozwoju i skoku cywilizacyjnym naszego kraju.

3.2 Ruch Autonomii Śląska i Zrzeszenie Kaszubsko – Pomorskie przykładami ruchów autonomicznych w Polsce

Pomimo tego, że Polska jest wyraźnie jednolita i spójna pod względem narodowym i wyznaniowym to na terytorium naszego kraju z rozmachem działają ruchy dążące do uzyskania konkretnych celów politycznych między innymi autonomii własnego regionu względem władz państwowych. Jedną z najbardziej widocznych organizacji tego typu w polskiej przestrzeni publicznej jest Ruch Autonomii Śląska. To ponadpartyjne stowarzyszenie postuluje odzyskanie przedwojennej autonomii Górnego Śląska.

Ruch ten inspirowany jest zachodnim regionalizmem, kojarząc tradycję z nowoczesnością. Jedną z naczelných propozycji tego stowarzyszenia jest wprowadzenie w Rzeczypospolitej Polskiej „silnych, autonomicznych województw, które będąc niezależne finansowo od władzy centralnej samodzielnie decydowałyby o własnych sprawach.”⁷⁹ Ruch Autonomii Śląska podejmuje liczne inicjatywy w postaci organizacji wydarzeń mających na celu podniesienie

⁷⁸ *Prezydent chce utworzenia 17. województwa*, www.wiadomości24.pl, 20.04.2012

⁷⁹ www.autonomia.pl, data wejścia: 20.04.2012

swojego głównego postulatu – autonomia Górnego Śląska oraz promowanie kultury tego regionu⁸⁰. Między innymi tworzone są rozmaite akcje charytatywne, cykle dyskusyjne, nagrody honorowe, marsze, happeningi etc⁸¹., które podkreślają jedność we wspólnej sprawie. Od początku istnienia tj. od stycznia 1990 roku Ruch Autonomii Śląska wzbudza wiele kontrowersji zarówno na obszarze Górnego Śląska jak i na obszarze całej Polski za sprawą niektórych kontrowersyjnych posunięć oraz wypowiedzi członków. Na szczególną uwagę zasługują niefortunne wypowiedzi Jerzego Gorzelika. Lider RAŚu oraz członek zarządu województwa śląskiego „podpadł” m.in. za następujące wypowiedzi: „Jestem Ślązakiem, nie Polakiem. Moja ojczyzna to Górny Śląsk. Nic Polsce nie przyrzekałem, więc jej nie zdradziłem. Państwo zwane Rzeczpospolita Polska, którego jestem obywatelem, odmówiło mi i moim kolegom prawa do samookreślenia i dlatego nie czuje się zobowiązany do lojalności wobec tego państwa”⁸²; „Po 80 latach, widać, że mała zegarek zepsuła” – komentarz do słów brytyjskiego premiera Davida Lloyd George odnośnie przyznania Polsce Górnego Śląska w czasie Traktatu Wersalskiego⁸³.

Oprócz tych wielce dyskusyjnych wypowiedzi warto zwrócić szczególną uwagę na to, że w 2000 roku polska instytucja państwowa dbająca o bezpieczeństwo kraju a mianowicie Urząd Ochrony Państwa ostrzegął w swoim raporcie jakoby RAŚ miało być potencjalnym zagrożeniem dla interesów Rzeczpospolitej⁸⁴. Liczne kontrowersje w polskiej opinii publicznej wzbudzały także teksty publikowane na łamach „Jaskółki”, czasopisma wydawanego przez Ruch Autonomii Śląska. Wiele wątpliwości oraz oburzenia dostarczyła premiera filmu pod tytułem „Polskie obozy koncentracyjne” wyemitowana pod egidą RAŚu. Na promocję filmu szybko zareagowały polskie autorytety naukowe również z regionu śląskiego zarzucając twórcom manipulację oraz przekłamanie historii podkreślając, że były to „obozy koncentracyjne w Polsce”⁸⁵.

Drugim aktywnym stowarzyszeniem regionalnym, lecz budzącym znacznie mniej

⁸⁰ M.in. Górnos Śląskie Dni Dziedzictwa

⁸¹ Wśród tych wydarzeń godne uwagi są: Marsz Pamięci Tragedii Górnos Śląskiej upamiętniający Górnos Ślązaków, którzy po wkroczeniu na Śląsk Armii Czerwonej byli represjonowani – wywożeni w głąb ZSRR, więzieni w obozach i mordowani; akcję charytatywną „Tyta dło pierszoka”; cykl spotkań dyskusyjnych o nazwie „Porozmawiajmy o Śląsku”; „Marsz autonomii”, organizowany co roku w Katowicach; „Górnos Śląskie Dni Dziedzictwa”, Nagroda im. ks. Augustina Weltzla - „Górnos Śląski Tacyt” przyznawana w celu uhonorowania wysiłków badaczy i popularyzatorów historii Górnego Śląska i wiele innych.

⁸² *Dorn ostrzega Tuska – strzeżmy się separatystów*, www.kurier365.pl, data wejścia: 20.04.2012

⁸³ *Bełkot Kutza i kłamstwa RAŚ*, www.gazetapolska.pl, data wejścia: 20.04.2012

⁸⁴ Raport Urzędu Ochrony Państwa dotyczący zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym oraz ujawnionych w tym zakresie przestępstw w 1999 roku.

⁸⁵ RAŚ, www.wikipedia.pl, data wejścia 20.04.2012

kontrowersji wokół swojej działalności jest Zrzeszenie Kaszubsko – Pomorskie. „Głównym celem Zrzeszenia jest wszechstronny rozwój społeczny, gospodarczy i kulturalny Kaszub i Pomorza” . Statut stowarzyszenia dokładnie określa podstawowe cele działalności i funkcjonowania tejże organizacji. Są to kolejno:

- Rozbudzanie szerokiej inicjatywy dla wszechstronnego rozwoju, kulturowego, społecznego i gospodarczego Kaszub, Kociewia, Borów i całego Pomorza.
- Kształtowanie demokratycznych stosunków w życiu regionu.
- Rozwijanie kaszubsko-pomorskiej myśli społecznej i politycznej.
- Kulturowanie i rozwijanie specyfiki kulturowej Kaszub, Kociewia, Borów i całego Pomorza.
- Szerzenie w społeczeństwie (szczególnie wśród młodzieży) znajomości tradycji kaszubsko-pomorskich.
- Dbłość o zachowanie walorów środowiska naturalnego

Realnie rzecz biorąc oraz analizując udział ich członków w szeroko rozumianej władzy państwowej (procesie decyzyjnym), zainteresowanie ze strony mediów, należy stwierdzić, że wpływ i działalność tych stowarzyszeń nie oddziałują i nie kreuje w sposób znaczący stosunku opinii publicznej do sprawy szerszej autonomii regionalnej w Polsce. Oczywiście organizacje te cieszą się stosunkowo dużą popularnością i poparciem w swoich rodzimych stronach, gdzie wielu ludzi identyfikuje się z nimi. Wydaje się również, że nie jest to i nie będzie w najbliższej przyszłości realne zagrożenie dla unitarności Polski, gdyż główne siły polityczne zasiadające w polskim Parlamencie w większości bagatelizują postulaty tych mniejszości nie poświęcając im dużej uwagi. W polskiej przestrzeni publicznej w większości dominuje przekonanie, że udzielenie autonomicznej pozycji dla konkretnego regionu może spowodować kolejne roszczenia i postulaty ze strony innych województw. Taka hipotetyczna tendencja może doprowadzić do zagrożenia jednej z naczynych, konstytucyjnych zasad Polski, jaką jest unitarność naszego państwa.

3.3 Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030 i Polska 2030, a obszar metropolitalny

W wyniku pięcioletnich prac rządu oraz wielu środowisk – regionów, planistów, naukowców i partnerów społecznych powstała Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030, która została opublikowana 27 kwietnia 2012 roku jako załącznik do Uchwały Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r.⁸⁶ Koncepcja Zagospodarowania Przestrzennego Kraju jest naczelnym dokumentem strategicznym dotyczącym zagospodarowania przestrzennego w Polsce.⁸⁷ Ze względu na to, że wizja zaprezentowana w niniejszym dokumencie zaplanowana jest na szeroki horyzont czasu, to trzeba przyjąć założenie, że istnieje szeroki margines błędu. Twórcy KZPK nie mieli na celu dokładnego przewidywania tego co stanie się po upływie konkretnego okresu. Głównym zamysłem było natomiast stworzenie ramowego opisu pożądanego zagospodarowania przestrzennego kraju, umożliwiającego w najpełniejszy sposób realizację celów strategicznych rozwoju.

KZPK formułuje wizję przestrzennego zagospodarowania kraju w 2030 roku, pożądaną z punktu widzenia strategicznych celów rozwoju kraju. Koncepcja określa sposób osiągnięcia tej wizji w czasie – politykę przestrzennego zagospodarowania, instrumenty jej realizacji oraz inne instrumenty takie jak: prawne, instytucjonalne i inwestycyjne.⁸⁸ Dokument przedstawia 6 głównych celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, które są ze sobą powiązane oraz wzajemnie się dopełniają. Istotnym elementem tego dokumentu, na którym skupie swoją uwagę są obszary metropolitalne i metropolie w Polsce.

Ustawa z 2003 r. mówi, że obszar metropolitalny jest obszarem wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.⁸⁹

Ostatni projekt dokumentu Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przedstawia

⁸⁶ Uchwała Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, s.13.

⁸⁷ *Ibidem*, s.16

⁸⁸ *Ibidem*, s.16

⁸⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 2 pkt. 9 (Dz. U. z 2003r. Nr.80, poz. 717)

12 wielkich obszarów metropolitalnych:⁹⁰

- obszar metropolitalny Warszawy
- obszar metropolitalny konurbacji górnośląskiej (Katowice wraz z 13 miastami wchodzącymi w skład Górnośląskiego Związku Metropolitalnego),
- obszar metropolitalny Krakowa,
- obszar metropolitalny Łodzi (Łódź wraz z 12 miastami wchodzącymi w skład Aglomeracji Łódzkiej),
- obszar metropolitalny Trójmiasta (Gdańsk – Sopot – Gdynia z głównym ośrodkiem miejskim w Gdańsku),
- obszar metropolitalny Poznania,
- obszar metropolitalny Wrocławia,
- obszar metropolitalny Bydgoszczy i Torunia,
- obszar metropolitalny Szczecina,
- obszar metropolitalny Lublina,
- obszar metropolitalny Białegostoku
- obszar metropolitalny Rzeszowa.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 nie wytycza granic obszarów metropolitalnych, które mają zostać wyznaczone przez właściwe zespoły. Dla wyznaczonych wskutek delimitacji obszarów metropolitalnych będą w przyszłości opracowane plany zagospodarowania przestrzennego oraz strategie rozwoju⁹¹. Ważnym elementem jest również pobudzanie metropolii do współpracy i zapewnianie synergii rozwoju takich par metropolii jak: Warszawa – Łódź, Aglomeracja Górnośląska – Kraków oraz w ramach obszarów metropolitalnych

⁹⁰ KPZK, *op.cit.*, s. 32.

⁹¹ *Ibidem*, s. 168.

miast Torunia i Bydgoszczy⁹²

Tadeusz Markowski i Tadeusz Marszał tak o to definiują obszar metropolitalny: „jest to wielkomięjski układ osadniczy (monocentryczny lub policentryczny, złożony z wielu jednostek osadniczych oraz terenów o wysokim stopniu zurbanizowania):

- obejmujący strefę o znacznym bezpośrednim zasięgu codziennego oddziaływania (miejsca pracy i zamieszkania) oraz tereny potencjalnych możliwości rozwojowych;
- gdzie zachodzą procesy metropolizacji i występuje wystarczające nagromadzenie działalności uzupełniających (substytucyjnych) metropolitalne funkcje ośrodka centralnego (lokalizacja funkcji metropolitalnych);
- o dużej skali wewnętrznej integracji funkcjonalnej (silnych powiązaniach funkcjonalnych);
- z dobrze rozwiniętą siecią transportową⁹³

Metropolia natomiast zdaniem przywołanych powyżej autorów jest częścią składową obszaru metropolitalnego.

W raporcie Polska 2030 polskie metropolie mają być lokomotywami rozwojowymi dla obszarów funkcjonalnie z nimi powiązanych. W polskich miast mieszka około 61% ludności kraju. Jest to wynik o 11 % niższy od europejskiego współczynnika urbanizacji, który wynosi 72%. W porównaniu z bardziej rozwiniętymi krajami Europy Polska jest ciągle krajem w niewielkim stopniu zurbanizowanym. Cytując za raportem: „Tymczasem to właśnie duże miasta są głównymi lokomotywami wzrostu gospodarczego. Niepokojące jest to, że w ostatnich latach uwidocznił się proces wyraźnej dywergencji pomiędzy obszarami metropolitalnymi a terenami położonymi z dala od największych miast w Polsce. Niestety tylko największe metropolie dysponują znaczącym potencjałem naukowym.⁹⁴ Raport przygotowany przez rząd polski podkreśla fakt, że w ostatnich latach dynamicznego rozwoju doświadczają metropolie, a w szczególności Warszawa, Wrocław, Poznań, Kraków i Trójmiasto, przy wyraźnie wolniejszym wzroście obszarów peryferyjnych, które umiejscowione są poza strefą oddziaływania największych ośrodków metropolitalnych. Twórcy

⁹² *Ibidem*, s.78

⁹³ T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe.*, www.kpzk.pan.pl, data wejścia: 16.05.2012

⁹⁴ Polska 2030, s. 265.

wyżej wymienionego raportu zakładają, że regiony metropolitalne za sprawą odpowiednich przywilejów i kompetencji będą rozwijały się szybciej niż reszta kraju. Warto dodać, że w Polsce występuje tylko 7 aglomeracji powyżej 500 tys. mieszkańców, a we wschodniej części kraju jest w tym gronie znajduje się jedynie Warszawa.

Program ESPON 2013, Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności, została przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 7 listopada 2007. W ramach programu ESPON skonstruowano obszary funkcjonalne FUA (ang. Functional Urban Area), gdzie precyzyjnie wyodrębniono tzw. MEGA (ang. Metropolitan European Growth Areas) - Europejskie Metropolitalne Obszary Wzrostu. Wewnątrz klasyfikacji MEGA wydzielono 4 specyficzne kategorie metropolii.⁹⁵ W obrębie obszarów MEGA zaklasyfikowano 8 ośrodków w Polsce, które przyporządkowano do III i IV kategorii. Są to następujące polskie metropolie:⁹⁶

- potencjalna metropolia europejska (III rzędu, ang. potential MEGA)
 - Warszawa
- słabo wykształcone metropolie europejskie (IV rzędu, ang. weak MEGA)
 - Kraków
 - Katowice (konurbacja górnośląska)
 - Trójmiasto (Gdańsk–Gdynia–Sopot)
 - Poznań
 - Wrocław
 - Łódź
 - Szczecin

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, a także raport Polska 2030 kładą nacisk na wspieranie wspierają rozwój największych polskich ośrodków metropolitalnych.

⁹⁵ www.espon.pl, data wejścia: 19.05.2012

⁹⁶ *Interim Territorial Cohesion Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, s. 98-101, www.ec.europa.eu, data wejścia: 19.05.2012

Ponadto dokumenty - strategiczne z punktu widzenia rozwoju naszego kraju – wyznaczają 12 głównych metropolii, będących w elitarnym gronie polskich motorów napędowych. Ośrodki te są klasyfikowane w najważniejszych rankingach metropolitalnych w Europie, jednak ich pozycja w tych zestawieniach pozostawia wiele do życzenia. W tym momencie jedynie Warszawa posiada realne szanse i jest najbliższej tego, aby stać się metropolią konkurencyjną względem swoich największych odpowiedników w Europie. Stolica polski w ramach programu EPSON została zaklasyfikowana do grupy potencjalnych metropolii europejskich. Oczywiście nie jest to pewne, gdyż wymaga to odpowiednich kroków i działań ze strony władarzy polskiej stolicy. W rankingu EPSON wszystkie polskie metropolie za wyjątkiem Warszawy zostały sklasyfikowane w grupie słabo wykształconych metropolii europejskich tzw. weak MEGA, co pokazuje, że poziom urbanizacji naszego kraju znacznie odbiega od najlepszych w tym aspekcie i potrzebne są odpowiednie kroki, aby to zmienić.

3.4 Reforma administracji – kwestia metropolii

Ustawa metropolitalna była jednym ze sztandarowych projektów Platformy Obywatelskiej, przedstawionym w maju 2008 roku przez premiera Donalda Tuska i ministra MSWiA Grzegorza Schetynę. Początkowo projekt ten zakładał utworzenie 7 ośrodków metropolitalnych skupionych wokół największych miast Polski. Koncepcja ta popierana była przez środowiska akademickie i naukowe. Za racjonalnym administrowaniem, a co za tym idzie powołaniem do życia 7 metropolii opowiadali się specjaliści MSWiA, a mianowicie prof. Ernest Knosala, prof. Czesław Martysz a także mec. Zenon Klatka. Ci trzej panowie pomagali w przygotowaniach projektu ustawy współtworząc jej główne założenia. Knosala twierdził, że najlepszym rozwiązaniem jest właśnie stworzenie 7 metropolii – obszarów, gdzie liczba mieszkańców przekracza 500 tys. – za którymi przemawia właściwa dynamika cywilizacyjno – twórcza, a status metropolii jest dla nich naturalny⁹⁷.

Warto podkreślić, że obszary – miasta – zamieszkiwane przez ponad 0,5 miliona mieszkańców położone są przede wszystkim w zachodniej i centralnej Polsce. I tu pojawia się pierwszy poważny problem, którym jest brak w tym elitarnym gronie miast z tzw. polskiej ściany

⁹⁷ www.wiadomosci.gazeta.pl, *Prof. Knosala: Sens ma utworzenie jedynie 7 metropolii*, data wejścia: 19.05.2012

wschodniej, które należą do najbiedniejszych regionów w ramach całego kraju. Pojawiały się głosy pochodzące z tych niezadowolonych obszarów, podkreślające fakt, że zabiegi rządu mając na celu utworzenie tylko 7 ośrodków metropolitalnych zamykają drogę rozwoju największym miastom „ściany wschodniej”. Analogicznie do reformy administracyjnej za rządów AWS – UW zaczął toczyć się bój o wyjątkowe korzyści. W 1998 walka toczyła się o prestiż związany z byciem miastem wojewódzkim, tymczasem za rządów PO – PSL prestiż związany jest z byciem metropolią otrzymującą fundusze z UE.

Zgodnie z kryteriami rządowymi przygotowanymi przez prof. Kuleszę metropolia musi mieć powyżej 750 tys. mieszkańców, lub posiadać gęstość zaludnienia 1000 osób/km². I tak oto kryteria te również spełniało 7 aglomeracji miejskich – takie samo zestawienie jak u ekspertów z MSWiA. Jeżeli chodzi o stowarzyszenie wspierające polskie miasta tj. UMP to popierała ona utworzenie 12 metropolii. Ciekawe jest to, że liczba ta była analogiczna do liczby członków Unii. W zabiegach zmierzających do dodania poszczególnych miast do metropolitalnego grona podkreślano liczne zalety potencjalnych, nowych członków tego elitarnego grona.⁹⁸ Zwolennicy włączenia Lublina do metropolitalnej puli wskazywali na liczne zalety tego miasta takie jak: półmilionowa aglomeracja (wraz z przylegającymi miejscowościami), największe miasto na wschód od Wisły, pozaregionalne oddziaływanie oraz prężny ośrodek akademicki. Natomiast jeżeli chodzi o Białystok to rzecznicy tego ośrodka podkreślali, że jest to: miasto położone przy wschodniej granicy UE, ośrodek ponadregionalny łączący wiele ważnych funkcji uniwersyteckich, biznesowych oraz medycznych. Zwolennicy Rzeszowa jako metropolii od lata starają się o to, aby dowartościować region Podkarpacia. Ponadto widoczne były także starania przygranicznego Szczecina (granica zachodnia), członka UMP, jednego z największych miast Polski.

Wszystkie te zabiegi i obawy zostały dostrzeżone przez stronę rządową, która pod koniec maja 2008 roku podjęła ostateczną decyzję co do liczby przyszłych metropolii.⁹⁹ Nowa i ostateczna propozycja Donalda Tuska i Grzegorza Schetyny zakłada utworzenie 12 metropolii, które będą w stanie konkurować z tego typu obszarami w Europie Zachodniej oraz zapewnią Polsce zrównoważony rozwój. W nowej propozycji znalazły się miasta ze „ściany wschodniej” co zostało odebrane jako ukłon w stronę wschodniej, biedniejszej części kraju. Warto dodać, że w

⁹⁸ *Wschód walczy, by mieć metropolie*, www.rp.pl, data wejścia: 19.05.2012

⁹⁹ A. Gielewska, T. Nieśpiał, *Rząd ustępuje miastom*, www.rp.pl, data wejścia: 18.05.2012

czasie przygotowania projektu ustawy rząd wahał się pomiędzy liczbą metropolii oscylującą w granicach od 7 do 12. Niewątpliwie usatysfakcjonowało to miasta takie jak: Lublin, Szczecin, Białystok, Rzeszów oraz Bydgoszcz z Toruniem. Najbardziej radykalnym pomysłem było utworzenie tylko 3 metropolii (katowicka, warszawska, trójmiejska).¹⁰⁰ Zdaniem prof. Knosali powiększenie liczby miast to czysty zabieg polityczny, nie mający związku z racjonalnym administrowaniem w kraju, a mający jedynie na celu zapewnienie sobie spokoju ze strony niezadowolonych miast. Co więcej eksperci zgodnie twierdzili, że powiększenie metropolitalnej puli spowoduje rozmycie wizji i otrzymywanie mniejszego strumienia pieniędzy dla metropolii.

Kolejnym problemem przed którym stanęła Platforma z Tuskiem na czele były wątpliwości i zastrzeżenia ze strony swojego koalicjanta - Polskiego Stronnictwa Ludowego. Początkowo ludowcom nie odpowiadała proponowana przez stronę rządową liczba metropolii. Następnie PSL był przeciwny całemu projektowi PO. Jarosław Kalinowski podkreśla że dla jego partii, naczelnym problemem związanym z projektowaną ustawą jest określenie rozwoju dla Polski, który nie idzie w parze ze zrównoważonym rozwojem kraju.¹⁰¹ W PSL- u pojawiały się także głosy, mówiące o zwiększeniu liczby metropolii, żeby odpowiadała ona ilości miast wojewódzkich. Lider ludowców Waldemar Pawlak podszedł do sytuacji z większą rozważą i optymizmem wierząc w możliwość kompromisu oraz zapewniając, że w koalicji nie ma żadnej totalnej wojny związanej z ustawą o metropoliach. Jeżeli chodzi o stronę opozycyjną, to głos w tej sprawie zabrał szef PIS – Jarosław Kaczyński, który ostro skrytykował pomysł Platformy. Były premier stwierdził, że założenia przygotowane przez rząd doprowadzą do „landyzacji kraju”

Dodanie do metropolitalnego zestawienia kolejnych miast nie zahamowało aspiracji innych, którzy również chcieli dołączyć do tego zacnego grona. Jednym z tych miast była Częstochowa, która została pominięta w 1998 roku przy wytyczaniu nowych województw i w przypadku metropolii również nie znalazła dla siebie miejsca.¹⁰² Mieszkańcy Częstochowy ponownie obawiali się dalszej, postępującej degradacji swojego regionu. Zdaniem sympatyków ziemi częstochowskiej miasto jest jednym z najważniejszych graczy w kraju, będącym ośrodkiem pielgrzymkowym o znaczeniu międzynarodowym, ośrodkiem naukowym i przemysłowym o znaczeniu krajowym. Według mieszkańców proponowany projekt ustawy pomija duże miasta na

¹⁰⁰ www.wiadomosci.gazeta.pl, *Prof. Knosala: Sens ma utworzenie jedynie 7 metropolii*, data wejścia: 19.05.2012

¹⁰¹ *Metropolie mogą podzielić rząd PO – PSL*, www.rp.pl, data wejścia: 21.05.2012

¹⁰² *Częstochowa chce być metropolią*, www.rp.pl, data wejścia: 21.05.2012

prawach powiatu takie jak m.in.: Częstochowa, Kielce, Opole, Bielsko Biała oraz Rybnik, tworzące wraz z otaczającymi je gminami zwarte, zurbanizowane obszary. Drugim takim miastem, któremu bardzo zależy na prestiżu metropolii są Kielce – stolica województwa świętokrzyskiego, na terenie którego nie jest przewidziane utworzenie obszaru metropolitalnego.¹⁰³ Przemysław Gosiewski, ówczesny szef klubu PiS wraz z innymi przyjaciółmi świętokrzyskiego zaapelowali o to, aby region świętokrzyski jako ważny punkt na mapie gospodarczej Polski, nie został pozbawiony silnego centrum jakim są Kielce i kielecki obszar metropolitalny, gdyż zahamuje to rozwój tego terenu.

W czasie prac nad ustawą o metropoliach uczestniczyło dwóch ministrów MSWiA i mimo tego ustawa nie weszła w życie za sprawą kumulacji kilku czynników. Projekt ustawy utknął a martwym punkcie w 2008 roku i nie zdołał wyjść poza Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, co zostało spowodowane niewypracowanie kompromisu dotyczącego liczebności obszarów metropolitalnych w naszym kraju. Po wyborach w 2011 roku i ponownym zwycięstwie Platformy Obywatelskiej MSWiA zostało zastąpione przez 2 ministerstwa: MAiC oraz MSW. Kwestia ustawy o metropoliach oraz szeroko pojętych obszarów metropolitalnych w Polsce została ożywiona za sprawą Unii Europejskiej oraz ministra Administracji i Cyfryzacji Michała Boniego.

W czasie przygotowywania przez rząd ustawy metropolitalnej pojawiła się kontrpropozycja ze strony marszałków województw, którzy opracowali własny projekt ustawy o polityce miejskiej. Projekt, który zrodził się w głowach marszałków zakładał, że zespołem miejskim może zostać w zasadzie każde miasto wraz z otaczającymi go miejscowościami. Twórcy tego pomysłu zapewniali, że ich intencje nie są ofensywą wymierzoną w kierunku rządu oraz wyrażali ciągłą gotowość do merytorycznego dialogu z rządem w sprawie wypracowania kompromisowego rozwiązania zadowalającego wszystkie antagonistyczne strony. Propozycja marszałków, która jak już wcześniej wspominałem nosiła nazwę ustawy o polityce miejskiej, miałyby zastąpić pojęcie obszaru metropolitalnego tzw. zespołem wielkomiejskim przy możliwości tworzenia podstawowych zespołów miejskich, które są fundamentem tego pomysłu.¹⁰⁴ Zdaniem pomysłodawców duży udział w funkcjonowaniu zespołów miejskich i wielkomiejskich powinien mieć samorząd wojewódzki, a w przypadku zespołu wielkomiejskiego kierownicze rolę

¹⁰³ *Parlamentarzyści PiS chcą, by Kielce były metropolią*, www.wiadomości.gazeta.pl, data wejścia: 22.05.2012

¹⁰⁴ *Marszałkowski projekt ustawy metropolitalnej*, www.rp.pl data wejścia: 24.05.2012

powinien sprawować marszałek województwa.¹⁰⁵

Pomimo wyraźnego zahamowania prac związanych z rządową ustawą metropolitalną polscy samorządowcy nie zamierzali siedzieć z założonymi rękami. Nie czekając na przebudzenie władz centralnych, sami zaproponowali konkretne rozwiązania ustawodawcze. Na największą uwagę zasługują jednak bardzo zaawansowane prace z tym związane, które miały miejsce w Województwie Śląskim, gdzie opracowano projekt ustawy bazujący tylko i wyłącznie na aglomeracji śląskiej.¹⁰⁶ Istotnym elementem był również fakt, że metropolizacja na Śląsku byłaby oparta o konkretny podmiot jaki jest zarejestrowany związek międzygminny Silesia. Zwolennicy tego typu rozwiązania i mieszkańcy tego przemysłowego regionu uważali, że projekt stworzony na Śląsku pozwoli sprawnie wykorzystywać skumulowany potencjał aglomeracji górnośląskiej, a także usprawni wykonywanie dużych projektów unijnych oraz sam proces pozyskiwania funduszy pomocowych dla tego obszaru generującego znaczny procent PKB w ramach kraju. Ustawa metropolitalna dedykowana wyłącznie dla Śląska zyskała aprobatę w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz uzyskała poparcie ówczesnego szefa tego resortu – Jerzego Millera.¹⁰⁷ Zdaniem ministra Millera uchwalenie ustawy metropolitalnej, stworzonej specjalnie dla tego jednego obszaru byłoby niewątpliwie wzorcem rozwiązań, z których czerpałyby kolejne regiony w kraju. Co więcej, przedstawiciele MSW i A uważali, że ustawa dla Śląska może być dobrym sprawdzianem przy tworzeniu przyszłej ustawy obowiązującej cały kraj.

¹⁰⁵ *Jakich metropolii potrzebuje Polska*, www.rp.pl, data wejścia: 24.05.2012.

¹⁰⁶ *Miasta walczą o prawa do rozwoju*, www.rp.pl, data wejścia: 24.05.2012

¹⁰⁷ *Śląsk metropolią*, www.rp.pl, data wejścia: 24.05.2012

ZAKOŃCZENIE

Burzliwa i pełna emocji debata jaka miała miejsce w Parlamencie oraz w przestrzeni publicznej, a w ostateczności głosowanie nad ustawą pokazało, że w niektórych przypadkach naciski na posłów dokonywane przez konkretne społeczności lokalne, rozmaite grup interesów zakończyły się sukcesem. Efektem batalii jaka miała miejsce w owym czasie były znaczące zmiany w stosunku do początkowych ustaleń. W przeciągu kilku miesięcy zagorzałych targów i nieugiętego stanowiska rządu w kwestii liczby województw z wyjściowych 12 (pierwotny projekt rządowy) proponowanych regionów zrobiło się 16 (projekt powstały w wyniku kompromisu pomiędzy AWS, UW i SLD).

W samej koalicji rządowej przez cały okres pracy nad ustawami było widać rozbieżności i podziały. W obrębie klubów parlamentarnych AWS i UW byli w głównej mierze zwolennicy rządowych propozycji, jednakże nie brakowało sympatyków innych wariantów. Analizując korzyści polityczne jakie wynikły z takiego obrotu sprawy można śmiało stwierdzić, że szesnastka była szczęśliwa dla SLD, które mogło czuć się zwycięsko po ciężkiej wojewódzkiej bitwie. Sojusz Lewicy Demokratycznej stał się czarnym koniem rozgrywki i w sposób bezwzględny wykorzystał wszystkie błędy i słabości koalicji rządzącej. Nie bez znaczenia było także to, że we wcześniejszych latach SLD popierał utworzenie 12 regionów, jednak zabrakło im odwagi do podjęcia decyzji o przeprowadzaniu reformy. Z przeprowadzonych badań wynika, że zerwanie w wielu przypadkach z podstawowymi założeniami reformy, jakim było stworzenie historycznie i społecznie spójnych województw oraz na tyle silnych i na tyle dużych, by mogły zapewnić skuteczne administrowanie, zagwarantować szybki i zrównoważony rozwój kraju oraz skutecznie realizować politykę regionalną po wejściu do Unii Europejskiej pokazało, że sens reformy rozmył się. Ówczesna rzeczywistość zweryfikowała tę odstępstwa od założeń, których było wiele. Utworzenie ludnych województw z Mazowieckim i Śląskiem na czele, a z drugiej strony województwa takie jak Opolskie, Lubuskie, czy Świętokrzyskie, które mogą poszczycić się liczbą mieszkańców oscylującą w granicach 1 mln – 1,5 mln powoduje ogromne dysproporcje jeżeli chodzi o aspekt demograficzny. Na pierwszy rzut oka nasuwa się pytanie skąd te rozbieżności, dlaczego między województwami są tak duże różnice.

Pomimo tego, że 4 regiony wywalczyły prawo bytu w elitarnym gronie wojewódzkim, to w dalszym ciągu widać szerokie grono niezadowolonych z nowego podziału terytorialnego, grupujących się wokół licznych stowarzyszeń. Społeczności te w dalszym ciągu wychodzą z coraz to nowymi inicjatywami powołania do życia kolejnych regionów, opierając swoje postulaty o konkretne analizy i aspekty ekonomiczne, czy też społeczne. Do grupy niezadowolonych należą takie tereny Polski jak Ziemia Częstochowska, Ziemia Kaliska, czy też Ziemia Koszalińska, aspirujące do bycia stolicami ewentualnych nowych województw. Ziemie te i projektowane województwa są często wykorzystywane w czasie kampanii wyborczych w celu pozyskania konkretnego elektoratu. Ponadto analiza polskich regionów pod względem nazewnictwa pokazuje, że nie ma jednego prostego schematu, którym posługiwaliby się pomysłodawcy, przyporządkowujący poszczególne nazwy do konkretnych ziem na terenie naszego kraju. Jak pokazuje przeprowadzona przeze mnie analiza regionów pod kątem krain historycznych to wiele regionów zostało wykrojonych na mapie Polski sprzecznie z aspektem historycznym. Po obietnicach i biernym dialogu a także słabym programiku osłonowym, pokrzywdzone mogły czuć się miasta tracące rangę stolic wojewódzkich. Zostały one tak naprawdę pozostawione same sobie bez odpowiedniego wsparcia ze strony rządowej, mającego na celu zadośćuczynienie tym regionom utraty istotnej rangi, która towarzyszyła im przez 34 lata. Od wielu lat w polskiej przestrzeni publicznej funkcjonują organizacje dążące do autonomii, z których najaktywniejszą wydaje się być RAŚ. Obserwując wpływ tych organizacji na zwarte i jednolite społeczeństwo Polski pod względem etnicznym można śmiało stwierdzić, że ich zabiegi i działalność nie ma przebiccia w kręgach władzy i nie wydaje się, a żeby RAŚ mógł coś ugrać w Warszawie.

Jeżeli chodzi o średnią wielkość powierzchni i ludności polskich województw to nie odbiegają one znacząco od największych krajów Unii Europejskiej. Regiony polskie pod względem liczebności są zbliżone do regionów takich państw jak: Niemcy, Hiszpania czy Węgry. Natomiast jeżeli chodzi o średnią wielkość regionu to wśród państw członkowskich UE najbliższe nam do Niemców i Włochów. Co do średniej liczby ludności w regionie to Polskie jednostki samorządu terytorialnego wyższego rzędu są zbliżone do swoich odpowiedników w Rumunii, czy też Francji.

Badając zabiegi władz polskich - sporządzanie ustawy metropolitalnej, uchwalenie KPZK 2030 oraz stworzenie raportu Polska 2030 - odnośnie wyznaczenia konkretnej liczby oraz

wyznaczenia ośrodków metropolitalnych w Polsce w XXI wieku, doszedłem do wniosku, że celem jest stworzenie nielicznego grona perspektywicznych i silnych motorów napędowych, które mają przyjąć na swoje barki ciężar rozwojowy całego kraju. Jednak od samego początku sporządzania projektu ustawy metropolitalnej – analogicznie do okresu sporządzania nowego układu wojewódzkiego w 1998 roku – punkty zapalne i kontrowersje są skupione wokół kwestii liczebności przyszłych ośrodków metropolitalnych. Stąd też prace nad tym projektem, ważnym z punktu widzenia rozwoju naszego utknęły w martwym punkcie. Analogii między rokiem 1998 a obecnymi rządami PO można się również doszukać w obrębie koalicji PO – PSL, rządzącej nieprzerwalnie od 2007 roku, gdzie widoczna jest linia podziału odnośnie liczby ośrodków metropolitalnych. W przypadku wyznaczania „lokomotyw rozwojowych”, rząd Donalda Tuska również uległ naciskom lokalnych polityków z niezadowolonych metropolii i podniósł liczbę obszarów metropolitalnych podobnie jak zrobił to rząd Buzka w 1998 roku. Istotne jest również to, że Unia Europejska przewiduje duży zastrzyk pieniędzy dla tych właśnie lokomotyw rozwojowych – jak nazywa je rząd – w całej Europie. Trend metropolizacji w dobie globalizacji jest nieuchronny dla wszystkich większych aglomeracji na Starym Kontynencie. Bez wątpienia wiele miast Europy Zachodniej wyprzedza nas o „lata świetlne” w tym procesie. W prestiżowym rankingu ESPON tylko Warszawa otrzymała pozycję w kategorii potencjalnych metropolii europejskich, co może świadczyć o tym, że polskie metropolie nie są wysoko klasyfikowane i cenione w tego typu zestawieniach.

Spis tabel i wykresów:

Tabele:

1. Tabela nr 1 - NUTS w UE – warunki jakie musi spełnić region, aby został zakwalifikowany do poszczególnej kategorii.
2. Tabela nr 2 - Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych w Polsce
3. Tabela nr 3 - Zestawienie regionów w państwach UE i podstawowe dane.
4. Tabela nr 4 - Klasyfikacja miast biorąc pod uwagę różne wskaźniki.

Wykresy:

1. Wykres nr 1: Wkład poszczególnych województw w PKB Polski.

BIBLIOGRAFIA:

I. Książki

1. N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, t. 1, ZNAK, Kraków 1994.
2. A. Dudek, *Historia Polityczna Polski 1989 – 2005*, Wydawnictwo ARCANA, Kraków 2007.
3. J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000.
4. P. Olszewski, *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989-1998)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007
5. K. Trembicka, *Okrągły stół. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003
6. E. Wysocka z zespołem, *Wariantowe koncepcje podziału terytorialnego kraju na województwa*, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej, Warszawa, maj 1993.
7. *Regiony*, praca zbiorowa pod redakcją Z. Brodeckiego, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005

II. Akty prawne:

1. Koncepcja zagospodarowana przestrzennego kraju 2030
2. Konstytucja RP z 1997 roku, rozdział 1 artykuł 3
3. Polska 2030

III. Gazety:

1. *AWS, UW i SLD za podziałem na 16 województw*, Rzeczpospolita, 18.07.1998.
2. *Kryteria dla województw*, Rzeczpospolita, 08.07.1998
3. *Prezydent zawetował 15*, Rzeczpospolita, 03.07.1998
4. *Przeszło 12*, Gazeta Wyborcza, 6 – 7 czerwca 1998 r.
5. *„Szesnastka” bez dyscypliny*, Rzeczpospolita, 18.07.1998

6. *Wniosek PSL odrzucony*, Rzeczpospolita, 24.04.1998
7. *Województw będzie szesnaście*, Rzeczpospolita, 27.07.1998

IV. Czasopisma

1. W. Tomaszewski, *Samorządowy raj*, „Wspólnota”, 6 września 1997.

V. Źródła internetowe

1. Encyklopedia internetowa, www.wikipedia.pl
2. Internetowe Wydanie Dziennika Polskiego, www.dziennik.pl
3. Internetowe Wydanie Rzeczpospolitej, www.rp.pl
4. Portal informacyjny GUS, www.stat.gov.pl
5. Serwis internetowy, www.gazeta.pl
6. Serwis internetowy, www.gazetapolska.pl
7. Serwis internetowy, www.kurier365.pl
8. Serwis internetowy Prezydenta RP, prezydent.pl
9. Serwis informacyjny, www.wiadomości24.pl
10. Strona internetowa, www.autonomia.pl
11. Strona internetowa, www.cie.gov.pl
12. Strona internetowa, www.częstochowa.pl
13. Strona internetowa, www.ec.europa.eu
14. Strona internetowa, www.epson.pl
15. Strona internetowa, www.kpzp.pan.pl
16. Strona internetowa, www.pis.org.pl
17. Strona internetowa SLD, www.sld.org.pl

VI. Sondáže

1. Ocena reform społecznych, OBOP, Warszawa, grudzień 1999.
2. Polacy o reformie terytorialnej kraju. Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, styczeń 1998.

3. Reforma administracyjna kraju – Polacy o zmniejszeniu liczby województw, OBOP, Warszawa, marzec 1998.
4. Społeczna ocena reform społecznych (I), OBOP, Warszawa, Luty 1999.

VII. Inne

1. Druk sejmowy nr 230 i 230 – A
2. Druk sejmowy nr 254 i 254 – A
3. Druk sejmowy nr 378.
4. Druk sejmowy nr 433
5. Druk sejmowy nr 445.
6. Polskie Radio Program III
7. *Sprawozdanie stenograficzne z 17 posiedzenia Sejmu RP w dniu 7 maja 1998 r.*, łam 137 – 141.
8. *Sprawozdanie z 23 posiedzenia Sejmu RP w dniu 1 lipca 1998 r.*, łam. 9 – 10.
9. *Stenogram z posiedzenia Zespołu ds. Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego*, dn. 21 lutego, s. 19 – 25, por. wypowiedzi H.J. Stępniaaka, A. Kowalewskiego, s. 66 – 67.
10. Uchwała Rady Naczelnej PSL, PSP 1997, nr.1, s.19 ; *PSL wobec najważniejszych problemów społeczno – gospodarczych kraju*, Warszawa, Listopad 1996, s.5,