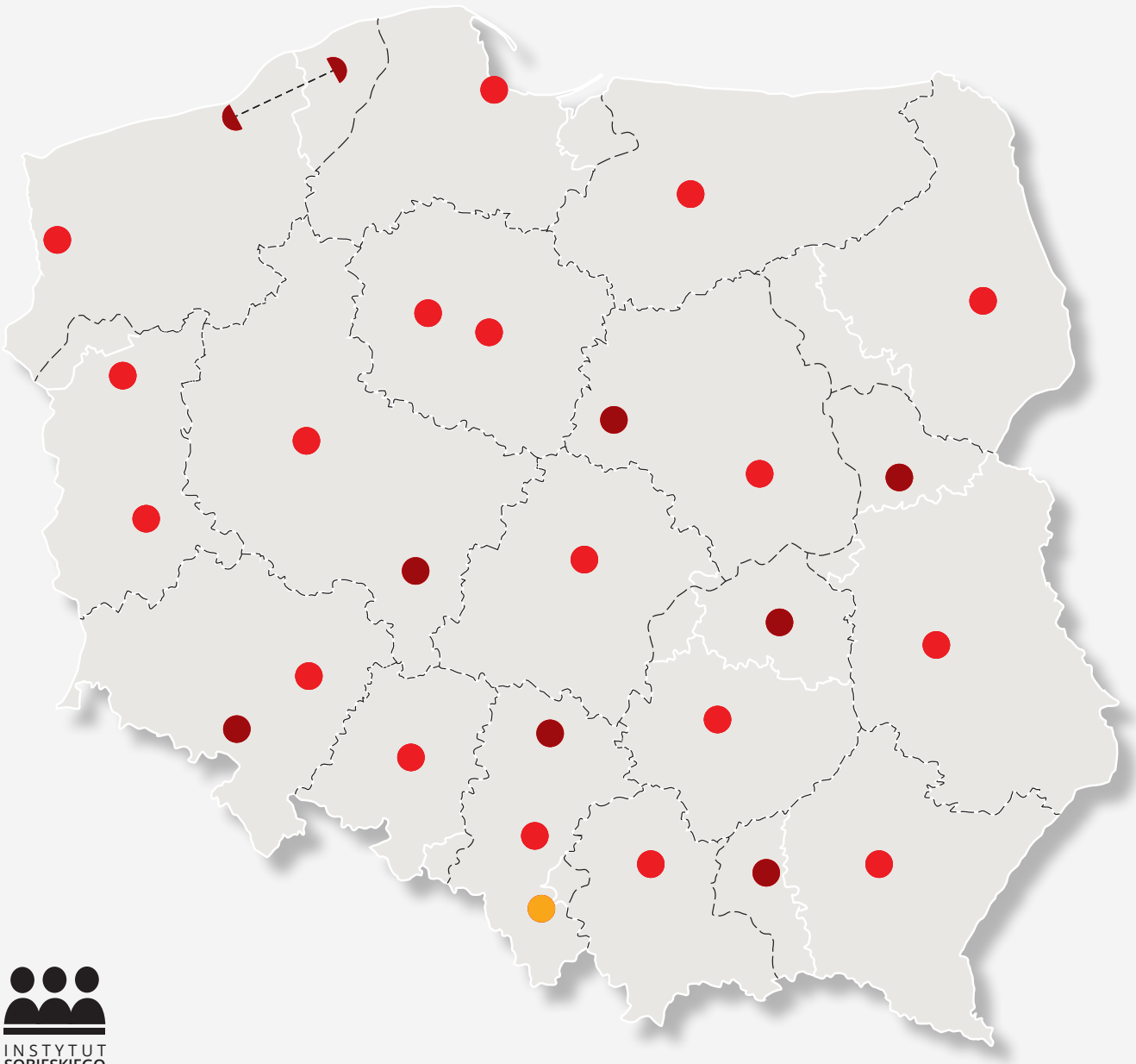


RAPORT

# KOREKTA UKŁADU WOJEWÓDZTW - KU RÓWNOWADZE ROZWOJU

ŁUKASZ ZABOROWSKI





Instytut Sobieskiego  
ul. Lipowa 1a lok. 20  
00-316 Warszawa

sobieski@sobieski.org.pl  
www.sobieski.org.pl

DR ŁUKASZ ZABOROWSKI  
**KOREKTA UKŁADU WOJEWÓDZTW  
- KU RÓWNOWADZE ROZWOJU**

Korekta językowa: Marcin Kępa

©Copyright by Instytut Sobieskiego 2023  
ISBN 978-83-966872-4-1

Projekt i produkcja: Piotr Perzyna

 **nowe media 24.pl**

RAPORT

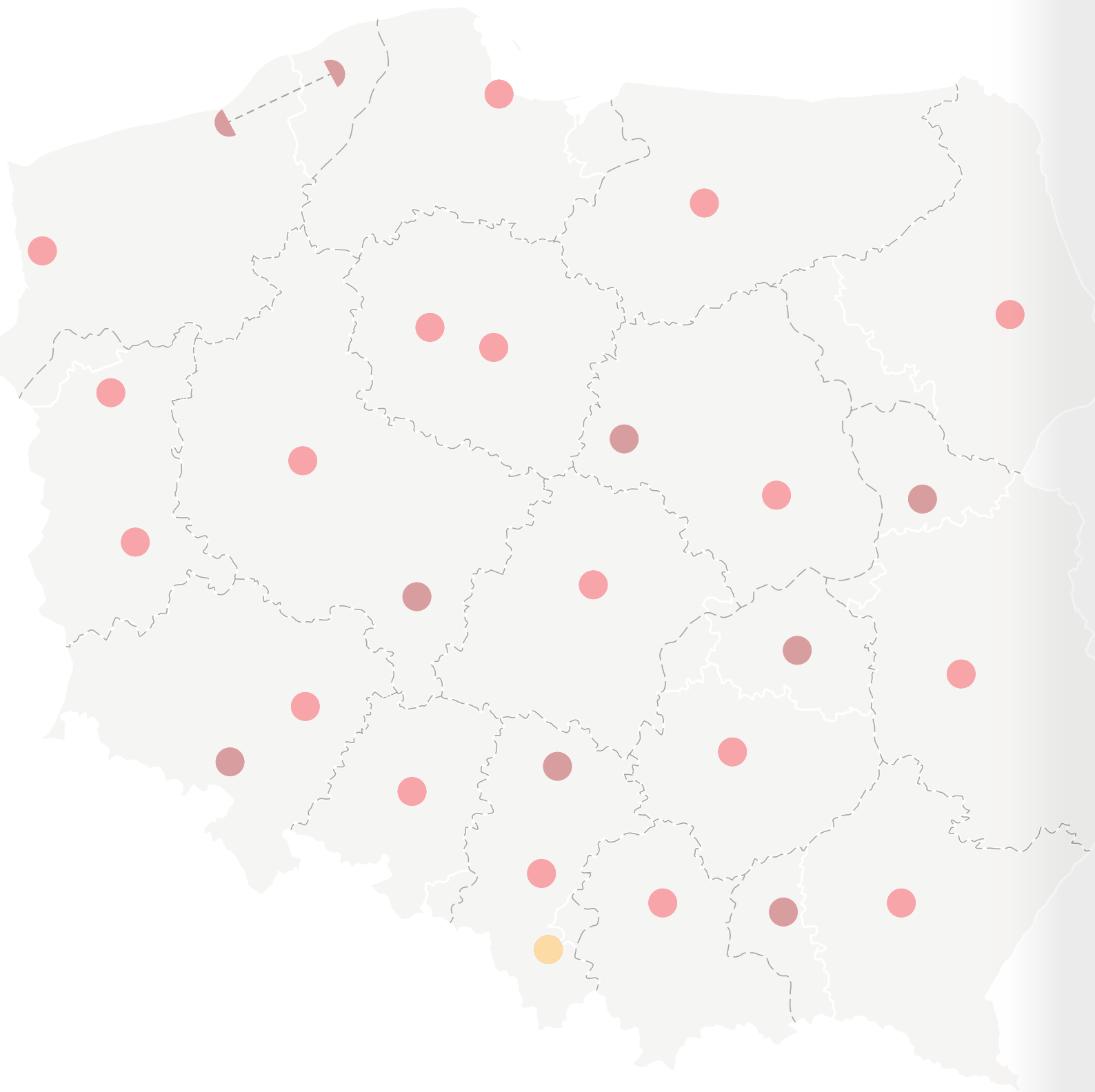
# KOREKTA UKŁADU WOJEWÓDZTW – KU RÓWNOWADZE ROZWOJU

ŁUKASZ ZABOROWSKI

# SPIS TREŚCI

|   |           |
|---|-----------|
| Dlaczego potrzebujemy korekty układu województw?  | 7         |
| Cel, zakres i układ pracy   | 7         |
| <b>1. Łatwe do wprowadzenia są tylko zmiany na gorsze. Przesłanki</b>                         | <b>10</b> |
| 1.1. Czym jest województwo i jakie ma znaczenie?  | 10        |
| 1.2. Grzechy główne   | 13        |
| 1.3. Ustrój terytorialny a polityka rozwoju. Ku równowadze czy rozwarstwieniu?                | 24        |
| 1.4. <b>Województwo wielośrodkowe jako odpowiedź na kilka wyzwań</b>                          | <b>28</b> |
| Miasto wojewódzkie a województwo dwubiegunowe   | 28        |
| Ustrój dwubiegunowy – zamiast nowych województw   | 29        |
| Ustrój wielośrodkowy – zamiast nowego szczebla administracji                                  | 39        |
| 1.5. <b>Tyrania status quo – co wydaje się być, ale nie jest przesłanką przeciwko zmianom</b> | <b>31</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>2. Zwłoka jest najgorszą formą odmowy. Przebudowa</b>                           | <b>34</b> |
| <b>2.1. Założenia korekty układu województw</b>                                    | <b>34</b> |
| <b>2.2. Nowe województwa w czterech odsłonach</b>                                  | <b>40</b> |
| Wariant I minimalny  | 40        |
| Wariant II umiarkowany   | 44        |
| Wariant III równoważący  | 48        |
| Wariant IV makroregionalny   | 50        |
| Cztery warianty – porównanie statystyczne  | 57        |
| <br>   |           |
| <b>3. Nie ma nic bardziej praktycznego niż dobra teoria.<br/>    Piśmiennictwo</b> | <b>59</b> |
| <br>   |           |
| <b>Bibliografia</b>  | <b>91</b> |
| <br>   |           |
| <b>O autorze</b>   | <b>94</b> |
| <br>   |           |
| <b>O wydawcy</b>   | <b>95</b> |



# DLACZEGO POTRZĘBUJEMY KOREKTY UKŁADU WOJEWÓDZTW?

*W ciągu ostatnich dwustu lat zmiany podziału terytorialnego na ziemiach polskich miały miejsce średnio co ćwierć wieku. Nierzadko były wynikiem doraźnych rozgrywek politycznych.*

Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej, 1994.

## NIEKONSEKWENCJA STANU OBECNEGO

Obecny układ województw nie jest wynikiem żadnej spójnej koncepcji, lecz przypadkową hybrydą. Powstała ona w wyniku rozszerzenia modelu województw „dużych” o kilka „średnich”. Wskutek zakulisowych targów politycznych niektóre ośrodki zachowały regionalną samodzielność, a inne ją utraciły. W „dodatkowych” województwach rangę miast wojewódzkich utrzymały Kielce i Opole, Gorzów i Zielona Góra. Utraciły ją między innymi Częstochowa, Kalisz, Koszalin i Radom, choć mają nie mniejsze znaczenie w sieci osadniczej kraju. Takie nierówne traktowanie budzi poczucie krzywdy w kilku pominiętych ośrodkach.

Zniesienie tych niekonsekwencji jest wymogiem sprawiedliwości. Wzajemnie podobne ośrodki i regiony powinny mieć równy status w strukturze państwa.

## PRZECIĘTE GRANICAMI REGIONY „NIEWOJEWÓDZKIE”

Obecny podział oparto na kilkunastu największych miastach – nie biorąc pod uwagę mniejszych układów regionalnych. Skutkiem tego granicami przecięto zaplecza innych dużych bądź średnich miast. Rażącoymi przykładami są Bielsko-Biała i Elbląg, czy też miasta nad Kamienną w aglomeracji staropolskiej. Granica administracyjna dzieląca miejski obszar funkcjonalny skutkuje trudnościami planistyczno-organizacyjnymi, na przykład w dziedzinie transportu publicznego.

Niezależnie od liczby i wielkości województw konieczne jest przywrócenie jedności średnich regionów, zwłaszcza miejskich obszarów funkcjonalnych.

## **ZAGROŻENIE TOŻSAMOŚCI REGIONÓW „NIEWOJEWÓDZKICH”**

Województwom ukształtowanym według czynników funkcjonalnych nadano nazwy pochodzące od krain historycznych. Dlatego miana te są nieadekwatne do terytoriów, które mają określać. Mimo to samorzady województw narzucają centralistyczną narrację historyczno-kulturową. Propagowanie rzekomej „śląskości” bądź „mazowieckości” budzi sprzeciw w regionach, które nie należą do tych krain historycznych, ale znalazły się w województwach śląskim albo mazowieckim. Działania te niszczą ich tożsamość kulturową.

Nazewnictwo i symbolika województw wymaga uporządkowania. Należy dowartościować tożsamości ich poszczególnych części składowych.

## **NARASTAJĄCE SKUPIENIE WŁADZY I ZJAWISK ROZWOJOWYCH**

Polska na tle krajów europejskich wyróżnia się policentryczną siecią osadniczą. A jednak skupienie zjawisk rozwojowych stawia ją w rzędzie państw bardziej scentralizowanych. Zaznacza się przewaga Warszawy, dalej i kilku ośrodków metropolitalnych nad resztą kraju. Tak samo w monocentrycznych województwach nastąpiła koncentracja władzy w miastach wojewódzkich. Zjawisko zachodzi zwłaszcza w województwach z dużymi ośrodkami metropolitalnymi. Kraków, Warszawa i Wrocław odrywają się od swoich zapleczy regionalnych. Stanowiąc „cały świat” same dla siebie, nie dopuszczają do powstawania alternatywnych biegunów wzrostu.

Dla równowagi rozwoju kraju konieczne jest uwolnienie ośrodków regionalnych od podporządkowania ośrodkom metropolitalnym. Województwa muszą być bardziej policentryczne.



# CEL, ZAKRES I UKŁAD PRACY

Przedmiotem niniejszego opracowania jest najwyższy szczebel zasadniczego podziału terytorialnego państwa, czyli mówiąc prościej – granice i ośrodki województw. Celem jest uzasadnienie potrzeby i przedstawienie zamysłu korekty ich układu. Propozycja wychodzi od obecnego ustroju i zachowuje jego ogólne parametry. Nie dotyczy również zagadnienia ewentualnej reformy niższych szczebli podziału.

Opracowanie składa się z trzech części, z których każda może być przedmiotem lektury niezależnie od pozostałych. Część pierwsza zawiera argumentację na rzecz zmian, druga – wskazuje, na czym mogłoby one w praktyce polegać. Z kolei część trzecia to obszerny przegląd piśmiennictwa na temat podziału terytorialnego szczebla wojewódzkiego i szerzej – struktury przestrzennej kraju – od ostatniej reformy w roku 1999. Rozdział ten przesunięto na koniec – nietypowo, by nie odstraszać tych mniej wnikliwych, którzy jednak uprą się czytać wszystko po kolei.

Pierwszy rozdział zawiera wyjaśnienie, jakie znaczenie ma województwo, jak również status miasta wojewódzkiego, w polityce rozwoju. Innymi słowy: dlaczego sprawa, którą tu podjęto, jest czymś znacznie więcej niż tylko dywagacją o wyglądzie mapy administracyjnej. W drugim rozdziale przedstawiono podstawowe niekonsekwencje obecnego układu województw, które sprawiają, że nie da się go obronić w świetle obiektywnych zasad. W rozdziale kolejnym opisano wyzwanie, jakim jest użycie – bądź zaniedbanie użycia – podziału terytorialnego jako narzędzia polityki rozwoju. Dotknęto tu zasadniczego dylematu roztrząsanego w nauce i w polityce – rzekomej sprzeczności między pobudzaniem a terytorialnym równoważeniem rozwoju.

Na tym tle rodzi się pytanie o pożądany kierunek zmian układu województw – jego dalsze rozdrabnianie albo powrót do koncepcji większych jednostek. Swoistą odpowiedź stanowi następny rozdział. Zawiera wyjaśnienie idei województwa wieloośrodkowego z ustrojem dwubiegunowym jako punktem wyjścia. Ostatni rozdział w części pierwszej to ostrzeżenie – mówi o argumentach, które będą podnoszone przeciwko reformie. Okazuje się, że niektóre z nich są w istocie pozorne albo wręcz powinny być interpretowane odwrotnie, niż chcieliby przeciwnicy zmian.

Druga część opracowania to właściwa koncepcja korekty układu województw. Otwierają ją opis założeń reformy, zakończony graficznym przedstawieniem koniecznego – autorskim zdaniem – programu minimum. Tutaj też rozróżniono cztery warianty zmian, świadomie wystrzegając się wyboru jednego optymalnego. Potem następuje opis kolejnych wariantów z mapami i szczegółowymi wyjaśnieniami. Obok uzasadnienia postulowanych rozwiązań wskazywane bywają również ich słabe punkty. Poza wariantową koncepcją reformy praca nie zawiera końcowych wniosków. W autorskim zamyśle ma stanowić zaczątek publicznej dyskusji. Oby doprowadziła ona wreszcie do oczekiwanej korekty zasadniczego podziału terytorialnego państwa na szczeblu województw.

# 1. ŁATWE DO WPROWADZENIA SĄ TYLKO ZMIANY NA GORSZE. PRZESŁANKI

## 1.1. CZYM JEST WOJEWÓDZTWO I JAKIE MA ZNACZENIE?

*Polska jest państwem dostatecznie dużym, aby mieć wiele biegunów wzrostu i stwarzać szanse rozwoju ludności całego kraju, bez konieczności jej migracji do nielicznych okręgów metropolitalnych.*

Teofil Lijewski, 1994.

*Zmiany organizacyjne i przestrzenne w sektorze administracji publicznej zamiast osłabiać wzmacniają w Polsce proces polaryzacyjny w systemie miast.*

Krystian Heffner, 2015.

„Jak narysujemy, to pokażemy” – żartobliwie rzucił jeden z postów, zamykając przed dziennikarzami salę obrad komisji sejmowej. Chodziło o 16. województwo, gdyż taką liczbę wskazał jako jedynie słuszną prezydent Aleksander Kwaśniewski, grożąc zawetowaniem ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Tym 16. województwem miało być świętokrzyskie. Kandydat Kwaśniewski w Kielcach miał duże poparcie. Może właśnie dlatego, że „obiecał województwo”. Uchwycona telewizyjną kamerą scenka dobrze oddaje poziom obiektywizacji procesu budowy obowiązującego do dzisiaj układu województw.

Kielcom się udało. A obiecywano też w Koszalinie – przed wyborami i kilka razy później. Potem w Częstochowie, a ostatnio w Radomiu. Zresztą już podczas reformy przyznano, iż nie przebiega ona zgodnie z założeniami, w związku z czym należy spodziewać się wtórnych korekt. Przy czym niekoniecznie miałyby to oznaczać tworzenie nowych województw; być może odwrotnie – zmniejszenie liczby jednostek, według pierwotnego zamysłu. Szybko okazało się, że temat jest tak drażliwy, iż lepiej skrzętnie go pomijać nawet w rozważaniach teoretycznych.

W zamian zapewniano, że status administracyjny nie będzie miał istotnego znaczenia jeśli chodzi o możliwości rozwoju. Był nawet program wsparcia dla miast tracących status wojewódzki. Niezależnie od wielkości otrzymywały one rangę „miasta na prawach powiatu”, ponadto tworzone w nich Państwowe Wyższe Szkoły Zawodowe. To pierwsze – „prawa powiatu” – wpływa na rozwój miasta właśnie tak, jak brzmi. Natomiast drugie

– powołanie ośrodka akademickiego – to faktycznie istotny bodziec dla szeregu miast średnich, stanowiących gros dawnych ośrodków wojewódzkich.

Jednak co działa w mieście średnim, jest daleko niewystarczające dla miast stu- czy dwustutysięcznych – a takie też spadły z administracyjnej ekstraklasy. Każde miasto, żeby się rozwijać, musi mieć przypisany zakres funkcji stosowny do swojego potencjału demograficznego. Im większe miasto, tym potrzebuje więcej funkcji, i tym bardziej różnorodne i zaawansowane powinny to być funkcje. Są to funkcje egzogeniczne, z których korzysta nie tylko samo miasto, ale – przede wszystkim – jego otoczenie. Dlatego słabość bieguna wzrostu odbija się ujemnie na sytuacji całego regionu. Państwo prowadząc politykę przestrzenną – mniej lub bardziej świadomie – wybiera, które ośrodki będą pełniły funkcję takich biegunów, a które, jako pominięte, będą podlegały degradacji.

## KONCESJA NA WSZYSTKO

Wydawałoby się, że rozwój miast nie sprowadza się do administracji publicznej, a prowadząc rozważną politykę rozwoju można odpowiednio przypisywać miastom różne ważne zadania. A jednak okazuje się, iż w Polsce status administracyjny jest koncesją na budowanie wszelkich innych funkcji. Przez ponad dwie dekady między uprzywilejowanymi miastami wojewódzkimi a dużymi miastami pozbawionymi tej rangi wytworzyła się przepaść. Dość porównać ośrodki tej samej wielkości, podobnie położone w krajowej sieci osadniczej: Kielce a Radom albo Opole a Kalisz lub Tarnów. Miliardy rządowych złotych i jeszcze grubsze miliardy unijnych euro, wbrew opowieściom o równoważeniu rozwoju, trafiały w pierwszej kolejności do kilku głównych metropolii i kilkunastu miast wojewódzkich.

Rzekomo obiektywny tryb konkursowy, w którym „każdy ma równe szanse”, a nawet „obszary problemowe dostają dodatkowe punkty” – okazał się tylko zastoną. Konkursy piękności wniosków wygrywa ten, kto ma lepsze kadry i większe pieniądze na wejściu. Ponadto – posiada silne instytucje, które nie boją się składać wniosków i mają pomysły na sensowne projekty. „Samorządność regionalna” w dużym województwie z dominującym wielkim miastem jest mrzonką. Nikt nie ma szans w konkurencji o wpływy z potęgą metropolitalnych elit. W województwie „samorządzą się” Kraków, Poznań, Warszawa, Wrocław, natomiast Kalisz, Radom, Tarnów, Wałbrzych – „mogą sobie popatrzeć”.

## WOJEWÓDZTWO, CZYLI POLITYKA ROZWOJU

Liczba, granice i ośrodki województw ustalone są w ustawie o zasadniczym trójstopniowym podziale terytorialnym państwa. Z punktu widzenia administracji publicznej województwo ma dwoistą – rządowo-samorządową – strukturę. Wojewoda, terenowy przedstawiciel rządu, zarządza kilkunastoma państwowymi służbami strażniczymi. Ponadto nadzoruje działalność samorządu terytorialnego – pod względem zgodności z prawem, ale nie celowości podejmowanych działań. Z mocy ustawy samorząd stanowią wszyscy mieszkańcy województwa. Przez swoje organy – sejmik i zarząd województwa – samorząd działa we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Ustawa o samorządzie województwa stanowi, iż „samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa” (art. 11.2). W istocie jest to główny cel jego działalności. W tym szerokim pojęciu mieszczą się między innymi utrzymywanie infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, dbanie o rynek pracy, wspieranie rozwoju nauki i kultury, wreszcie promocja województwa. W ramach swojej polityki samorząd

wybiera, gdzie będzie utrzymywał szpitale, biblioteki, muzea, filharmonie i inne ośrodki kultury, może też edukacyjne centrum nauki, może centrum kongresowe bądź wystawiennicze, a może port lotniczy. To są instytucje zakładane i prowadzone przez samorząd województwa. Ale samorząd decyduje również, gdzie i w jakim zakresie będzie wspierał przedsięwzięcia podejmowane w województwie przez inne podmioty – rząd centralny, samorządy lokalne i osoby prywatne. Wedle uznania wspomaga zatem państwowe wyższe uczelnie, prywatne przedsiębiorstwa, kluby sportowe czy organizacje społeczne. Pomoc ze strony samorządu wojewódzkiego miewa zasadnicze znaczenie, zważywszy że głównie na tym szczeblu dzieli się fundusze unijne. Samorząd wojewódzki odpowiada też za transport publiczny. Ustalając trasy i rozkłady jazdy pociągów regionalnych rozstrzyga, do których miast i na ile sprawnie będzie dało się dojechać.

Oczywiście w polityce rozwoju kraju, również w jej wymiarze regionalnym, istotne są także działania podejmowane ze szczebla centralnego. Tak się jednak składa, że rząd konsultuje swoją politykę z samorządem terytorialnym. A gremium, w którym te konsultacje zazwyczaj się odbywają, to nie jest ani 2,5 tysiąca gmin, ani tysiąc miast, ani 350 powiatów. Rządową politykę regionalną konsultuje 16 marszałków województw. Teoretycznie rząd – mając ogłęd całości kraju – powinien prowadzić politykę korygującą niedoskonałości występujące na niższych szczeblach. Oznaczałoby to potrzebę działania – niekiedy – wbrew opinii samorządów wojewódzkich. A jednak zbyt często głos marszałków jest przyjmowany za właściwą, pełną reprezentację „Polski regionalnej”. Co więcej, Komisja Europejska i polski rząd – rozważając udzielenie wsparcia – często wymagają, by dany cel rozwoju był wprost ujęty w strategii rozwoju województwa, nawet jeśli za dany projekt odpowiada samorząd lokalny albo podmiot prywatny. Samorząd województwa ma zatem przemożny wpływ na to, w jaki sposób ma się rozwijać województwo, a w tym – jakie miejsce w tym rozwoju mają mieć składające się na nie miasta i regiony.

## 1.2. GRZECHY GŁÓWNE

*Liczba i kształt nowych jednostek terytorialnych jest efektem zderzenia racjonalnych przesłanek, przetargów politycznych, nacisku lokalnych społeczności i grup.*

Aleksander Nelicki, 2001.

### GRZECH PIERWORODNY: WEWNĘTRZNA NIESPÓJNOŚĆ

Obecny podział na województwa nie odpowiada żadnej z koncepcji przedstawianych przed reformą. W kręgach naukowych i politycznych osią sporu było pytanie, czy przyjąć model województw dużych, czy też średnich. W obrębie każdego modelu proponowano różne liczby województw. Zwolennicy województw dużych dopuszczali najwyżej 12 jednostek, zaś małych – widzieli ich co najmniej 20. Ostatecznie przyjęta liczba 16 wypada dokładnie pośrodku „buforu” między konkurencyjnymi modelami. Obecny ustrój jest łączącą je hybrydą (por. Miszczuk 2003).

### LICZBA WOJEWÓDZTW W KONCEPCJACH PODZIAŁU TERYTORIALNEGO TRÓJSZCZEBLOWEGO SPRZED 1999 R.

| AUTOR / AUTORZY   | LICZBA WOJEWÓDZTW |
|---|-------------------|
| Marosz  | 5                 |
| Rykiel (I)  | 6,9               |
| Kukliński, Swaniewicz   | 8                 |
| Piskozub  | 9                 |
| Mażewski  | 12                |
| Rykiel (II)   | 20                |
| Mikołajewicz  | 20-22             |
| Lijewski (I)  | 23                |
| Korcelli  | 22-25             |
| Heffner, Jabłoński, Potoczek, Lijewski (II), Pyszkowski, Szczepkowski (I) | 25                |
| Rykiel (III)  | 30                |
| Szczepkowski (II)   | 31                |
| Lijewski (III)  | 35                |

Źródło: Miszczuk 2003.

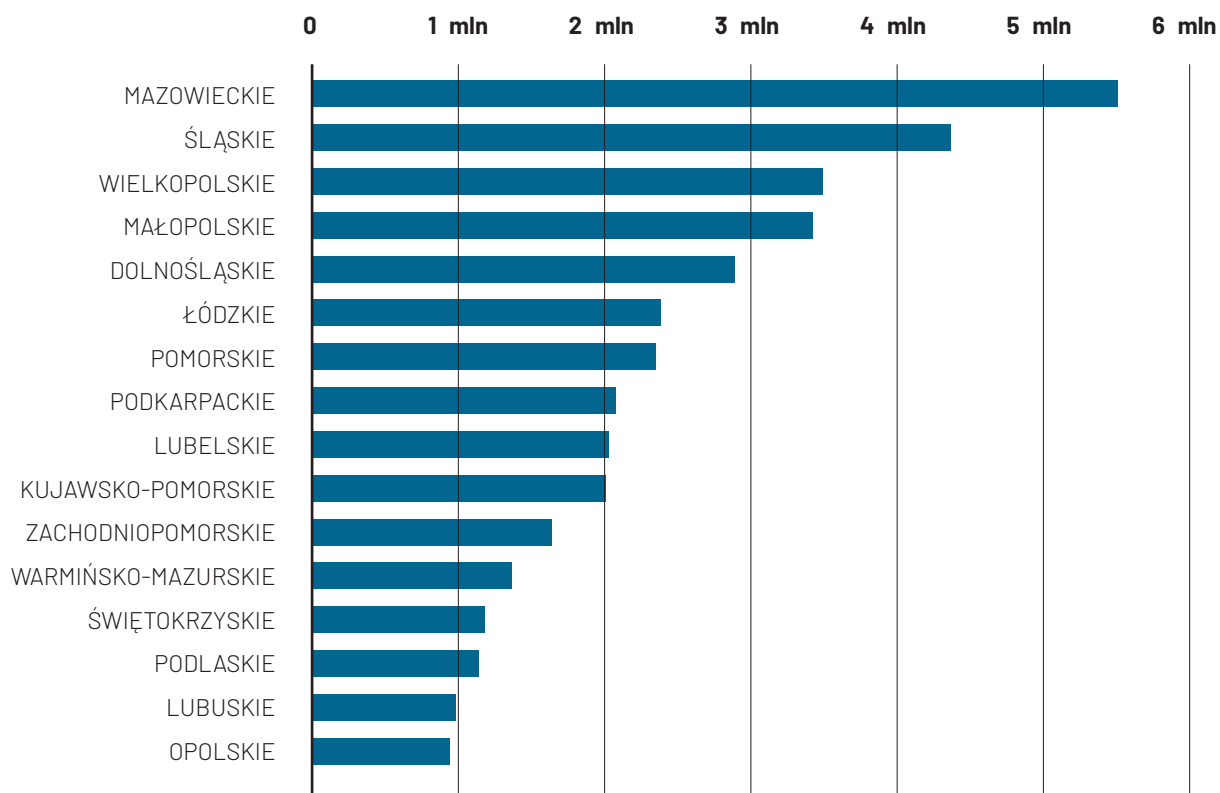
*Dążenie do konsekwencji w kształtowaniu podziału terytorialnego państwa wymagałoby jego korekty, polegającej na nieznacznym zwiększeniu liczby województw o jednostki dorównujące pod względem określonych kryteriów województwom już istniejącym, bądź na zmniejszeniu ich liczby.*

Dariusz Sokołowski, 2014.

## NIERÓWNOWAGA WIELKOŚCIOWA

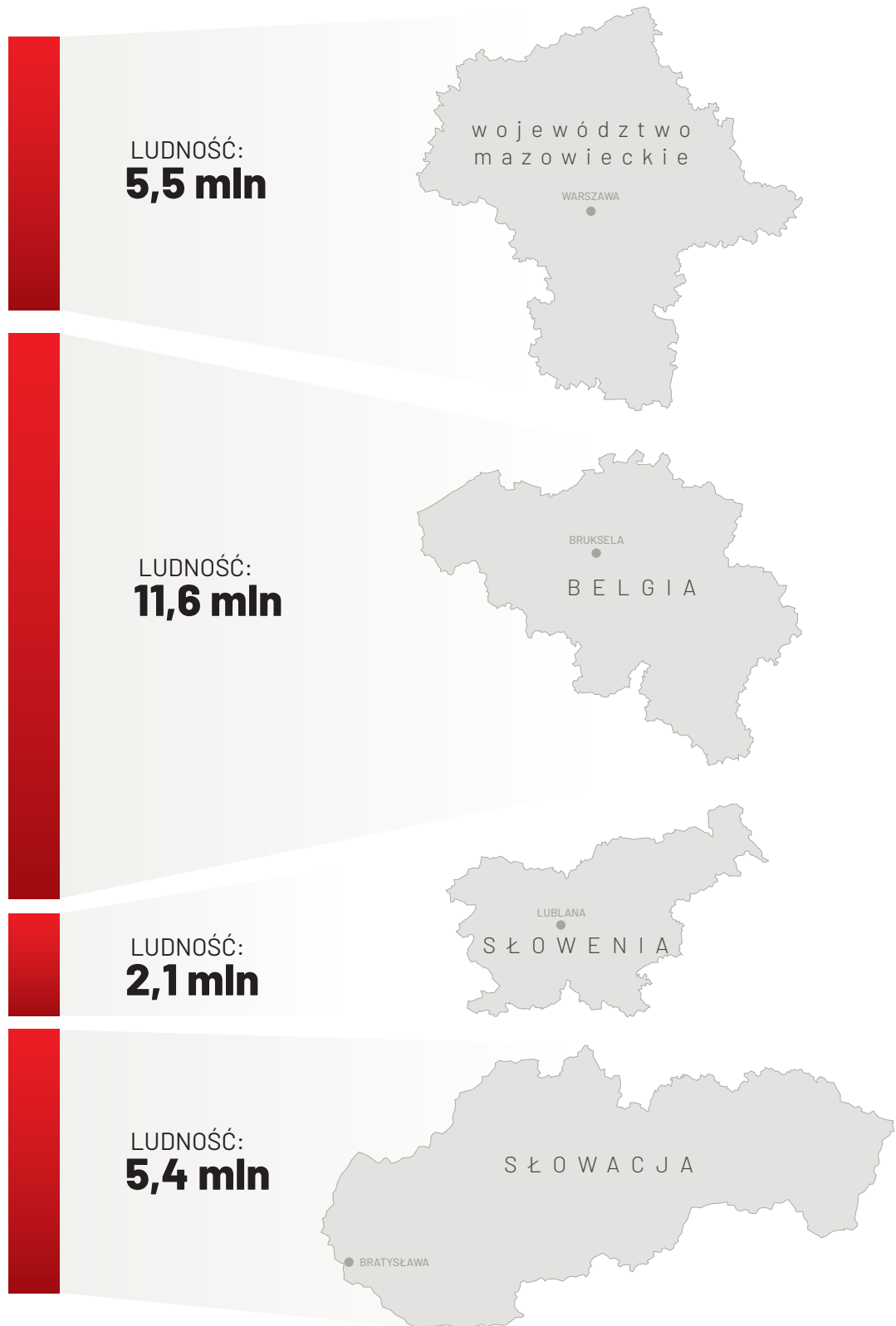
Jeśli województwa mają spełniać te same zadania, słuszne jest oczekiwanie, że będą to jednostki podobnej wielkości. Skutkiem „hybrydowości” układu jest nieracjonalne zróżnicowanie województw pod względem liczby ludności i powierzchni. Obok czterech jednostek przekraczających 3 miliony mieszkańców (małopolskie, mazowieckie, śląskie, wielkopolskie) mamy dwa (lubuskie i opolskie) o liczbie ludności poniżej miliona, a kolejne trzy (podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie) – poniżej półtora miliona. Najludniejsze mazowieckie przewyższa najmniej liczebne opolskie ponad pięć razy. Ponadto mazowieckie jest największe powierzchniowo – blisko czterokrotnie większe od opolskiego. Nie dość, że obejmuje największą w kraju metropolię stołeczną, zostało terytorialnie rozszerzone do monstrualnych rozmiarów. Powierzchnią przewyższa Belgię, a ludnością – Słowację, nie mówiąc o mniejszych państwach europejskich.

### WOJEWÓDZTWA WEDŁUG LICZBY LUDNOŚCI, 2021.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

## WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKIE A BELGIA, SŁOWACJA I SŁOWENIA.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, Openstreetmap.

W świetle badań ponadregionalnych ośrodków władzy uzasadniony był podział na 10-11 województw albo 20-21.

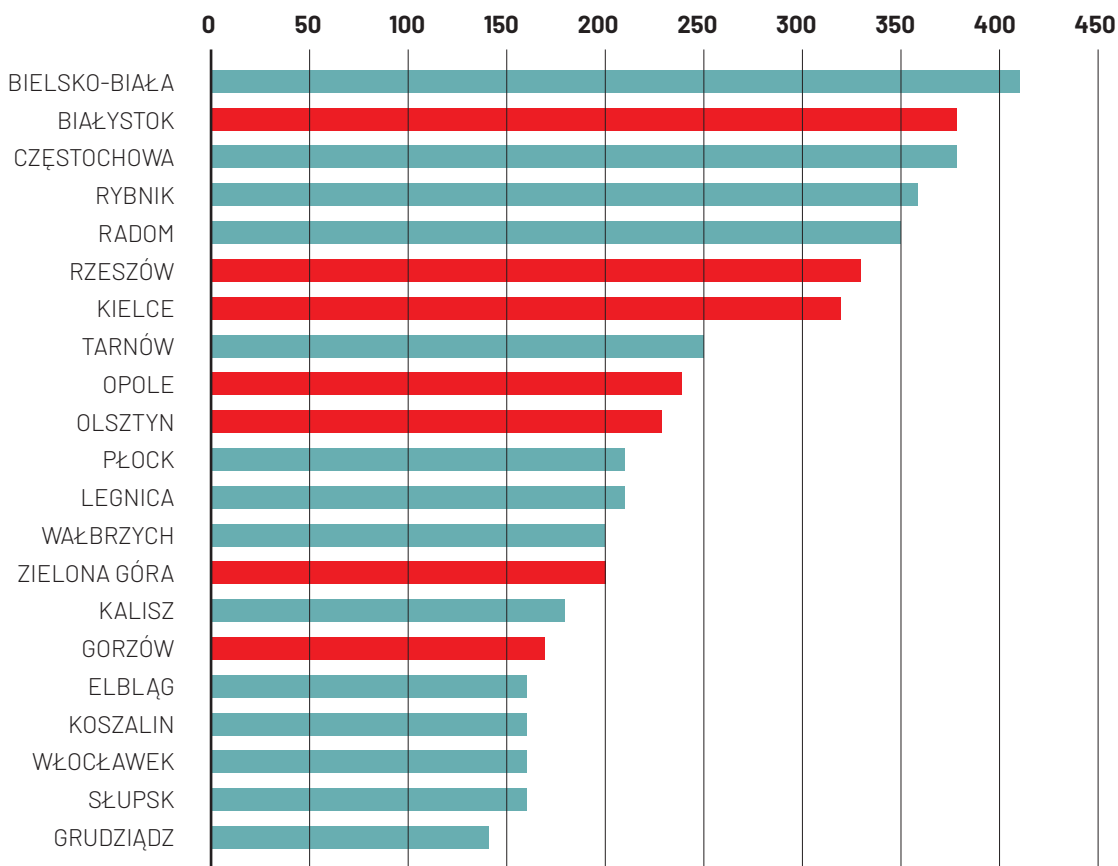
Jan Wendt, 2001.

## UZNANIOWY DOBÓR MIAST WOJEWÓDZKICH

U podłoża „hybrydowości” ustroju województw leży nieracjonalny dobór miast wojewódzkich. Obok nie budzących wątpliwości ośrodków metropolitalnych uprzywilejowanym statusem obdarzono kilka miast drugiego rzędu. Jednocześnie kilka innych, zupełnie im podobnych, pominięto. Właśnie ten fakt – postrzegany jako rażąca niesprawiedliwość – jest głównym zarzewiem krytyki obecnego układu.

Za kryterium znaczenia ośrodka w krajowej sieci osadniczej można przyjąć zestawienie jego wielkości własnej oraz wielkości przyległego obszaru ciężenia, dla którego to miasto jest bliższe od ośrodków konkurencyjnych.

## MNIEJSZE OŚRODKI WOJEWÓDZKIE A WYBRANE INNE OŚRODKI REGIONALNE WEDŁUG SZACUNKOWEJ LICZBY LUDNOŚCI W MIEJSKIM OBSZARZE FUNKCJONALNYM, 2012.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zaborowski 2014.



**GŁÓWNE OŚRODKI MIEJSKIE WEDŁUG LICZBY LUDNOŚCI W MIEJSKIM OBSZARZE FUNKCJONALNYM ORAZ W REGIONIE, DLA KTÓREGO DANY OŚRODEK JEST BLIŻSZY NIŻ OŚRODKI SĄSIEDNIE TEJ SAMEJ BĄDŹ WYŻSZEJ KLASY, 2012.**

| LUDNOŚĆ MOF                                    | LUDNOŚĆ REGIONU                            |                                |   |  |  |
|--|--|--------------------------------|---|--|--|
|  | 2,8 - 3,8 MLN / M                          | 1,9-2,1 MLN / M                | 1,1-1,65 MLN / M  | 0,7-0,95 MLN / M   | 0,35-0,55 MLN / M  |
| 2,4 - 2,8 MLN / M                              | M1<br>WARSZAWA<br>KATOWICE Z<br>KONURBACJĄ |                                |   |  |  |
| 0,8 - 1,2 MLN / M                              |  | M2<br>KRAKÓW<br>ŁÓDŹ<br>POZNAŃ | M2<br>WROCŁAW<br>GDAŃSK<br>Z KONURBACJĄ<br>BYDGOSZCZ<br>I TORUŃ             |  |  |
| 540-560 TYS. / '000 (M)<br>530 TYS. / '000 (R) |  | M3 Z<br>LUBLIN                 |   | M3 K<br>SZCZECIN   |  |
| 310-410 TYS. / '000                            |  | R1 Z<br>RZESZÓW                | R1<br>BIAŁYSTOK<br>BIELSKO-BIAŁA<br>KIELCE<br>KALISZ<br>Z OSTROWEM<br>WLKP. | R1 W<br>CZĘSTOCHOWA<br>RADOM<br>LEGNICA<br>Z LUBINEM<br>WAŁBRZYCH<br>ZE ŚWIDNICĄ |  |
| 200-250 TYS. / '000                            |  |                                | R2 Z<br>OLSZTYN<br>TARNÓW   | R2<br>OPOLE<br>PŁOCK<br>ZIELONA GÓRA   |  |
| 140-170 TYS. / '000                            |  |                                |   |  | R3 K<br>GORZÓW WLKP.<br>KOSZALIN<br>SŁUPSK<br><br>R3 S<br>ELBLĄG<br>GRUDZIĄDZ<br>WŁOCŁAWEK |

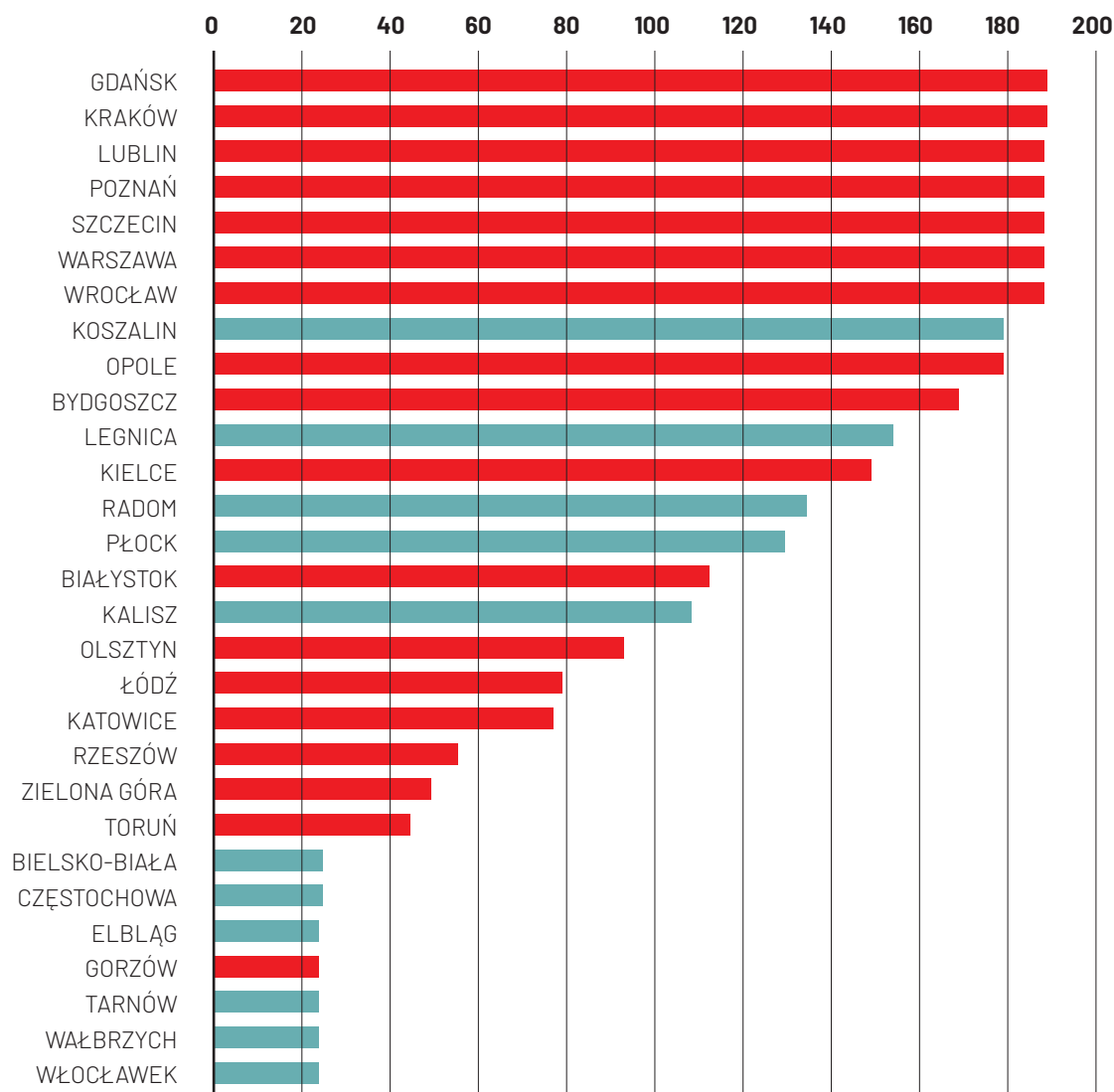
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zaborowski 2014.

Wielkością własną – mierzoną liczbą ludności – Bielsko-Biała, Częstochowa i Radom przewyższają kilka miast wojewódzkich, zwłaszcza Gorzów, Opole i Zieloną Górę; dorównują Kielcom, Olsztynowi, Rzeszowowi i Toruniowi. Dotyczy to porównania tak w ujęciu gminy miejskiej, jak i miejskiego obszaru funkcjonalnego (miasto z pobliskimi gminami, tworzące faktyczny organizm miejski). Natomiast wielkością przyległego regionu Bielsko-Biała, Kalisz i Tarnów są porównywalne z Białymstokiem, Kielcami i Olsztynem; Częstochowa i Radom – z Opolem i Zieloną Górą. Wszystkie one przewyższają w tym wymiarze wojewódzki Gorzów.

Biorąc pod uwagę położenie miasta względem sąsiednich większych ośrodków, odosobniony Kalisz bardziej nadaje się na ośrodek wojewódzki niż Opole, odległe o 80 km od Wrocławia i 70 km od Gliwic. Analogicznie do Opola – między Krakowem a Rzeszowem położony jest Tarnów. Przy czym region sądecko-tarnowski wyróżnia się w kraju rozwojem demograficznym, w przeciwieństwie do depresyjnej Opolszczyzny.

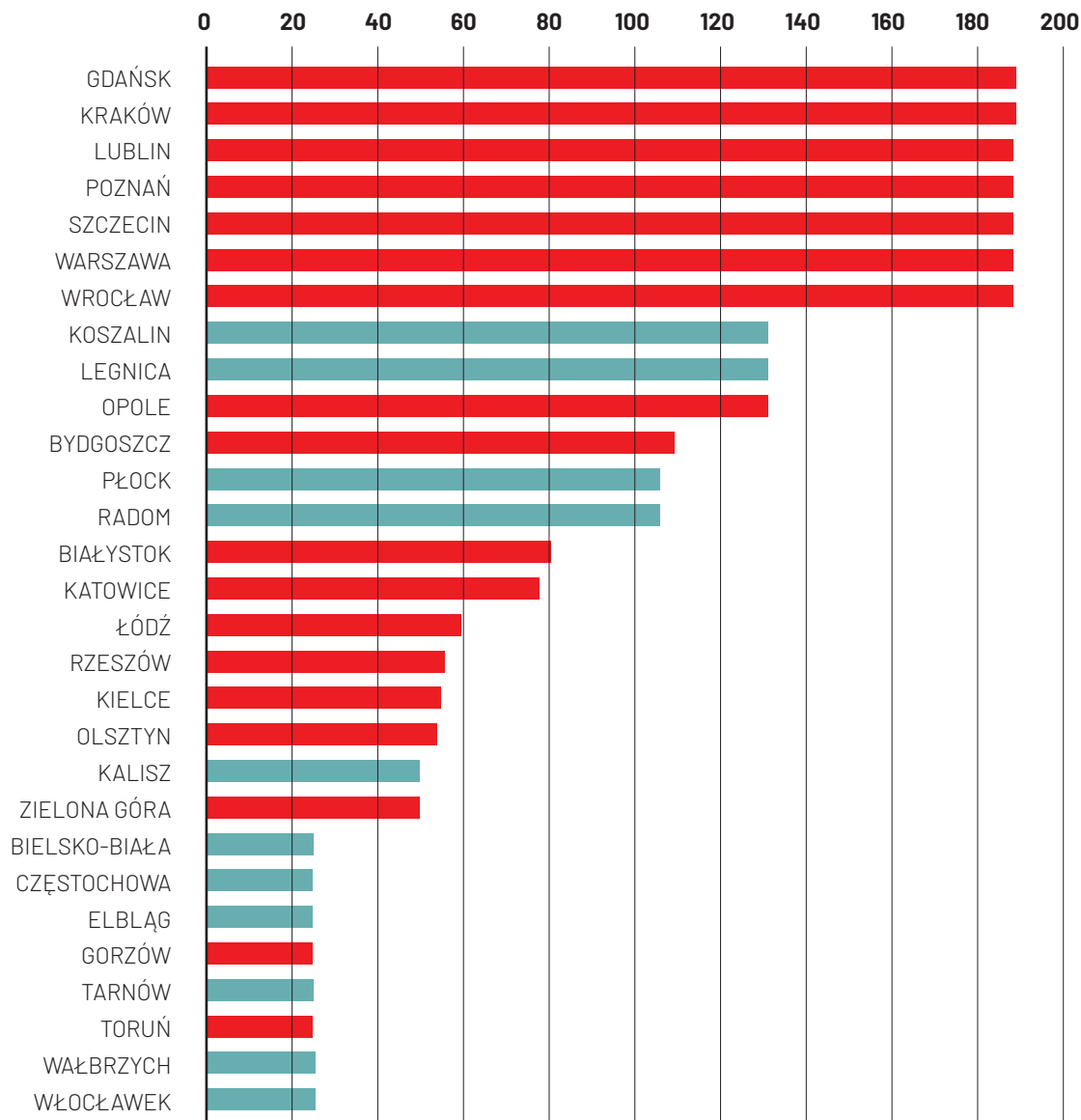
Doboru miast wojewódzkich nie tłumaczy również tradycja ośrodka administracji regionalnej. O administracji publicznej (w jej współczesnym rozumieniu) na ziemiach polskich można mówić od pierwszej dekady XIX wieku. W okresie 1807-1999 Gorzów pełnił funkcję ośrodka regionu administracyjnego jedynie przez 24 lata, Toruń – 44, Zielona Góra – 49, Rzeszów – 55. Znacznie dłuższą tradycją wykazują się miasta obecnie pozbawione statusu wojewódzkiego, na przykład Koszalin – 179, Radom – 135, Kalisz – 111 lat.

### MIASTA SAMODZIELNE (WOJEWÓDZKIE A NIEWOJEWÓDZKIE) POW. 100 TYS. MIESZKAŃCÓW WEDŁUG CAŁKOWITEGO OKRESU PEŁNIENIA FUNKCJI OŚRODKA ADMINISTRACJI REGIONALNEJ W LATACH 1810-1999.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zaborowski 2013.

**MIASTA SAMODZIELNE POW. 100 TYS. MIESZKAŃCÓW (WOJEWÓDZKIE A NIEWOLEWÓDZKIE)  
WEDŁUG NAJDŁUŻSZEGO CIĄGŁEGO OKRESU PEŁNIENIA FUNKCJI OŚRODKA ADMINISTRACJI  
REGIONALNEJ W LATACH 1810-1999.**



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zaborowski 2013.

*Dwa konflikty między miastami rywalizującymi o rangę stolicy województwa rozwiązano zupełnie odmiennie. Z jednej strony utworzono województwo kujawsko-pomorskie z Bydgoszczą i Toruniem, z drugiej – małe województwo świętokrzyskie z Kielcami, a Radom włączono do mazowieckiego. Czwarte z dodatkowych województw, tj. województwo lubuskie, ma jedynie dwa stosunkowo niewielkie jak na siedziby władz wojewódzkich ośrodki miejskie.*

Aleksander Nelicki, 2001.

## DLACZEGO TYLKO DWA WOJEWÓDZTWA DWUBIEGUNOWE?

Pokłosiem „hybrydowości” i „dodawania” województw jest niekonsekwencja stosowania modelu województwa z dwiema stolicami. Przywilej ten otrzymały tylko dwa „dodatkowe” województwa. Z nich lubuskie jest jednym z dwóch najmniejszych ludnościowo. Argumentem mogła być wzajemna równowaga wielkościowa Gorzowa i Zielonej Góry. Jednak ta zasada nie sprawdza się w kujawsko-pomorskim, gdzie Bydgoszcz jest blisko dwukrotnie większa od Torunia. Dlaczego takiego ustroju nie zastosowano tym bardziej w największych województwach – małopolskim, mazowieckim, śląskim, wielkopolskim, posiadających obok ośrodka wojewódzkiego inne duże miasta? Dlaczego „drugimi” miastami wojewódzkimi nie zostały Częstochowa, Kalisz, Koszalin, Radom i Tarnów?

## STRUKTURY OSADNICZE WOJEWÓDZTW – PORÓWNANIE CZTERECH NAJWIĘKSZYCH MIAST.

| Województwo               | Cztery największe miasta według ludności [tys.] (2008) |            |                         |            |                      |     |                    |     | Odsetek ludności miasta I |        |       |
|---------------------------|--|------------|-------------------------|------------|----------------------|-----|--------------------|-----|---------------------------|--------|-------|
|                           | Miasto I   |            | Miasto II               |            | Miasto III           |     | Miasto IV          |     | M. II                     | M. III | M. IV |
| Pomorskie                 | Gdańsk   | 451        | Gdynia                  | 249        | Słupsk               | 97  | Tczew              | 60  | 55                        | 21     | 13    |
| Śląskie                   | Katowice   | 309        | Częstochowa             | 239        | Sosnowiec            | 221 | Gliwice            | 194 | 77                        | 72     | 63    |
| Mazowieckie               | Warszawa   | 1703       | Radom                   | 225        | Plock                | 125 | Siedlce            | 76  | 13                        | 7      | 4     |
| <b>Kujawsko-pomorskie</b> | <b>Bydgoszcz</b>                                       | <b>356</b> | <b>Toruń</b>            | <b>201</b> | Włocławek            | 118 | Grudziądz          | 99  | <b>56</b>                 | 33     | 28    |
| Warmińsko-mazurskie       | Olsztyn  | 170        | Elbląg                  | 126        | Elk                  | 57  | Ostróda            | 33  | 75                        | 33     | 20    |
| Dolnośląskie              | Wrocław  | 623        | Wałbrzych               | 123        | Legnica              | 104 | Jelenia Góra       | 85  | 20                        | 17     | 14    |
| <b>Lubuskie</b>           | <b>Gorzów Wielkopolski</b>                             | <b>125</b> | <b>Zielona Góra</b>     | <b>115</b> | Nowa Sól             | 40  | Żary               | 39  | <b>92</b>                 | 32     | 31    |
| Małopolskie               | Kraków   | 735        | Tarnów                  | 115        | Nowy Sącz            | 85  | Oświęcim           | 40  | 16                        | 12     | 6     |
| Wielkopolskie             | Poznań   | 545        | Kalisz                  | 107        | Konin                | 80  | Piła               | 75  | 20                        | 15     | 14    |
| Zachodniopomorskie        | Szczecin   | 399        | Koszalin                | 105        | Stargard Szczeciński | 70  | Kołobrzeg          | 45  | 26                        | 18     | 11    |
| Łódzkie                   | Łódź   | 743        | Piotrków Trybunalski    | 78         | Pabianice            | 70  | Tomaszów           | 66  | 11                        | 9      | 9     |
| Świętokrzyskie            | Kielce   | 204        | Ostrowiec Świętokrzyski | 73         | Starachowice         | 53  | Skarżysko-Kamienna | 48  | 36                        | 26     | 24    |
| Podlaskie                 | Białystok  | 292        | Suwałki                 | 69         | Łomża                | 63  | Augustów           | 30  | 24                        | 21     | 10    |
| Lubelskie                 | Lublin   | 345        | Chelm                   | 68         | Zamość               | 66  | Biała Podlaska     | 57  | 20                        | 19     | 17    |
| Podkarpackie              | Rzeszów  | 165        | Przemyśl                | 66         | Stalowa Wola         | 65  | Mielec             | 61  | 40                        | 40     | 37    |
| Opolskie                  | Opole  | 122        | Kędzierzyn-Koźle        | 65         | Nysa                 | 47  | Brzeg              | 38  | 53                        | 38     | 31    |

Źródło: Zaborowski 2013.

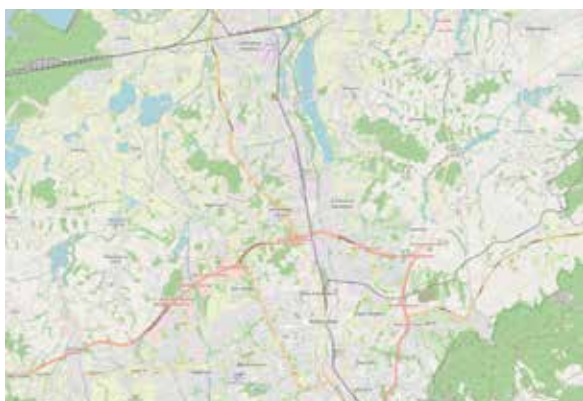
*Jednostki podziału terytorialnego powinny łączyć, a nie dzielić, ułatwiać tworzenie się tkanki społecznej i gospodarczej, a nie ją rozsadzać.*

Andrzej Stelmachowski, 1984.

## ROZCIĘTE REGIONY MIEJSKIE

W podziale terytorialnym tworzonym od podstaw, opartym na czynnikach funkcjonalnych, można oczekiwać zachowania całości regionów węzłowych, rozumianych jako układ miasta z zapleczem. Odcięcie zaplecza od miasta utrudnia choćby organizację transportu publicznego, czego często doświadczamy na granicach województw. Tymczasem przy tychże granicach znalazły się nawet duże miasta. Od umownie centralnego punktu Bielska-Białej granica przebiega w odległości 10 km, odcinając pobliskie Kęty. Granica województw okala Elbląg zbliżając się na 7 km od centrum. W sąsiednim województwie zostaje główna część zaplecza miasta – Powiśle z Malborkiem. Od centrum Tarnowa granica biegnie w odległości 12 km. Co ciekawe, problem ten dotyczy nawet miasta wojewódzkie: Gorzów – 16 km, Wrocław – 29 km. Z miast średnich rażąco przypadki to Ostrołęka i Siedlce oraz wschodnie pasmo aglomeracji staropolskiej: Skarżysko-Kamienna, Starachowice i Ostrowiec Świętokrzyski; wszystkie te miasta leżą po kilka kilometrów od granicy województw. Centrum Oświęcimia od granicy województwa śląskiego dzieli zaledwie 3 km. Na samej granicy województw, po jej przeciwnych stronach, leżą współtworzące konurbację Sandomierz i Tarnobrzeg.

## GRANICE WOJEWÓDZTW ROZCINAJĄCE OBSZARY FUNKCJONALNE BIELSKA-BIAŁEJ, ELBLĄGA, ZESPOŁU SANDOMIERZA I TARNOBRZEGA ORAZ WSCHODNIEGO PASMA AGLOMERACJI STAROPOLSKIEJ



Źródło: Openstreetmap

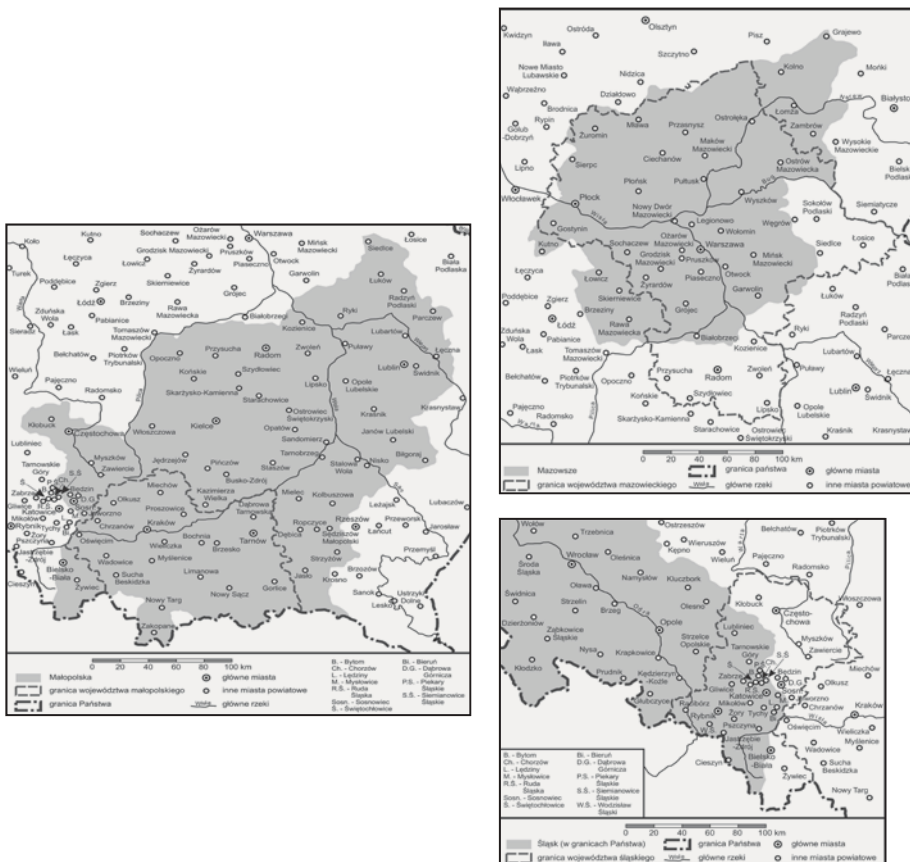
W ostatecznym rozrachunku efektywność projektowanego podziału terytorialnego zależy będzie nie tyle od niego samego, ile od stopnia, w jakim zostanie zaakceptowany przez społeczeństwo.

Zbigniew Jabłoński, 1998.

## NIEADEKWATNE NAZEWNICTWO HISTORYCZNE

Kardynalnym błędem jest zastosowanie nazw pochodzących od krain historycznych w stosunku do województw budowanych w oparciu głównie o przesłanki funkcjonalne, a nie kulturowe. Nazwy te wprowadzają w błąd co do tożsamości ich terytoriów. Znaczne części mazowieckiego to Małopolska (okręg Radomia) oraz Podlasie (na północny wschód od Siedlec); dla odmiany Łomża w podlaskim i Łowicz w łódzkim to właśnie Mazowsze. Województwo małopolskie zajmuje stosunkowo nieduży fragment Małopolski, ale też skrawki Orawy i Spisza, które w ogóle nie należały do I Rzeczypospolitej. Jedynym województwem obejmującym wyłącznie ziemie Małopolski jest świętokrzyskie. Kuriozalnym przypadkiem jest śląskie, którego połowa terytorium to Małopolska. Dlaczego tylko w przypadku dwóch województw – kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego – podjęto próbę oddania historycznej złożoności przez użycie nazw dwuczłonowych?

## OBECNE WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIE, MAZOWIECKIE I ŚLĄSKIE NA TLE ODNOŚNYCH KRAIN HISTORYCZNYCH.



Źródło: Zaborowski 2013

## 1.3. USTRÓJ TERYTORIALNY A POLITYKA ROZWOJU. KU RÓWNOWADZE CZY ROZWARSTWIENIU?

*Szczególnie zagrożone kumulacją negatywnych efektów skoncentrowanego wzrostu są i będą w przyszłości – regiony położone między silnymi metropoliami, opierające swój rozwój na aglomeracjach średniej wielkości (tzw. regiony międzymetropolitalne). Postępuje w nich intensywny proces „wypłukiwania” relatywnie skromnych zasobów do względnie bliskich i atrakcyjniejszych obszarów metropolitalnych.*

Krystian Heffner, 2009.

### USTRÓJ TERYTORIALNY JAKO NARZĘDZIE POLITYKI ROZWOJU

Zarysowane wyżej niedoskonałości ustroju województw niesprawiedliwie różnicują możliwości rozwoju miast i regionów. W Polsce bowiem podział administracyjny państwa nie tylko służy zarządzaniu sprawami publicznymi w przestrzeni; jest też faktycznie narzędziem planowania i polityki rozwoju. Ustanawia hierarchię władzy, która prowadzi tę politykę. Ustanawia także hierarchię prestiżu, która wpływa na postrzeganie ośrodków i regionów przez potencjalnych mieszkańców i przedsiębiorców. Wpływa na umiejscowienie publicznej infrastruktury usługowej, czyniąc ją mniej lub bardziej dostępną w różnych miastach. Wpływa również na rozmieszczenie twórczej warstwy społecznej, która skupia się przy ważnych instytucjach publicznych – zarządczych i usługowych. „Rozwój miast w okresie powojennym następował przede wszystkim w związku z pełnieniem przez nie funkcji administracyjnych” – stwierdza Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej w roku 1994. Mimo przemian zaszłych w ostatnich trzech dekadach stwierdzenie to pozostaje zaskakująco aktualne. Oczywiście możemy uważać, że powinno być inaczej. Jednak w polskich uwarunkowaniach ustrój terytorialno-administracyjny ma przemożny wpływ na pobudzenie – albo hamowanie – rozwoju miast i regionów.

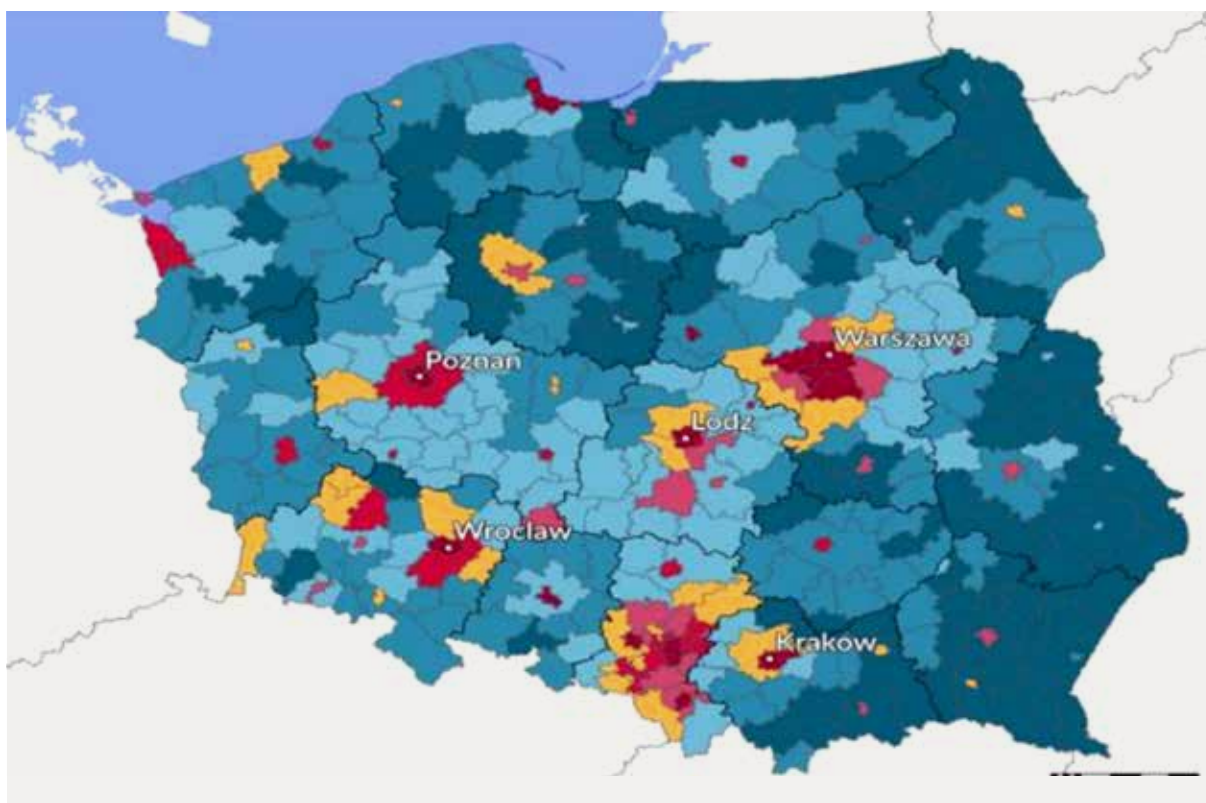
### PORÓWNYWANIE NIEPORÓWNYWALNEGO CZYLI STATYSTYCZNE OMAMY

Jeśli grzechem głównym obecnego układu jest jego hybrydowość, może powinniśmy po prostu wrócić do pierwotnej koncepcji 10-12 dużych województw? Jej zwolennicy powołują się na jeszcze jedną przesłankę: małe województwa są „biedne”, a większe „dobrze się rozwijają”. I rzeczywiście często tak to wygląda, kiedy sporządzimy mapę podstawowych wskaźników, jak PKB, nakłady inwestycyjne, czy własne dochody budżetowe na mieszkańca. Pod warunkiem jednak, że to rozpoznanie będziemy prowadzić na poziomie województw. A czy nie jest to słuszne, skoro mówimy o województwach?



Otóż nie, bo daje nieprawdziwy obraz rzeczywistości. W istocie lepiej rozwijają się nie całe województwa, lecz największe aglomeracje będące rdzeniami największych województw. Zwłaszcza że im większe województwo, tym większy bodziec rozwojowy dla głównego ośrodka. Natomiast obszary zewnętrzne tych województw nie tylko nie radzą sobie tak dobrze, ale raczej odwarstwiają się od rdzeni. Zatem „zaletą” dużych województw jest jedynie to, że w zestawieniach statystycznych widzimy je jako uśrednioną całość. Przy takim uśrednieniu waga ośrodka metropolitalnego jest na tyle duża, że skutecznie zawyża statystyczny wynik. W zestawieniach nie widać natomiast rzeczywistego stanu sąsiednich regionów pozametropolitalnych. Tymczasem w województwach małopolskim i mazowieckim ich wschodnie i południowe podregiony statystyczne NUTS-3 – zawierające duże miasta, nie tylko obszary peryferyjne – plasują się na poziomie Polski Wschodniej. To przecież było przyczyną podziału mazowieckiego na dwa regiony NUTS-2.

### INDEKS SIŁY NABYWCZEJ NA MIESZKAŃCA, 2021. ŚREDNIA EUROPEJSKA = 100.



Źródło: GfK Purchasing Power Europe 2021.

Dlatego też wzajemne porównywanie mniejszych i dużych województw bywa metodycznie błędne. Poprawne byłoby zestawienie małego województwa z regionem podobnej wielkości i struktury należącym do dużego województwa. A wówczas porównanie wypadnie raczej na korzyść obszaru samodzielnego administracyjnie. W tym świetle „wadą” mniejszych województw jest jedynie to, że ich stosunkowo niższe tempo rozwoju jest „nieprzyjemnie” widoczne w porównaniach statystycznych.

## POBUDZANIE CZY/I RÓWNOWAŻENIE ROZWOJU?

Powyższy fakt wcale nie prowadzi do jednoznacznego stwierdzenia, że warto utrzymywać mniejsze województwa. Może właśnie słuszne jest tworzenie większych województw, w których duży obszar skuteczniej pracuje na sukces centralnego ośrodka? Pytanie to przywołuje zasadniczy spór na gruncie teorii rozwoju w ujęciu terytorialnym. To spór między wizją skupienia wysiłku na największych aglomeracjach jako „lokomotywach rozwoju” a misją wspierania regionów kryzysowych bądź peryferyjnych, czyli równoważenia rozwoju. Że oba te cele powinny być uwzględniane w polityce rozwoju, panuje dość powszechna zgoda. Spór dotyczy proporcji między nimi.

Równoważenie rozwoju polega na tworzeniu nowych biegunów bądź wzmacnianiu słabszych biegunów w obszarach rozwijających się wolniej. Jednak wobec ograniczoności zasobów – tychże biegunów nie da się mnożyć bez końca. Zawsze aktualne pozostanie pytanie, ile biegunów jesteśmy w stanie stworzyć, ile z nich będzie rzeczywiście efektywne? Jaka jest minimalna wielkość regionu, który może posiadać samodzielny, „wojewódzki” biegun wzrostu? Czy należy dotować mniejsze jednostki w celu podtrzymania ich „samodzielności”, nawet jeśli nie są „samowystarczalne”?

Odpowiedzi na te pytania mają oczywiście wymiar polityczny. Zwykło się myśleć, że jest to wybór między „efektywnością” a „równością” rozwoju. Ta opozycja jednak nie jest aż tak oczywista, a w pewnym zakresie – pozorna. Nierówności bowiem wcale nie są takie efektywne, jak życzyliby sobie tego zwolennicy polityki rozwoju prowadzonej „niewidzialną ręką”. Wątpliwości dotyczą tutaj skali terytorialnej oraz okresu, w jakich oczekujemy rozwojowych efektów.

## ROZWÓJ W KRÓTKIM CZY DŁUGIM OKRESIE?

Przyjęło się myślenie, że większą skuteczność rozwojową daje wzmacnianie istniejących silnych biegunów wzrostu. I wydaje się, że jest to prawda – w krótkim okresie. Tak samo jak większy użytek z dodatkowych pieniędzy zrobi człowiek wykształcony, z doświadczeniem zawodowym. Czy to jednak oznacza, że nie należy kształcić, zachęcać do rozwoju osób młodszych bądź posiadających trudniejszą sytuację wyjściową? W długim okresie całościowy wkład w gospodarkę będzie większy, jeśli pozwolimy rozwinąć zdolności możliwie największej liczbie ludzi.

Czy z regionami jest inaczej? Kierowanie zasobów do regionów najlepiej rozwiniętych daje największy wzrost w krótkim okresie. Jednak jako całe państwo tracimy, jeżeli duża część terytorium nie uczestniczy w rozwoju na miarę swojego potencjału. Kierowanie tam zasobów ma charakter inwestycji – w krótkim okresie jest kosztem, który trzeba ponieść; jednak w długim okresie może przynosić dodatkowe zyski.

## **„MAŁE JEST PIĘKNE, DUŻE DOTOWANE”, CZYLI KTO NA KOGO ŁOŻY**

Ale co to znaczy, że jakieś regiony są dotowane przez inne? Sprawa wydaje się prosta, kiedy rozpatrujemy ją na poziomie przepływów między budżetami jednostek samorządu terytorialnego. „Janosikowe” zazwyczaj płacą duży na rzecz małych. Jednak sprowadzanie istoty regionu do jego budżetu jest płytkim uproszczeniem. Jak bowiem traktować obecność w danym regionie podmiotów finansowanych z wyższego szczebla? W Warszawie istnieją dziesiątki urzędów państwowych, do których wartko płynie strumień z budżetu centralnego; podobnie jest z setkami zakładów usług publicznych: uczelniami, instytutami naukowymi, podmiotami kultury i służby zdrowia. Poza Warszawą tego rodzaju państwowe dobra skupione są przede wszystkim w kilku ośrodkach metropolitalnych. Po uwzględnieniu kosztów ich utrzymania, nie ponoszonych przez miejscowe samorządy, zmienia się obraz wzajemnych dotacji.

Przy czym sprowadzanie regionów do samej sfery publicznej nadal jest uproszczeniem. Z większości terytorium kraju co roku odpływa prawie cała populacja absolwentów szkół średnich. Przez kilkanaście lat otrzymywali wikt, opierunek i wykształcenie od własnych rodzin oraz lokalnych jednostek samorządu. Co więcej, rodzina „z prowincji” łoży na nich w czasie studiów w „wielkim mieście”, a nierzadko kupuje tam mieszkanie. To są realne przepływy finansowe. Czym różnią się od budżetowych dotacji dla „biednych regionów”? Jedynie kierunkiem.

Tymczasem wciąż mowa tylko o pieniądzu. A przecież najważniejszym zasobem rozwojowym jest sam kapitał ludzki. Jak zmierzyć wartość dziesiątek tysięcy najbardziej zdolnych, twórczych i ambitnych młodych osób, które rokrocznie zasilają rynki pracy poza regionami pochodzenia? Beneficjentami tego strumienia jest kilka największych metropolii, a w drugiej kolejności pozostałe miasta wojewódzkie. Nagłym wyzwaniem krajowej polityki rozwoju jest doprowadzenie do bardziej równomiernego – w skali międzyregionalnej – rozmieszczenia twórczej warstwy społecznej.

## 1.4. WOJEWÓDZTWO WIELOOŚRODKOWE JAKO ODPOWIEDŹ NA KILKA WYZWAŃ

Rozumowanie przedstawione w poprzednim rozdziale zdaje się prowadzić do żądania rozdrobnienia układu województw. A jednak istotą sprawy jest nie tyle liczba i wielkość województw, co ich wewnętrzna struktura i związany z nią układ sił. W Europie centralizm regionalny jest wskazywany jako realne zagrożenie regionalnej samorządności (Sługocki 1997). Płynnie stąd wniosek, by przodująca metropolia nie była dodatkowo wzmocniana rangą administracyjną. Lepszym rozwiązaniem jest „stolica rozproszona” – rozmieszczenie organów władzy w kilku ośrodkach. Podobne rozwiązanie – w przypadku obecności w regionie konkurencyjnych równorzędnych miast – proponowali dla Polski Lijewski (1984) i Łysoń (1998). I rzeczywiście zostało ono wprowadzone w roku 1999, choć raczej jako wyjątek niż reguła – „awaryjnie” w dwóch „dodatkowych” województwach. Jednak to właśnie „województwo dwubiegunowe” jawi się jako największe osiągnięcie ostatniej reformy.

### MIASTO WOJEWÓDZKIE A WOJEWÓDZTWO DWUBIEGUNOWE

Ustrój dwubiegunowy oznacza dwa miasta wojewódzkie w jednym województwie. Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, która ustala podział kraju na województwa, nie definiuje pojęcia miasta wojewódzkiego. Wymienia jedynie siedziby wojewódzkich organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego – czyli wojewody i sejmiku. W czternastu województwach siedzibą obu organów jest to samo miasto. W dwóch organy te są podzielone pomiędzy dwa miasta. Na określenie tych ośrodków pojęcie „miasto wojewódzkie” wprowadziły rządowe dokumenty wykonawcze, między innymi Konceptja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Miasto wojewódzkie jest definiowane jako siedziba wojewody lub sejmiku województwa. Ważny jest tutaj spójnik „lub”. Do statusu miasta wojewódzkiego „wystarczy” być siedzibą jednego z organów.

Co istotne, nie różnicuje się znaczenia miast wojewódzkich zależnie od ich liczby w województwie. Miasta wojewódzkie są równorzędne wobec siebie nie tylko w danym województwie, ale też w stosunku do wszystkich innych miast wojewódzkich. Dwa główne miasta województwa dwubiegunowego nie są zatem „połowicznie” wojewódzkie. Wprawdzie wspólnie pełnią funkcje administracji wojewódzkiej, jednak każde z nich jest samodzielnie „pełnoprawnym” ośrodkiem wojewódzkim. Ma to zasadnicze znaczenie, skoro w Polsce status administracyjny miasta jest jego rangą planistyczną. Przekłada się on na określone uprawnienia w ramach krajowej polityki rozwoju. A to daje oczywistą przewagę województwom dwubiegunowym: jeśli chodzi o sieć głównych ośrodków miejskich, ze szczebla krajowego są one widziane niejako „podwójnie”.

Obu miastom wojewódzkim przysługują te same przywileje przewidziane w dokumentach planistycznych szczebla rządowego i wojewódzkiego. Teoretycznie oznacza to także „prawo” do wyposażenia w składniki infrastruktury publicznej przysługujące miastu wojewódzkiemu. Jednak w praktyce w małym województwie dwubiegunowym należy liczyć się z sytuacją, iż infrastruktura o znaczeniu wojewódzkim nie będzie „podwójna”, tak by oba miasta posiadały pełny jej zestaw. Liczba ludności w zasięgu ciężenia każdego z miast oraz możliwości finansowe województwa mogą być czynnikiem podziału funkcji między dwa główne ośrodki, analogicznie do podziału wojewódzkich organów administracji.

## USTRÓJ DWUBIEGUNOWY – ZAMIAST NOWYCH WOJEWÓDZTW

Ustrój dwubiegunowy jest sposobem na zwiększenie policentryczności kraju bez rozdrabniania układu województw. Większa policentryczność może bowiem zostać osiągnięta albo przez tworzenie nowych województw monocentrycznych, albo właśnie przez rozszerzenie modelu województw wieloośrodkowych. Które rozwiązanie jest korzystniejsze? Niepożądanym następstwem zwiększania liczby województw monocentrycznych jest obniżanie ich przeciętnej wielkości, a tym samym zdolności do samodzielnego bytu. Odmienne wzorzec dwubiegunowy: pozwala tworzyć województwa – średnio rzecz biorąc – większe.

Województwo monocentryczne ma jeszcze jedną zasadniczą wadę: przenosi na poziom regionalny zjawisko, któremu chcemy przeciwdziałać – skupienie władzy (i usług publicznych) w jednym ośrodku. Natomiast ustrój dwubiegunowy wymusza pewną równowagę między głównymi ośrodkami. Nie dopuszcza do powstania dycho-  
tomii stolica/prowincja. Taki układ równowagi sprawia, iż także drugorzędne ośrodki w województwie mają lepszą pozycję konkurencyjną w stosunku do miejscowych miast wojewódzkich.

Optymalną równowagę osiągamy w sytuacji, kiedy główne ośrodki są faktycznie porównywalnej wielkości i znaczenia funkcjonalnego. Jednak nawet „nierówne” dwa miasta wojewódzkie zapewniają większą policentryczność niż jedno dominujące miasto wyróżnione również formalnie. Możliwy sojusz „prowincji” ze „słabszym” miastem wojewódzkim przeciwdziała zbytniemu umocnieniu największego ośrodka.

Obecnie stosuje się model dwóch miast wojewódzkich w województwie, w oparciu o podział dwóch głównych organów szczebla wojewódzkiego. Istotą rozwiązania nie jest jednak fakt posiadania siedzib tych organów, lecz to, że oba miasta mają równorzędne miejsce w polityce rozwoju. W takim ujęciu możliwe jest rozszerzenie modelu: w dużym województwie można wskazać więcej niż dwa główne ośrodki, niezależnie od umiejscowienia organów. Oczywiście lista miast wojewódzkich nie powinna być nadmiernie rozszerzana, gdyż prowadziłoby to do dewaluacji ich rangi. Takie rozwiązanie wymagałoby ustawowego oderwania statusu miasta wojewódzkiego od warunku posiadania siedziby jednego z organów wojewódzkich. Status miasta wojewódzkiego staje się wówczas formalną rangą w krajowej hierarchii planistycznej, którą w istocie jest już obecnie.

## USTRÓJ WIELOOŚRODKOWY – ZAMIAST NOWEGO SZCZEBLA ADMINISTRACJI

Niekorzystną cechą obecnego zasadniczego podziału terytorialnego jest dość duża „luka” między szczeblami województw i powiatów. Na miasto wojewódzkie przypada średnio ponad 18 miast powiatowych. W świetle osadniczych teorii Christallera i pochodnych, jest to za duży iloraz. Innymi słowy, jest za dużo powiatów albo za mało województw; albo powiaty są za małe, albo województwa – za duże. Albo – brakuje szczebla podziału między województwami a powiatami. Z proporcji sieci osadniczej wynika, że takich jednostek pośrednich między województwem a powiatem powinno być w kraju kilkadziesiąt – po kilka (ok. 2-5) w województwie. Wielkościovym wzorcem może być tutaj dawne małe województwo z układu 49.

W okresie staropolskim ten brakujący szczebel nazywano ziemią. Dziś potocznie mówi się: region – i słowo to niesie zwykle pozytywne skojarzenia. To właśnie taki region średniej wielkości – liczący kilka obecnych powiatów, spójny w wymiarze społeczno-kulturowym – jest tą „małą ojczyzną”, z którą mieszkańcy chcą się utożsamiać. Jednak takie regiony-ziemie nie mają podmiotowości w obecnym ustroju terytorialnym. Brak jest instytucji, które zabiegałyby o ich wewnętrzną integrację, wzmacniały tożsamość, planowały rozwój.

To nie oznacza jeszcze, jakoby należało powoływać nowy szczebel administracji publicznej. Natomiast w sukurs przychodzi tu znowu idea województwa wieloośrodkowego. W województwie takim, prócz jednego bądź dwóch dużych miast wojewódzkich, istnieją ponadto „ośrodki regionalne” – wyróżniające się miasta średnie. Każde z tych głównych miast skupia przy sobie „ziemię”, złożoną z kilku powiatów, o promieniu kilkudziesięciu kilometrów. W stosunku do takich ziem organy województwa powinny prowadzić odrębną politykę rozwoju, działania w zakresie edukacji regionalnej i promocji marki. W ośrodku regionalnym winny być dostępne usługi publiczne o odnośnym zasięgu działania. Ośrodki regionalne, obok miast wojewódzkich, mogą też stanowić siedziby wybranych instytucji wojewódzkich – w ramach deglomeracji na tym szczeblu. Na powiązania z ośrodkiem regionalnym, a nie bezpośrednio wojewódzkim, powinna być też nakierowana organizacja transportu publicznego.

Taka koncepcja zmierza do budowy prawdziwej „Polski regionalnej”. Nie w znaczeniu wielkich dzielnic dążących do autonomii politycznej, lecz średniej wielkości ziem, w których poczucie zakorzenienia przekłada się na motywację do działania na rzecz regionalnej społeczności. Zaś odpowiednie wyposażenie infrastrukturalne, ponadto dostępność komunikacyjna – z zaplecza i z sąsiednich dużych miast – czyni miejscowy ośrodek regionalny biegunem wzrostu i atrakcyjnym miejscem zamieszkania. Sieć kilkudziesięciu takich ośrodków, licząc wraz z miastami wojewódzkimi, to alternatywa do wypłukiwania zasobów przez największe metropolie.

## I.5. TYRANIA STATUS QUO – CO WYDAJE SIĘ BYĆ, ALE NIE JEST PRZESŁANKĄ PRZECIWKO ZMIANOM

*Nie bądź mi stryjem, Rzymianie mawiali,  
Kiedy się komu karać nie dawali.  
Bądź ty mnie stryjem przedsię po staremu,  
Jeno nic nie bierz synowcowi swemu.*

Jan Kochanowski, *Na Stryja*.

Jan Kochanowski odziedziczył połowę Czarnolasu, drugą posiadał jego stryj Filip. Znany w okolicy piniacz, mało że nie wspomógł młodego bratanka, to jeszcze wyciągał rękę po jego spadek. Dzisiaj muzeum Kochanowskiego w małopolskim Czarnolesie jest placówką samorządu województwa mazowieckiego. Samorząd jest dumny, że dzierży to prestiżowe dla polskiej kultury miejsce. Przedstawia je jako „inspirację kulturową Mazowsza” albo tworzy inne pokrętne hasła, by stworzyć wrażenie, jakoby było to dziedzictwo „mazowieckie”. Owszem, poza tym łoży pieniądze – remontuje, promuje, dba. Gotów udawać dobrego stryja, dopóki mieszkańcy Ziemi Radomskiej nie podnoszą, że Czarnolas to żadne „Mazowsze”. Albo że woleliby sami rządzić się we własnym regionie, a nie podlegać „księciu-marszałkowi mazowieckiemu”.

W tym rozdziale będzie mowa o kilku sprawach, które mogą jawić się jako przesłanki przeciwko korekcie obecnego układu województw. W istocie jednak są nimi tylko pozornie albo wręcz można je interpretować odwrotnie – jako przemawiające „za”. Na pewno jednak stanowią istotne okoliczności ewentualnej reformy.

### CELE BIEŻĄCE CZY STRATEGICZNE – I DLA KOGO WAŻNE?

Ale czy nie ma ważniejszych, pilniejszych spraw? Oczywiście zawsze są. Jednak tak rozumując, spraw mniej pilnych nie podejmiemy nigdy. Tymczasem nawet Ukraina, prowadząca pełnowymiarową wojnę na własnym terytorium, równolegle dokonuje „mniej ważnych” reform wewnętrznych. Ponieważ są pewne sprawy, które mają wymiar strategiczny, a korzyści z ich przeprowadzenia ujawniają się dopiero po latach.

Sprawa podziału na województwa wydaje się mało istotna zwłaszcza z perspektywy Warszawy i ośrodków metropolitalnych. I to ten punkt widzenia zawłaszcza debatę publiczną. To oczywiste, zważywszy gdzie skupiają się elity intelektualne i redakcje środków przekazu. To mieszkańcy metropolii są głównymi beneficjentami żywiołowego wzrostu gospodarczego ostatnich dekad. Wiele z tych osób – polityków, akademików, dziennikarzy, pracowników korporacji – w ciągu dorosłego życia nie doświadczyła mieszkania „na prowincji” i nie ma pojęcia, z jak pierwotnymi barierami rozwojowymi borykają się inni Polacy. Oczywiście nie chodzi o problemy na poziomie egzystencjalnym, bo stopa życiowa niepomniernie podniosła się w całym kraju. Chodzi o możliwość spełniania „wyższych” aspiracji życiowych. To wiąże się z korzystaniem z funkcji, które w ramach „koncesji na

wszystko” są scentralizowane w obecnych miastach wojewódzkich. Dlatego teraz w tychże miastach podniesie się larum, że oto jacyś fantaści podnoszą rękę na podział terytorialny, który przecież tak „dobrze się sprawdza”.

## **WIĘZI ISTNIEJĄCE A OPTYMALNE**

Istotnym argumentem, który będzie wytaczany w obronie obecnego układu, są wszechstronne więzi funkcjonalne, wytworzone już w obrębie dzisiejszych województw. Są one oczywistą pochodną obowiązującego ustroju administracyjnego. I nie chodzi tu jedynie o zależności w szeroko pojętej sferze administracji i usług publicznych. Do granic województw często dostosowują obszary działania również przedsiębiorstwa, prywatni usługodawcy, organizacje społeczne.

Jednak branie obecnych więzi za przesądzający czynnik utrzymania aktualnej struktury administracyjnej jest myleniem skutku z przyczyną. Przy rozważaniu, jak powinna wyglądać struktura przestrzenna kraju, daje to niezasłużoną przewagę obecnym ośrodkom administracyjnym w stosunku do podobnej wielkości miast pozbawionych tych funkcji. Te drugie nie miały porównywalnych możliwości budowania swoich zapleczy funkcjonalnych. Więzy powstałe wskutek ustanowionych odgórnie zależności administracyjnych nie wynikają ze „swobodnego wyboru” mieszkańców poszczególnych regionów. I nie muszą być optymalne z punktu widzenia racjonalnego zagospodarowania kraju.

## **LEPSZY WRÓBEL W GARŚCI... – CZYLI CHŁOP W OBRONIE PAŃSZCZYNY**

W obronie obecnie ukształtowanych więzi można spodziewać się głosów nie tylko „z centrali”, ale i „z terenu”. Ludzie przyzwyczaili się do korzystania z dobrodziejstw ponadregionalnej metropolii, zamiast z nikłej oferty miejscowego zdegradowanego ośrodka regionalnego. „Będziemy teraz odcięci od Poznania, od Wrocławia? O nie! A kto by tam jeździł do jakiegoś Kalisza czy Wałbrzycha? Nic tam nie ma, nic tam się nie dzieje!”

Jednak proponowana korekta ma właśnie to zmienić. Kalisz i Tarnów nie muszą być gorsze od Opola czy Zielonej Góry. Mogą mieć równie przyzwoite wyposażenie w infrastrukturę publiczną, z której będzie można skorzystać bliżej i w mniejszym tłoku niż w sąsiednich metropoliach. I to właśnie jest (w miarę) swobodny wybór. Mieszkańcy Opolszczyzny załatwiają w Opolu sprawy urzędowe, co nie jest krzywdą, zważywszy na mniejszą odległość. Natomiast w innych sprawach nikt nie broni im udać się również do Gliwic, Katowic, Wrocławia, czy choćby do Warszawy. Tymczasem dla mieszkańców regionu Kalisza ten wybór jest bardziej ograniczony. Bo dziś w Kaliszu w porównaniu z Opolem rzeczywiście „nic się nie dzieje”. A czyż możliwość wyboru nie jest lepsza od jej braku?

## **„UKŁAD ZAMKNIĘTY” – OD POZOROWANIA JEDNOŚCI...**

Szczególne więzi wytworzone w obrębie istniejących jednostek administracyjnych mają charakter urzędniczo-polityczny. To setki stanowisk w urzędach szczebla wojewódzkiego. To złożony układ wzajemnych zależności – formalnej podległości służbowej lub nieformalnych zobowiązań. Układ taki silnie spaja każde województwo i oczywiście będzie przeciwdziałał „naruszeniu” jego granic bądź tylko rozproszeniu ośrodka władzy. Co więcej, każda centrala znajdzie popleczników w samorządach i instytucjach lokalnych, formalnie niezależnych,



faktycznie uzależnionych finansowo i personalnie. Tworzy to pozór „powszechnego zadowolenia” z istniejącego układu, a zwolenników jego korekty ustawia w pozycji niebezpiecznych wywrotowców.

Co więcej, obecny układ, w szczególności samorządowe władze obecnych województw, posiada znaczne środki finansowe przeznaczone na „promocję” regionu, które z łatwością zostaną obrócone na okazywanie rzekomej jedności województwa w obecnym kształcie. Nie jest tajemnicą uzależnienie mediów lokalnych od marszałkowskich pieniędzy. Cała ta machina medialno-propagandowa będzie sprzeciwiać się naruszeniu zastanego układu władzy. Doskonałym tego przykładem była niedawna reakcja samorządu województwa mazowieckiego na rządowy projekt podziału tegoż.

A co gorsza organy samorządów województw będą rościły sobie prawo do wypowiedania się w imieniu „całej” społeczności danej jednostki. Wątpliwe jest jednak, by taka narracja uwzględniała – oczywiście przecież – różnicowanie opinii. Zwłaszcza odmienności terytorialne: wszakże mniejsze społeczności w obrębie województwa mogą mieć różne oczekiwania co do przynależności ich okolic. Te mniejsze regiony składowe, niektóre dodatkowo rozcięte granicami województw, nie mają własnej reprezentacji, która mogłaby zabrać głos w ich imieniu. Z powyższych powodów – co zakrawa na paradoks – samorządy województw jawią się jako „najbardziej niewłaściwe” do udziału w debacie na temat rozważanej korekty. *Nemo iudex in causa sua*.

### **...PO UZURPACJĘ AUTONOMII**

Obecny układ będzie przeciwdziałał zmianom pod nośnymi hasłami obrony samorządności oraz „integralności” województw. Postawa taka jest głęboko nieuprawniona. Samorząd wojewódzki w Polsce nie ma charakteru autonomii terytorialnej, znanej z hiszpańskiego wzorca „zregionalizowanego” państwa unitarnego. Tego rodzaju autonomię przyznaje się krainom historycznym o tradycji udzielnosci politycznej czy nawet własnej państwowości, dziś wchodzącym w skład większego państwa. Tymczasem ani państwo polskie nie ma takiego quasi-federalnego charakteru, ani obecne województwa nie są regionami historycznymi, tak by oczekiwać ich politycznej odrębności względem Rzeczypospolitej. Nie ma więc żadnych podstaw, by traktować granice województw jako „gwarantowane” i tak uzasadnić „obronę integralności”. Kształt województw został odgórnie nadany ustawą i Sejm Rzeczypospolitej zachowuje pełną swobodę jego zmiany.

# 2. ZWŁOKA JEST NAJGORSZĄ FORMĄ ODMOWY. PRZEBUDOWA

## 2.1. ZAŁOŻENIA KOREKTY UKŁADU WOJEWÓDZTW

### CELE ZASADNICZE: PORZĄDEK I ROZWÓJ

Proponowana korekta układu województw ma dwa zasadnicze cele. Pierwszym z nich jest jego uporządkowanie – usunięcie rażących błędów, niekonsekwencji reformy z roku 1999. Drugim celem jest zwiększenie policentryczności kraju dzięki ustanowieniu nowych biegunów wzrostu rangi wojewódzkiej. Służy temu uwolnienie ośrodków regionalnych (już ukształtowanych bądź potencjalnych) od podległości administracyjnej ośrodkom metropolitalnym. Nie chodzi jednak o osłabienie tychże. Ośrodki metropolitalne wymagają raczej wzmocnienia, tak by w skali kraju stanowiły większą przeciwwagę dla Warszawy. Jednak mają się one rozwijać nie w opozycji do sąsiednich regionów – przez wypłukiwanie ich zasobów, lecz dzięki synergii z pobudzonymi do wzrostu ośrodkami regionalnymi.

### WOJEWÓDZTWA A INNE SZCZEBLE PODZIAŁU

Zasadniczy podział terytorialny państwa wymaga reformy na wszystkich szczeblach. Sprawą otwartą jest także pożądana liczba tych szczebli. Zasadne jest rozważanie zniesienia powiatów w obecnej postaci, jak również powołania nowego szczebla(sub)regionalnego, względnie ewolucji powiatów w takim kierunku. Konieczne jest także poszukiwanie nowych rozwiązań administracyjno-terytorialnych na poziomie gmin w miejskich obszarach funkcjonalnych. Jednak równoczesna naprawa wszystkich szczebli jest trudniejsza organizacyjnie, a być może nawet niewykonalna politycznie. Ponadto wskazana „rozwojowa” potrzeba zmiany układu województw jest nagląca; jej spełnienie nie powinno czekać na ewentualną większą reformę. Dlatego niniejsza koncepcja dotyczy jedynie poziomu województw. Siatkę powiatów przyjmuje się za daną i w oparciu o nią proponuje zmiany granic. Jedynie w nielicznych, szczególnie uzasadnionych przypadkach zostają wskazane pożądane korekty pogranicznych powiatów. W trakcie reformy szczegółowe przebiegi nowych granic mogą podlegać pogłębianym studiom, dlatego koncepcyjne zasięgi województw należy traktować orientacyjnie.

### POWŚCIĄGLIWOŚĆ REFORMY

Proponuje się umiarkowaną i ewolucyjną korektę podziału terytorialnego, a niecałkiem nową jego koncepcję. Punktem wyjścia jest obecny podział na województwa. Zakłada się, iż wielkość i struktura wewnętrzna przeciętnych obecnych województw jest akceptowalna. Z tego wynika, że można dążyć do przekształcenia istniejących albo powołania nowych jednostek, o ile będą one porównywalne do obecnych. Przyjmuje się też zasadę trwałości

podziału: o ile nie ma istotnych przesłanek do zmiany, przynależność danego obszaru do obecnego województwa zostaje utrzymana. Zakres – ilościowy i jakościowy – proponowanych zmian wzrasta w kolejnych wariantach.

## **ORGANIZACJA NOWYCH JEDNOSTEK**

Niniejsza koncepcja dotyczy korekty mapy województw – ich granic i ośrodków. Zakłada zatem zmiany lokalizacji organów, natomiast nie dotyczy ani zakresu ich właściwości, ani wewnętrznej organizacji. W województwach dwubiegunowych obowiązuje podział organów i urzędów szczebla wojewódzkiego między dwa ośrodki. Jednak formalne umiejscowienie siedziby jednego z organów wojewódzkich nie musi oznaczać jednoczesnego fizycznego przeniesienia całości urzędu obsługującego ten organ. Proces ten może zostać rozłożony na dłuższy okres. W przypadku nowych miast wojewódzkich zasadnicze znaczenie mają sam status i wiążące się z nim przywileje w polityce rozwoju.

## **RÓWNE TRAKTOWANIE PODOBNYCH OŚRODKÓW I REGIONÓW**

Warunkiem akceptacji społecznej układu administracyjnego jest równe traktowanie podobnych sobie struktur regionalnych. Jeśli dwa ośrodki postrzegają się wzajemnie jako konkurencyjne, ich odmienna sytuacja wzbudza poczucie niesprawiedliwości. Tym samym, jeżeli jeden z porównywalnych regionów jest wyodrębniony jako samodzielne województwo albo jedno z porównywalnych miast posiada status ośrodka wojewódzkiego, tak samo będą traktowane ich odpowiedniki.

## **KU RÓWNOWADZE WIELKOŚCIOWEJ**

Do pożądanej równowagi wielkościowej dąży się przez pomniejszenie województw największych i powiększenie mniejszych. Ponadto dopuszcza się powstanie nowych jednostek o wielkości podobnej do istniejących obecnie. Najmniejszych województw nie ogranicza się, nawet jeśli przemawiają za tym inne czynniki. Ze względów geopolitycznych nie będzie rozdrabniany układ województw wzdłuż granic wschodniej i zachodniej. Wskazane jest tu dążenie do równowagi w stosunku do jednostek szczebla regionalnego w państwach sąsiednich, zwłaszcza dużych landów niemieckich.

Dla wariantów I-III dolnym progiem wielkości jest milion mieszkańców, w nawiązaniu do zaleceń teoretycznych, a także do wielkości obecnego najmniejszego województwa (0,95 mln); natomiast dla wariantu dużych województw (IV) – 2 miliony. Górnej granicy wielkościowej nie ustala się, jednak żadna z proponowanych jednostek nie przekroczy wielkości obecnego największego województwa (5,5 mln).

## **WSPÓLNE CELE ZAMIAST ZALEŻNOŚCI FUNKCJONALNEJ**

Według ustawy województwo to wspólnota samorządowa, a nie obszar ciężenia do miejscowego ośrodka ponadregionalnego. W miarę możliwości województwa powinny współtworzyć regiony o podobnej sytuacji społeczno-gospodarczej oraz o zbliżonym potencjale, wynikającym z liczby ludności i wyposażenia instytucjonalnego. Z tego wynika dążenie do oddzielenia drugorzędnych ośrodków regionalnych od ośrodków metropolitalnych. Wspólnocie interesu danej społeczności sprzyja też jej spójność historyczno-kulturowa.

## **PRZYWRÓCENIE REGIONÓW ŚREDNIEJ WIELKOŚCI**

Korektę układu województw poprzedza analiza mniejszych regionów – o skali ziemi pośredniej między dużym województwem a małym powiatem. Są to węzłowe regiony dużych lub średnich miast albo inne obszary o własnej specyfice społeczno-gospodarczej. Do wyznaczania regionów węzłowych przyjmuje się kryterium odległościowe – zgodnie z założeniem, że dla danego obszaru najbliższy ośrodek danej klasy jest najlepszą lokalizacją dóbr publicznych (nawet jeśli dzisiaj ich nie oferuje).

W miarę możliwości rozpoznany region powinien w całości należeć do jednego województwa. W szczególności dotyczy to bliskich zapleczy dużych i średnich miast w zasięgu miejskich obszarów funkcjonalnych – o orientacyjnym promieniu 20–30 km; w tym również policentrycznych układów osadniczych o charakterze konurbacji.

## **ROZSZERZENIE USTROJU DWUBIEGUNOWEGO – NOWE OŚRODKI WOJEWÓDZKIE**

Ustrój dwubiegunowy rozszerza się możliwie na wszystkie województwa. Nie dotyczy to tylko niewielkich powierzchniowo jednostek, w których brak ośrodków konkurencyjnych. Co do ogólnej zasady, miastami wojewódzkimi zostają samodzielne duże miasta, liczące powyżej 100 tys. ludności. W drugiej kolejności do tejże rangi podnosi się wybrane miasta średnie o dużym znaczeniu historyczno-kulturowym, zwłaszcza w województwach o złożonej strukturze historycznej, albo gdy takie rozwiązanie zwiększy społeczną akceptację kształtu województwa.

Szczególnym przypadkiem – rozszerzeniem idei modelu dwubiegunowego – jest przyznanie specjalnego statusu ośrodka wojewódzkiego trzeciemu miastu w województwie. Dotyczy to tylko największych województw o większej liczbie samodzielnych miast porównywalnych z obecnymi wojewódzkimi. Taki „dodatkowy” ośrodek wojewódzki wprawdzie nie jest siedzibą żadnego z głównych organów, ale przysługują mu wszelkie „wojewódzkie” przywileje w polityce rozwoju, w tym „koncesja” na budowę infrastruktury usługowej o znaczeniu wojewódzkim.

## **ZESPÓŁ MIAST JAKO JEDEN OŚRODEK WOJEWÓDZKI**

Niezależnie od ustroju dwubiegunowego (dwa ośrodki wojewódzkie w jednym województwie) status pojedynczego ośrodka wojewódzkiego może uzyskać zespół dwóch miast. Najprostszym przypadkiem jest konurbacja współtworzona przez dwa miasta o podobnym znaczeniu (zapis z kreską: „Świdnica-Wałbrzych”). Rozwiązanie proponuje się zwłaszcza w dwóch przypadkach: gdy „drugie” miasto jest historycznym ośrodkiem regionalnym, który utracił znaczenie na rzecz większego sąsiada; gdy konurbacja położona jest na granicy historycznej, a „drugie” miasto reprezentuje sąsiedni region.

Podobny charakter ma propozycja, by dwa samodzielne miasta – nietworzące konurbacji, ale położone stosunkowo blisko siebie i posiadające sprawne powiązanie komunikacyjne – pełniły wspólnie funkcję jednego ośrodka wojewódzkiego (zapis ze spójnikiem: „Koszalin i Słupsk”). Takie rozwiązanie jest zasadne zwłaszcza w przypadku, kiedy miasta postrzegane są jako wzajemnie konkurencyjne, a wyróżnienie tylko jednego z nich wzbudziłoby niezadowolenie społeczne.

## **NOWE BIEGUNY WZROSTU W OBSZARACH KRYZYSOWYCH I PERYFERYJNYCH**

Wskazanie niektórych miast jako nowych ośrodków wojewódzkich jest celowym zabiegiem planistycznym. Nie tyle wynika z obecnego potencjału, co zmierza do podniesienia ich znaczenia. W obszarach o niedorozwiniętej sieci osadniczej celem jest stworzenie nowych dużych miast z obecnych średnich. Wyzwanie to miewa wymiar geopolityczny, zważywszy że w środkowo-wschodniej części kraju pierwszym dużym miastem od strony granicy z Białorusią jest Warszawa. Również w regionach przechodzących kryzys demograficzny, społeczny, gospodarczy – ustanowienie nowego ośrodka wojewódzkiego, względnie także wyodrębnienie województwa, ma na celu uruchomienie regionalnego biegunu wzrostu.

## **ZACHOWANIE SPÓJNOŚCI HISTORYCZNO-KULTUROWEJ**

Przy tworzeniu nowych jednostek i modyfikacji istniejących dąży się do zachowania specyfiki społeczno-kulturowej. Powiązanie wyraźnie odmiennych obszarów dopuszcza się tylko w przypadku skupień osadniczych ponad historyczną granicą (np. konurbacja śląsko-dąbrowska). Rubieże kulturowe różnicujące przestrzeń kraju to przede wszystkim granice państwowe z okresu 1815-1914 oraz zasięg ziem zachodnich, na których dokonała się powojenna wymiana ludności. Ponadto dąży się do zachowania w jednym województwie zwartych obszarów zamieszkałych przez grupy o tożsamości kulturowej odmiennej od (ogólno)polskiej, w tym mniejszości narodowe. Są to zwłaszcza Białorusini, Kaszubi i Ślązacy.

Nowe granice województw w miarę możliwości nawiązują do dawnych granic politycznych bądź administracyjnych. W szczególności przywracane jest dziedzictwo terytorialne I Rzeczypospolitej, z uwzględnieniem jej granic zewnętrznych i wewnętrznych. W drugiej kolejności bierze się pod uwagę granice państwowe i administracyjne z późniejszych okresów. Ponadto – jako argument posiłkowy – współczesne diecezje Kościoła katolickiego, często dość trafnie nawiązujące do struktury historyczno-kulturowej kraju.

## **UPORZĄDKOWANIE NAZEWNICTWA WOJEWÓDZTW**

W przypadku obecnych województw utrzymuje się ich nazwy, o ile odpowiadają one strukturze województwa. Jeśli województwo zostaje powiększone o sąsiedni region, proponuje się zmianę bądź rozszerzenie nazwy w celu dowartościowania nowej części jednostki. Nazwy tworzy się w pierwszej kolejności od krain historycznych, względnie od historycznych ośrodków regionalnych, o ile takie występują w miejscowej tradycji nazewniczej. Celem stosowania nazwy historycznej jest zawsze odwołanie do tożsamości kulturowej, a niekiedy również – wizerunkowe podniesienie znaczenia historycznej stolicy regionu względem jego współczesnego centrum funkcjonalnego. Przy braku odpowiednich określeń historycznych stosuje się nazwę od współczesnych ośrodków wojewódzkich. Dwie nazwy alternatywne proponuje się w przypadkach dyskusyjnych, względnie wrażliwych społecznie.

W przypadku województw o złożonej strukturze historycznej dąży się do ujęcia w nazwie dwu głównych części składowych. Uwzględnienie wszystkich ziem wymagałoby stosowania wielokrotnie złożonych nazw, co nie jest wskazane z powodów brzmienia i użyteczności. Nie wprowadza się zatem nazw dłuższych niż dwuczłonowe. Już taka nazwa sugeruje zróżnicowanie wewnętrzne, a tym samym – możliwą obecność kolejnych mniejszych członów regionalnych. W nazwach dwuczłonowych jako pierwszy umieszczany jest człon o mniejszej liczbie sylab, a przy równej liczbie obowiązuje kolejność alfabetyczna.

## SPRZECZNOŚĆ ZASAD I WAŻENIE PRZESŁANEK

Opisane powyżej założenia prowadzą niekiedy do sprzecznych rozwiązań. Ostateczny wynik uzgadnia się w drodze ważenia przesłanek. Uzasadnienie wybranych rozwiązań podane jest przy omówieniu wyników. W niektórych przypadkach dyskusyjnych zaproponowane są odmienne rozstrzygnięcia, zależnie od wariantu.

## CZTERY WARIANTY ALBO ETAPY REFORMY

Proponuje się cztery warianty przemiany obecnego układu województw. Można je traktować również jako etapy zmian ewolucyjnych. Wariant pierwszy wychodzi od obecnego układu województw, zaś dwa kolejne odpowiednio od poprzedniego. Wariant czwarty, który jako jedyny zakłada zmniejszenie liczby województw, czerpie z rozwiązań proponowanych w trzech poprzednich etapach. Ewentualne wprowadzenie tego wariantu powinno być poprzedzone okresem przejściowym – obowiązywania dowolnego z wariantów wcześniejszych.

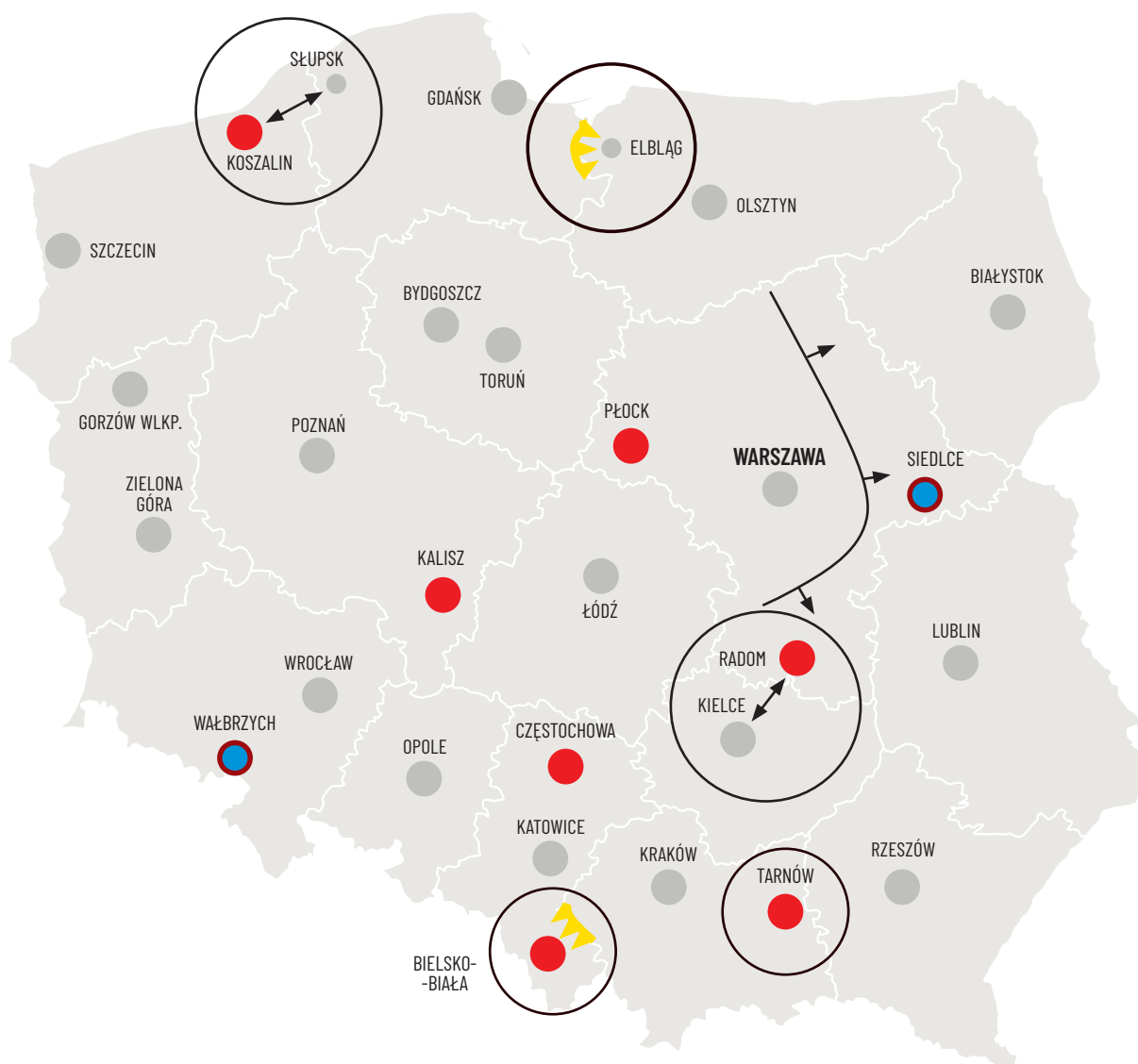
**Wariant I „minimalny”** to powściągliwa korekta obecnego stanu rzeczy. Nie powstają w nim nowe jednostki. Dochodzi przede wszystkim do ograniczenia rozległości największego województwa – mazowieckiego. Ponadto w wybranych miejscach następuje korekta granic, tak że zostają przywrócone całości regionów, a co najmniej obszarów funkcjonalnych dużych miast. Jednocześnie powiększeniu ulegają najmniejsze województwa. Status ośrodka wojewódzkiego otrzymują jedynie miasta najbardziej wyróżniające się w sieci osadniczej kraju.

**Wariant II „umiarkowany”** przewiduje uzupełnienie układu o brakujące województwa – w świetle standardów obecnego podziału. Powstają wszystkie potencjalne jednostki, które wielkością oraz spójnością osadniczą i historyczno-kulturową nie odbiegają od obecnych województw. Rozszerzony zostaje ustrój dwubiegunowy. Status wojewódzki uzyskują również wybrane miasta o mniejszym znaczeniu w sieci osadniczej, jednak wyróżniające się odosobnieniem od większych ośrodków albo historyczną tradycją ośrodka regionalnego.

**Wariant III „równoważący”** to dalej idące ograniczenie województw ośrodków metropolitalnych. Do wieloośrodkowych województw „pozametropolitalnych” przyporządkowuje się również wybrane regiony miast średnich. Silnie policentryczną strukturą cechują się proponowane nowe województwa. Natomiast największe ośrodki metropolitalne tworzą ograniczone powierzchniowo jednostki monocentryczne.

**Wariant IV „makroregionalny”** stanowi powrót do koncepcji dużych województw, opartych o wielkoskalowe układy osadnicze, w szczególności ośrodki metropolitalne. Jednak te największe miasta – w celu utrzymania równowagi sił – pozbawione są wojewódzkich funkcji administracyjnych. Siedzibami organów zostają inne duże oraz wybrane średnie miasta, przy zachowaniu zasady dwubiegunowości.

## KOREKTA UKŁADU WOJEWÓDZTW - PROGRAM MINIMUM



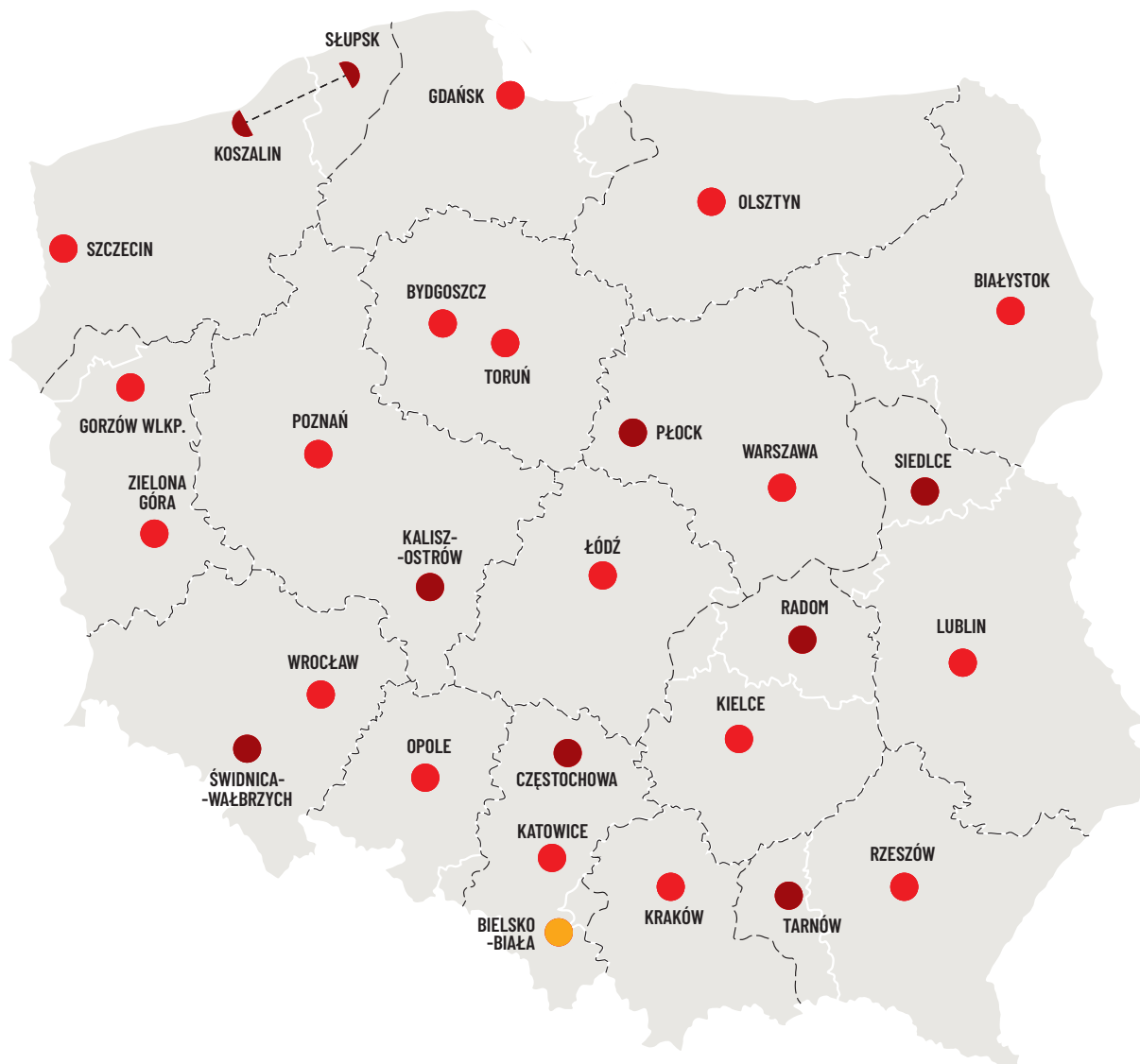
Korekta układu województw – program minimum:

- podział województwa mazowieckiego (odchodzą regiony wschodnie);
- usunięcie granic rozcinających obszary funkcjonalne dużych miast (Bielsko-Biała, Elbląg);
- przywrócenie regionów dużych miast (Bielsko-Biała, Elbląg, Tarnów)
- przywrócenie dwubiegunowych układów regionalnych (Pomorze Środkowe, aglomeracja staropolska);
- nadanie statusu ośrodka wojewódzkiego:
  - miasta porównywalne z obecnymi wojewódzkimi (Bielsko-Biała, Częstochowa, Kalisz, Koszalin, Płock, Radom, Tarnów),
  - biegun wzrostu w dużym regionie o długotrwałym kryzysie społeczno-gospodarczym (Wałbrzych),
  - uzupełnienie sieci osadniczej na wschodzie kraju (Siedlce).

Źródło: opracowanie własne

## 2.2. NOWE WOJEWÓDZTWA W CZTERECH ODSŁONACH

### WARIANT I MINIMALNY



Źródło: Opracowanie własne



| WOJEWÓDZTWO                            | OŚRODKI<br>WOJEWÓDZKIE                   | LUDNOŚĆ<br>(MLN), 2021 |
|--|--|------------------------|
| śląsko-małopolskie                     | Bielsko-Biała<br>Częstochowa<br>Katowice | 4,4                    |
| mazowieckie                            | Płock<br>Warszawa                        | 4,4                    |
| wielkopolskie                          | Kalisz-Ostrów Wlkp.<br>Poznań            | 3,5                    |
| dolnośląskie                           | Świdnica-Wałbrzych<br>Wrocław            | 2,9                    |
| małopolskie                            | Kraków                                   | 2,7                    |
| przemysko-tarnowskie<br>(podkarpackie) | Rzeszów<br>Tarnów                        | 2,6                    |
| lubelsko-podlaskie                     | Lublin<br>Siedlce                        | 2,4                    |
| łódzkie                                | Łódź                                     | 2,3                    |
| pomorskie                              | Gdańsk                                   | 2,3                    |
| kujawsko-pomorskie                     | Bydgoszcz<br>Toruń                       | 2,0                    |
| sandomierskie<br>(staropolskie)        | Kielce<br>Radom                          | 1,8                    |
| zachodniopomorskie                     | Koszalin i Słupsk<br>Szczecin            | 1,8                    |
| podlasko-mazowieckie                   | Białystok                                | 1,36                   |
| warmińsko-mazurskie                    | Olsztyn                                  | 1,21                   |
| opolskie                               | Opole                                    | 1,05                   |
| śląsko-lubuskie                        | Gorzów<br>Zielona Góra                   | 1,05                   |

W pierwszym etapie utrzymana zostaje obecna liczba województw. Największe zmiany mają miejsce w rejonie województwa mazowieckiego. Około połowy jego terytorium ulega przemieszczeniu do województw sąsiednich. Wśród trzech powiększanych województw dwa należą obecnie do najmniejszych. Pomniejszone województwo mazowieckie współtworzą regiony Płocka i Warszawy, odcinające się od regionów wschodnich wyższym poziomem rozwoju. Jednostki powiększone kosztem mazowieckiego nawiązują do regionów historycznych. Lubelsko-podlaskie, obejmując ziemie Podlasia i Małopolski, jest bliskie XIX-wiecznej dużej guberni lubelskiej. Podlasko-mazowieckie przyjmuje granicę województwa białostockiego w II RP, ponadto XIX-wiecznej guberni i dzisiejszej diecezji łomżyńskiej.

Nowe sandomierskie (rozszerzone świętokrzyskie) północną granicą nawiązuje do dużego województwa kieleckiego z II RP i PRL, XIX-wiecznej guberni radomskiej i wcześniejszego województwa sandomierskiego, oraz dzisiejszej diecezji radomskiej. To przywrócenie historycznego i funkcjonalnego regionu aglomeracji staropolskiej. Zniesiona zostaje dysfunkcyjna granica odcinająca północne zaplecze pasma trzech miast nad Kamienną. Opcjonalnie można traktować dołączenie Opoczna z województwa łódzkiego. Położone bliżej Kielc i Radomia niż Łodzi Opoczno należy do historycznej Sandomierszczyzny, wciąż jest z nią związane także przez przynależność do diecezji radomskiej.

Donioślejsze zmiany w innych częściach kraju zmierzają do odtworzenia regionów dużych bądź średnich miast. Proponowane jest nietypowe rozwiązanie, polegające nie na przyłączeniu zaplecza danego ośrodka z sąsiedniego województwa, lecz na przeniesieniu tam samego ośrodka regionalnego. W dwóch przypadkach jest to podyktowane faktem, iż obecnie właśnie w sąsiednim województwie rozciąga się większość danego regionu; przeniesienie głównego miasta jest zatem mniejszą ingerencją. W dwóch – zabieg zmierza do zwiększenia równowagi wielkościowej województw. Ponadto taki kierunek zmian uzasadniają względy społeczne: korekty oczekują raczej zdegradowane duże miasta, a niekoniecznie ich zaplecza, zintegrowane z obecnymi województwami.

Potencjalny obszar ciążenia Tarnowa jest mocniej ograniczony od zachodu, ze względu na sąsiedztwo metropolitalnego Krakowa oraz bliskość historycznej granicy na Wiśle. Natomiast na wschodzie – rozleglejsze okręgi Dębicy i Mielca leżą już w województwie podkarpackim. Przeniesienie Tarnowa do podkarpackiego zwiększa równowagę układu, pomniejszając województwo małopolskie, obecnie 4. co do wielkości w kraju. Wraz z Tarnowem do podkarpackiego przechodzą Brzesko i Gorlice. W przypadku Gorlic jest to powrót do stanu sprzed roku 1975, w zgodzie też z obecną przynależnością do diecezji rzeszowskiej. Zniesiona zostaje granica rozcinająca „naftowe” pasmo osadnicze w Dołach Jasielsko-Sanockich. Jakkolwiek układ ten jest oddzielony orograficznie od Kotliny Sądeckiej, odcięcie Gorlic od Nowego Sącza jest wadą proponowanego rozwiązania.

Drugim z przypadków jest Elbląg. Obecnie większość jego regionu, zwanego Powiślem, znajduje się w województwie pomorskim. Sam Elbląg trafił do warmińsko-mazurskiego wbrew wyraźnie artykułowanej woli mieszkańców. Dodatkowym czynnikiem przeniesienia Elbląga do województwa pomorskiego jest znacznie mniejsza odległość od Trójmiasta niż od Olsztyna. Jest to zresztą powrót do granicy województw sprzed roku 1975. Korzyścią jest też ujęcie w jednym województwie całego wrażliwego obszaru Żuław. Wadą – pomniejszenie województwa warmińsko-mazurskiego.

Analogiczny ruch proponowany jest po drugiej stronie województwa pomorskiego, gdzie do sąsiedniego zachodniopomorskiego przechodzi Słupsk. Jest to przywrócenie funkcjonalnego i historycznego regionu Pomorza Środkowego. Ponadto w wymiarze osadniczym – duopolu tworzonego przez Słupsk z Koszalinem. Tym samym zniesiona jest granica odcinająca od Słupska pobliskie Sławno. Nowe zasięgi województw nawiązują do historycznej granicy między Pomorzem Gdańskim a Szczecińskim. Dlatego do Pomorza Środkowego wraca również zachodnia część obecnego powiatu bytowskiego – dawny powiat miasteczki. Natomiast w pomorskim zostają Bytów i Lębork, tak by zachować w jednym województwie całość Kaszub.

Podobny, acz mniejszej skali przypadek przeniesienia ośrodka do województwa, w którym znajduje się jego zaplecze, przedstawia Racibórz. Od wschodu ograniczony bliskością konurbacji Rybnika, na zachodzie przyciąga powiaty głubczycki i kędzierzyński. Przyłączenie Raciborza do Opolszczyzny odtwarza układ sprzed roku 1975, zachowany w granicach diecezji opolskiej. Korzystnemu powiększeniu ulega najmniejsze województwo, wciąż tracące ludność.

Pozostałe proponowane zmiany mają charakter miejscowych korekt obejmujących pojedyncze powiaty. Celem jest nadal przywrócenie całości regionów dużych miast. Do śląskiego przechodzi powiat oświęcimski, stanowiący zaplecze Bielska-Białej. Myślibórz w zapleczu Gorzowa – do lubuskiego. Miasto to należało do województwa gorzowskiego po roku 1975. Zmiana przyczynia się również do powiększenia województwa, które i tak staje się teraz najmniejszym ludnościowo. Nie zmieniają granic województwa dolnośląskie, kujawsko-pomorskie i wielkopolskie.

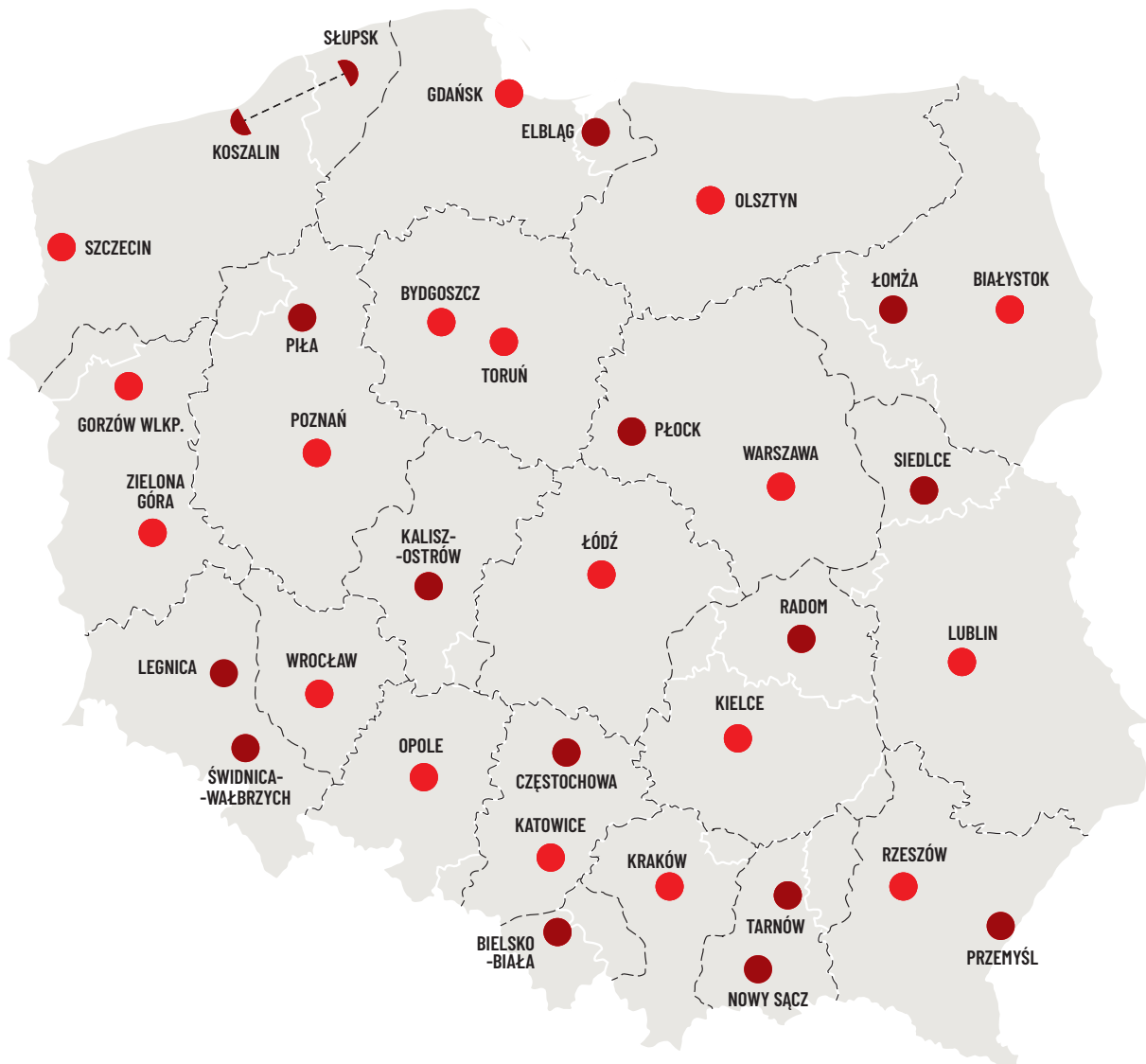
W wariantcie I nowymi miastami wojewódzkimi zostają tylko ośrodki wskazane w programie minimum. Jako porównywalne z obecnymi mniejszymi ośrodkami wojewódzkimi funkcje „drugich” biegunów podejmują: Częstochowa, Kalisz, Koszalin, Płock, Radom, Tarnów i Wałbrzych. Koszalin otrzymuje status wojewódzki wspólnie z bliźniaczym Słupskiem – na zasadzie wspólnego pełnienia funkcji przez dwa samodzielne miasta. Rozwiązanie takie uzasadniają względy społeczne: miasta postrzegane są jako konkurencyjne. Podobny charakter ma wskazanie na ośrodki wojewódzkie miast współtworzących konurbacje. Z Wałbrzychem zespół stanowi Świdnica, historyczna stolica księstwa, posiadająca też bardziej centralne położenie w regionie. Z Kaliszem – Ostrów Wielkopolski. Tu dodatkowo waży fakt, iż miasta te leżą po przeciwnych stronach kordonu zaborczego, odzwierciedlając historyczno-kulturową złożoność regionu.

W dwubiegunowym ustroju województw nie mieści się Bielsko-Biała, pozostając trzecim największym samodzielnym miastem w województwie. Tymczasem w ujęciu funkcjonalnego obszaru miejskiego to Bielsko-Biała jest obecnie największym w kraju ośrodkiem pozbawionym statusu wojewódzkiego. Dlatego w województwie od teraz śląsko-małopolskim – i od teraz najludniejszym – proponuje się przyznanie statusu wojewódzkiego trzem miastom. Przy czym Bielsko-Biała otrzymuje tę rangę w znaczeniu ustalenia planistycznego, obowiązującego w polityce rozwoju, a nie jako siedziba organów wojewódzkich.

Ponadto na ścianie wschodniej status wojewódzki uzyskuje jedno miasto średnie – Siedlce. Celem jest uzupełnienie krajowej sieci osadniczej i stworzenie nowego dużego ośrodka pomiędzy Warszawą a wschodnią granicą państwa, co ma też wymiar geopolityczny. Z kolei zamysłem planistycznym podniesienia rangi depresyjnego Wałbrzycha jest pobudzenie rozwoju regionu podsudeckiego, który mimo niewątpliwych walorów przyrodniczych i kulturowych wyróżnia się nasileniem problemów społeczno-gospodarczych. W ten sposób wariant I przewiduje osiem nowych ośrodków wojewódzkich – czyli ogółem 26.

Wprowadzone zostają nowe nazwy dwuczłonowe, lepiej oddające złożoną strukturę województw. Powiększone województwa na wschodzie to teraz lubelsko-podlaskie i podlasko-mazowieckie. Nowy człon w nazwie śląsko-małopolskiego czyni zadość staraniom podejmowanym od dawna przez regionalistów z małopolskiej połowy województwa. Podobnie miano śląsko-lubuskiego oddaje tożsamość południowej części województwa z samą Zieloną Górą. Sandomierskie to nazwa pochodząca od historycznego ośrodka regionu kielecko-radomskiego. Równie neutralna jest alternatywa używana w debacie publicznej: staropolskie – nawiązująca do aglomeracji staropolskiej i Zagłębia Staropolskiego. Neutralna i akceptowana społecznie jest również nazwa: podkarpackie. Jest ona jednak krytykowana przez geografów jako niewłaściwa na gruncie geografii fizycznej, z której ją zaczerpnięto. Możliwością lepiej oddającą złożoność terytorium województwa jest nazwa: przemysko-tarnowskie. Członki odpowiadają Ziemi Przemyskiej w dawnej Rusi Czerwonej, obejmującej również Rzeszów, oraz ściślejszą Małopolsce z Tarnowem. Pominięty w nazwie Rzeszów nie potrzebuje wzmocnienia wizerunkowego, posiadając zdecydowaną przewagę funkcjonalną i zachowując centralne położenie w województwie.

## WARIANT II UMIARKOWANY



Źródło: Opracowanie własne

| WOJEWÓDZTWO                     | OŚRODKI<br>WOJEWÓDZKIE        | LUDNOŚĆ<br>(MLN), 2021 |
|---------------------------------|-------------------------------|------------------------|
| mazowieckie                     | Płock<br>Warszawa             | 4,4                    |
| śląsko-małopolskie              | Częstochowa<br>Katowice       | 3,6                    |
| wielkopolskie                   | Piła<br>Poznań                | 2,5                    |
| lubelsko-podlaskie              | Lublin<br>Siedlce             | 2,4                    |
| łódzkie                         | Łódź                          | 2,3                    |
| pomorskie                       | Elbląg<br>Gdańsk              | 2,3                    |
| krakowskie                      | Kraków                        | 2,1                    |
| kujawsko-pomorskie              | Bydgoszcz<br>Toruń            | 2,0                    |
| sandomierskie<br>(staropolskie) | Kielce<br>Radom               | 1,9                    |
| zachodniopomorskie              | Koszalin i Słupsk<br>Szczecin | 1,7                    |
| przemyskie<br>(podkarpackie)    | Przemyśl<br>Rzeszów           | 1,7                    |
| dolnośląskie                    | Legnica<br>Świdnica-Wałbrzych | 1,5                    |
| wrocławskie                     | Wrocław                       | 1,36                   |
| podlasko-mazowieckie            | Białystok<br>Łomża            | 1,35                   |
| sądecko-tarnowskie              | Nowy Sącz<br>Tarnów           | 1,25                   |
| warmińsko-mazurskie             | Olsztyn                       | 1,21                   |
| kaliskie                        | Kalisz-Ostrów Wlkp.           | 1,12                   |
| opolskie                        | Opole                         | 1,05                   |
| śląsko-lubuskie                 | Gorzów<br>Zielona Góra        | 1,05                   |
| cieszyńsko-krakowskie           | Bielsko-Biała                 | 1,01                   |

W II wariancie powstają cztery nowe województwa, nawiązujące do obecnego układu liczbą ludności oraz strukturą klasycznego regionu węzłowego. Województwo kaliskie to „najbardziej brakująca” jednostka w strukturze osadniczej kraju. Uzupełnia ona przestrzeń między regionami metropolitalnymi Łodzi, Poznania i Wrocławia. Powstaje z południowo-wschodniej części obecnego województwa wielkopolskiego; ponadto na południowym krańcu przejmuje powiat wierszowski z łódzkiego. Wieruszów, tworzący układ z pobliskimi Kępem i Ostrzeszowem, należał do województwa kaliskiego przed ostatnią reformą. Nowe kaliskie to połączenie dawnych małych województw kaliskiego i konińskiego. Granicę z pomniejszonym wielkopolskim uzasadniają nie tylko ciążenia odległościowe, ale też względy kulturowe. Do kaliskiego wchodzi po pierwsze wszystkie ziemie znajdujące się na wschód od dawnego kordonu zaborczego, co dotyczy okręgu Konina. Po drugie – obszar obecnej diecezji kaliskiej, co dotyczy Ostrowa z Jarocinem i Krotoszyńcem.

Drugą brakującą jednostką jest województwo sądecko-tarnowskie. Jakkolwiek luka, którą wypełnia, nie jest tak widoczna na mapie, jego waga rośnie wobec gęstości zaludnienia i dynamiki demograficznej. Województwo składa się ze wschodniej części obecnego małopolskiego, ponadto wchodzi doń Dębica i Mielec z podkarpackiego. Ten odcinek granicy wschodniej uzasadnia nie tylko bliskość geograficzna, ale i zasięg diecezji tarnowskiej. Do zasięgu diecezji nawiązuje też granica województwa na południowym zachodzie. Tu dla zachowania zwartości terytorialnej nowego krakowskiego celowa jest korekta również granic powiatów w okolicach Mszany Dolnej i Szczawnicy. Natomiast na północnym zachodzie Bochnia, ze względu na bliskość ośrodka metropolitalnego, pozostaje w województwie krakowskim. Północną granicę sądecko-tarnowskiego tradycyjnie wyznacza Wisła, co jest dziedzictwem jeszcze z okresu zaborów.

Z punktu widzenia sieci osadniczej mniej oczywistym wydaje się powołanie województwa dolnośląskiego bez regionu Wrocławia. Główne miasta nowej jednostki – Legnica i Wałbrzych – leżą stosunkowo blisko tego ośrodka metropolitalnego. Ich oddzielenie uzasadnia jednak wielkość zaplecza, które rozciąga się w kierunku przeciwnym od Wrocławia. Pod względem liczby ludności wśród obecnych 16 województw nowe dolnośląskie zajęłoby miejsce 11., dorównując zachodniopomorskiemu. Nowe województwo tworzą dawne małe województwa jeleniogórskie, legnickie i wałbrzyskie; granica nawiązuje też do obecnych podziałów diecezjalnych.

Czwarta nowa jednostka to region Bielska-Białej, obecnie największego funkcjonalnego obszaru miejskiego pozbawionego samodzielności wojewódzkiej. Niedogodnością jest zawężenie regionu przez sąsiedztwo Krakowa oraz konurbacji rybnickiej i śląsko-dąbrowskiej. Z drugiej strony powołanie tego najmniejszego województwa podnosi równowagę układu, gdyż jest niezbędne do ograniczenia wielkich województw wymienionych ośrodków metropolitalnych.

Region jest dwoisty kulturowo, podobnie jak sama Bielsko-Biała, leżąca na granicy Śląska Cieszyńskiego i województwa krakowskiego z okresu I Rzeczypospolitej. Proponowane województwo cieszyńsko-krakowskie powstaje przede wszystkim z południowej części obecnego śląskiego. Od tej strony podział jest jednoznaczny – odpowiada dawnej granicy między Śląskiem „pruskim” a monarchią Habsburgów. Od strony wschodniej rozgraniczenie od nowego województwa krakowskiego proponowane jest według zasady odległości. W ten sposób do cieszyńsko-krakowskiego wchodzi powiaty oświęcimski, suski i wadowicki. Jest to odtworzenie dawnego województwa bielskiego. Jednak ze względu na bliskość Krakowa celowa jest korekta granicy powiatów w rejonie Kalwarii Zebrzydowskiej. Każdy przebieg granicy województw w paśmie osadniczym między Bielsko-Białą a Krakowem jest problematyczny. Nie jest to jednak przesłanka przeciwko zmianom, zważywszy że granica ta istnieje również obecnie, co gorsza rozcinając bliskie zaplecze Bielska-Białej.

Flankowane nowymi jednostkami Bielska-Białej oraz Nowego Sącza i Tarnowa, pomniejszone województwo krakowskie posiada osobliwy kształt – składa się z dwu szerszych części połączonych węższym korytarzem. Uzasadnia go jednak układ sieci komunikacyjnej, warunkowany przebiegiem pasm górskich.

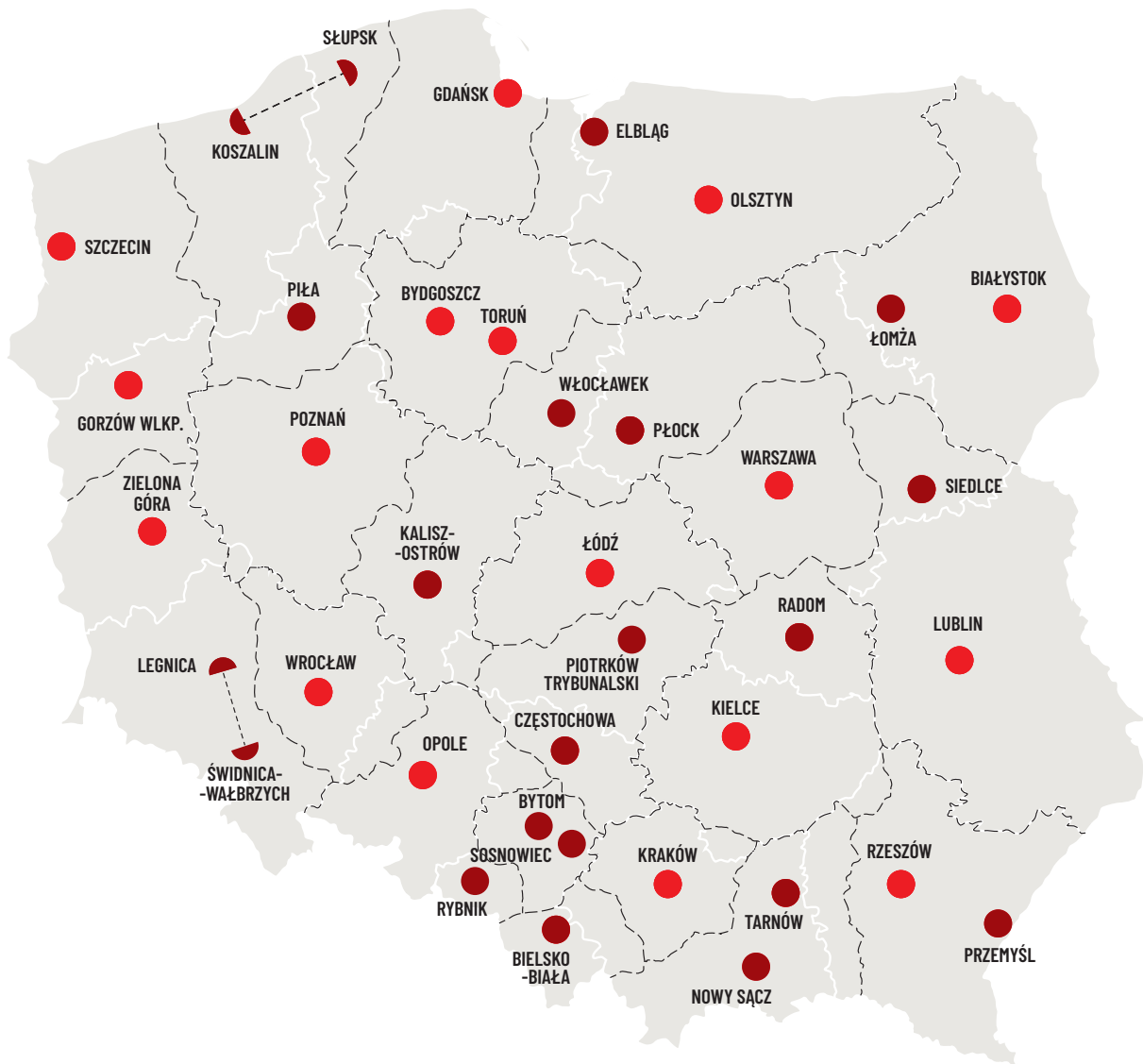
Kolejne zmiany granic dotyczą przywrócenia jedności zespołów osadniczych lub regionów węzłowych. Pierwszy z nich to konurbacja Sandomierza i Tarnobrzega. Ich rozdzielenie ma wprawdzie uzasadnienie historyczne w dawnej granicy zaborów. Jednak rozwój Tarnobrzega przypada głównie na okres małego województwa po roku 1975, obejmującego ziemie po obu stronach tejże granicy. Tak samo po obu stronach Wisły rozciąga się zagłębienie siarkowe – istotny czynnik wzrostu oraz tożsamości Tarnobrzega. Sandomierz i Tarnobrzeg pozostają ze sobą związane w skali funkcjonalnego obszaru miejskiego, zaś ich częściowe zaplecza znajdują się po obu stronach Wisły. Wadą przeniesienia Tarnobrzega do województwa sandomierskiego jest oddzielenie go od Stalowej Woli, drugiego głównego ośrodka miejscowego „czwórmiasta”. Jednak alternatywne przejście Sandomierza do podkarpackiego należy odrzucić, gdyż jako historyczna stolica pozostaje on nośnikiem tożsamości dla regionu kielecko-radomskiego po zachodniej stronie Wisły. Proponowane rozwiązanie jednoczy zatem ściślejszą konurbację kosztem rozdzielenia odleglejszych, względnie samodzielnych ośrodków Stalowej Woli i Tarnobrzega. Powiększone województwo sandomierskie oddaje pomniejszonemu krakowskiemu Kazimierzę Wielką, ciężącą do niedalekiego ośrodka metropolitalnego. Z kolei do pomniejszonego wielkopolskiego przechodzi wielkopolski Wałcz – mimo obecnej granicy województw związany z pobliską Piłą.

W wariantcie II zostaje szerzej zastosowany ustrój dwubiegunowy. Jako duże miasto, choć o niewielkim zapleczu, do stawki ośrodków wojewódzkich dołącza Elbląg. Ponadto status ten otrzymują wybrane mniejsze miasta, wyróżniające się jednak korzystnym położeniem w krajowej sieci osadniczej albo tradycją historycznego ośrodka regionalnego. W dolnośląskim obok zespołu Świdnicy i Wałbrzycha miastem wojewódzkim staje się Legnica, ciesząca się tradycją ośrodka administracji regionalnej jeszcze z XIX wieku. W sądecko-tarnowskim – Nowy Sącz, który wielkością funkcjonalnego obszaru miejskiego nie ustępuje miastom stutysięcznym. Jest ponadto historycznym ośrodkiem Ziemi Sądeckiej. W sąsiednim województwie – Przemyśl to dawna stolica regionu, wciąż postrzegana jako konkurencyjny ośrodek względem Rzeszowa.

Podwyższenie rangi Łomży w podlasko-mazowieckim oraz Piły w wielkopolskim zmierza do uzupełnienia sieci osadniczej w największych obszarach, gdzie brak większych miast. Celem jest pobudzenie ich wzrostu do takiego poziomu. Łomża wykazuje się długą tradycją ośrodka administracji regionalnej oraz stanowi główne miasto mazowieckiej części województwa. Nie proponuje się ustroju dwubiegunowego jedynie w najmniejszych ludnościowo województwach – cieszyńsko-krakowskim i kaliskim (zespół Kalisz-Ostrów to jeden ośrodek). Z kolei brak alternatyw prowadzi do pozostawienia jako monocentrycznych jednostek Krakowa, Łodzi i Wrocławia. W stosunku do wariantu I ustanawia się siedem nowych ośrodków wojewódzkich, co daje ogólną ich liczbę 33.

Przywróceniu równowagi wizerunkowej i zwiększeniu poczucia tożsamości w województwach służy też nazewnictwo. „Przemyskie” zamiast „podkarpackiego” konsekwentnie podnosi znaczenie zdegradowanego historycznego ośrodka regionalnego względem Rzeszowa, niezagrożonego w swojej przewadze funkcjonalnej. „Cieszyńsko-krakowskie” to nazwa oddająca dwoistość kulturową województwa. Z jednej strony docenia odrębność Śląska Cieszyńskiego; z drugiej – dla wschodniej połowy województwa – uwzględnia poczucie przynależności kulturowej do regionu krakowskiego. Kraków pozostaje wprawdzie ośrodkiem województwa sąsiedniego, jednak taki zabieg nazewniczy bywa stosowany. Wszakże nadodrzański Lubusz leży za granicą nie tylko województwa, ale i państwa. Podobnie województwo krakowskie w XIX-wiecznym Królestwie Polskim nie obejmowało Wolnego Miasta Krakowa.

## WARIANT III RÓWNOWAŻĄCY



Źródło: Opracowanie własne



| WOJEWÓDZTWO                                   | OŚRODKI WOJEWÓDZKIE                          | LUDNOŚĆ<br>(MLN), 2021 |
|---|--|------------------------|
| warszawskie                                   | Warszawa                                     | 3,7                    |
| śląsko-dąbrowskie                             | Bytom<br>Sosnowiec                           | 2,4                    |
| lubelsko-podlaskie                            | Lublin<br>Siedlce                            | 2,4                    |
| wielkopolskie                                 | Poznań                                       | 2,2                    |
| dolnośląskie                                  | Legnica i Świdnica-Wałbrzych<br>Zielona Góra | 2,1                    |
| pomorskie                                     | Gdańsk                                       | 2,0                    |
| krakowskie                                    | Kraków                                       | 1,9                    |
| sandomierskie<br>(staropolskie)               | Kielce<br>Radom                              | 1,8                    |
| kujawsko-pomorskie                            | Bydgoszcz<br>Toruń                           | 1,7                    |
| południowomałopolskie                         | Nowy Sącz<br>Tarnów                          | 1,6                    |
| przemyskie<br>(podkarpackie)                  | Przemyśl<br>Rzeszów                          | 1,6                    |
| łódzkie                                       | Łódź   | 1,6                    |
| malborsko-mazurskie<br>(elbląsko-olsztyńskie) | Elbląg<br>Olsztyn                            | 1,5                    |
| górnośląskie                                  | Opole<br>Racibórz-Rybnik                     | 1,5                    |
| wrocławskie                                   | Wrocław                                      | 1,48                   |
| lubusko-pomorskie<br>(gorzowsko-szczecińskie) | Gorzów<br>Szczecin                           | 1,45                   |
| podlasko-mazowieckie                          | Białystok<br>Łomża                           | 1,35                   |
| piotrkowsko-częstochowskie                    | Częstochowa<br>Piotrków Trybunalski          | 1,30                   |
| kujawsko-mazowieckie                          | Płock<br>Włocławek                           | 1,16                   |
| kaliskie                                      | Kalisz-Ostrów Wlkp.                          | 1,12                   |
| krajeńsko-pomorskie                           | Koszalin i Słupsk<br>Piła                    | 1,02                   |
| cieszyńsko-krakowskie                         | Bielsko-Biała                                | 1,01                   |

W wariantcie III zachodzi dalej idące ograniczenie terytorialne województw głównych ośrodków metropolitalnych. Obok nich powstają większe powierzchniowo województwa wieloośrodkowe, współtworzone przez drugorzędne miasta regionalne. Wariant liczy 22 województwa. Silnie policentryczną strukturę posiadają trzy nowe jednostki. Województwo krajeńsko-pomorskie wiąże Pomorze Środkowe z wielkopolskim regionem Piły. Połączenie takie ma tradycję w postaci dużego województwa koszalińskiego sprzed roku 1975. Obecnie regiony te jednoczy diecezja koszalińsko-kołobrzeska oraz zasięg Polskiego Radia Koszalin. Koszalińskie to jedyne z dawnych 17 województw, które nie posiada odpowiednika w dzisiejszym układzie. Stąd też usamodzielnienie Pomorza Środkowego jest jednym z częściej pojawiających się wniosków. Powiązanie z okręgiem Piły jest sposobem na utworzenie jednostki czyniącej zadość standardom wielkościowym. Prowadzi też do ograniczenia województwa Poznania jako ośrodka metropolitalnego.

Dawne województwo koszalińskie i obecna diecezja wyznaczają zachodni zasięg nowego województwa krajeńsko-pomorskiego. Na północnym wschodzie granicę z pomorskim utrzymuje się według propozycji z wariantów I-II. Poza województwem pozostają Bytów i Lębork, kulturowo związane z Kaszubami i Pomorzem Gdańskim. W odróżnieniu od dawnego koszalińskiego poza nowym województwem znajdzie się też Człuchów – ze względu na położenie w obszarze funkcjonalnym sąsiednich Chojnic. Natomiast dla większej zwartości możliwa jest tu korekta granicy powiatów. Wtedy do nowego województwa weszłoby Czarne z obecnego powiatu człuchowskiego. Jest to wprawdzie historyczne Pomorze Gdańskie, jednak dziś kulturowo to już ziemie zachodnie, odmiennie niż Chojnice. Czarne należy też do diecezji koszalińsko-kołobrzeskiej, ponadto znajduje się bliżej Szczecinka niż Człuchowa.

Trudniejsze jest ustalenie południowej granicy województwa. Mamy tu do czynienia ze sprzecznością czynników historyczno-kulturowych i funkcjonalnych. Terytorium dawnego małego województwa pilskiego, jakkolwiek obejmujące ziemie historycznej Wielkopolski, jest dwoiste kulturowo. O ile jego część południowa cieszy się tradycją przynależności do II Rzeczypospolitej, północna – stanowi nowe ziemie zachodnie. Właśnie do tego podziału nawiązuje południowa granica diecezji koszalińsko-kołobrzeskiej. Takie rozgraniczenie nowych województw byłoby jednak dysfunkcjonalne, odcinając od Piły południową część jej zaplecza. Dlatego jako region Piły do województwa krajeńsko-pomorskiego wejdą także najbliższe powiaty: czarnkowsko-trzciankowski i chodzieski.

Drugim nowym województwem jest kujawsko-mazowieckie. Współtworzą je Płock i Włocławek, odległe od siebie o zaledwie 50 km. Zmiana skutkuje ograniczeniem jednostek sąsiednich – Warszawy oraz zespołu Bydgoszczy i Torunia. Czynnikiem oddzielenia Włocławka od tego ostatniego jest również odmienność historyczno-kulturowa. Włocławek, podobnie jak Płock, w XIX wieku znajdował się w Królestwie Polskim. Proponowana granica nawiązuje także do zasięgu małego województwa włocławskiego oraz diecezji włocławskiej. Jej wadą jest zbliżenie do Torunia w rejonie Aleksandrowa Kujawskiego. Od strony południowej, czyli od województwa łódzkiego – przynależność Kutna do nowej jednostki jest zgodna z zasięgiem województwa płockiego sprzed ostatniej reformy. Zasadnicza wschodnia część nowego województwa powstaje z obecnego mazowieckiego. Na północnym wschodzie jego granica nawiązuje do zasięgu XIX-wiecznych regionów administracyjnych z siedzibą w Płocku oraz dzisiejszej diecezji płockiej. Od strony południowo-wschodniej – rozmiar nowego województwa ogranicza zaplecze regionalne Warszawy.

Trzecia nowa jednostka powstaje między okręgami metropolitalnymi Łodzi i konurbacji śląsko-dąbrowskiej. Składa się z regionów Częstochowy i Piotrkowa Trybunalskiego. Zasięg tego pierwszego odpowiada w przybliżeniu miejscowej archidiecezji, obejmując pas „jurajski” z dzisiejszego województwa śląskiego. Od strony Łodzi do obszaru ciężenia Piotrkowa wchodzi jedynie pobliskie Bełchatów i Tomaszów. Zjednoczenie Częstochowy i Piotrkowa Trybunalskiego rozwiązuje problem ich wspólnego zaplecza, dotychczas rozdzielonego granicą.

Istotnym *novum* wariantu III jest „rozszywanie” obecnego województwa lubuskiego i powiązanie jego połów w sąsiednich jednostkach. Zabieg ten zmierza do wzmocnienia województw na ścianie zachodniej, co ma znaczenie geopolityczne, zważywszy na sąsiedztwo potężnych landów Berlina, Brandenburgii i Saksonii. W innym przypadku śląsko-lubuskie i nowe zachodniopomorskie (bez Pomorza Środkowego) należałyby do najmniejszych województw w proponowanym układzie. Ponadto niniejsze rozwiązanie czyni zadość względom historyczno-kulturowym, zwracając południową część obecnego lubuskiego macierzystemu Śląskowi, zaś północną – pokrewnemu Pomorzu Szczecińskiemu.

W ten sposób śląska Zielona Góra współtworzy wielośrodkowe województwo dolnośląskie z Legnicą i Wałbrzychem. Rozważając omawiany wariant niezależnie od poprzedniego, takie województwo można traktować jako rozszerzenie jednostki Zielonej Góry na południe, kosztem obecnego regionu administracyjnego Wrocławia. W nowym województwie to Zielona Góra jest największym i najlepiej rozwiniętym miastem. Natomiast Gorzów współtworzy nowe województwo lubusko-pomorskie ze Szczecinem. Za takim powiązaniem przemawia fakt, iż dla Gorzowa Szczecin jest ośrodkiem równie bliskim (albo równie odległym) jak Zielona Góra. Przy czym ze Szczecinem wiąże go wspólne zaplecze, należące niegdyś do województwa gorzowskiego, a obecnie do zachodniopomorskiego. Istotną okolicznością jest również sąsiedztwo Berlina, mniej oczywiste w przypadku Zielonej Góry, leżącej bliżej Poznania i Wrocławia.

Idąc dalej w kierunku ograniczenia województw największych ośrodków metropolitalnych, proponuje się zmianę przynależności trzech regionów. Na północy Powiśle elbląskie – po wschodniej stronie Wisły – przechodzi z województwa pomorskiego do warmińsko-mazurskiego. Proponowane rozgraniczenie nawiązuje do zasięgów małego województwa elbląskiego oraz współczesnej diecezji elbląskiej. Nowa nazwa – malborsko-mazurskie – odwołuje się do województwa malborskiego z okresu I Rzeczypospolitej, obejmującego Powiśle elbląskie i Warmię. Powiększenie powyższego województwa pozwala zwrócić Nowe Miasto Lubawskie pomniejszonemu kujawsko-pomorskiemu. Uzasadnia to nie tylko bliskość, ale i przynależność historyczno-kulturowa powiatu: do województw chełmińskiego, pomorskiego i toruńskiego odpowiednio w I i II Rzeczypospolitej oraz Polsce Ludowej; ponadto obecnie – do diecezji toruńskiej.

Po południowej stronie kraju wzmocnienia doznaje małe województwo opolskie. Z obecnego śląskiego przechodzą do niego: konurbacja Rybnika (z zapleczem Żor na krańcu powiatu pszczyńskiego) oraz powiat lubliński (bez wschodniego krańca). W ten sposób oddzielnym województwem „metropolitalnym” staje się sama konurbacja śląsko-dąbrowska z niewielkimi przyległościami. Poza konurbacją powiększona jednostka Opola obejmuje całość polskiej części Górnego Śląska (w wąskim ujęciu, bez Śląska Cieszyńskiego). Jednocześnie Brzeg i Namysłów – miasta leżące blisko Wrocławia, historycznie na Dolnym Śląsku i w obecnej archidiecezji wrocławskiej – przechodzą do tamtejszego województwa. Powołanie województwa górnośląskiego czyni po części zadość oczekiwaniom miejscowych środowisk regionalistycznych. Natomiast postulowany niekiedy podział konurbacji śląsko-dąbrowskiej po granicy historycznej naruszałby zasadę zachowania całości funkcjonalnych obszarów miejskich. Z kolei powiązanie całej konurbacji z Opolszczyzną byłoby sprzeczne z dążeniem do równowagi wielkościowej układu, a ponadto nasiliłoby problem tożsamościowej marginalizacji Zagłębia Dąbrowskiego.

Ze wspomnianych trzech regionów najmniejsze powierzchniovo jest Podhale (z Orawą i Spiszem), które dołącza do województwa sądecko-tarnowskiego. Czynnikiem powiązania jest przynależność do historycznej Sądeckczyzny i specyfika regionu, odmienna niż metropolitalnego Krakowa. Ponadto na wschodnim krańcu województwa przechodzi do niego powiat jasielski. Przemawiają za tym bliskość Tarnowa oraz fakt, iż Jasło należy do ścisłej Małopolski, zaś Krosno (wraz z Rzeszowem) – już do dawnej Rusi Czerwonej. Wprawdzie wadą rozwiązania jest rozcięcie układu Jasła i Krosna, jednak dotychczasowy przebieg granicy w okolicy Biecza, między Jasłem a Gorlicami, jest podobnie niekorzystny. Nowy kształt województwa pozwala przydać mu bardziej neutralną nazwę: południowomałopolskie.

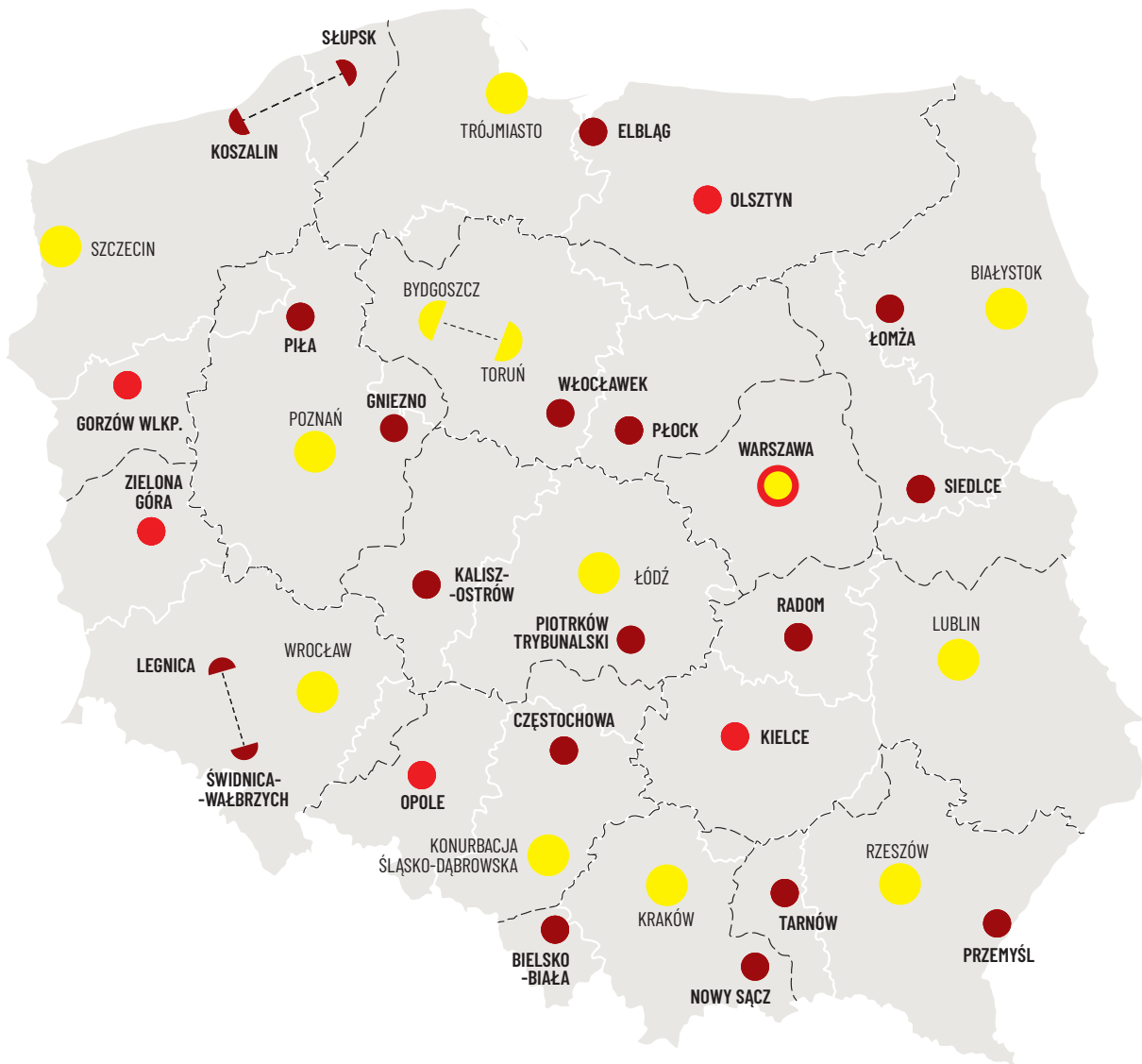
Zarówno czynnik kulturowy, jak i funkcjonalny, prowadzi do powiększenia okręgu Chojnic na południowo-zachodnim krańcu Pomorza Gdańskiego. Przejście powiatu tucholskiego do województwa pomorskiego jednoczy etnograficzny region Borów Tucholskich, stanowiący południową forpocztę Kaszub. Ponadto zniesiona zostaje granica rozcinająca zaplecze Chojnic, które wobec znacznego oddalenia od większych miast są predysponowane do roli ośrodka regionalnego. Mimo sąsiedztwa Bydgoszczy przesądzającą przesłanką nowego przebiegu granicy jest zawarcie w jednym województwie całości Kaszub.

Oba przywołane czynniki przemawiają również za zniesieniem jednej z granic rozcinających zaplecze Leszna. Z powiększonego województwa dolnośląskiego do wielkopolskiego przechodzi Wschowa (jednak nie zmienia przynależności śląska Sława). Poprawka odpowiada nie tylko ciężeniu funkcjonalnemu Wschowy, ale też jej historycznej przynależności do I Rzeczypospolitej i XIX-wiecznej prowincji poznańskiej. W podobnej bliskości Leszna leży też Góra Śląska. Tu jednak zmianie przeciwstawia się trwała granica historyczna. Góra pozostanie zatem z Wrocławiem, tak samo jak ciężący do Wrocławia wielkopolski Rawicz – z Leszmem i Poznaniem. Jest to przypadek trudnej do rozwiązania sprzeczności przesłanek historycznych i funkcjonalnych.

Wysoki stopień policentryczności nowych województw nasuwa pytanie o zastosowanie w nich ustroju dwubiegunowego. W województwie krajeńsko-pomorskim Koszalin i Słupsk zachowują rolę jednego ośrodka wojewódzkiego, mimo że mogłyby oczekiwać usamodzielnienia – odtąd jako para ośrodków wojewódzkich. Jednak drugim ośrodkiem, mimo dysproporcji wielkościowej, jest Piła. Takie rozwiązanie uwzględnia dwoistą strukturę województwa i dowartościowuje jego część wielkopolską. W silnie policentrycznym powiększonym województwie dolnośląskim funkcje wojewódzkie pełnią: Zielona Góra oraz wspólnie (jako para) Legnica i zespół Świdnica-Wałbrzych. W kujawsko-mazowieckim obok Płocka nowym ośrodkiem wojewódzkim zostaje Włocławek. W górnośląskim obok Opola – zespół Racibórz-Rybnik, współtworzony przez dawną stolicę książęcą i największe miasto miejscowej konurbacji. W niniejszym wariantcie liczba ośrodków wojewódzkich osiąga ogólną liczbę 36.

Sąsiednie województwo śląsko-dąbrowskie, ustanowione z policentrycznej konurbacji, również przyjmuje ustrój dwubiegunowy. Czyni to zadość względem historyczno-kulturowym, a ponadto zmierza do ograniczenia funkcjonalnej przewagi Katowic. W ich miejsce ośrodkami wojewódzkimi zostają dwa inne duże miasta, pilnie oczekujące rewitalizacji i podniesienia wizerunku: Bytom jako niegdyś główne miasto śląskiej części konurbacji oraz Sosnowiec – największy w Zagłębiu. Natomiast silnie monocentryczne, również ograniczone powierzchniowo, województwa o charakterze regionów metropolitalnych tworzą trzy najsilniejsze polskie miasta: Kraków, Warszawa i Wrocław. Monocentryczne struktury z nieco rozleglejszymi zapleczeniami mają województwa pozostałych głównych ośrodków metropolitalnych: Łodzi, Poznania i Trójmiasta.

## WARIANT IV MAKROREGIONALNY



Źródło: Opracowanie własne

| WOJEWÓDZTWO                          | OŚRODKI WOJEWÓDZKIE                          | OŚRODEK METROPOLITALNY (PONADREGIONALNY) (BEZ ORGANÓW WOJEWÓDZKICH) | LUDNOŚĆ (MLN), 2021 |
|--------------------------------------|--|---|---------------------|
| śląsko-częstochowskie                | Częstochowa<br>Opole                         | konurbacja śląsko-dąbrowska   | 4,7                 |
| warszawskie                          | (Warszawa)                                   | Warszawa  | 3,7                 |
| dolnośląskie                         | Legnica i Świdnica-Wałbrzych<br>Zielona Góra | Wrocław   | 3,6                 |
| cieszyńsko-krakowskie                | Bielsko-Biała<br>Nowy Sącz                   | Kraków  | 3,6                 |
| północnomazowieckie                  | Kielce<br>Radom                              | Lublin  | 3,6                 |
| mazursko-pomorskie                   | Elbląg<br>Olsztyn                            | Trójmiasto  | 3,5                 |
| środkowopolskie                      | Kalisz-Ostrów Wlkp.<br>Piotrków Trybunalski  | Łódź  | 3,3                 |
| kujawsko-mazowieckie (nadwiślańskie) | Płock<br>Włocławek                           | Bydgoszcz i Toruń   | 2,7                 |
| wielkopolskie                        | Gniezno<br>Piła                              | Poznań  | 2,7                 |
| przemysko-tarnowskie (podkarpackie)  | Przemyśl<br>Tarnów                           | Rzeszów   | 2,6                 |
| podlasko-mazowieckie                 | Łomża<br>Siedlce                             | Białystok   | 2,3                 |
| zachodniopomorskie                   | Gorzów<br>Koszalin i Słupsk                  | Szczecin  | 2,2                 |

Ostatni wariant stanowi odwrócenie procesu rozdrabniania układu zachodzącego w etapach poprzednich, jednak przy walnym wykorzystaniu wypracowanych uprzednio rozwiązań. Makroregionalne jednostki, w liczbie 12, oparte są o wielkoskalowe układy osadnicze. Ich rdzeniami są ośrodki metropolitalne, uzupełnione na ścianie wschodniej miastami o znaczeniu ponadregionalnym. Zamysłem powołania dużych województw nie jest jednak wzmocnienie metropolii kosztem ośrodków drugorzędnych. Zachowaniu wieloośrodkowych struktur służy odebranie największym miastom funkcji administracyjnych szczebla wojewódzkiego.

Wariant cechują najbardziej zrównoważone stosunki wielkościowe między województwami, co jednocześnie wprowadza realną przeciwwagę dla jednostki stołecznej. Dotychczas najludniejsze województwo warszawskie, pozostające bez zmian od wariantów II-III, spada na drugie miejsce. Największym staje się śląsko-częstochowskie, powstałe z regionów ciągnących do konurbacji na pograniczu Małopolski i Śląska. Obejmuje województwa górnośląskie i śląsko-dąbrowskie z wariantu III oraz region Częstochowy z okręgiem Radomska. Dowartościowanie regionu częstochowskiego zwiększa równowagę w stosunku do śląskiej części nowego województwa.

Trzecie co do wielkości nowe województwo dolnośląskie jest prostym połączeniem dwóch jednostek z wariantu III. Obejmuje całość Dolnego Śląska. Kolejne – cieszyńsko-krakowskie – to geometryczna suma krakowskiego z wariantu I i małego cieszyńsko-krakowskiego z wariantów II-III. Powiązanie znosi niedogodność rozcięcia pasma osadniczego między Bielsko-Białą a Krakowem. Sąsiednie województwo przemysko-tarnowskie ma pierwowzór w wariantach I, przy czym nie obejmuje Tarnobrzega (zgodnie z wariantami II-III). Województwo północnomłopolskie współtworzą Lubelszczyzna i województwo sandomierskie (staropolskie) z wariantu II.

Najmniej ludne województwo – na północnym wschodzie – powstaje przez powiększenie podlasko-mazowieckiego z wariantów II-III o region Siedlec. W ten sposób osiąga ono standard wielkościowy właściwy dla niniejszego wariantu. Druga najmniejsza jednostka to województwo zachodniopomorskie z wariantu II powiększone o region Gorzowa. Sąsiednie województwo mazursko-pomorskie to połączenie pomorskiego i warmińsko-mazurskiego z poprawką na granicy południowej.

*Novum* wariantu IV jest zjednoczenie nadwiślańskiego pasma osadniczego ciągnącego się od Płocka po Grudziądz; kolejne duże miasta są tutaj wzajemnie odległe o około 50 km. Nowa jednostka stanowi powiązanie województw kujawsko-mazowieckiego i kujawsko-pomorskiego z wariantu III, z pewnymi korektami na granicach. W szczególności do województwa wchodzi Działdowo, co nawiązuje do zasięgu II Rzeczypospolitej i współczesnej diecezji toruńskiej, ponadto małego województwa ciechanowskiego. Nazwa „kujawsko-mazowieckie” utworzona jest od dwu głównych części składowych województwa. Największym pominiętym jest człon „chełmiński”; wnikliwych regionalistów może uspokoić fakt, iż przed podarowaniem Zakonowi ziemie te stanowiły dziedzinę książąt mazowieckich. Jeśli nie, można uciec się do neutralnego zamiennika: nadwiślańskie.

Nowe województwo wielkopolskie powiela jednostkę z wariantu III z niewielkim rozszerzeniem granic na wschodzie. Mianowicie następuje odtworzenie regionu Gniezna – do województwa wchodzi powiaty mogileński i żniński (bez ich krańców wschodnich); ponadto jako dalekie zaplecze Poznania – powiat jarociński. Sąsiednie województwo środkowopolskie jednoczy regiony Kalisza i Łodzi. Za połączeniem przemawia stosunkowa bliskość głównych ośrodków, wzmocniona pośrednim pasmem osadniczym Sieradza i Zduńskiej Woli. Ponadto względy historyczno-kulturowe: do środkowopolskiego wchodzi część Wielkopolski po wschodniej stronie kordonu zaborczego. Zasadzie tej nie podlega wprawdzie okręg Ostrowa Wielkopolskiego, współtworzącego konurbację z Kaliszem; jednak jego alternatywne powiązanie z Poznaniem jest również nieoczywiste, jako że na poziomie ponadregionalnym ciąży on raczej do bliższego Wrocławia. Powiązanie Kalisza z Łodzią znajduje też tradycję w województwie z okresu II Rzeczypospolitej. W wymiarze planistycznym zmierza do wzmocnienia obu kryzysowych ośrodków: Łodzi – przez powiększenie zaplecza, oraz Kalisza z Ostrowem – przez oddzielenie od silniejszego Poznania.



W województwach utrzymuje się ustrój dwubiegunowy, przy czym status ośrodków wojewódzkich tracą największe miasta. Wyjątkowym przypadkiem jest warszawskie, w którym – ze względu na małą rozległość – brak ośrodka alternatywnego. Poza tym każde województwo – obok największego miasta – posiada dwa ośrodki wojewódzkie. Tak więc w strukturze kraju mamy: stolicę, 12 innych ośrodków metropolitalnych bądź ponadregionalnych oraz 22 ośrodki wojewódzkie.

## CZTERY WARIANTY – PORÓWNANIE STATYSTYCZNE

| WARIANT                                    | OBECNY | I<br>MINIMALNY | II<br>UMIARKOWANY | III<br>RÓWNOWAŻĄCY | IV<br>MAKROREGIONALNY |
|--|--------|----------------|-------------------|--------------------|-----------------------|
| Liczba województw                          | 16     | 16             | 20                | 22                 | 12                    |
| Województwo największe (mln)               | 5,5    | 4,4            | 4,4               | 3,7                | 4,7                   |
| Województwo najmniejsze (mln)              | 0,95   | 1,05           | 1,01              | 1,01               | 2,2                   |
| Rozpiętość: największe – najmniejsze (mln) | 4,6    | 3,4            | 3,4               | 2,7                | 2,7                   |
| Stosunek: największe / najmniejsze         | 5,8    | 4,2            | 4,4               | 3,7                | 2,3                   |
| Wartość środkowa (mln)                     | 2,1    | 2,3            | 1,7               | 1,6                | 3,4                   |
| Średnia arytmetyczna (mln)                 | 2,4    | 2,4            | 1,9               | 1,7                | 3,2                   |
| Odchylenie standardowe (mln)               | 1,3    | 1,1            | 0,9               | 0,6                | 0,8                   |
| Stosunek: odchylenie standardowe / średnia | 0,55   | 0,45           | 0,46              | 0,35               | 0,24                  |

Źródło: Opracowanie własne

Pod względem zróżnicowania wielkości województw każdy z proponowanych wariantów jest bardziej zrównoważony od układu obecnego. W wariantcie I minimalnym, który zachowuje liczbę 16 jednostek, największym ludnościowo województwem staje się śląsko-małopolskie. Ma ono o ponad milion mieszkańców mniej niż dzisiejsze mazowieckie. To ostatnie zostaje znacznie pomniejszone, zwłaszcza powierzchniowo. Natomiast dwa najmniejsze województwa ulegają powiększeniu, przekraczając dzięki temu standardowy milion ludności. W obecnym układzie pod względem liczby mieszkańców największe województwo przewyższa najmniejsze 5,8 razy, w wariantcie I – 4,2 razy. Iloraz odchylenia standardowego do wielkości średniej – miara zróżnicowania wielkości – spada z 0,55 do 0,45.

Wariant II umiarkowany, liczący 20 województw, zachowuje powyższe miary zbliżone do wariantu I. Wariant III zgodnie z nazwą równoważy układ bardziej od poprzednich. Od stawki 22 województw odcina się jedynie warszawskie, co jest nieuniknione wobec rozmiaru samej aglomeracji stołecznej. Poza tym żadna z jednostek nie przekracza 2,5 miliona ludności, nadal też żadna nie spada poniżej miliona. Największe województwo przewyższa najmniejsze 3,7 razy, zaś iloraz odchylenia standardowego do średniej wynosi 0,34.

Zdecydowanie największą równowagą cechuje się wariant IV makroregionalny, o liczbie jednostek ograniczonej do 12. Najludniejszym województwem staje się śląsko-częstochowskie, podczas gdy warszawskie spada na drugie miejsce. Oba jednak są istotnie mniejsze od obecnego mazowieckiego. Z drugiej strony wszystkie województwa przekraczają wielkość dwóch milionów ludności, a tym samym niemalże medianę obecnego układu. Stosunek skrajnych jednostek wynosi 2,3, a iloraz odchylenia standardowego do średniej – zaledwie 0,24. Oczywiście sam stopień zrównoważenia wielkościowego nie jest jedynym czynnikiem oceny „dobroci” układu.

# NIE MA NIC BARDZIEJ PRAKTYCZNEGO NIŻ DOBRA TEORIA. PIŚMIENNICTWO 3.

*Zamiast spierać się o liczbę województw oraz przebieg ich granic, należy wpierv wytoczyć wszystkie argumenty za i przeciw zasadom i kryteriom, jakim podział ten powinien odpowiadać.*

Stanisław Liszewski, 1991.

Naukowa debata nad ustrojem terytorialnym państwa nasila się w okresach przed spodziewanymi reformami. Wprowadzenie zmian albo wygasza spory, albo dodatkowo je roznieca, zależnie od oceny przyjętych rozwiązań. Po ostatniej reformie pojawia się szereg wypowiedzi krytycznych. Chojnicki i Czyż (2000) zauważają, że nowy podział nie odpowiada strukturze regionalnej kraju. Jako zarzut podnoszą brak czytelnych zasad, na których by go oparto. Heffner i Rochmińska (2000) w kontekście trudności dopasowania układów regionalnego i administracyjnego zwracają uwagę, iż w Unii Europejskiej nie ma zaleceń co do podziałów administracyjnych w państwach członkowskich – na które, jako rzekomo istniejące, próbowali powoływać się twórcy reformy. Potwierdza to Kaczmarek (2001), przedstawiając znaczne zróżnicowanie ustrojów administracyjnych państw europejskich co do liczby szczebli oraz średniej wielkości jednostek. On również piętnuje zakulisowy tryb wprowadzenia reformy. Podobnie krytyczne głosy co do racjonalności powziętych rozwiązań podnoszą Kieżun (2000) i Nelicki (2001). Wendt (2001) podważa obecny układ województw na podstawie rozpoznania ponadregionalnych skupień władzy (publicznej i prywatnej) w miastach. Lijewski (2002) wyróżnia terytorialne „anomalie” o nieuzasadnionej przynależności do nowych województw. Największe z nich to koszalińska, pilsko-krajeńska i radomska. Miszczuk (2003) daje szeroki przegląd teoretycznych koncepcji ustroju szczebla województw dla Polski. Natomiast proces wprowadzenia obecnego układu wyjaśnia – co znamienne – w oparciu o teorię gier. Wszechstronną krytykę trybu i wyniku reformy daje Habuda (2005). Stoi on na stanowisku, że podział oddający rzeczywistość przestrzeni kraju byłby oparty o co najwyżej 6-8 metropolii. Twierdzi też, że zmiany nastąpiły „ich kosztem”.

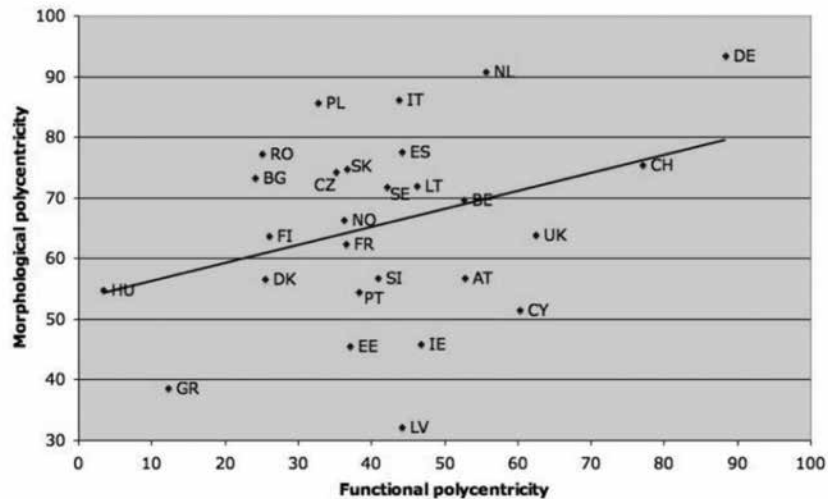
Spór o ustrój administracyjny przechodzi w szerszą dyskusję o strukturze przestrzennej kraju, zwłaszcza w kontekście narastających zróżnicowań rozwojowych. Skupienie funkcji zarządczych, w szczególności gospodarczych, w Warszawie i kilku ośrodkach metropolitalnych wykazują Lijewski (2003) i Śleszyński (2007). Bański (2007) zwraca uwagę na trudność wyboru między efektywnością – wspieraniem silnych regionów kosztem pogłębienia polaryzacji, a równością – zmniejszaniem różnic przy spowolnieniu rozwoju przodujących ośrodków. Oceniając ówczesne krajowe dokumenty planistyczne ostrzega, że „próba równoważenia rozwoju poprzez etap polaryzacji w perspektywie kilkunastu lat wydaje się zabiegiem niewykonalnym”, zaś „w koncepcjach zbyt ostrożnie artykułuje się potrzebę zmian” (Bański 2007, s 74-75). Korcelli (2005) podkreśla, iż w Polsce postulat „umiarkowanej policentrycznej koncentracji” pojawia się w dokumentach planistycznych już w 1974 roku. Postulując stosowanie szerokich miar policentryczności twierdzi, że Polska utrzymuje tylko jej pozory – w istocie dopuszczając polaryzację przede wszystkim wewnątrzregionalną. Polega ona na przechwytywaniu przez duże ośrodki funkcji pełnionych wcześniej przez średnie i małe miasta.

„Aglomeracje średniej wielkości jako bieguny wzrostu i obszary strategicznej interwencji w regionach między-metropolitalnych” przedmiotem swojego badania czyni Heffner (2009). Podkreśla on, iż „przyszła rola takich regionów nie może być formułowana tylko w relacji lub zależności od regionów metropolitalnych przez zanikające funkcje uzupełniające” (Heffner 2009, s. 16). Sokołowski (2006, 2011), rozpoznając Christallerowską centralność określającą hierarchię miast, zwraca uwagę na znaczenie czynnika administracyjnego dla rozwoju również innych funkcji. Stwierdza, że największy przyrost funkcji centralnych osiąga Warszawa, podczas gdy relatywnie tracą – średnio rzecz biorąc – nawet miasta wojewódzkie. Jednak największy ubytek centralności wśród dużych miast zanotowały Częstochowa, Elbląg, Kalisz, Koszalin, Radom i Wałbrzych, które status wojewódzki utraciły. Wśród państw europejskich Polska wyróżnia się „złą korelacją” policentryczności – z jednej strony bardzo zrównoważona sieć osadnicza, z drugiej – stosunkowo niska policentryczność funkcjonalna (Sokołowski 2006).

### POZIOM CENTRALNOŚCI MIAST POWYŻEJ 40 TYS. MIESZKAŃCÓW.



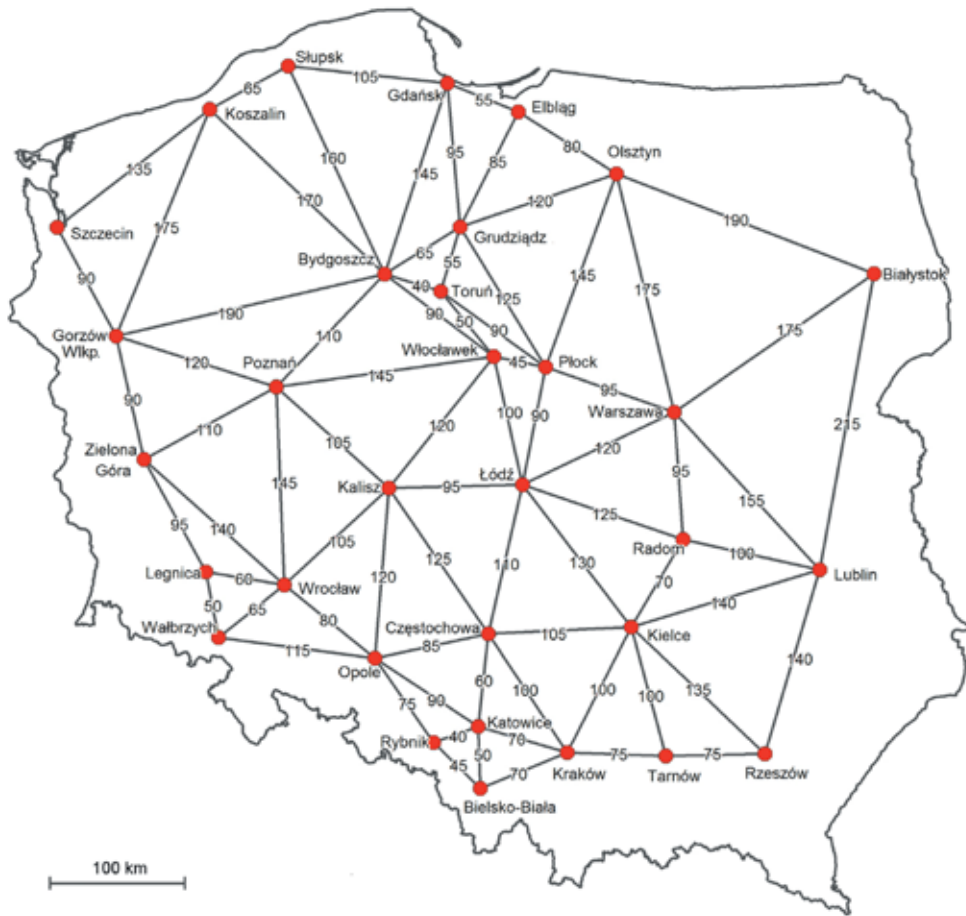
Źródło: Sokołowski 2011.

**PORÓWNANIE POLICENTRYCZNOŚCI STRUKTURALNEJ  
I FUNKCJONALNEJ PAŃSTW EUROPEJSKICH.**

Źródło: Sokołowski 2006.

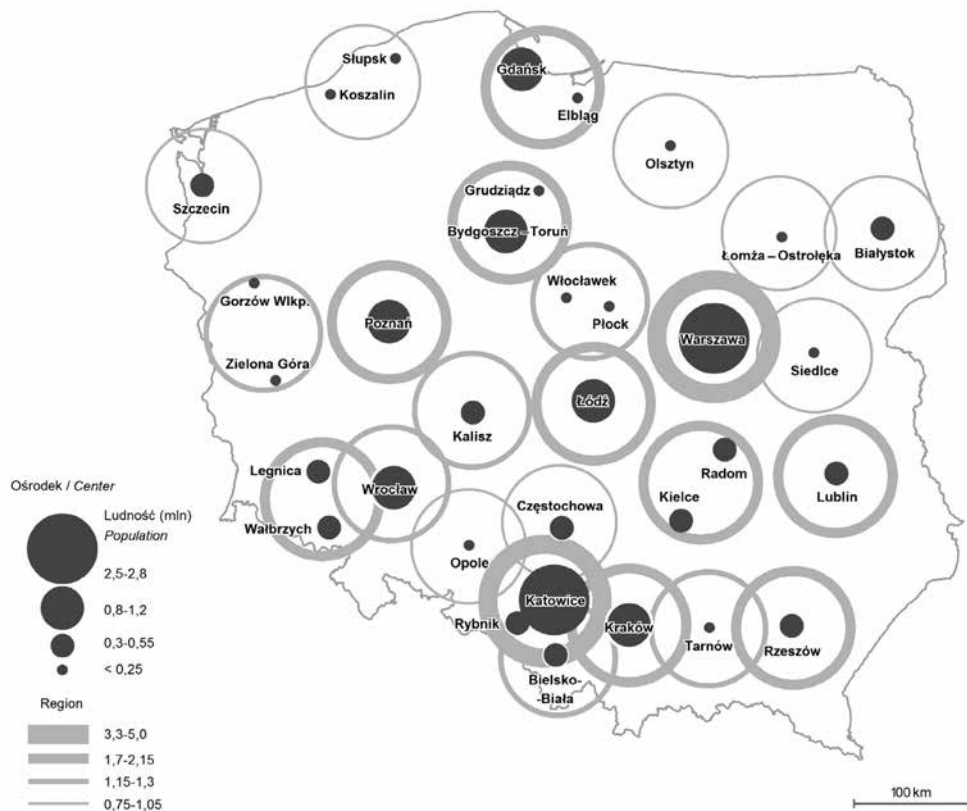
Zasadniczy podział terytorialny wraca na naukową wokandę wraz z nowym pokoleniem badaczy, które nie miało możliwości wpływania na kształt zeszłej reformy. Do niego należy autor niniejszej pracy. Dekadę temu w książce *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji* (Zaborowski 2013) dokonano przeglądu teoretycznych i praktycznych opracowań odnośnie tego zagadnienia. Rozważano możliwie „wszystkie argumenty za i przeciw zasadom i kryteriom, jakim podział ten powinien odpowiadać”, jak zalecał Liszewski (1991). Podjęta następnie próba uzasadnienia (*ex post*) obecnego układu w świetle tychże zasad nie daje pozytywnego wyniku. W kolejnym opracowaniu (Zaborowski 2014) przeprowadzono analizę krajowej sieci osadniczej pod kątem budowy podziału terytorialnego. Dokonano hierarchizacji ośrodków miejskich według liczby ludności ich obszarów funkcjonalnych oraz przypadających na nie regionów. Rozpoznano rejony kraju o niedostatecznie rozwiniętej sieci osadniczej i zaproponowano jej uzupełnienie o nowe ośrodki regionalne. Dotyczy to zwłaszcza części północno- i środkowowschodniej, gdzie wyróżniają się Siedlce oraz zespół Łomża i Ostrołęka. Ponadto na północnym zachodzie zwraca uwagę Piła, między Bydgoszczą, Poznaniem, Gorzowem i Koszalinem. Wynikiem pracy jest schematyczne ujęcie rozmieszczenia ludności w kraju, ze wskazaniem liczby mieszkańców w ośrodkach i regionach.

## ODLEGŁOŚCI MIĘDZY SĄSIEDNIMI OŚRODKAMI REGIONALNYMI (KM).



Źródło: Zaborowski 2014.

## OBECNE I PROPONOWANE ÓŚRODKI REGIONALNE WEDŁUG LICZBY LUDNOŚCI W REGIONIE ORAZ W MIĘJSKIM OBSZARZE FUNKCJONALNYM – Z UWZGLĘDNIENIEM PROPONOWANYCH POWIĄZAŃ REGIONALNYCH.



Źródło: Zaborowski 2014.

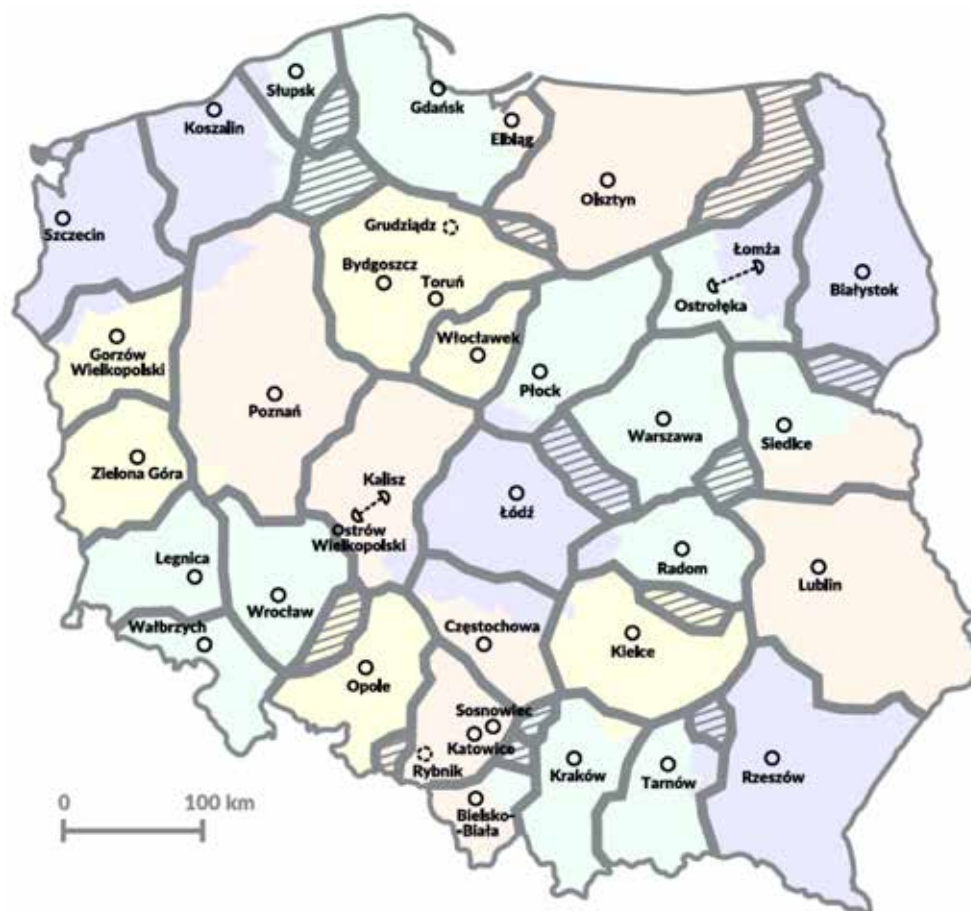
Na tej podstawie w następnym artykule (Zaborowski 2016) podjęto próbę stworzenia nowego układu województw, według wybranych obiektywnych zasad. Najważniejszym krokiem była budowa regionów przez przyporządkowanie powiatów do ośrodków regionalnych. Uwzględniano zależności w sieci osadniczej oraz czynniki historyczno-kulturowe, dyskutując ich wzajemne niezgodności. Na tym tle wyróżniono niektóre regiony jako „dwoiste kulturowo” i pogranicza międzyregionalne o niejednoznacznym przyporządkowaniu. Województwa tworzone w drodze wzajemnego powiązania regionów i pograniczy, stosując możliwie szeroko jednostki dwubiegunowe. Uzyskana mapa nie jest proponowaną do wdrożenia koncepcją, lecz przykładem tego, iż możliwe jest uzyskanie – jak się wydaje – racjonalnego wyniku w drodze uprzednio założonej procedury.

### UPROSZCZONY PODZIAŁ POLSKI NA KRAINY HISTORYCZNE.



Źródło: Zaborowski 2016.



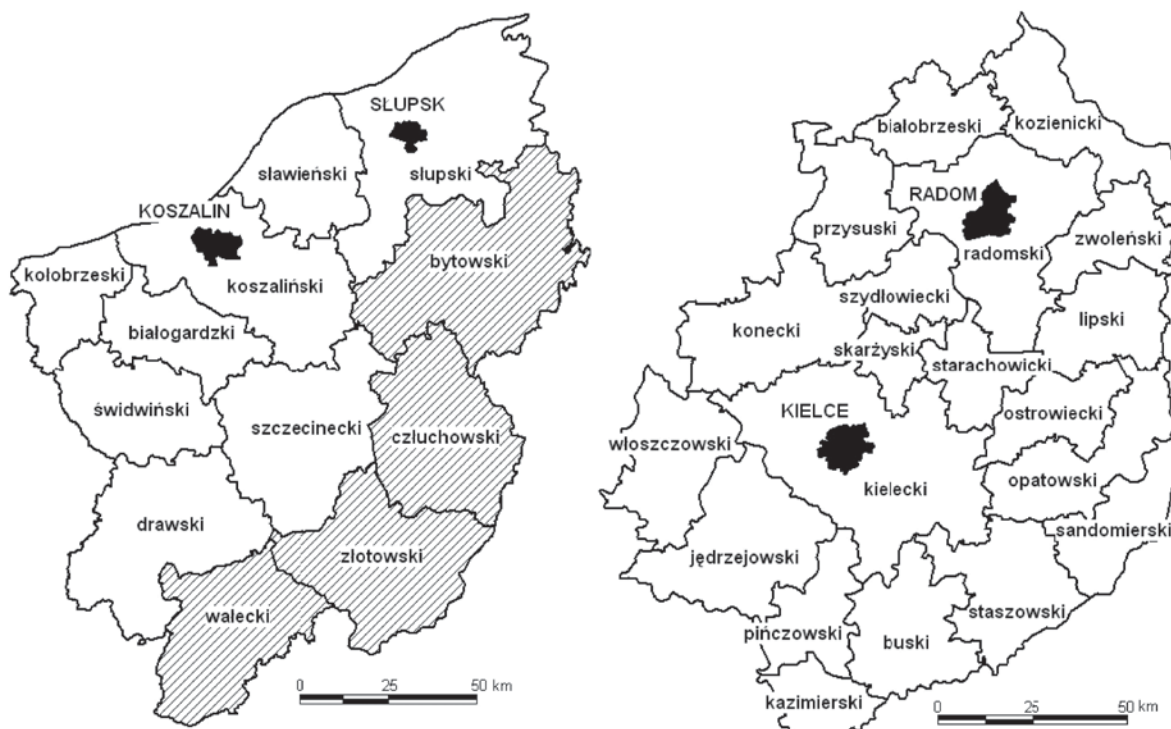
**REGIONY I POGRANICZA WYRÓŻNIONE W ETAPIE POŚREDNIM BUDOWY WOJEWÓDZTW.**

Źródło: Zaborowski 2016.

Postulaty korekty układu administracyjnego podnoszą kolejni autorzy. Honka (2014) wypowiada się za zniesieniem mniejszych województw. W podobnym kierunku przemawiają Habuda i Habuda (2014), przypominając, iż przed wprowadzeniem zmian „były ignorowane przez autorów reformy głosy czyniące podziały terytorialne, zwłaszcza wojewódzkie, przedmiotem racjonalnej, naukowej refleksji” (s. 26). Sokołowski (2014), wychodząc od logiki obecnego układu, wskazuje obszary mogące aspirować do rangi samodzielnych województw. Dotyczy to przede wszystkim jednostek Pomorza Środkowego, Kalisza i Częstochowy. Jako najbardziej celową zmianę wskazuje powiększenie województwa świętokrzyskiego o okręg Radomia (województwo „staropolskie”). Korekta zbyt dużego województwa mazowieckiego mogłaby ponadto polegać na przejściu części wschodnich do województw lubelskiego i podlaskiego. Jako ogólny wniosek stawia nieznaczne ograniczenie

albo umiarkowane zwiększenie liczby województw. To samo postuluje Śleszyński (2015c): „W świetle analizy grawitacyjnej zarówno liczba, jak też granice jednostek pierwszego szczebla obecnego podziału terytorialnego, nie są optymalne. Można wnioskować, że w stosunku do obecnych 16 województw bardziej zasadny byłby podział albo na 14, albo na 18–20 jednostek” (s. 343). Jednocześnie zaleca szersze zastosowanie modelu województw dwubiegunowych.

## KONCEPCYJNE WOJEWÓDZTWA ŚRODKOWOPOMORSKIE I STAROPOLSKIE (WARIANT 2).



Źródło: Sokołowski 2014.

Jako środek zastępczy albo wstępny do reformy podziału terytorialnego rozpatrywana jest dekoncentracja – „deglomeracja” – funkcji publicznych. „Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej” to zagadnienie badawcze zlecone przez Kancelarię Senatu w roku 2015. Analiza rozmieszczenia instytucji ujawnia ich koncentrację w określonych klasach ośrodków, nadproporcjonalną w stosunku do ich udziału demograficznego w krajowej sieci osadniczej. Nadkoncentracja dotyczy nie tylko urzędów administracji publicznej, ale również zakładów usług publicznych, jak placówki kultury, uczelnie i instytuty naukowe, oraz spółek skarbu państwa. Uprzywilejowane są w tym zakresie kolejno: Warszawa, kilka innych ośrodków metropolitalnych oraz pozostałe miasta wojewódzkie (Zaborowski 2015).

## LOKALIZACJA PODMIOTÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ SZCZEBŁA WOJEWÓDZKIEGO (WYIMEK Z ZESTAWIENIA).

|   | działalność | kręgielnia par lubelskie | lubuskie             | lubuskie     | lubuskie            | małopolskie | mazowieckie    | opolskie        | podkarpackie   | podlaskie      | pomorskie          | śląskie        | świętokrzyskie | warmińsko-mazowieckie | wielkopolskie     | zachodniopomorskie |
|---|-------------|--------------------------|----------------------|--------------|---------------------|-------------|----------------|-----------------|----------------|----------------|--------------------|----------------|----------------|-----------------------|-------------------|--------------------|
| Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej             | Wrocław     | Toruń                    | Lublin               | Gorzów       | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Komenda Wojewódzka Policji                                | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Gorzów       | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Kuratorium Oświaty  | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Gorzów       | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Wojewódzki Inspektorat Inkcacji Handlowej Artystów        | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Zielona Góra | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny                     | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Gorzów       | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Wojewódzki Inspektorat Ochrony Rzeźnictwa                 | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Gorzów       | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Wojewódzki Inspektorat Inkcacji Handlowej                 | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Gorzów       | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Wojewódzki Inspektorat Weterynarii                        | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Zielona Góra | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków                         | Wrocław     | Toruń                    | Lublin               | Zielona Góra | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Przemysł       | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego                | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Gorzów       | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Wojewódzki Inspektorat Transportu Drógowego               | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Gorzów       | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Wojewódzki Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna              | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Gorzów       | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geologicznego i Kart Wrocław | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Gorzów       | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Państwowa Straż Rybacka                                   | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Gorzów       | <b>Sieradz</b>      | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | <b>Sępólno</b> | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Agencja Rozwojowa Wymiarstwa - delegatura Wrocław         | Bydgoszcz   | Lublin                   | Zielona Góra         | Łódź         | Kraków              | Warszawa    | Opole          | Rzeszów         | Białystok      | Gdańsk         | Katowice           | <b>Radom</b>   | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Komenda Wychowawczy                                       | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Zielona Góra | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Urząd Statystyczny  | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Zielona Góra | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Najwyższa Izba Kontroli - delegatura                      | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Zielona Góra | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Regionalna Izba Ochrony Konsumentów                       | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Zielona Góra | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Wojewódzki Sąd Administracyjny                            | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Gorzów       | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | <b>Głubisz</b> | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Państwowa Inspekcja Pracy - inspektorat w obwodzie        | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Zielona Góra | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Narodowy Bank Polski - oddział okręgowy                   | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Zielona Góra | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Archiwum Państwowe  | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Gorzów       | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
|   |             | Toruń                    | <b>Zamość</b>        | Zielona Góra | <b>Pielików Tyń</b> |             | <b>Łódź</b>    | <b>Przemysł</b> | <b>Sępólno</b> |                | <b>Częstochowa</b> |                | <b>Malbork</b> | <b>Kalisz</b>         | <b>Konstancja</b> |                    |
|   |             |                          |                      |              |                     |             | <b>Radom</b>   |                 |                |                |                    |                |                |                       |                   | <b>Leszno</b>      |
|   |             |                          |                      |              |                     |             | <b>Siedlce</b> |                 |                |                |                    |                |                |                       |                   |                    |
| Urząd Kontroli Skarbowej                                  | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Zielona Góra | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Izba Skarbowa   | Wrocław     | Bydgoszcz                | Lublin               | Zielona Góra | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Rzeszów        | Białystok      | Gdańsk             | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |
| Izba Celna  | Wrocław     | Toruń                    | <b>Białe Podkole</b> | <b>Kinga</b> | Łódź                | Kraków      | Warszawa       | Opole           | Przemysł       | Białystok      | <b>Gdynia</b>      | Katowice       | Kielce         | Olsztyn               | Poznań            | Szczecin           |

Źródło: Zaborowski 2015.

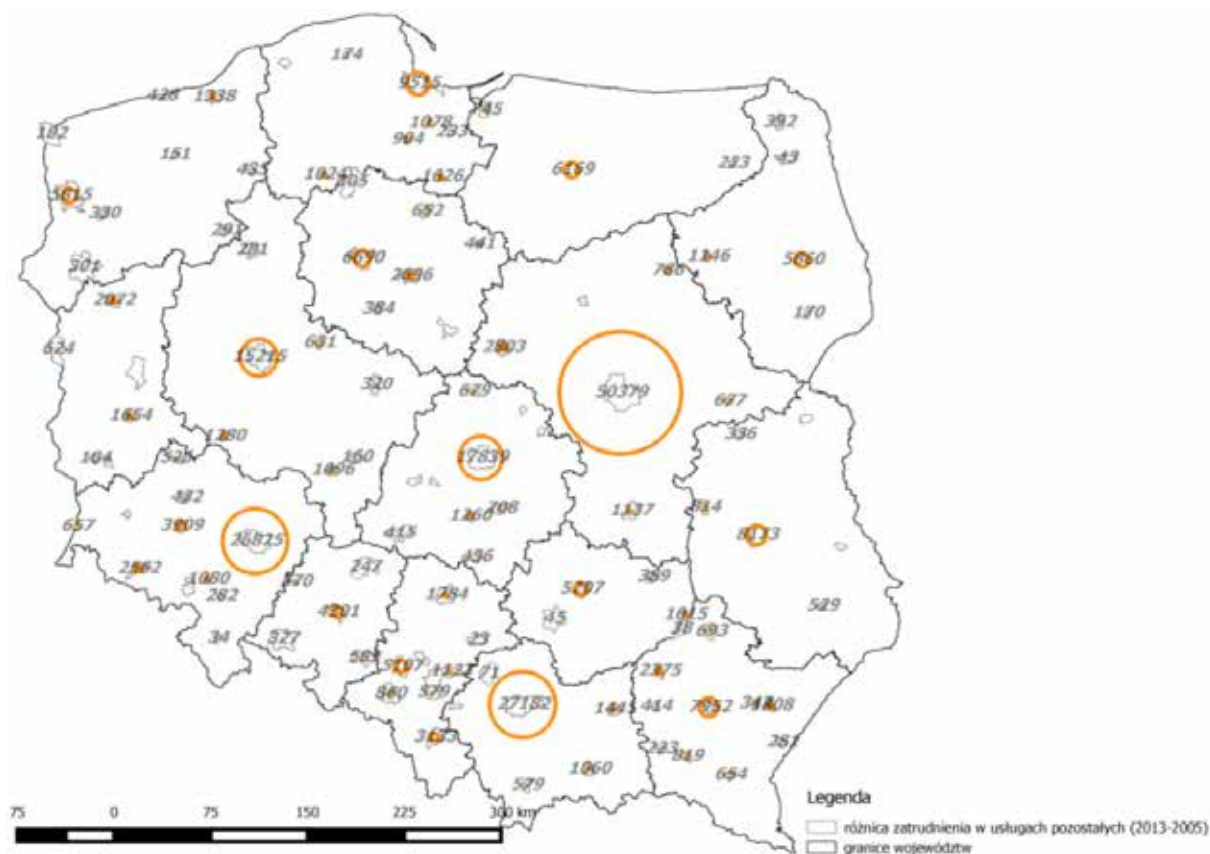
## ILORAZY LOKALIZACJI WYBRANYCH RODZAJÓW PODMIOTÓW PUBLICZNYCH DLA USTALONYCH KATEGORII GŁÓWNYCH OŚRODKÓW MIEJSKICH W ODNIESIENIU DO LICZBY LUDNOŚCI TYCHŻE OŚRODKÓW.

| Kategoria ośrodków     | Centralne podmioty administracji | Spółki Skarbu Państwa (wartość) | Podmioty administracji o znaczeniu ponadwojewódzkim | Instytucje kultury | Instytuty naukowe | Uczelnie wyższe |
|------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---|--------------------|-------------------|-----------------|
| Warszawa               | 6,0                              | 5,3                             | 0,6   | 3,0                | 3,8               | 1,1             |
| Ośrodki metropolitalne | 0,2                              | 0,2                             | 1,4   | 0,9                | 0,8               | 1,3             |
| Ośrodki wojewódzkie    |                                  |                                 |   |                    |                   |                 |
| pozostałe              | ~0,0                             | 0,3                             | 1,2   | 0,8                | 0,3               | 1,1             |
| Ośrodki regionalne     |                                  |                                 |   |                    |                   |                 |
| pozostałe              |                                  |                                 | 0,2   | 0,1                | ~0,0              | 0,3             |

Źródło: Zaborowski 2015.

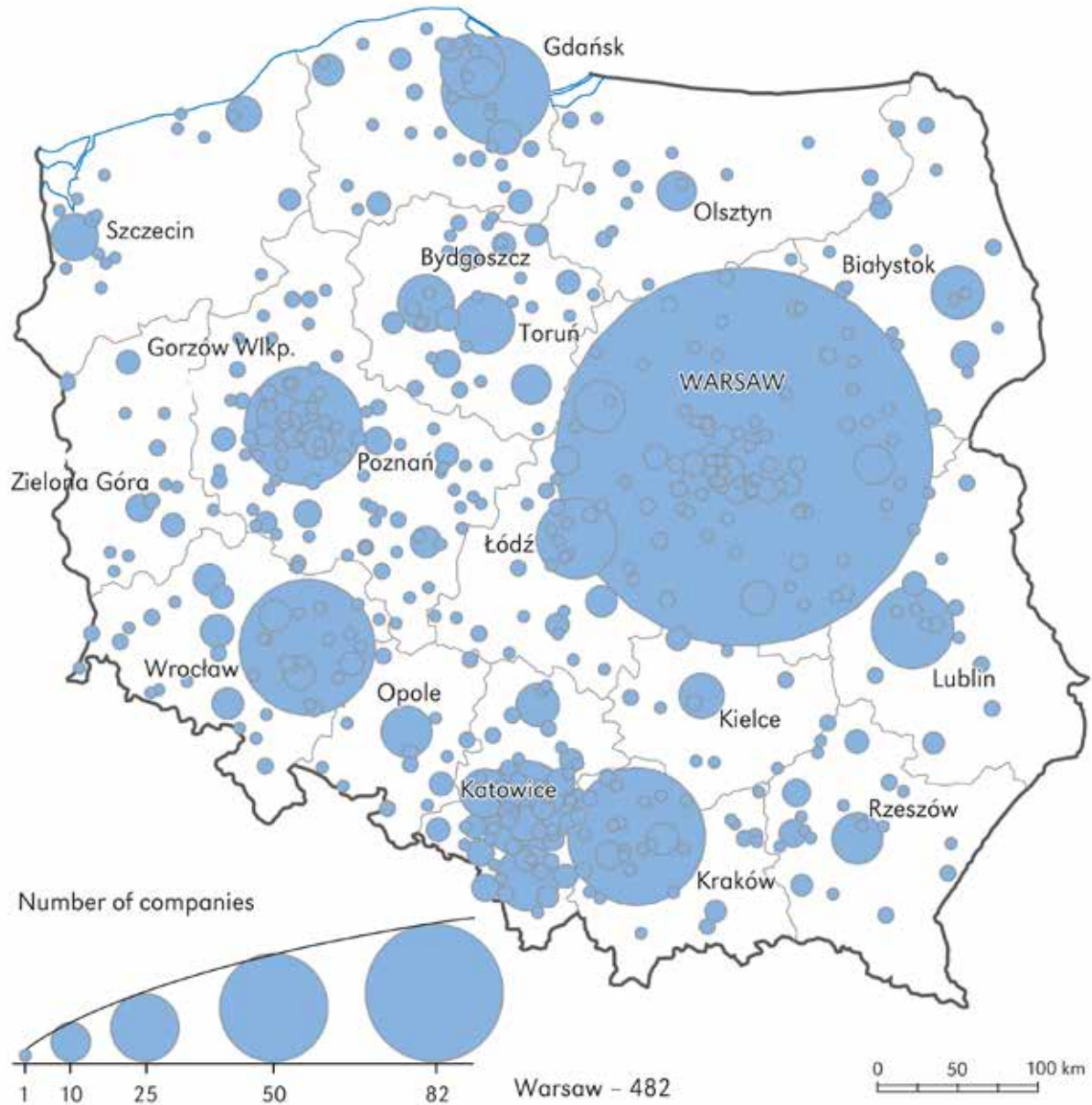
Heffner (2015) bada zmianę zatrudnienia w kategorii statystycznej „usługi pozostałe”, w których zawiera się administracja publiczna, w kilkudziesięciu głównych miastach w kraju. Zdecydowanie największe przyrosty wystąpiły w Warszawie, następnie w kilku ośrodkach metropolitalnych, w trzeciej kolejności – w innych miastach wojewódzkich. Różnice między wskazanymi przedziałami sięgają rzędu wielkości. Tymczasem rozmieszczenie instytucji publicznych w wolniej rozwijających się ośrodkach mogłoby być istotnym czynnikiem stabilizowania regionalnych rynków pracy. W kolejnej analizie Heffner (2017) zwraca uwagę, iż niezależnie od oceny zakresu wpływu tego rodzaju rozwiązań na rozwój miast, nie ma rozsądnego powodu, by środki publiczne były kierowane wciąż do najsilniejszych ośrodków metropolitalnych.

### ZMIANY W ZATRUDNIENIU W GRUPIE USŁUG POZOSTAŁYCH (W TYM ADMINISTRACJA PUBLICZNA) W OKRESIE 2005-2013 W MIASTACH SUBREGIONALNYCH I REGIONALNYCH.



Źródło: Heffner 2015.

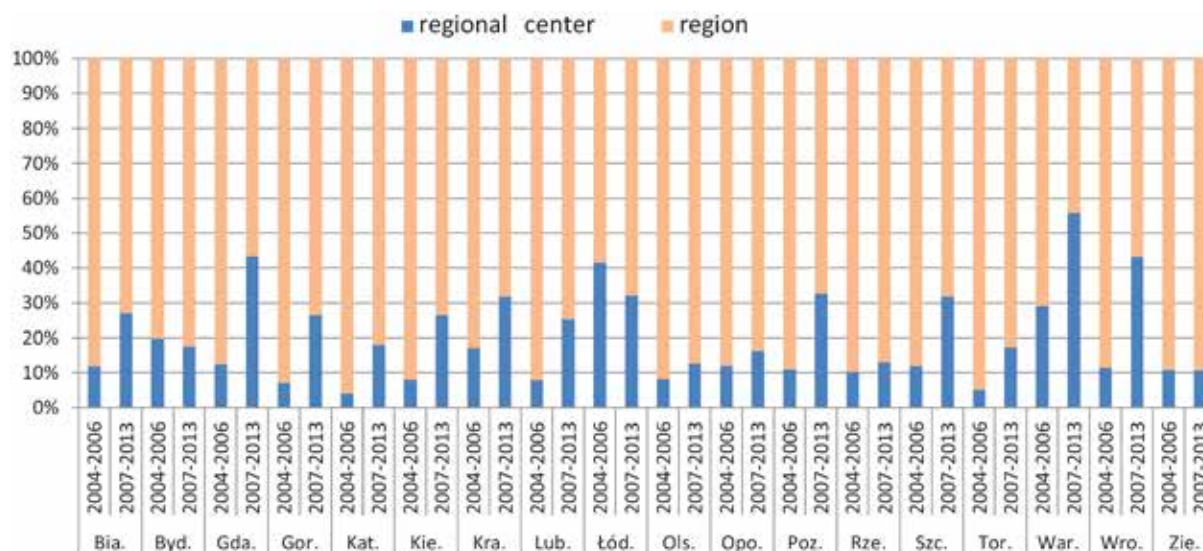
## ROZMIESZCZENIE SIEDZIB SPÓŁEK Z „LISTY 2000” DZIENNIKA „RZECZPOSPOLITA”, 2013.



Źródło: Śleszyński 2015a.

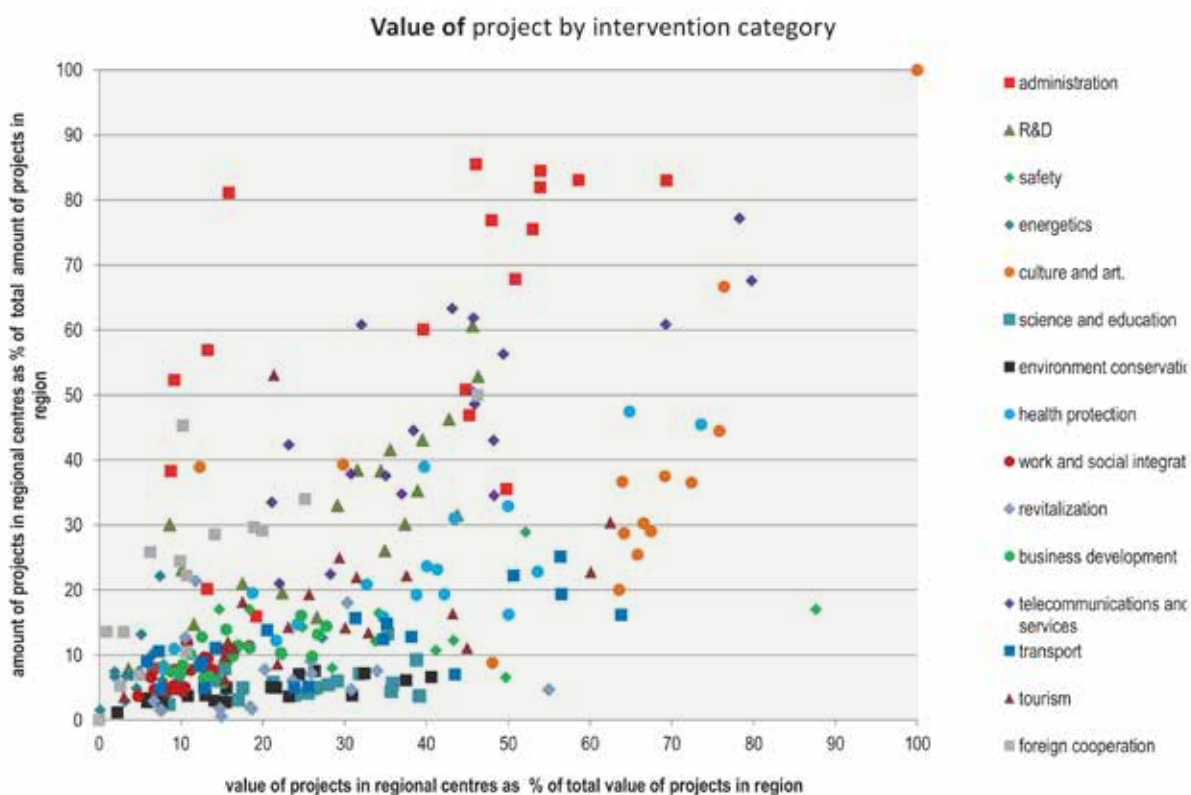
Churski, Perdał i Herodowicz (2016) badali udział miast wojewódzkich w wartości projektów finansowanych z funduszy spójności Unii Europejskiej. W porównaniu kolejnych okresów finansowania – 2004-2006 i 2007-2013 – w większości województw udział ten wzrósł, w niektórych nawet kilkakrotnie. W okresie finansowania 2007-2013 największe przewartościowanie – w stosunku do udziału ludnościowego w województwie – dotyczy Warszawy, która przejęła 55% wszystkich środków wydanych w mazowieckim. W drugiej kolejności wysokie udziały miały ośrodki metropolitalne: Gdańsk i Wrocław po ponad 40%, Kraków, Łódź i Szczecin po ponad 30%. Natomiast najniższy udział – 10% – wykazała Zielona Góra, ośrodek w dwubiegunowym województwie lubuskim. Ta sama wartość cechowała Zieloną Górę również w okresie 2004-2006. Co znamienne, to Zielona Góra jest funkcjonalnie silniejszym biegunem województwa. Stąd bliźniaczy Gorzów, który w pierwszym badanym okresie miał niższy udział w wydatkowaniu środków – nieco ponad 5%, w drugim osiąga poziom znacznie wyższy – 25%. Świadczyłoby to o działającym mechanizmie wyrównawczym między głównymi ośrodkami województwa. W drugim województwie dwubiegunowym ani Bydgoszcz, ani Toruń w żadnym z dwóch okresów nie przekroczyły 20% udziału. To samo dotyczy Katowic w silnie policentrycznym (strukturalnie, choć nie formalnie) województwie śląskim. Ciekawy jest również wgląd w udział miast wojewódzkich w wartości projektów według dziedziny wsparcia. Nie jest zaskoczeniem, że dla 13 miast wojewódzkich udział w liczbie projektów z dziedziny „administracja” przekracza 50%. Bardziej daje do myślenia fakt, iż w przypadku 11 ośrodków wojewódzkich ich udział w wartości projektów z kategorii „kultura i sztuka” jest wyższy niż 60% (por. Churski, Perdał i Herodowicz 2016).

## UDZIAŁ MIASTA WOJEWÓDZKIEGO W WARTOŚCI PROJEKTÓW FINANSOWANYCH Z FUNDUSZY SPÓJNOŚCI UE.



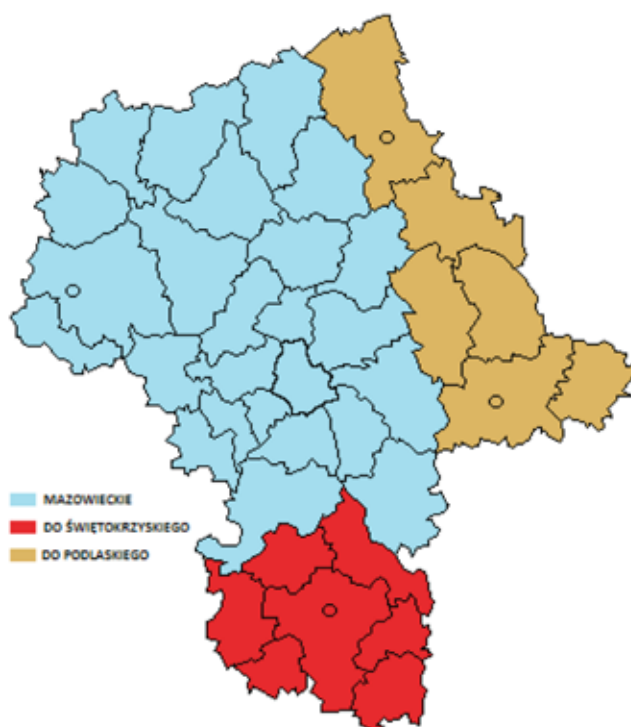
Źródło: Churski, Perdał, Herodowicz 2016.

## UDZIAŁ MIASTA WOJEWÓDZKIEGO W LICZBIE I WARTOŚCI PROJEKTÓW FINANSOWANYCH Z FUNDUSZY SPÓJNOŚCI UE WEDŁUG DZIEDZIN WSPARCIA.



Źródło: Churski, Perdał, Herodowicz 2016.

Zwiększające się rozwarstwienia rozwojowe skłaniają Kancelarię Senatu do zlecenia badań województwa mazowieckiego pod kątem możliwych zmian terytorialnych. Łysoń (2017), rozważając strukturę i zróżnicowanie społeczno-gospodarcze – wewnątrz województwa i w stosunku do obszarów sąsiednich – wskazuje alternatywne warianty jego podziału. „Najprostszym i zarazem najbardziej uzasadnionym rozwiązaniem jest wyłączenie z woj. mazowieckiego podregionu radomskiego i połączenie go z woj. świętokrzyskim, z przeniesieniem siedziby wojewody do Radomia i pozostawieniem zarządu województwa w Kielcach. W opinii autora, pamiętającego dołączenie w ostatnim momencie prac parlamentarnych w 1998 r. województw (w tym świętokrzyskiego) do pierwotnie planowanych 12, jedynie brak czasu na konsultacje spowodował, że nie doszło wówczas do stworzenia większego woj. świętokrzyskiego, a podregion radomski, historycznie w większości małopolski, został włączony do woj. mazowieckiego” (s. 13). Dalej autor proponuje połączenie wschodniej części obecnego mazowieckiego z województwem podlaskim. Przy okazji poddaje też do rozważenia kilka poprawek podziału w innych częściach kraju. „Najbardziej oczywistą i potrzebną korektą granic województw poza woj. mazowieckim jest przesunięcie powiatu raciborskiego z woj. śląskiego do woj. opolskiego” (s. 20). Celowe jest również odsunięcie granic rozcinających zaplecza dużych miast: Bielska-Białej, Elbląga i Gorzowa.

**KONCEPCJA PODZIAŁU WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO (WARIANT 2).**

Źródło: Łysoń 2017.

Śleszyński (2017a) podkreśla przerost funkcjonalny Warszawy i postępujące rozwarstwienie rozwojowe w województwie. Jest to dobitny przykład zjawisk widocznych również w skali kraju. Odpowiedzią na kryzys pozostałych dużych miast byłoby poniesienie ich rangi administracyjnej, również w modelu województw policentrycznych. Czynniki dysproporcji między centralnymi a zewnętrznymi regionami województwa mazowieckiego rozważa T. Zaborowski (2020). Odwołując się do wcześniejszych ustaleń (T. Zaborowski 2013), zwraca uwagę, iż strategia rozwoju województwa – obejmująca „strategiczną interwencją” aglomerację warszawską na równi z regionami kryzysowymi – w istocie zmierza do utrwalenia dychotomii. Podobnie „programowo degradujące” zapisy w stosunku do Tarnowa w strategii rozwoju województwa małopolskiego wskazuje piszący te słowa Ł. Zaborowski (2018).

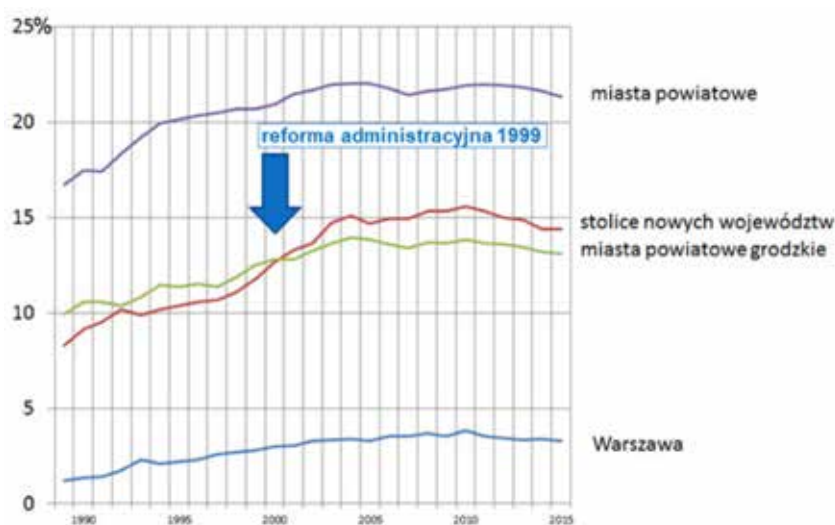
W kolejnym opracowaniu Śleszyński (2018a) rozważa „demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski”. Jako sposoby przeciwdziałania wyludnieniu się regionów pozametropolitalnych wskazuje między innymi na tworzenie innowacyjnych biegunów wzrostu, wsparte deaglomeracją instytucji publicznych. Ponadto „powinna być utworzona lista miast szczególnie ważnych z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania sieci osadniczej, dla których pożądane byłoby zwiększenie ich atrakcyjności osiedleńczej” (s. 237). Analizując osobno „problemy podziału administracyjno-terytorialnego”, dopuszcza ewolucję ustroju ku większej albo mniejszej liczbie województw. W pierwszym przypadku sugeruje zniesienie powiatów, a za prawdopodobnie optymalną liczbę województw uznaje 20–25. Specjalny status powinno mieć województwo stołeczne, ograniczone „do strefy największego oddziaływania Warszawy (jest to mniej więcej obszar pomiędzy Nowym Dworem Mazowieckim, Wyszkowem, Grójcem i Sochaczewem)” (s. 241). Ponadto autor za słuszne uważa, iż w dokumentach planistycznych bywa wyróżniany szczebel „subregionalny” między województwem a powiatem – „komplementarny z punktu widzenia spójności terytorialnej oraz użyteczny w planowaniu polityki rozwoju” (s. 241).



W tym samym zbiorze Domański (2018) bada zróżnicowanie dynamiki wzrostu gospodarczego polskich regionów w latach 1995-2015. Zwraca uwagę, iż „wzrost gospodarczy regionów słabo rozwiniętych niekoniecznie prowadzi do konwergencji regionalnej, jeśli wzrost w regionach rozwiniętych jest jeszcze szybszy” (s. 250). W tym kontekście przywołuje „nowy paradygmat polityki regionalnej OECD”: „Opiera się on na założeniu, że każdy obszar ma pewien endogeniczny potencjał rozwojowy, a słaby rozwój niektórych obszarów oznacza jego niewykorzystanie, co ogranicza długookresową konkurencyjność gospodarki narodowej” (s. 250). Dalej Korcelli (2018), w nawiązaniu do przywołanego wyżej artykułu sprzed dekady, omawia kierunki przemian systemu osadniczego kraju. Ostrzega, że samo zapewnianie dostępności transportowej ośrodków drugorzędnych nie uruchamia endogenicznych zjawisk rozwojowych, o ile takiego potencjału nie było gdzieś wcześniej. Przeciwnie – rozszerzanie zasięgów dojazdów do sąsiednich metropolii działa degradująco. Autor jest sceptyczny co do perspektyw samoczynnego odwrócenia tego trendu.

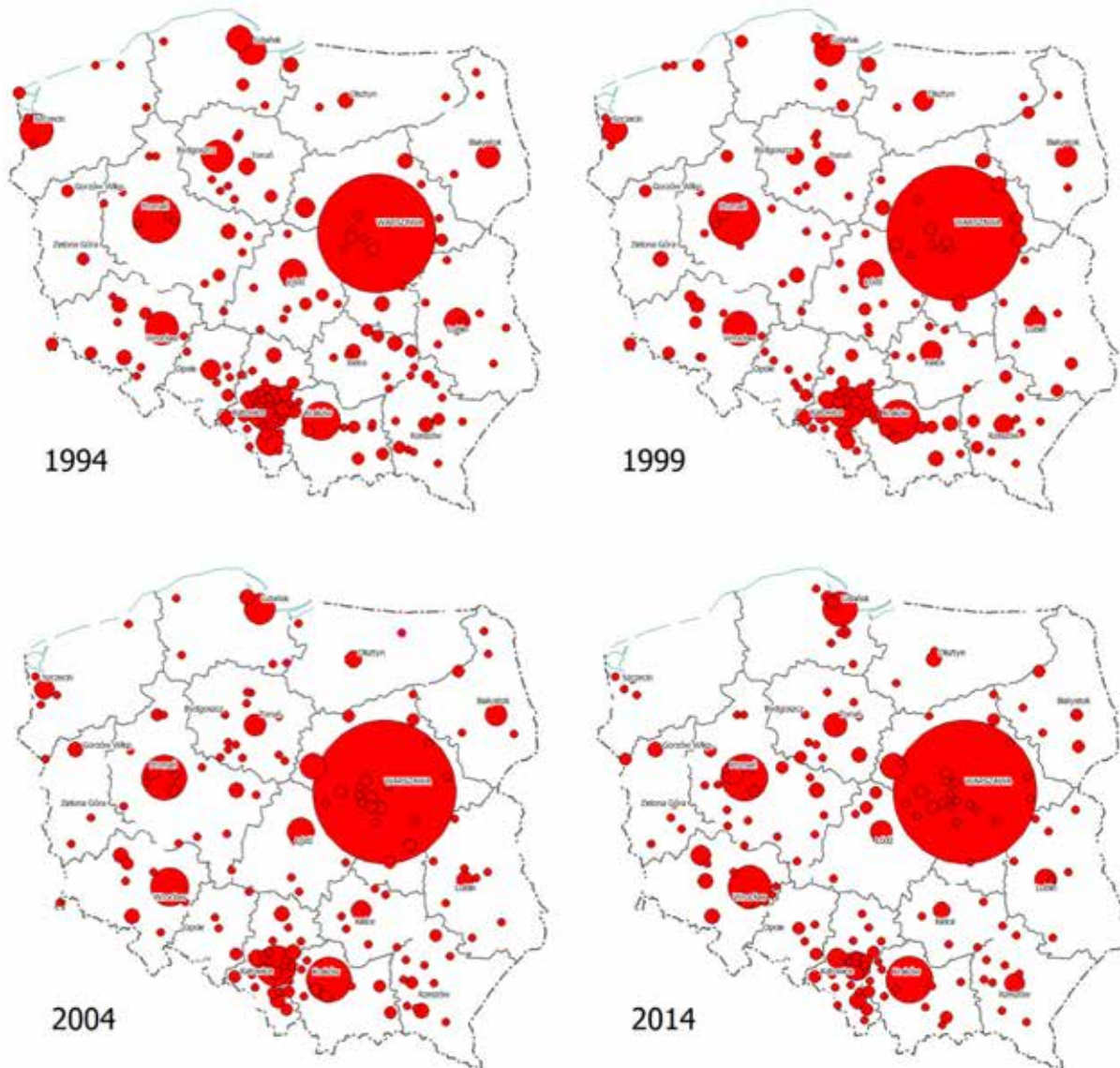
Wszechstronną analizę zjawisk zachodzących w krajowej sieci osadniczej przedstawia Śleszyński (2018b) w ramach debaty o deglomeracji prowadzonej przez Klub Jagielloński. Wykazuje, iż po reformie roku 1999 dzisiejsze miasta wojewódzkie wyprzedziły w strukturze pracy migracyjnej ogół miast na prawach powiatu. Ponadto miasta o najwyższym statusie administracyjnym odróżniają się *in plus* pod względem innych miar rozwoju. W latach 2004-2014 dochody budżetowe w miastach ogółem wzrosły o 60%; taki sam przeciętny wzrost zanotowały małe ośrodki lokalne. Jednocześnie dochody budżetowe Warszawy zwiększyły się o 74%, miast wojewódzkich – o 63%; natomiast najmniejsze przeciętne przyrosty zanotowały miasta „subregionalne” i powiatowe – po 54%. W tym samym okresie powiększyła się koncentracja siedzib spółek w Warszawie i kolejnych grupach uprzywilejowanych miast. Autor przypomina też, że obszary problemowe (określone na potrzeby Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju) rozciągają się przede wszystkim na pograniczach województw, w oddaleniu od obecnych ośrodków wojewódzkich. Duże takie obszary widzimy między innymi na Pomorzu Środkowym oraz w peryferyjnych regionach wielkiego województwa mazowieckiego. Śleszyński zaznacza, iż jakkolwiek dysproporcje rozwojowe są normalne w zróżnicowanym terytorium, ich tempo narastania w Polsce jest niepokojące. Jednym ze środków zaradczych może być korekta ustroju terytorialno-administracyjnego.

## STRUKTURA PRACY MIGRACYJNEJ W LATACH 1989-2015 WEDŁUG KIERUNKÓW - WYBRANYCH ZAGREGOWANYCH TYPOW MIAST I GMIN.



Źródło: Śleszyński 2018b.

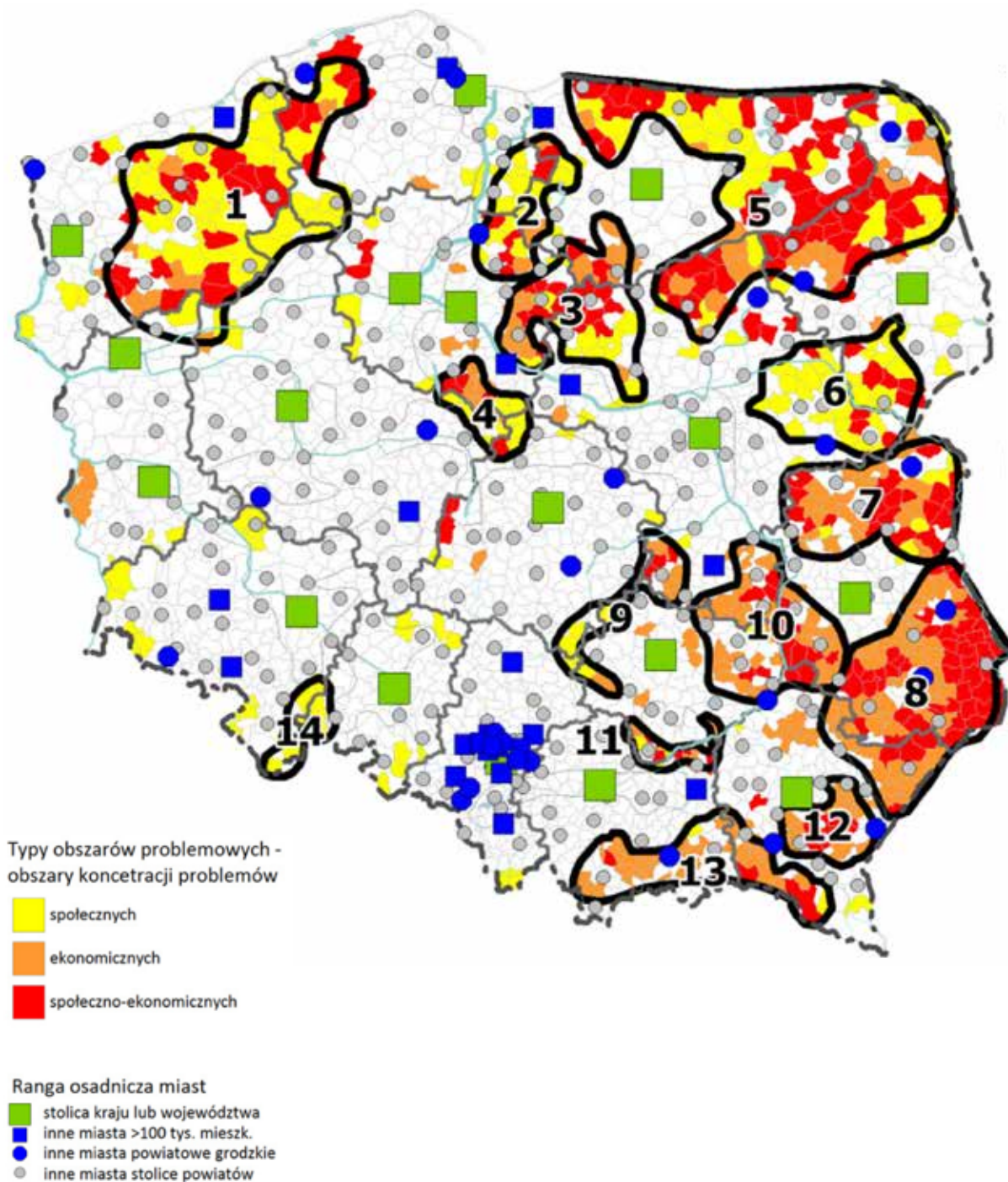
## LOKALIZACJA SIEDZIB SPÓŁEK W LATACH 1994-2014.



Źródło: Śleszyński 2018b

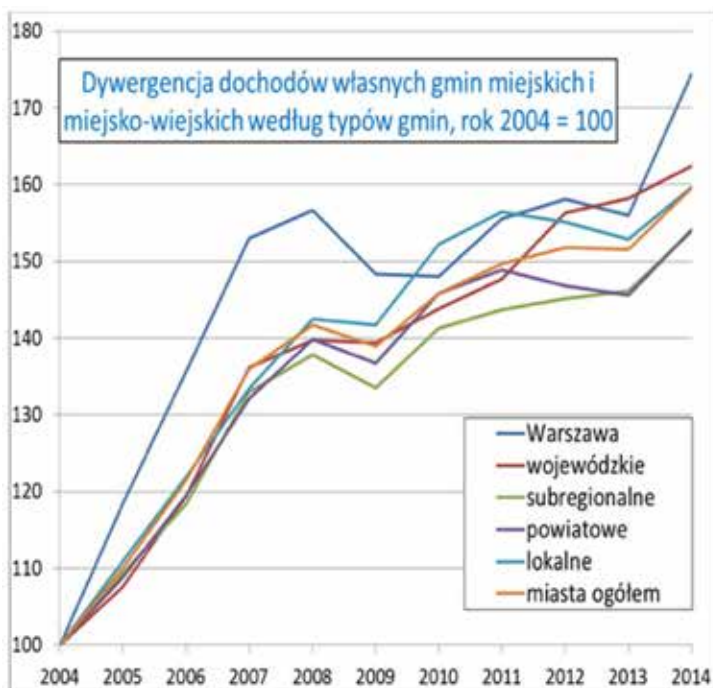
## DELIMITACJA OBSZARÓW PROBLEMOWYCH W POLSCE WYKORZYSTANA W STRATEGII NA RZECZ ODPOWIEDZIALNEGO ROZWOJU.

Oznaczenia OP: 1 – pomorski, 2 – powiślański, 3 – brodnicko-mławski, 4 – kujawski, 5 – północno-wschodni, 6 – podlaski, 7 – polesko-lukowski, 8 – lubelski, 9 – przysusko-pilicki, 10 – sandomiersko-świętokrzyski, 11 – kazimierski, 12 – strzyżowski-dynowski, 13 – karpacki, 14 – kłodzki.



Źródło: Śleszyński 2018b

## DYWERCENCJA DOCHODÓW WŁASNYCH BUDŻETÓW GMIN MIAST (GMIN MIEJSKICH I MIEJSKO-WIEJSKICH) W PODZIALE NA KATEGORIE OSADNICZO-ADMINISTRACYJNE.



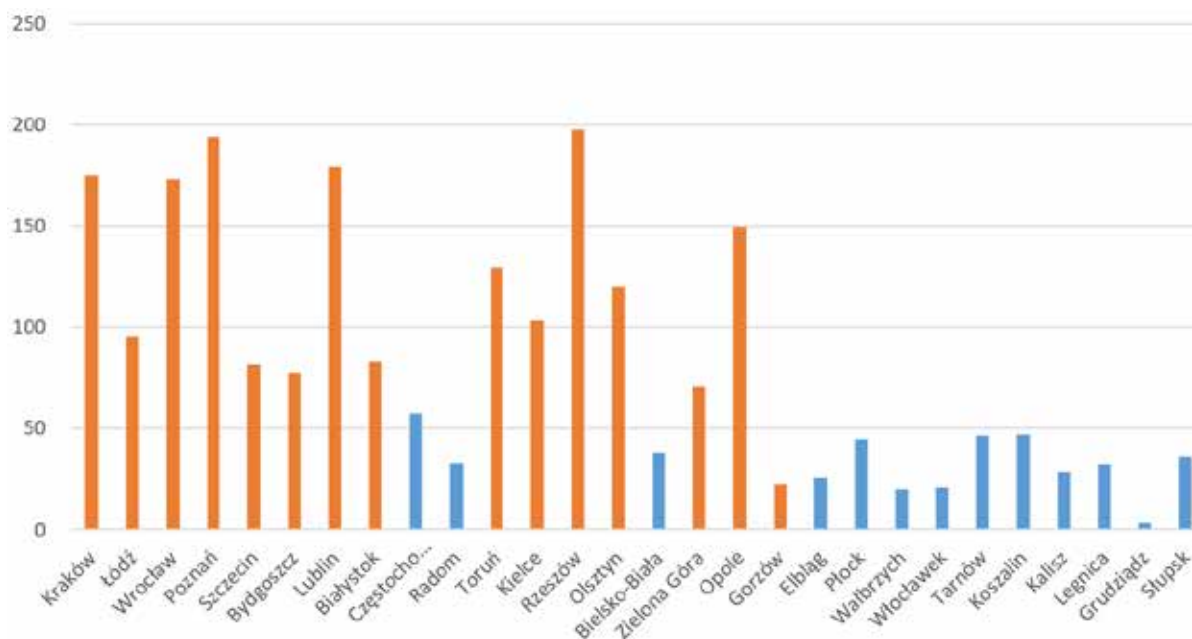
Zmiany wysokości dochodów własnych per capita (w cenach z roku 2014)

|                      | 2004 (zł)    | 2014 (zł)    | zmiana      |
|----------------------|--------------|--------------|-------------|
| Warszawa             | 4 551        | 7 941        | 174%        |
| wojewódzkie          | 3 192        | 5 190        | 163%        |
| <b>subregionalne</b> | <b>3 097</b> | <b>4 772</b> | <b>154%</b> |
| <b>powiatowe</b>     | <b>2 380</b> | <b>3 672</b> | <b>154%</b> |
| lokalne              | 3 418        | 5 462        | 160%        |
| miasta ogółem        | 3 076        | 4 911        | 160%        |

Źródło: Śleszyński 2018b

Badanie na rzecz Klubu Jagiellońskiego podejmuje również autor niniejszego opracowania (Zaborowski 2019). Ogląd sytuacji społeczno-gospodarczej oraz wyposażenia w publiczną infrastrukturę usługową nieodmiennie ujawnia przewagę miast wyróżnionych administracyjnie. Do tego samego wniosku prowadzi analiza sieci ośrodków akademickich (Zaborowski 2020b). Dokonano tu porównania miast według liczby studentów w odniesieniu do liczby mieszkańców. Uwzględnione miasta wojewódzkie, w liczbie 15 (z przyczyn metodycznych pominięto Warszawę i dwie konurbacje), posiadają średnio 135 studentów na 1000 mieszkańców. Analogiczny wynik dla 13 dużych miast niewojewódzkich to 35 studentów. A zatem miasto wojewódzkie cieszy się średnio czterokrotnie większym dopływem „rozwojowego” kapitału ludzkiego niżli duże miasto pozbawione takiego statusu. Co więcej, to rozwarstwienie powiększa się: w latach 2013-2018 mniejsze ośrodki akademickie – średnio rzecz biorąc – odnotowały większe procentowe spadki liczby studentów.

## LICZBA STUDENTÓW NA 1000 MIESZKAŃCÓW W SAMODZIELNYCH MIASTACH, WOJEWÓDZKICH I NIEWOJEWÓDZKICH Z PRZEDZIAŁU 90-800 TYS. MIESZKAŃCÓW, 2018. MIASTA USZEREKOWANE WEDŁUG LICZBY MIESZKAŃCÓW.

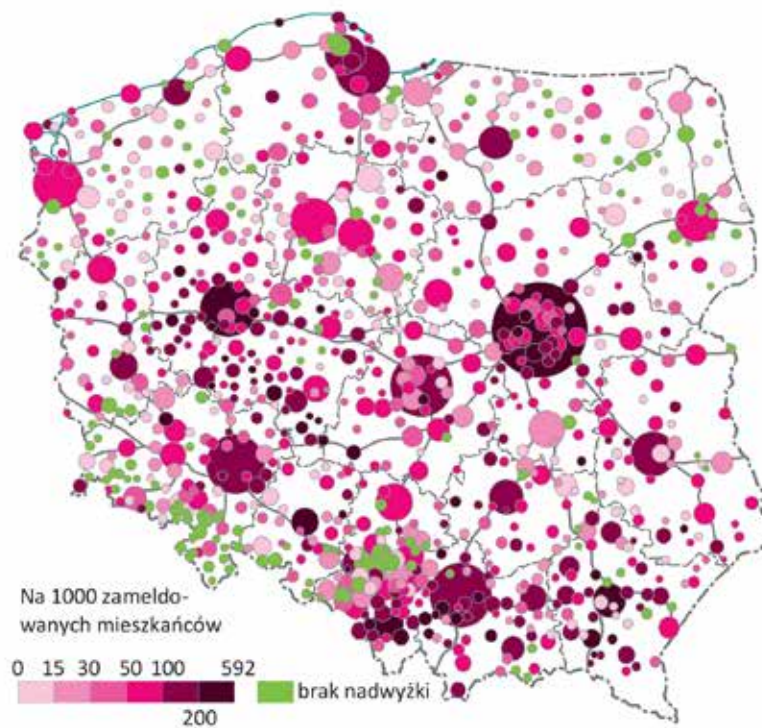
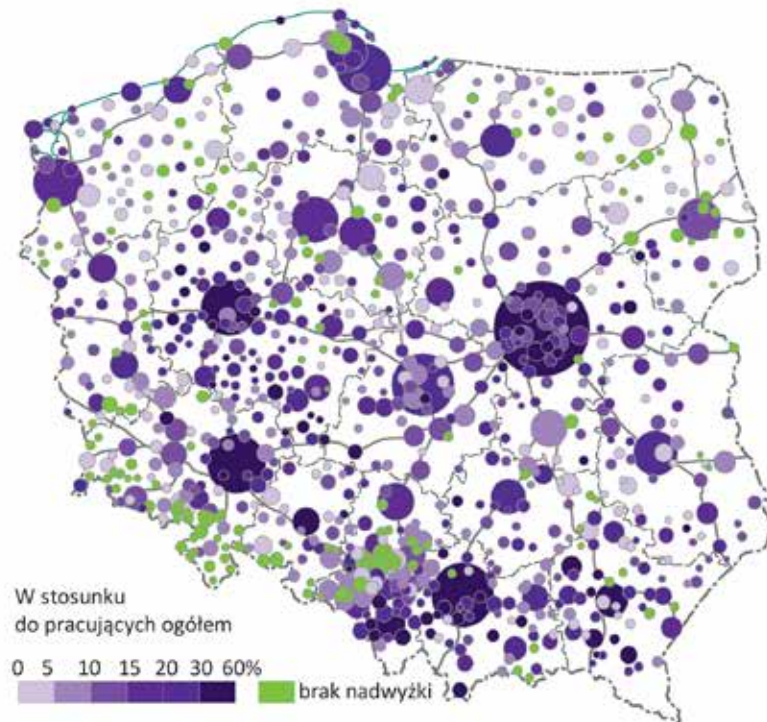


Źródło: Zaborowski 2020b.

Autorska koncepcja deglomeracji instytucji publicznych w skali wojewódzkiej (Zaborowski 2020a) powstaje w związku z niedawnym rządowym projektem podziału województwa mazowieckiego. Umieszczenie nie tylko urzędów wojewódzkiego i marszałkowskiego, ale też około 40 innych podmiotów rangi wojewódzkiej, przyporządkowano do pięciu największych miast nowego województwa, przy zachowaniu zbliżonego stosunku liczby zatrudnionych do liczby ludności. Ponadto zaproponowano wewnętrzny podział województwa na „regiony planistyczne”, które powinny być przedmiotem odrębnych, „zdecentralizowanych” działań w wybranych dziedzinach, takich jak polityka rozwoju, ochrona dziedzictwa kulturowego, edukacja regionalna i promocja. Wskazano także „podregiony stykowe”, wymagające wspólnej polityki podejmowanej przez sąsiadujące województwa.

Śleszyński i Wiedermann (2020) przedstawiają nowe studium liczby pracujących i bazy ekonomicznej miast. Nie jest niespodzianką, że do miast o największej nadwyżce liczby pracujących należy Warszawa. Wyraźnie widoczne są także pozostałe ośrodki tzw. wielkiej piątki: Kraków, Poznań, Wrocław i Trójmiasto, a także Łódź. Ujawnia się też przewaga innych miast wojewódzkich, jakkolwiek autorzy w analizie wyników nie zestawiają bezpośrednio ośrodków o różnym statusie administracyjnym.

## WYBRANE WSKAŹNIKI NADWYŻKI PRACUJĄCYCH W MIĄSTACH. WIELKOŚĆ KÓŁ PROPORCJONALNA DO LICZBY LUDNOŚCI (NIE: PRACUJĄCYCH).

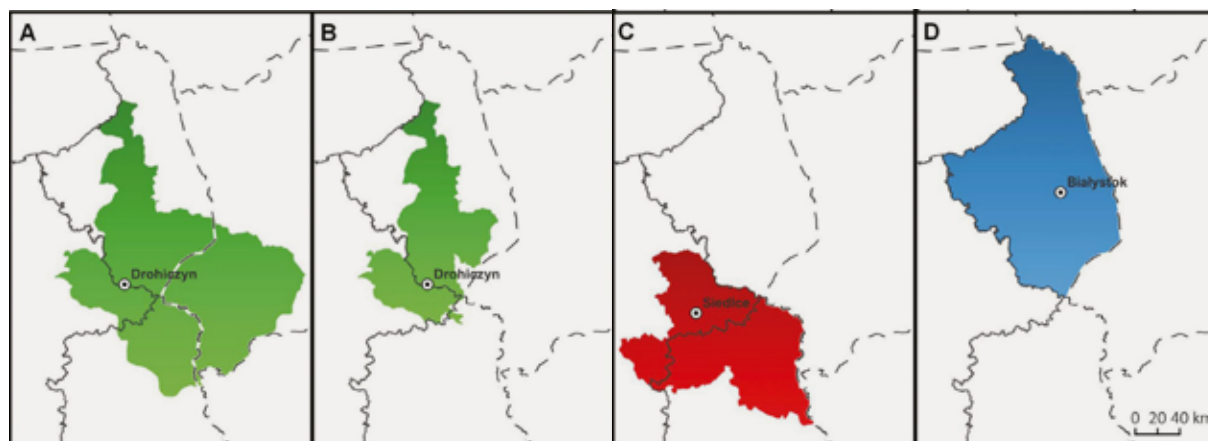


Źródło: Śleszyński, Wiedermann 2022.

Międzymiastowe powiązania przestrzenne, w tym natężenie dojazdów do pracy bądź szkół, w kilku województwach badają Guzik, Kołoś, Fiedeń, Kocaj i Wiedermann (2020-2021). Te wnikliwe i wartościowe metodyczne opracowania pozostawiają pewien niedosyt, zważywszy iż mapy często ucięte są na granicach województw. Tym samym trudniej rozpoznać wpływy funkcjonalne licznych dużych i średnich miast leżących na pograniczach. Nie można wykluczyć, że takie podejście oczekiwane było przez zamawiające badania samorządy województw. Wszakże ta osobliwa „autarkia diagnostyczna” jest wręcz normą w wojewódzkich dokumentach strategicznych i planistycznych.

Konopski (2022) podejmuje ważne, a rzadko obecne w obiegu naukowym zagadnienie wpływu podziału terytorialnego państwa na tożsamość regionalną. Na podstawie szeroko zakrojonego badania ankietowego wskazuje na zachodzący proces „dopasowywania” historycznego pojęcia Podlasia do współczesnego województwa podlaskiego. „Powszechność wyrażeń synonimicznych we współczesnej polszczyźnie, na zasadzie: Podlasie = województwo podlaskie; Mazowsze = województwo mazowieckie (≈ Królestwo Kongresowe); Małopolska = województwo małopolskie (≈ Galicja), w istotny sposób podtrzymuje nieprawdziwy obraz przestrzeni naszego kraju” (s. 37). Bogaty materiał kartograficzny pozwala zauważyć, iż poprawne utożsamienie z Podlasiem zanika zwłaszcza w sąsiednim województwie mazowieckim, o równie nieadekwatnej nazwie – bardziej niż w neutralnie nazwanym lubelskim.

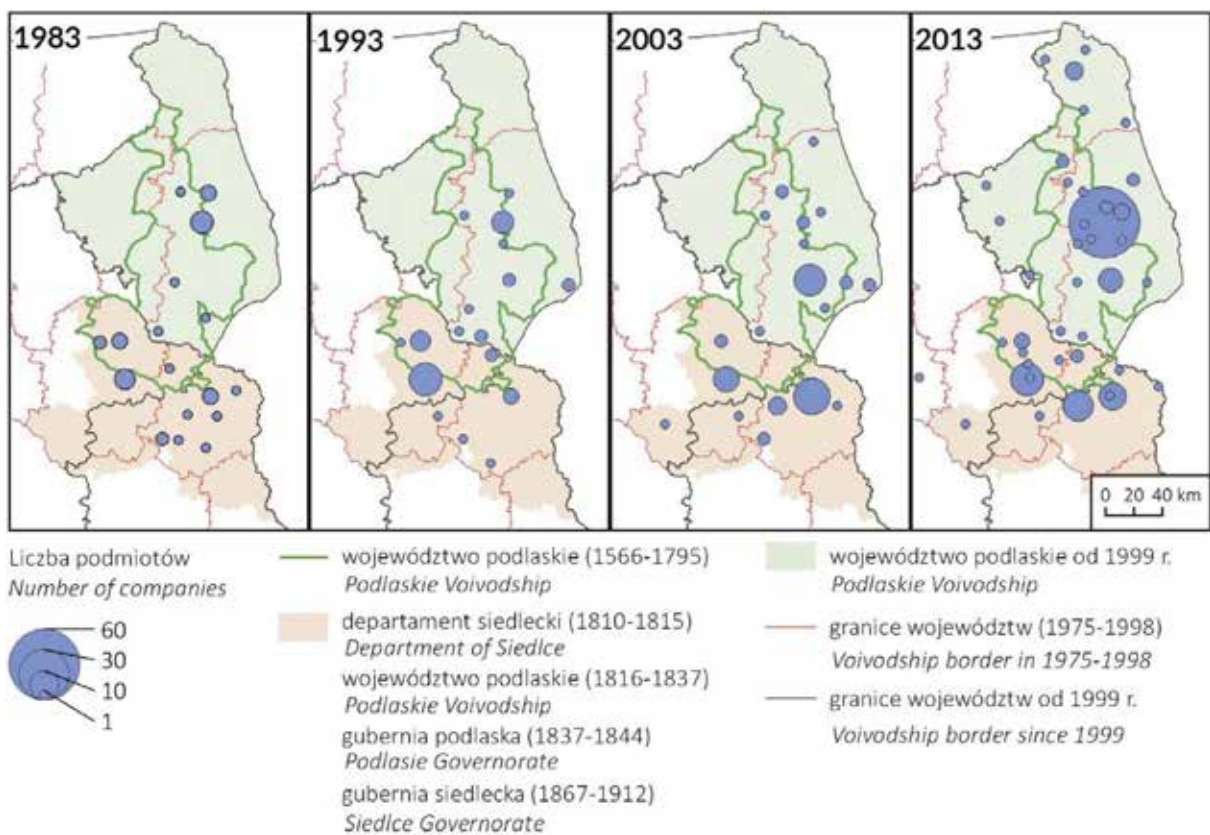
## EWOLUCJA TERYTORIALNA WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO W OKRESIE 1513-1999 WOBEC WSPÓŁCZESNYCH GRANIC ADMINISTRACYJNYCH.



A – województwo podlaskie 1513-1566; – województwo podlaskie 1566-1795; C – województwo podlaskie 1816-1837, gubernia podlaska 1837-1844 i diecezja podlaska 1818-1867 oraz 1918-1992; D – województwo podlaskie od 1 stycznia 1999 r.

Źródło: Konopski 2022.

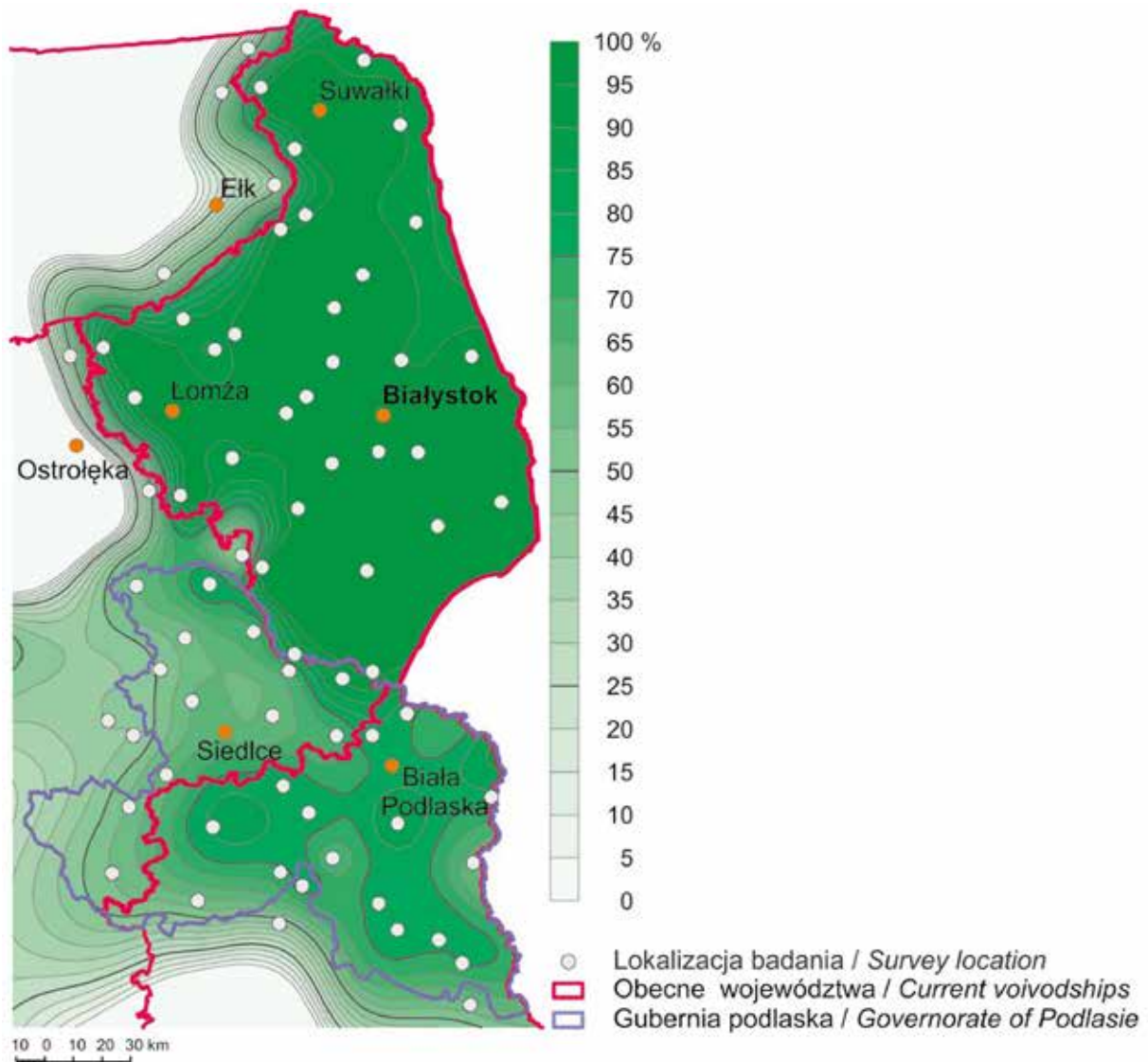
## PODMIOTY GOSPODARCZE O NAZWACH NAWIĄZUJĄCYCH DO PODLASIA W LATACH 1983, 1993, 2003, 2013.



Źródło: Konopski 2022.



**SYNTETYCZNY WSKAŹNIK PODLASKIEJ TOŻSAMOŚCI TERYTORIALNEJ (%).  
DANE NA PODSTAWIE ODPOWIEDZI NA PYTANIE: „CZY MIESZKA PAN/PANI NA PODLASIU?”.**

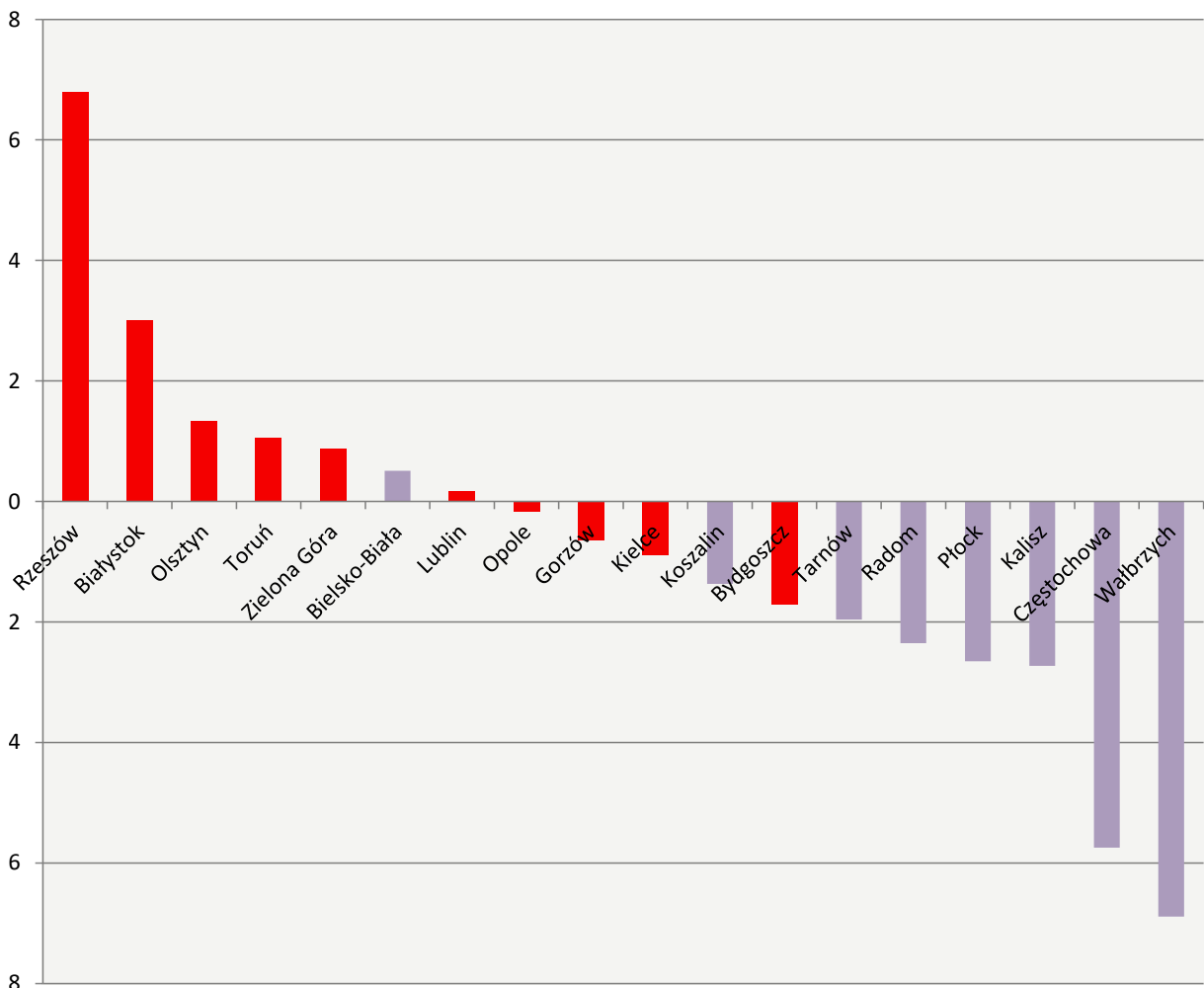


Źródło: Konopski 2022.

W ostatnim okresie piszący te słowa (Zaborowski 2022) dokonuje porównania sytuacji społeczno-gospodarczej w grupie osiemnastu samodzielnych ośrodków miejskich – wśród nich dziesięciu mniejszych miast wojewódzkich i ośmiu miast niewojewódzkich o podobnym znaczeniu w sieci osadniczej kraju. Co ważne, dla zjawisk demograficznych i gospodarczych porównania były prowadzone dla miejskich obszarów funkcjonalnych, a nie samych gmin miejskich. Jest to metodycznie nieodzwonne, by wyników nie zniekształcało zjawisko suburbanizacji. Tym bardziej że rozpraszanie funkcji miejskich w gminach podmiejskich nasila się wraz ze wzrostem gospodarczym, a tym samym statystycznie obniża pozycję miast rozwijających się lepiej.

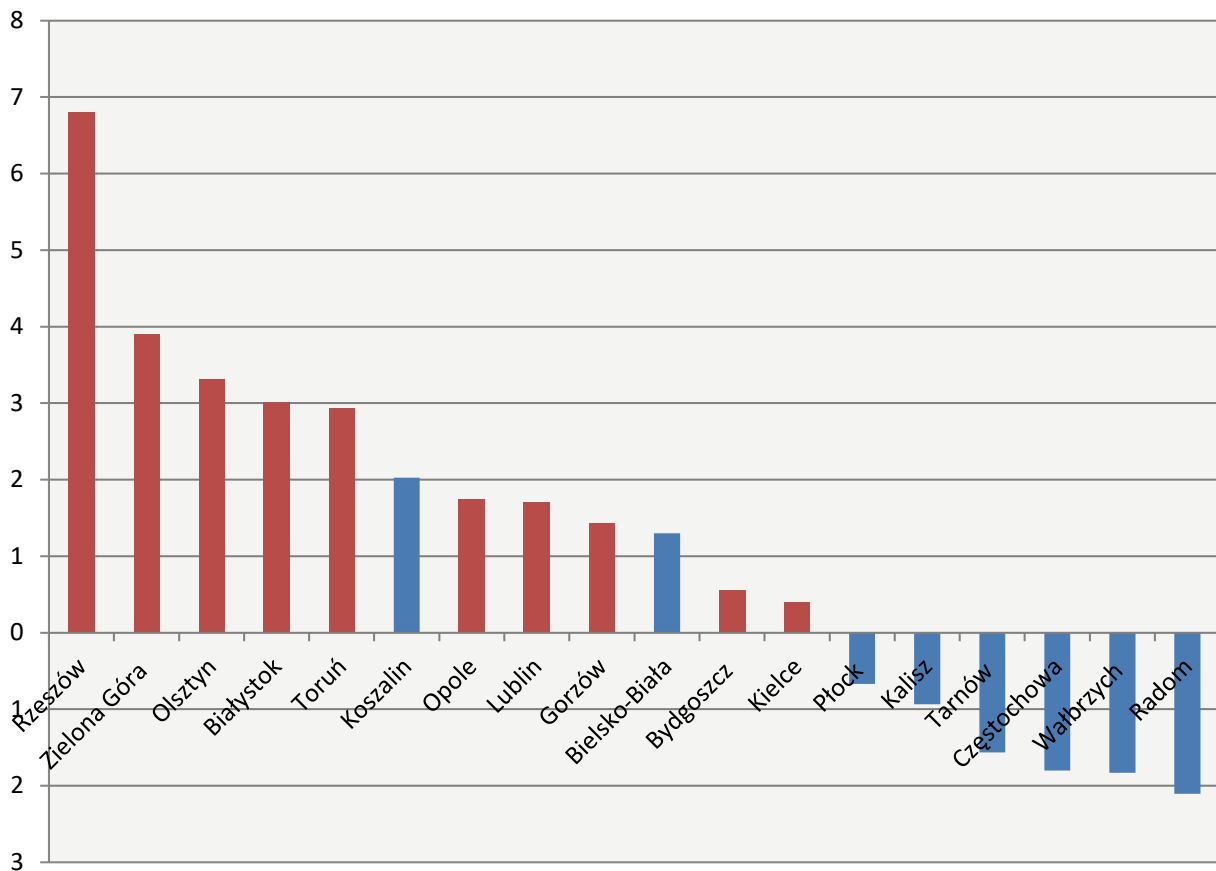
W sferze demografii ujawnia się przewaga miast wojewódzkich: 6 na 10 uwzględnionych odnotowało przyrost liczby mieszkańców w latach 2013–2021. Jedynym miastem niewojewódzkim o pozytywnym wyniku jest Bielsko-Biała. Jeszcze wyraźniej widoczne jest rozwarstwienie, jeśli chodzi o saldo migracji. Dodatnim saldem cieszą się wszystkie badane miasta wojewódzkie; z pozbawionych tej rangi – jedynie Bielsko-Biała i Koszalin. Zjawiska demograficzne przekładają się na rynek mieszkaniowy: w miastach wojewódzkich średnio oddaje się więcej mieszkań (w odniesieniu do liczby ludności), wyższe są także ich ceny.

### ZMIANA LICZBY LUDNOŚCI (%) W FUNKCJONALNYCH OBSZARACH MIEJSKICH, 2013-21.



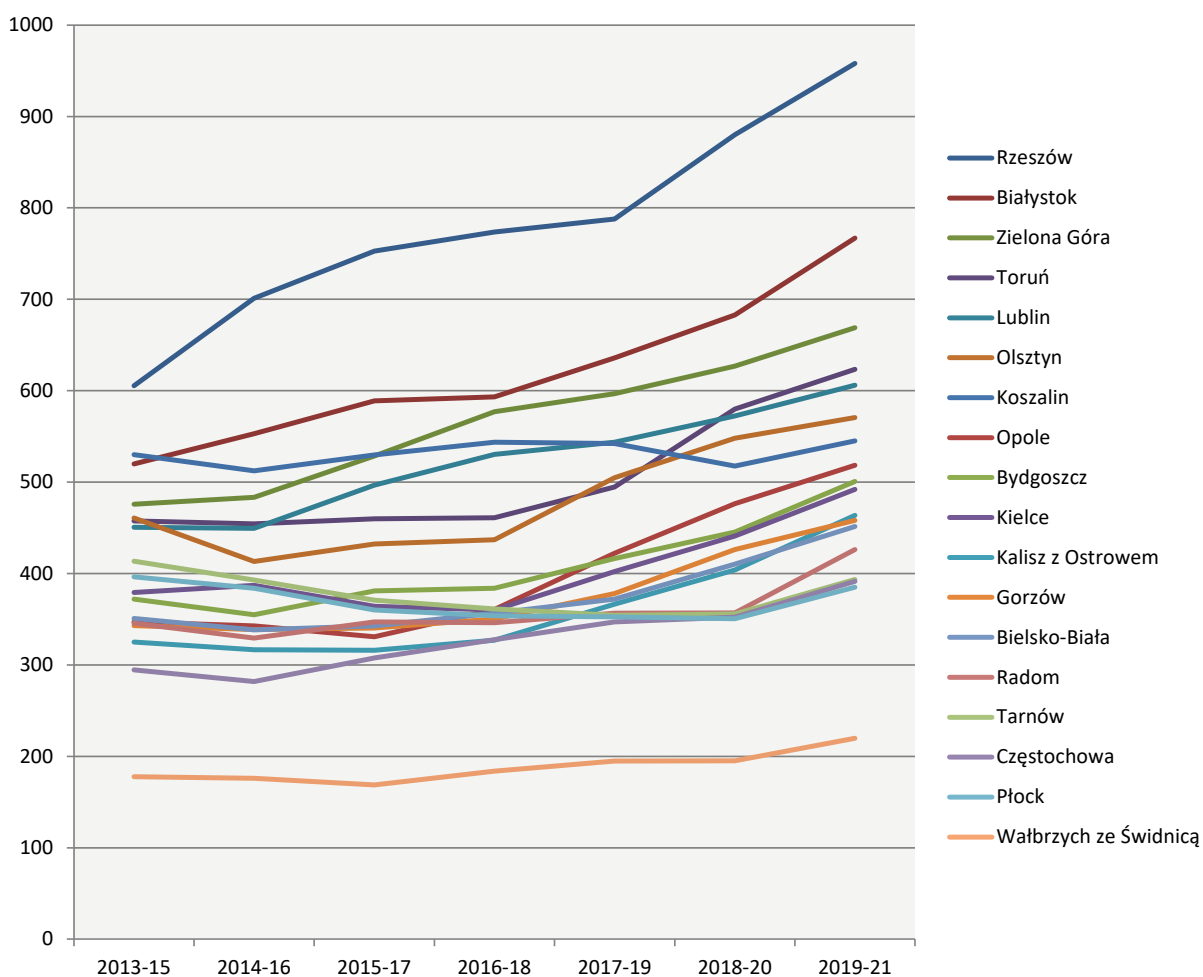
Źródło: Zaborowski 2022.

### SALDO MIGRACJI NA 1000 MIESZKAŃCÓW W FUNKCJONALNYCH OBSZARACH MIEJSKICH, ŚREDNIA ROCZNA 2016-2021.



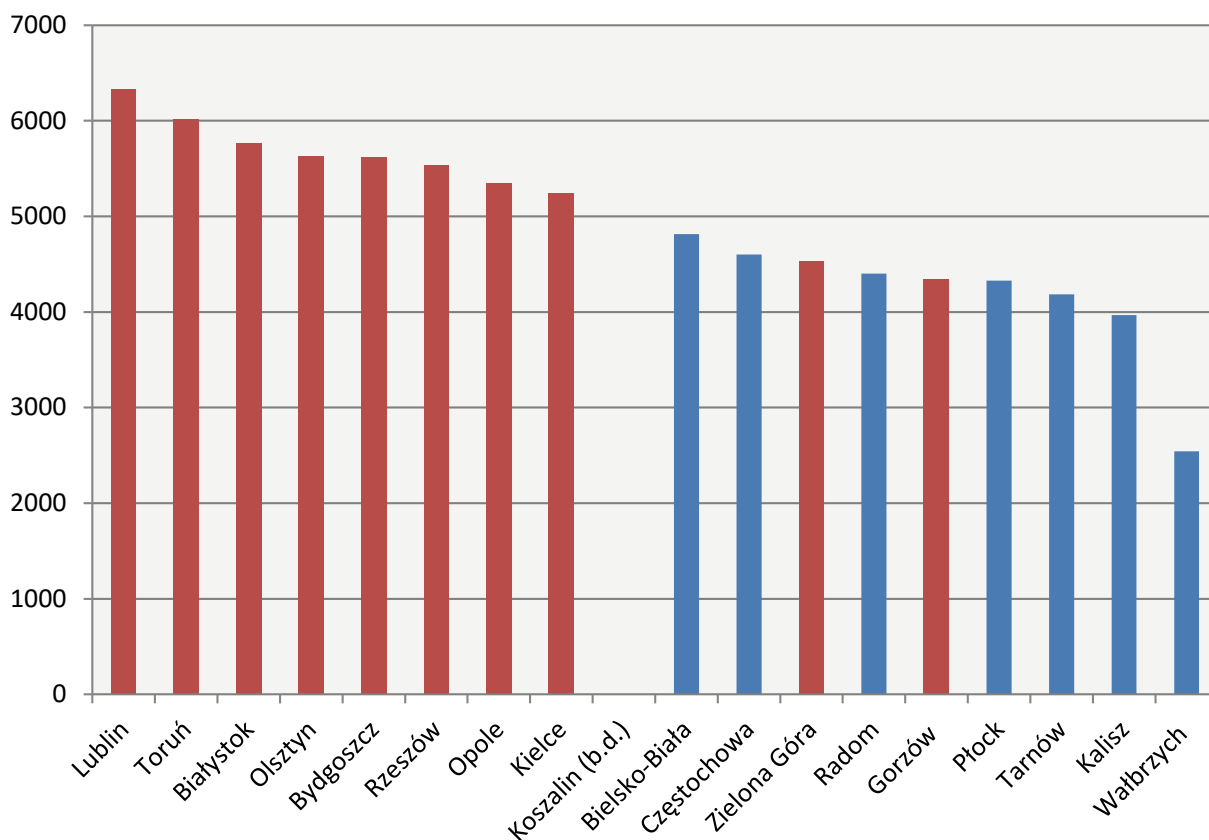
Źródło: Zaborowski 2022.

**ŚREDNIA ROCZNA POWIERZCHNIA UŻYTKOWA MIESZKAŃ ODDANYCH DO UŻYTKU  
NA MIESZKAŃCA (M<sup>2</sup>) W MIASTACH Z PRZYŁĘGŁYMI POWIATAMI ZIEMSKIMI,  
ŚREDNIE TRZYLETNIE 2013-2021.**



Źródło: Zaborowski 2022.

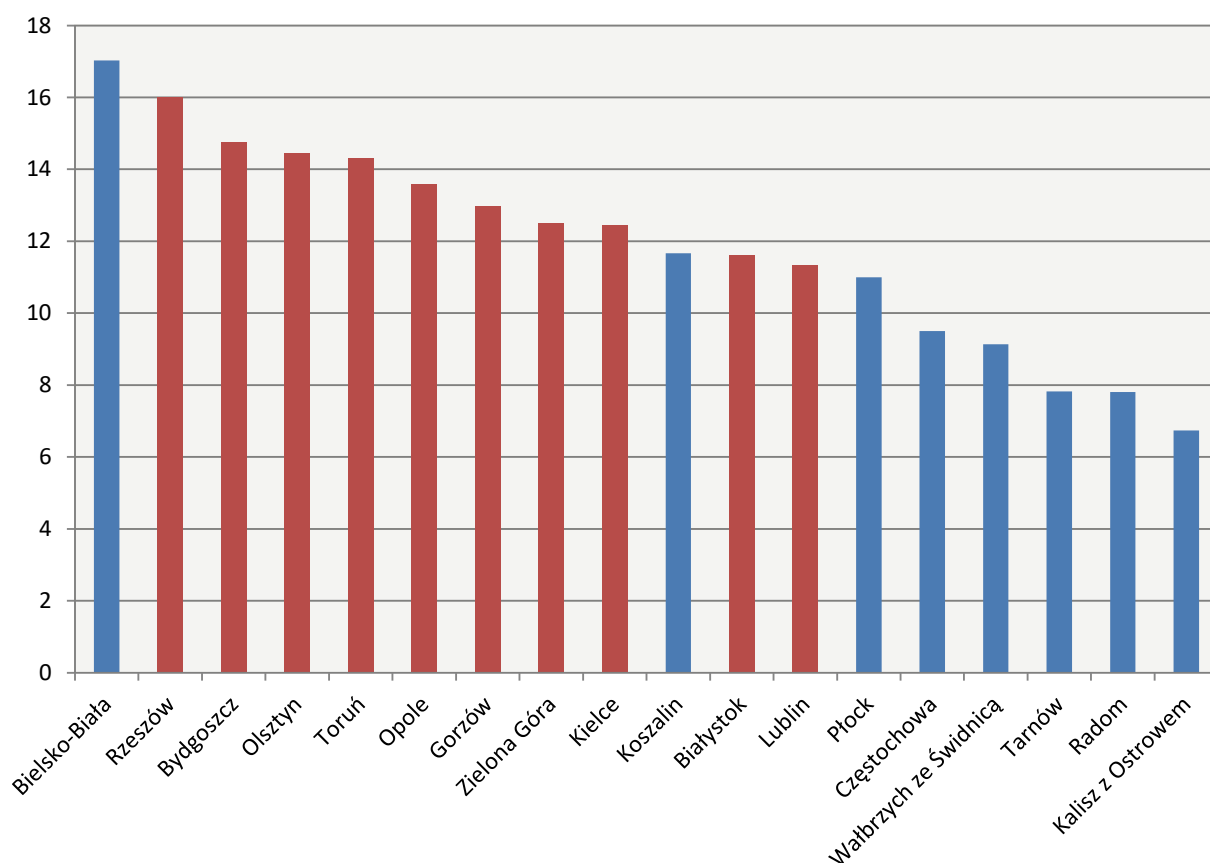
### ŚREDNIA CENA ZA 1 M<sup>2</sup> SPRZEDANYCH MIESZKAŃ W GMINACH MIEJSKICH, 2020.



Źródło: Zaborowski 2022.

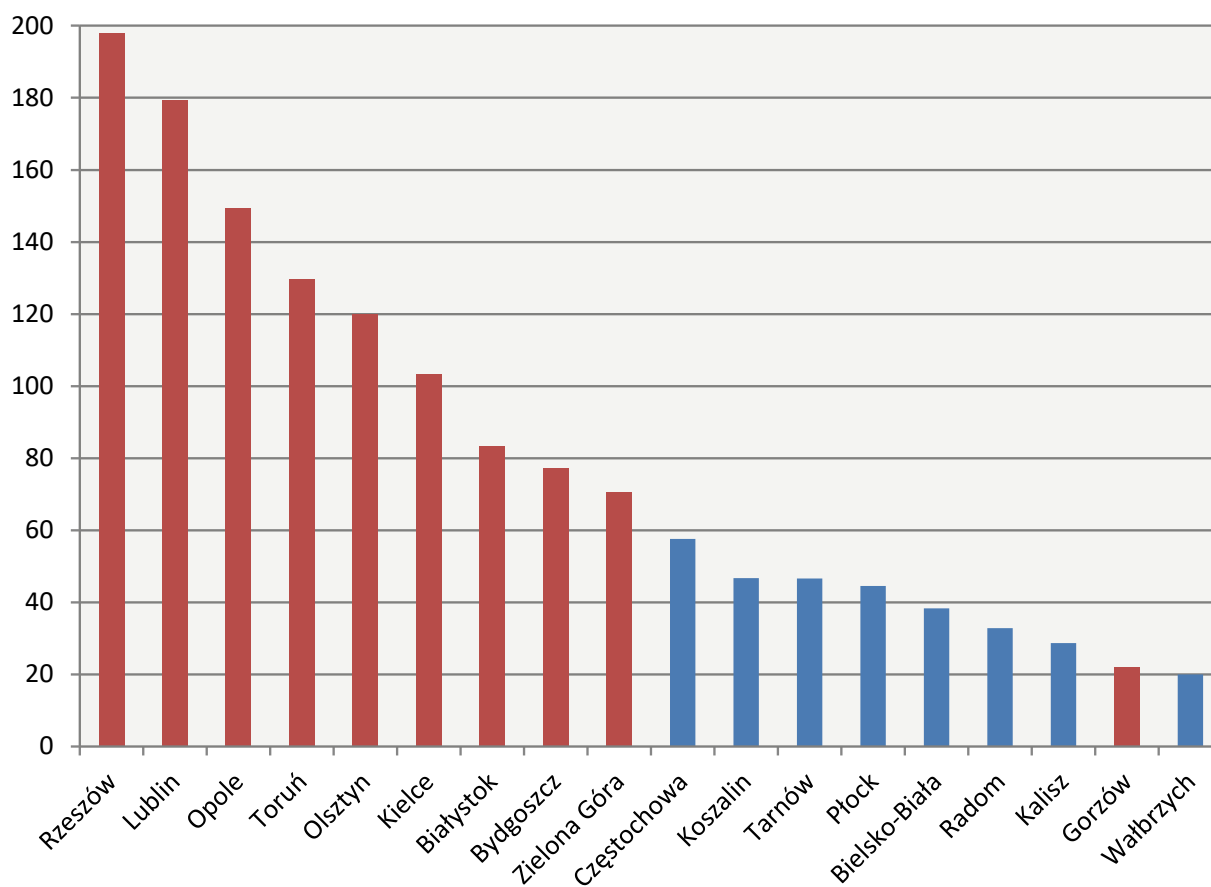
Przodująca Bielsko-Biała ponownie jest wyjątkiem w zestawieniu obrazującym liczbę dużych podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na mieszkańca. Dalej notuje się przewagę ośrodków wojewódzkich. Natomiast nie ma tak jednoznacznego rozróżnienia względem rangi administracyjnej w przypadku innych miar stanu gospodarki (np. wartość środków trwałych i nakładów na mieszkańca, stopa bezrobocia, średnie wynagrodzenia). Świadczyłoby to o tym, że miasta pozbawione statusu wojewódzkiego znajdują sobie niszę w funkcji przemysłowej. Względna równowaga w tym zakresie nie oznacza jednak wyrównania ogólnych szans rozwojowych, zważywszy na dominację centrów administracyjnych w sferze usług publicznych. Słabym wyposażeniem instytucjonalnym cechuje się na przykład prężna gospodarczo Bielsko-Biała. Dwustutysięczny Radom to największe samodzielne miasto w kraju posiadające tylko jedną (i to niedużą) publiczną wyższą uczelnię; największe samodzielne miasto nieposiadające filharmonii. Znacznie mniejsze Opole ma klasyczny uniwersytet, politechnikę, publiczną wyższą szkołę zawodową, filharmonię i dwa teatry.

### PODMIOTY GOSPODARCZE ZATRUDNIAJĄCE OD 250 PRACOWNIKÓW WZWYŻ NA 100 TYS. MIESZKAŃCÓW W MIASTACH Z PRZYLEGŁYMI POWIATAMI ZIEMSKIMI, 2021.



Źródło: Zaborowski 2022.

## STUDENCI NA 1000 MIESZKAŃCÓW W GMINACH MIEJSKICH, 2018.



Źródło: Zaborowski 2022.

**PUBLICZNE WYŻSZE UCZELNIE I „WYŻSZE” INSTYTUCJE KULTURY W 18 SAMODZIELNYCH MIASTACH Z PRZEDZIAŁU 95-350 TYS. MIESZKAŃCÓW, WRZESIEŃ 2022 R.**

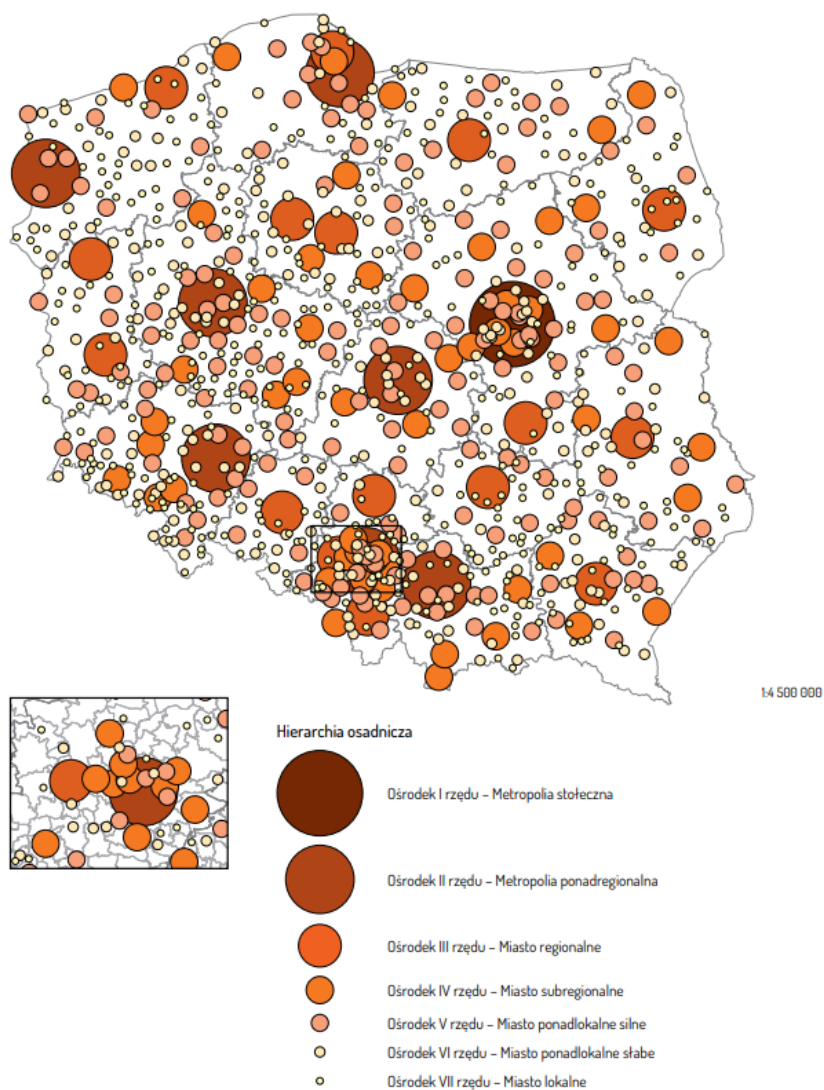
| Miasto               | Liczba mieszkańców w gminie (tys.), 2021 | Publiczne uczelnie wyższe   | „Wyższe” instytucje kultury            |
|----------------------|--|---|--|
| <b>Bydgoszcz</b>     | 339                                      | uniwersytet<br>politechnika<br>akademia muzyczna<br><i>collegium medicum uniwersytetu</i>     | opera<br>filharmonia<br>teatr          |
| <b>Lublin</b>        | 336                                      | uniwersytet x2<br>politechnika<br>uniwersytet medyczny<br>uniwersytet przyrodniczy            | filharmonia<br>teatr<br>teatr muzyczny |
| <b>Białystok</b>     | 296                                      | uniwersytet<br>politechnika<br>uniwersytet medyczny<br><i>wydział uniwersytetu muzycznego</i> | opera i filharmonia<br>teatr           |
| <b>Częstochowa</b>   | 214                                      | politechnika<br>uniwersytet przymiotnikowy  | filharmonia<br>teatr                   |
| <b>Radom</b>         | 207                                      | uniwersytet przymiotnikowy  | teatr                                  |
| <b>Rzeszów</b>       | 199                                      | uniwersytet<br>politechnika   | filharmonia<br>teatr                   |
| <b>Toruń</b>         | 197                                      | uniwersytet   | orkiestra symfoniczna<br>teatr         |
| <b>Kielce</b>        | 191                                      | uniwersytet<br>politechnika   | filharmonia<br>teatr<br>teatr muzyczny |
| <b>Olsztyn</b>       | 170                                      | uniwersytet   | filharmonia<br>teatr                   |
| <b>Bielsko-Biała</b> | 168                                      | akademia  | teatr                                  |
| <b>Zielona Góra</b>  | 140                                      | uniwersytet   | filharmonia<br>teatr                   |
| <b>Opole</b>         | 127                                      | uniwersytet<br>politechnika<br>uczelnia zawodowa  | filharmonia<br>teatr x2                |
| <b>Gorzów</b>        | 120                                      | akademia<br><i>wydział AWF</i>  | filharmonia<br>teatr                   |
| <b>Płock</b>         | 117                                      | uczelnia zawodowa<br><i>wydział politechniki</i>  | orkiestra symfoniczna<br>teatr         |
| <b>Wałbrzych</b>     | 108                                      | uczelnia zawodowa   | filharmonia<br>teatr                   |
| <b>Tarnów</b>        | 106                                      | uczelnia zawodowa   | teatr                                  |
| <b>Koszalin</b>      | 105                                      | politechnika<br>uczelnia zawodowa   | filharmonia<br>teatr                   |
| <b>Kalisz</b>        | 98                                       | akademia<br><i>wydział uniwersytetu</i>   | filharmonia<br>teatr                   |

Źródło: Zaborowski 2022.



Całościowego rozpoznania krajowej hierarchii miast jako ośrodków centralnych dokonuje Sobala-Gwosdz (2023). Pierwsze dwie kategorie to metropolie: stołeczna i siedem ponadregionalnych. Pozostałe miasta wojewódzkie, niezależnie od ich wagi ludnościowej w sieci osadniczej, to ośrodki III rzędu. Do tejże klasy miast regionalnych wchodzi też cztery samodzielne miasta pozbawione statusu wojewódzkiego: Bielsko-Biała, Częstochowa, Koszalin i Radom. Inne duże ośrodki niewojewódzkie należą co najwyżej do IV klasy – miast subregionalnych. Autorka wskazuje, że dobrym miernikiem siły gospodarczej miast jest nadwyżka lub niedobór działalności rynkowych o charakterze centralnym w stosunku do liczby mieszkańców. Jakkolwiek w III klasie średnia miara nie różnicuje istotnie miast wojewódzkich i niewojewódzkich, dla tych drugich jest ona bardziej zmienna. Jedynymi ośrodkami tej klasy, które cechuje (lekki) niedobór, są dwa największe miasta pozbawione statusu wojewódzkiego: Częstochowa i Radom.

### SALDO MIGRACJI NA 1000 MIESZKAŃCÓW W FUNKCJONALNYCH OBSZARACH MIEJSKICH, ŚREDNIA ROCZNA 2016-2021.



Źródło: Sobala-Gwosdz 2023

Zagadnienie wpływu statusu wojewódzkiego na rozwój miast podejmują Kurniewicz, Swianiewicz i Łukomska (2023). Stawiają tezę, iż „jednoznaczna opinia w tej sprawie jest zbyt dużym uproszczeniem. W zależności od uwarunkowań zewnętrznych, w tym sposobu funkcjonowania państwa, wyższy status administracyjny może być gwarantem lepszego rozwoju gospodarczego w skali lokalnej lub stanowić co najwyżej jeden z czynników sprzyjających temu rozwojowi, występujący wraz z innymi jego determinantami i niemający kluczowego znaczenia” (s. 23-24). Autorzy dają szeroki przegląd piśmiennictwa na temat znaczenia funkcji administracyjnych na rozwój miasta. W omawianych pracach zwraca się uwagę zarówno na dostępność atrakcyjnych stanowisk pracy w administracji, jak również na rolę „dóbr stołecznych (*capital goods*), takich jak szpitale, muzea czy teatry” (s. 25) oraz na organizację transportu publicznego nakierowanego na stolicę. Przytaczają też zdania polemiczne – iż status stołeczny bywa wtórny w stosunku do pierwotnych geograficznych czynników rozwoju miasta. Co więcej, może on mieć negatywny, „usypiający” wpływ na własną dynamikę rozwojową. Zwracają uwagę na braki weryfikacji empirycznych wszystkich powyższych twierdzeń.

Cenną innowacją badawczą wprowadzoną przez Kurniewicz, Swianiewicza i Łukomską jest rozszerzenie analizy o porównanie trendów rozwojowych miast przed reformą i po niej. Zakres porównania jest ograniczony do wybranych miar rozwoju gospodarczego: liczby ludności, wpływów podatkowych i poziomu zatrudnienia. Dane odnoszą się do gmin miejskich, bez uwzględnienia zjawiska suburbanizacji. Badany okres kończy się na roku 2013, tymczasem, jak zaznaczają sami autorzy, „dopiero w późniejszych latach, szczególnie po 2007 r., faktyczna siła i możliwości działania władz wojewódzkich zdecydowanie się zwiększyły, przede wszystkim w wyniku istotnej roli powierzonej im w realizacji polityki regionalnej z wykorzystaniem funduszy strukturalnych Unii Europejskiej” (s. 38).

W wyniku tak zakrojonego badania Kurniewicz, Swianiewicz i Łukomska stwierdzają brak wyraźnych różnic w dynamice zmian sytuacji gospodarczej w związku z reformą podziału administracyjnego. Wskazują przypadek Włocławka, jako jednego z ośrodków, gdzie „sytuacja zmieniała się nawet nieco korzystniej niż w ich grupie kontrolnej” (s. 35). Ta ocena kondycji gospodarczej zastanawia w zderzeniu z publicystycznym obrazem problemów społecznych miasta, jawiącego się jako jedno z najbardziej „depresyjnych” w kraju (por. Witwicki 2021, Okraska 2022). Podważając tego rodzaju – wszakże nienaukowe – obserwacje Kurniewicz i Swianiewicz w przywołanym wcześniej opracowaniu (2016) określają je jako „ból fantomowy”.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamczewska-Wejchert H. (red.), 1993, *Uwarunkowania historyczno-kulturowe współczesnej organizacji przestrzennej państwa*, Seminarium Komitetu Urbanistyki i Architektury PAN, Kielce.
- Bański J., 2007, *Koncepcje rozwoju struktury przestrzennej w Polsce – polaryzacja czy równoważenie*, „Przegląd Geograficzny”, 79, 1, s. 45-77.
- Bober J., Hausner J., Izdebski J., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków.
- Chojnicki Z., Czyż T., 2000, *Nowa terytorialna organizacja Polski i układ regionalny*, „Czasopismo Geograficzne”, LXXI, 3-4, s. 261-277.
- Churski P., Perda R., Herodowicz T., 2016, *Can a biggie get more? The role of regional centres in the process of absorption of European funds in Polish voivodeships*, „Europa XXI”, 30, s. 59-76.
- Domański B., 2018, *Zróżnicowanie dynamiki wzrostu gospodarczego polskich regionów w latach 1995-2015*, [w:] Churski P. (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, CLXXXIII, s. 249-262.
- Dziaduch S., 2013, *System osadniczy województwa lubelskiego*, „Wiadomości Statystyczne”, 1, s. 66-76.
- Eberhardt P., 1994, *Problematyka systemu osadniczego Polski*, w: Podstawowe węzły układu osadniczego Polski, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, z. 167, s. 81-87.
- Elżanowski M., 1982, *Przesłanki reform podziału terytorialnego*, *Rozprawy Uniwersytetu Warszawskiego*, t. 226, Warszawa.
- Fonzychowski A., 2023, *Nieoczywiste ośrodki wojewódzkie z lat 1975-1998. Awans mniejszych miast w świetle sytuacji większych sąsiedów*, „Polska 1944/45-1989. Studia i Materiały”, 20 (2022), Instytut Historii PAN, s. 201-218.
- Friedman M. i R., 1997, *Tyrania status quo*, Sosnowiec.
- Gloger Z., 1903, *Geografia historyczna ziem dawnej Polski*, Kraków.
- Grosse T.G., 2007, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 27, s. 27-49.
- Guzik R., Kołoś A., Fiedeń Ł., Kocaj A., Wiedermann K., 2020a, *Dostępność komunikacyjna i relacje przestrzenne w województwie pomorskim*, Kraków.
- Guzik R., Kołoś A., Fiedeń Ł., Kocaj A., Wiedermann K., 2020b, *Relacje przestrzenne i dostępność komunikacyjna – województwo małopolskie*, *Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego*, Departament Zrównoważonego Rozwoju, Kraków.
- Guzik R., Kołoś A., Fiedeń Ł., Kocaj A., Wiedermann K., 2021a, *Dostępność komunikacyjna i relacje przestrzenne w województwie kujawsko-pomorskim*, Kraków.
- Guzik R., Kołoś A., Fiedeń Ł., Kocaj A., Wiedermann K., 2021b, *Dostępność komunikacyjna i relacje przestrzenne w województwie łódzkim*, Kraków.
- Guzik R., Kołoś A., Fiedeń Ł., Kocaj A., Wiedermann K., 2021c, *Dostępność komunikacyjna i relacje przestrzenne w województwie warmińsko-mazurskim*, Kraków.
- Guzik R., Kołoś A., Fiedeń Ł., Kocaj A., Wiedermann K., 2021d, *Dostępność komunikacyjna i relacje przestrzenne w województwie zachodniopomorskim*, Kraków.
- Habuda A., Habuda L., 2014, *Zasadniczy podział terytorialny państwa. Między racjonalnym wyborem i grą zinstytucjonalizowanych interesów*, „Wrocławskie Studia Politolologiczne”, 16, s. 24-41.
- Heffner K., 2009, *Aglomeracje średniej wielkości jako bieguny wzrostu i obszary strategicznej interwencji w regionach międzymetropolitalnych*, [w:] „Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej”, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, 125, s. 10-17.
- Heffner K., 2015, *Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej*, [w:] *Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej*, Warszawa, s. 3-25.
- Heffner K., 2017, *Rozwój ośrodków regionalnych a procesy decentralizacji i dekoncentracji sektora publicznego*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, 174, s. 62-85.
- Heffner K., 2020, *Uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne rozwoju miast w województwie opolskim*, [w:] Solga B. (red.), *Województwo opolskie 1989-2019. Przemiany społeczno-gospodarcze i przestrzenne*, Opole.
- Heffner K., Rochmińska A., 2000, *Regionalizacja polityczno-administracyjna Polski. Geneza i współczesność – uwarunkowania układu*, „Przekształcenia Regionalnych Struktur Funkcjonalno-Przestrzennych”, V, Instytut Geograficzny UW, s. 129-144.
- Honka Z., 2014, *Is a new administrative division reform necessary? A voice in the discussion on self-government reform*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 3, s. 169-183.
- Jabłoński Z., 1998, *Oby podział terytorialno-administracyjny państwa był przyjazny samorządom terytorialnym*, [w:] Jabłoński Z., Potoczek A. (red.), *Polska ojczyzn czy regionów*, Toruń, s. 17-31.
- Jakubowicz E., Ciok S., 2003, *Wybrane problemy układów bipolarnych w sieci osadniczej*, [w:] Zioto Z. (red.), *Bipolarny rozwój aglomeracji*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, 209, s. 59-73.
- Janas K., Sobala-Gwosdz A., Piech K., 2022, *Urbanizacja w Polsce – stan, trendy i co dalej?*, Warszawa-Kraków.
- Jażdżewska I., 2022, *Use of graph theory to study connectivity and regionalization of the Polish urban network*, „Area”, 54, s. 290-303.
- Jażdżewska I., Lechowski Ł., 2019, *Kształtowanie się miejskiej sieci osadniczej województwa łódzkiego*, „Acta Geographica Lodzienia”, 109, s. 59-74.
- Kaczmarek T., 1999, *Region administracyjny w badaniach geograficznych*, „Przekształcenia Regionalnych Struktur Funkcjonalno-Przestrzennych”, IV, Wrocław, s. 63-74.
- Kaczmarek T., 2005, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Poznań.

- Kieżun W., 2000, *Reforma administracyjna w Polsce jako egzemplifikacja podstawowych praw patologii biurokracji*, [w:] Muszyński J. (red.), *Funkcjonowanie instytucji demokratycznych w Polsce. Zarządzanie w samorządach terytorialnych*, Warszawa-Gdynia.
- Kołodziejczyk D., 2009, *Fundusze unijne w budżecie samorządu terytorialnego*, [w:] J. Sokołowski (red.), *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 39.
- Kołodziejczyk J., 1997, *Opinia o opracowaniu URM pt. „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne”*, [w:] *Reforma administracji publicznej „Państwo sprawne, przyjazne i bezpieczne”. Wybór opinii i ekspertyz*, t. II, Warszawa, s. 11-21.
- Komornicki T., Śleszyński P., Siłka P., 2012, *Charakterystyka systemu osadniczego województwa podkarpackiego z identyfikacją biegunów wzrostu oraz wyróżnieniem obszarów funkcjonalnych na poziomie regionalnym i lokalnym*, Warszawa.
- Konecka-Szydłowska B., Maćkowiak H., 2016, *Zróżnicowanie funkcjonalne miast województwa wielkopolskiego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, 36, s. 39-56.
- Konopski M., 2022, *Rola podziału administracyjnego w kształtowaniu tożsamości terytorialnej społeczności Podlasia*, „Prace Geograficzne”, 278, Warszawa.
- Korcelli P., 2005, *Pojęcie policentryczności a współczesne przemiany systemów miast*, [w:] Czyż T., Rogacki H. (red.), *Współczesne problemy i koncepcje teoretyczne badań przestrzenno-ekonomicznych*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, 219, s. 146-155.
- Korcelli P., 2009, *System osadniczy Polski - tendencje i uwarunkowania przemian*, [w:] Markowski T. (red.) *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju a wizje i perspektywy rozwoju przestrzennego Europy*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, 122, s. 30-42.
- Korcelli P., 2018, *System osadniczy Polski - kierunki przemian*, [w:] Churski P. (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, CLXXXIII, s. 263-272.
- Kostarczyk A., 1997, *Dziedzictwo kulturowe regionów Polski*, [w:] Wysocka E., Konopka M. (red.), *Polskie regiony. Podstawy kulturowe regionalizacji Polski*, Ciechanów, s. 21-25.
- Kowalczyk A., 2000, *Reforma podziału terytorialnego Polski w 1999 roku - krytyczna analiza mechanizmu jej wprowadzania*, [w:] Ciok S., Ilnicki D. (red.), *Regionalny wymiar integracji europejskiej*, „Przekształcenia Regionalnych Struktur Funkcjonalno-Przestrzennych”, III/1, Wrocław, s. 87-100.
- Kurniewicz A., Swianiewicz P., 2016, *Ból fantomowy czy realna strata? Wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego*, „Prace i Studia Geograficzne”, t. 61, nr 2, s. 25-50.
- Kurniewicz A., Swianiewicz P., Łukomska J., 2023, *Wpływ statusu stolicy wojewódzkiej na rozwój miast - przypadek reform w latach 1975 i 1999 w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 1(91), s. 23-42.
- Lijewski T., 1994, *Negatywne skutki współczesnych tendencji do koncentracji przestrzennej*, [w:] *Podstawowe węzły układu osadniczego Polski*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, z. 167, s. 103-106.
- Lijewski T., 2002, *Nowy podział administracyjny a dostępność ośrodków administracji*, „Prace Komisji Geografii i Komunikacji PTG”, VIII, Warszawa-Rzeszów, s. 5-14.
- Lijewski T., 2003, *Koncentracja ośrodków aktywności gospodarczej w Polsce w świetle list 500 firm*, „Przegląd Geograficzny”, 75, 3, s. 433-447.
- Liszewski S., 1991, *Podział administracyjny kraju. Założenia i kryteria*, [w:] *Koncepcje regionalnej organizacji kraju*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, z. 156, s. 63-77.
- Liszewski S., 1994, *O hipotezach przekształceń systemu osadniczego w Polsce w warunkach transformacji*, [w:] *Podstawowe węzły układu osadniczego Polski*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, z. 167.
- Łysoń P., 2017, *Zróżnicowanie obszaru województwa mazowieckiego pod względem historycznym, demograficznym i warunków życia. Wnioski do korekty podziału terytorialnego*, „Opinie i Ekspertyzy”, 256, Kancelaria Senatu RP, Warszawa.
- Matykowski R., 2017, *Zbiorowości społeczno-przestrzenne i ich związki z terytorium: formy i czynniki regionalizmu w Polsce*, Poznań.
- Miedziński M., 2017, *Koncepcja nowego podziału terytorialnego kraju w świetle możliwości utworzenia województwa środkowopomorskiego*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych”, 21, 1, Politechnika Koszalińska, s. 135-158.
- Miszczuk A., 2003, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Lublin.
- Nelicki A., 2001, *Kształtowanie się struktur administracji powiatowej i wojewódzkiej*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa, s. 51-72.
- Niemczuk P., 2021, *Determinanty kształtowania podziału terytorialnego - ujęcie administracyjnoprawne*, „Gubernaculum et Administratio”, 2(24), Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy w Częstochowie, 291-306.
- Okraska M., 2022, *Nie ma i nie będzie*, Kraków.
- Ostaszewska A., 1994, *Protokół z posiedzenia Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej w dniu 19 stycznia 1994 r.*, [w:] *Podstawowe węzły układu osadniczego Polski*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, z. 167, s. 107-112.
- Piskozub A., 1987, *Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich*, Wrocław.
- Pliit J., 2015, *Regionalizacja współczesnych krajobrazów historyczno-kulturowych Polski*, „Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego PTG”, 27, s. 79-94.
- Śługocki J., 1997, *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Dylematy regionalizacji w Polsce*, „Studia i Materiały Wyższej Szkoły Pedagogicznej”, 115, Olsztyn.
- Sobala-Gwosdz A., 2005, *Ośrodki wzrostu i obszary stagnacji w województwie podkarpackim*, Kraków.
- Sobala-Gwosdz A., 2023, *Pozycja miast jako ośrodków centralnych*, Warszawa-Kraków.
- Sokołowski D., 2005, *Centralność a węzłowość większych miast w Polsce*, „Przegląd Geograficzny”, 77(4), s. 507-526.
- Sokołowski D., 2006, *Funkcje centralne i hierarchia funkcjonalna miast w Polsce*, Toruń.
- Sokołowski D., 2011, *Centralność większych miast polski. Rola czynnika administracyjnego i globalizacji*, „Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego”, 20, s. 11-23.

- Sokołowski D., 2014, *Niektóre uwarunkowania korekty podziału Polski na województwa*, „Przegląd Geograficzny”, 86, 4, s. 567-590.
- Stasiak A., 1994, *Wstępna koncepcja głównych węzłów osadniczych Polski*, [w:] *Podstawowe węzły układu osadniczego Polski*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, z. 167, s. 29-46.
- Stelmachowski A., 1984, *Odpowiedź na ankietę*, [w:] *Podział administracyjny kraju. Poglądy i opinie*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, z. 126, s. 144-150.
- Szczuciński P., 2019, *The hierarchy and relationships between towns in lubuskie province*, „Studia Miejskie”, 35, s. 39-49.
- Szmytkie R., 2016, *Miasto podwójne jako forma osadnicza*, „Przegląd Geograficzny”, 88(4), s. 511-531.
- Śleszyński P., 2007, *Gospodarcze funkcje kontrolne w przestrzeni Polski*, „Prace Geograficzne”, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, 213.
- Śleszyński P., 2015a, *Economic control functions in Poland in 2013*, „Geographia Polonica”, 88, 4, s. 701-708.
- Śleszyński P., 2015b, *Powiązania i hierarchia funkcjonalna miast Polski wschodniej w świetle migracji rejestrowanych w 2009 roku*, „Economic and Regional Studies”, 8(4), s. 28-44.
- Śleszyński P., 2015c, *W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: zastosowanie analizy grawitacyjnej*, „Przegląd Geograficzny”, 87, 2, s. 343-359.
- Śleszyński P., 2016, *System osadniczy i zasięgi oddziaływania miast a podział terytorialny kraju. Diagnoza, cena, optymalizacja*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 1(63), s. 155-159.
- Śleszyński P., 2017a, *Struktura społeczno-gospodarcza oraz trendy rozwojowe województwa mazowieckiego na tle regionów sąsiednich. Wnioski do korekty podziału terytorialnego (materiał analityczno-dyskusyjny)*, „Opinie i Ekspertyzy”, 257, Kancelaria Senatu RP, s. 86.
- Śleszyński P., 2017b, *Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, „Przegląd Geograficzny”, 89(4), s. 565-593.
- Śleszyński P., 2018a, *Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski*, [w:] Churski P. (red.), *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, CLXXXIII, s. 225-248.
- Śleszyński P., 2018b, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomracji w Polsce*, Warszawa.
- Śleszyński P., Czapiewski K., 2011, *Znaczenie ośrodków miejskich oraz ich hierarchicznych powiązań dla regionalnego i lokalnego rozwoju ekonomicznego i społecznego Polski Wschodniej*, Warszawa.
- Śleszyński P., Sudra P., 2019, *Zastosowanie metody minimalnego drzewa rozpoczynającego (najkrótszego dendrytu) w ocenie efektywności i spójności sieci osadniczej województwa mazowieckiego*, „Przegląd Geograficzny”, 91(2), s. 61-80.
- Śleszyński P., Wiedermann K., 2020, *Studium szacunku liczby i struktury pracujących oraz bazy ekonomicznej miast w Polsce*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG”, 34(4), s. 184-205.
- Wendt J., 2001, *Geografia władzy w Polsce*, Gdańsk.
- Witwicki P., 2021, *Znikająca Polska*, Poznań.
- Zaborowski Ł., 2009, *Podział terytorialny Rzeczypospolitej – spojrzenie krytyczne*, „Prace Geograficzne”, Uniwersytet Jagielloński, z. 121, s. 263-275.
- Zaborowski Ł., 2013, *Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji*, Warszawa.
- Zaborowski Ł., 2014, *Sieć ośrodków regionalnych w koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Próba uporządkowania według czynników wielkości i odległości*, „Przegląd Geograficzny”, 86, 4, s. 591-620.
- Zaborowski Ł., 2015, *Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki regionalnej i miejskiej*, [w:] *Lokalizacja instytucji publicznych jako element polityki miejskiej i regionalnej*, Biuro Analiz i Dokumentacji, Kancelaria Sejmu RP, Warszawa, s. 26-86.
- Zaborowski Ł., 2016, *Próba przebudowy układu województw z wykorzystaniem sieci ośrodków regionalnych*, „Przegląd Geograficzny”, 88, 2, s. 159-182.
- Zaborowski Ł., 2018, *Tarnów w „klinie”, czyli degradacji ciąg dalszy*, Instytut Sobieskiego, komentarz nr 187, [sobieski.org.pl/komentarz-is-187](http://sobieski.org.pl/komentarz-is-187) [dostęp 20 VII 2023 r.].
- Zaborowski Ł., 2019, *Deglomracja czy degradacja? Potencjał rozwoju średnich miast w Polsce*, Warszawa.
- Zaborowski Ł., 2020a, *Koncepcja ustroju policentrycznego dla województwa „mazowiecko-staropolskiego” jako proponowany wzorzec planistyczny*, Instytut Sobieskiego, [sobieski.org.pl/koncepcja-ustroju-policentrycznego-dla-wojewodztwa-mazowiecko-staropolskiego-jako-proponowany-wzorzec-planistyczny](http://sobieski.org.pl/koncepcja-ustroju-policentrycznego-dla-wojewodztwa-mazowiecko-staropolskiego-jako-proponowany-wzorzec-planistyczny) [dostęp 21 VII 2023 r.].
- Zaborowski Ł., 2020b, *Sieć ośrodków akademickich – ku równowadze czy rozwarstwieniu rozwoju polskich regionów?*, „Myśl Suwenna”, 1, s. 20-30.
- Zaborowski Ł., 2022, *Radom w strukturze przestrzennej kraju. Przesłanki i kierunki zmian*, Radom.
- Zaborowski T., 2013, *Zrównoważony rozwój regionu czy dalszy wzrost dysproporcji? Komentarz do projektu Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 r. Innowacyjne Mazowsze*, „Samorząd Terytorialny”, 11, s. 32-44.
- Zaborowski T., 2020, *Factors of Divergence between Peripheral and Central Subregions: the Case of Mazovian Province, Poland*, „Quaestiones Geographicae”, 39(4), s. 39-51.

## O AUTORZE



fot. Marcin Kucewicz

### **DR ŁUKASZ ZABOROWSKI**

Geograf, planista, regionalista. Wykładowca Akademii „Ignatianum” w Krakowie, ekspert Instytutu Sobieskiego, prezes Radomskiego Towarzystwa Naukowego.

Naukowo zajmuje się strukturą przestrzenną kraju w ujęciach historyczno-kulturowym, osadniczym i administracyjnym. Jako ekspert porusza się w dziedzinach rozwoju regionalnego, polityki przestrzennej i planowania transportu publicznego. Tworzy kompendium wiedzy do edukacji regionalnej dla Radomszczyzny.

Miłośnik cywilizacji łacińskiej i dziedzictwa I Rzeczypospolitej. Śpiewa basem w kwartecie wokalnym „Schola Sancti Ioannis”. Urządza wyprawy rowerowe na alpejskie przełęcze i chorwackie wyspy.

## O WYDAWCY

Instytut Sobieskiego jest polskim prywatnym ośrodkiem analitycznym typu think-tank, którego misją jest „Tworzenie idei dla Polski”. Został zarejestrowany w 2005 r. w formie prawnej fundacji. W latach 2003-2010 Instytut wydawał kwartalnik „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”. W latach 2011-2015 był organizatorem corocznego „Kongresu Polska – Wielki Projekt”. Realizował również projekt Akademia Sobieskiego, którego celem było kształtowanie przyszłych liderów polskiego życia politycznego i gospodarczego. W 2017 r. zorganizował edycję „Krajowej Ligi Innowacji”.

Od 2017 r. Instytut kładzie duży akcent w swojej działalności na publikacje opracowań i rekomendacji, których celem jest pokazywanie, jak polska gospodarka powinna wykorzystywać szanse związane z czwartą rewolucją przemysłową, innowacyjnością i nowymi technologiami.

W swojej działalności Instytut Sobieskiego współpracował z wieloma podmiotami. Do tej pory były to:

- organizacje pozarządowe: Forum Automatyki i Robotyki Polskiej, Fundacja Wspierania Ubezpieczeń Wzajemnych, Fundacja Republikańska, Instytut Jagielloński, Nowa Konfederacja, Ambitna Polska, Młodzi dla Polski, Studenci dla Rzeczypospolitej, Fundacja Konrada Adenauera, Central European Energy Partners, Fundacja im. Sławomira Skrzypka, Fundacja im. Wacława Felczaka, Institute for Foreign Affairs and Trade (Külügyi és Külgazdasági Intézet), Institute for Politics and Society (Institut pro politiku a společnost), The F. A. Hayek Foundation Bratislava;
- firmy komercyjne: Aiut, Assay Group, Rohde&Schwarz, WB Electronics, Asseco, Samsung, Lotos, Google, Procter and Gable, PWC, Cisco, EY, Phoenix Systems, Uber, USP Zdrowie, Fortum, Orange, Energa, Zysk i Ska, Collegium Wratislaviense, 4CF;
- instytucje Państwowe/Ponadpaństwowe: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Fundacją Platforma Przemysłu Przyszłości, Agencja Rozwoju i Przemysłu, Giełda Papierów Wartościowych, Bank Gospodarki Krajowego, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwo Cyfryzacji, Prawo i Sprawiedliwość, Ambasada Węgier, Senat RP, Europejska Partia Konserwatystów i Reformatorów.

Pełną listę raportów i publikacji oraz informacje o działalności można znaleźć na stronie [www.sobieski.org.pl](http://www.sobieski.org.pl).

Obecny układ województw nie jest wynikiem spójnej koncepcji, lecz przypadkową hybrydą. Na podstawie uznaniowych decyzji politycznych regionalną samodzielność utrzymały Kielce i Opole, Gorzów i Zielona Góra. Utraciły ją między innymi Częstochowa, Kalisz, Koszalin, Radom i Tarnów, choć mają nie mniejsze znaczenie w sieci osadniczej kraju. A czy sprawiedliwość nie wymaga, by wzajemnie podobne ośrodki i regiony miały równy status w strukturze państwa?

Na tle krajów europejskich Polska wyróżnia się policentryczną siecią osadniczą. Mimo to dostrzegamy narastające skupienie zjawisk rozwojowych w największych miastach, dodatkowo wyróżnionych administracyjnie. Dla równowagi celowe jest uwolnienie większych ośrodków regionalnych od podporządkowania metropoliom. Czy województwa nie mogłyby być bardziej policentryczne?

Przedmiotem niniejszego opracowania jest najwyższy szczebel zasadniczego podziału terytorialnego państwa, czyli granice i ośrodki województw. Celem jest uzasadnienie potrzeby i przedstawienie zamysłu korekty ich układu. Propozycja wychodzi od obecnego ustroju i zachowuje jego ogólne parametry. Nie dotyka zagadnienia ewentualnej reformy niższych szczebli podziału.

Opracowanie składa się z trzech części, z których każda może być przedmiotem niezależnej lektury. Część pierwsza zawiera argumentację na rzecz zmian, druga – wskazuje, na czym mogłoby one w praktyce polegać. Część trzecia to obszerny przegląd piśmiennictwa na temat podziału terytorialnego szczebla wojewódzkiego i szerzej – struktury przestrzennej kraju – od ostatniej reformy w roku 1999. Pierwszy rozdział zawiera wyjaśnienie, jakie znaczenie ma województwo, jak również status miasta wojewódzkiego, w polityce rozwoju. W drugim przedstawiono podstawowe niekonsekwencje obecnego układu województw. W rozdziale kolejnym opisano wyzwania, jakim jest użycie podziału terytorialnego jako narzędzia polityki rozwoju. Dalej następuje wyjaśnienie idei województwa wieloosiłkowego z ustrojem dwubiegunowym jako punktem wyjścia. Ostatni rozdział w części pierwszej mówi o argumentach, które będą podnoszone przeciwko reformie. Niektóre z nich są pozorne, a niektóre powinny być interpretowane odwrotnie niż chcieliby przeciwnicy zmian.

Druga część opracowania to koncepcja korekty układu województw. Po opisie założeń przedstawiono cztery warianty zmian, wystrzegając się wyboru jednego optymalnego. W autorskim zamyśle opracowanie ma stanowić zaczątek dyskusji, która – oby doprowadziła do oczekiwanej korekty zasadniczego podziału terytorialnego państwa na szczeblu województw.

**TWORZYMY  
IDEE DLA POLSKI**



**Instytut Sobieskiego**

Lipowa 1a/20  
00-316 Warszawa  
tel.: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl  
www.sobieski.org.pl

ISBN 978-83-966872-4-1

