

Niektóre uwarunkowania korekty podziału Polski na województwa

*Some determinants of amendments
to the division of Poland into voivodships*

DARIUSZ SOKOŁOWSKI

Katedra Gospodarki Przestrzennej i Turyzmu, Wydział Nauk o Ziemi,
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, 87-100 Toruń, ul. Lwowska 1; sokol@umk.pl

Zarys treści. Artykuł dotyczy obszarów, które można określić mianem hipotetycznych województw, rozumianych jako jednostki, które aspirują, bądź – w określonych okolicznościach – mogłyby aspirować do rangi nowych województw. Wychodząc od krytyki niedoskonałości aktualnego podziału Polski na województwa, podjęto próbę wytypowania jednostek spełniających kryteria „województwkości” na założonym poziomie. Uwzględniono uwarunkowania wielkościowe, przestrzenne, gospodarcze i funkcjonalne. Wytypowane obszary nie są proponowanymi województwami, mają jednak zwrócić uwagę, między innymi, na mniej lub bardziej uzasadnione roszczenia niektórych społeczności regionalnych.

Słowa kluczowe: podział administracyjny Polski, ośrodki regionalne, regiony węzłowe, województwa.

Wprowadzenie

Polska należy do państw często zmieniających swoją strukturę administracyjną w XX wieku. Jest to wyraźnie sprzeczne z wielowiekową praktyką Pierwszej Rzeczypospolitej, w której zmiany były sporadyczne i zwykle miały charakter ewolucyjny, wiążąc się z przesuwaniem zewnętrznych granic państwa, rzadziej z podziałem jednostki większej na mniejsze. Przebudowa podziałów terytorialnych w minionym stuleciu dotyczyła wszystkich szczebli struktury: wielokrotnie zmieniano liczbę i kształt województw (1938-1939, 1945-1946, 1950, 1956-1957, 1975, 1999), przejściowo zlikwidowano powiaty (w okresie 1975-1998) oraz gminy (wprowadzając w ich miejsce gromady – 1954-1972). Realizowane w praktyce zmiany podziału administracyjnego zwykle od początku budziły kontrowersje i rodziły liczne propozycje zmian. Warto wymienić

przynajmniej kilka przykładowych projektów, zarówno z okresu międzywojennego: A. Erdmana (J. S. Langrod, 1930), W. Wakara (1928), R. Starzyńskiego (1928), jak i powojenne: K. Dziewońskiego (1954), S. Berezowskiego (1959), w tym bardziej współczesne, publikowane już po reformie administracyjnej z 1975 r.: A. Wróbla i innych (1986), P. Eberhardta (1990), J. Szczepkowskiego (1991), Z. Rykla (1991), A. Kowalczyka (1993), T. Lijewskiego (1993), K. Heffnera (1995), A. Jabłońskiego i A. Potoczka (1998). W ostatnich latach (po reformie z 1999 r.) pojawiły się opracowania krytyczne m. in. A. Miszczuka (2003) i Ł. Zaborowskiego (2009).

Krytyka kolejnych podziałów administracyjnych Polski wiązała się między innymi z brakiem konsekwencji w formowaniu jednostek najwyższego rzędu i wyborze miast na ich stolice (szerzej na ten temat zob. A. Piskozub, 1987). Stałym zarzutem formułowanym już w okresie II RP było ustanowienie województw wokół miast zarówno dużych, jak i średnich, a nawet małych, co miało swoje skutki demograficzne, społeczne i ekonomiczne. Powodowało to również niezadowolenie społeczności niektórych miast – większych i lokujących się na podobnym lub wyższym szczeblu hierarchii osadniczej niż te, którym przyznano rangę wojewódzką. Określone niekonsekwencje były powielane w okresie PRL-u¹, pozostają też aktualne współcześnie. Niezadowolenie wynikające z uznaniowości wyodrębnianych struktur przestrzennych przewidywał jeszcze przed wprowadzeniem nowego podziału m.in. B. Jałowiecki (1991). Taka sytuacja stwarza podstawę do podejmowania przez samorządowców starań o wyodrębnienie nowych województw. Największą aktywność w tym zakresie wykazuje środowisko społeczne wywodzące się z obszaru dawnego województwa koszalińskiego, zmiernie do odtworzenia podobnej jednostki pod nazwą województwa środkowopomorskiego². Aktualny podział administracyjny Polski odtwarza w przybliżeniu struktury z lat 1950-1975, dlatego brak miejsca tylko dla wymienionej jednostki uzasadnia w pewnym stopniu postawy roszczeniowe.

Celem artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na następujące pytania badawcze: (1) czy aktualny podział Polski na województwa jest konsekwentny i odpowiada jednolitym kryteriom?, (2) jaki mógłby być kierunek ewentualnej korekty podziału wojewódzkiego?, (3) czy istnieją w Polsce obszary spełniające określone kryteria wojewódzkie, a jeśli tak, to które to są obszary? Główna część opracowania dotyczy realizacji punktu 3.

Odpowiedź na pierwsze z pytań opiera się na następującym rozumowaniu: jeśli w aktualnym podziale administracyjnym istnieją województwa wyraźnie „słabsze” od pozostałych (zwłaszcza w sensie demograficznym i gospodarczym),

¹ Należy tu jednak dostrzec nadrabianie zaległości w zakresie m.in. infrastruktury technicznej, placówek nauki, kultury, ochrony zdrowia itp. przez słabsze początkowo ośrodki stołeczne przy wsparciu budżetu centralnego.

² Szczególnie aktywnie działało Stowarzyszenie Środkowego Pomorza „Integracja dla Rozwoju” (<http://www.srodkowopomorskie.eu.org>), propagujące utworzenie nowego województwa i wychodzące z inicjatywą ustawodawczą.

a równocześnie możliwe jest wskazanie obszarów o podobnych parametrach wielkościowych, które nie zostały wyodrębnione jako województwa, to taki podział można uznać za niekonsekwentny, będący wyrazem uznaniowości decydentów. Wykazanie natomiast, że nawet „najsłabsze” z utworzonych województw przewyższają pod określonymi względami wszystkie hipotetyczne jednostki, będzie argumentem przemawiającym na korzyść aktualnie obowiązującej struktury terytorialnej. Integralną częścią porównania obszarów powinno być porównanie parametrów wielkościowych głównych ośrodków miejskich. Występowanie w krajowym systemie osadniczym miast rangi zaledwie powiatowej, zbliżonych lub przewyższających pod względem ludnościowym, gospodarczym i funkcjonalnym niektóre z miast, którym przyznano status wojewódzki, potraktowano jako argument za rozpatrywaniem tych pierwszych jak potencjalnych ośrodków wojewódzkich (z koniecznością ich późniejszej weryfikacji).

W przypadku stwierdzenia określonych niekonsekwencji, możliwe są teoretycznie dwa podstawowe sposoby naprawy podziału: (1) zmniejszenie liczby województw, polegające na likwidacji jednostek najsłabszych – uzasadniałoby to oddalenie roszczeń ze strony takich społeczności, jak postulowanego środkowopomorskiego; (2) utworzenie nowych województw.

Postępowanie badawcze

Schemat postępowania badawczego jest konsekwencją przyjętego sposobu rozumowania. W pierwszej kolejności wyodrębniono jednostki terytorialne, które były przedmiotem dalszego badania – porównanie tych hipotetycznych województw z województwami rzeczywistymi miało odpowiedzieć na pytanie, czy obowiązujący podział na jednostki pierwszego rzędu jest konsekwentny. Następnie zostały sformułowane określone kryteria „województwkości”, dające podstawę do porównań i udzielenia odpowiedzi na pytanie 3. Podstawowy problem wiąże się z wyznaczeniem odpowiednich kryteriów, odmiennych w zależności od przyjętego „sposobu naprawy”. Z tego względu uznano za konieczne opowiedzenie się *a priori* za określonym wariantem, co determinuje dalszy tok działań.

Województwami o najmniejszym potencjale demograficznym i gospodarczym są: lubuskie i opolskie, nieco przewyższają je pod tym względem trzy jednostki we wschodniej części kraju: podlaskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie. Czy brak wszystkich bądź części wymienionych jednostek w podziale wojewódzkim dałoby się umotywić? Jeśli chodzi o województwa Polski Wschodniej, przesłanki uzasadniające ich wyodrębnienie są bardzo liczne. Poza argumentami funkcjonalnymi i przestrzennymi, należy wskazać na czynniki społeczno-gospodarcze, związane z aktywizacją określonych miast (głównie ich stolic) poprzez ulokowanie w nich funkcji administracyjnych. Brak województw z ośrodkami stołecznymi w Białymstoku, Olsztynie i Kielcach naraziłby wymienione miasta i otaczające je obszary na peryferyzację – skutki tego można obserwować na

przykładzie wielu miast zdegradowanych w wyniku reformy administracyjnej z 1999 r. Argumenty przemawiające za utrzymaniem lubuskiego i opolskiego wydają się słabsze (najmniejsze zaludnienie i PKB, najmniejsze i najsłabsze pod względem funkcjonalnym ośrodki wojewódzkie), ale analogicznie jak poprzednio, względy społeczne przemawiają na ich korzyść. Ponadto połączenie którekolwiek z pięciu wymienionych województw z sąsiednim (bądź podział między sąsiednie) pogłębiłoby dysproporcje wielkościowe, prowadząc niekiedy do powstania olbrzymich jednostek.

Uznanie argumentów za utrzymaniem słabszych województw wiąże się z przyjęciem drugiego wariantu „naprawy”, jako punktu wyjścia do dalszych badań, co z kolei narzuca kryteria, jakie powinno spełniać województwo na minimalnym – w praktyce zaakceptowanym w czasie ostatniej reformy administracyjnej – poziomie. Przyjęto zatem, że parametry najmniejszych województw wyznaczają warunki brzegowe, dające podstawę do wyznaczenia wartości minimalnych. Za podstawę do wyodrębnienia jednostek badania (hipotetycznych województw) posłużyły cztery rodzaje przesłanek: (1) odległość do najbliższego ośrodka wojewódzkiego (dostępność komunikacyjna), (2) największe przepływy (wykorzystano informacje o dojazdach do pracy – według: *Dojazdy...*, 2010), (3) powiązania wynikające z wcześniejszych, wykształconych bądź utrwalonych w okresie PRL-u, więzi administracyjnych, (4) w niektórych przypadkach uwzględniono określone propozycje społeczne. Powiaty położone w pobliżu głównych ośrodków miejskich cechują na ogół silne powiązania funkcjonalne i społeczno-gospodarcze z nimi. Powiązania pozostałych powiatów, określanych dalej jako „dyskusyjne” są słabsze, na ogół z powodu ich położenia w pobliżu granicy oddziaływania ośrodków miejskich (centralnych) wyższego rzędu. Ich wyodrębnienie ma charakter wstępny i ma na celu umożliwienie ich późniejszej weryfikacji. W części tych powiatów społeczności lokalne już odniosły się do propozycji włączenia w granice projektowanego województwa.

Wyodrębnione jednostki przestrzenne mają charakter roboczy, a ich szczegółowa delimitacja, która wykroczyłaby poza ramy objętościowe opracowania, nie stanowi jego istoty. Porównania parametrów wielkościowych poszczególnych obszarów mają charakter wariantowy: w większości przypadków zaprezentowano wariant maksymalny i – często bardziej odpowiadający rzeczywistości zasięgowi oddziaływania miasta oraz poparciu lokalnych społeczności – wariant, który można określić mianem realistycznego. Określone zestawienia umożliwiają wyróżnienie dwóch kategorii jednostek: (1) jednostki spełniające założone kryteria i kwalifikujące się do ewentualnych dalszych badań, w tym szczegółowej delimitacji, (2) jednostki niespełniające kryteriów.

Wytypowanie określonych jednostek nie jest równoznaczne z propozycją wyodrębnienia nowych województw z uwagi na istnienie innych – poza analizowanymi – przesłanek warunkujących zmiany administracyjne. Do tych ostatnich należą m.in. czynniki polityczne, konieczność akceptacji społecznej, nie-

kiedy też pewna inercja, wpływająca na utrwalanie struktur już istniejących. Nie można również pominąć kwestii kosztów finansowych ewentualnych zmian w sieci województw. Samo istnienie określonych przesłanek demograficznych, gospodarczych czy przestrzennych nie rozstrzyga zatem kwestii zasadności tworzenia nowych województw. Zamiarem autora nie jest zainicjowanie przebudowy struktury terytorialnej państwa, a jedynie rozpatrzenie określonej grupy przesłanek dających podstawę do dyskusji. W tym kontekście główny cel opracowania można określić raczej jako poznawczy, niż aplikacyjny.

Kryteria

Punktem wyjścia badania jest aktualny podział administracyjny kraju, a podstawową jednostką przestrzenną, traktowaną jako niepodzielna, jest powiat. Przyjęto, że rozpatrywane potencjalne województwo powinno być jednostką nie mniejszą niż obecnie istniejące i mieć cechy regionu węzłowego. Powinno ono spełniać następujące kryteria:

1. Główne miasto – stolica województwa – powinna być miastem liczącym ponad 100 tys. mieszkańców (jak np. Opole), przy czym wydaje się uzasadnione, by w przypadku mniejszych miast funkcja stołeczna była podzielona między dwa równorzędne ośrodki (jak w parze Zielona Góra–Gorzów Wielopolski) w celu ich wzajemnego wzmocnienia i ewentualnego uzupełnienia brakujących funkcji (komplementarność). Główne miasta powinny reprezentować określony potencjał gospodarczy, kulturalny i naukowy oraz pełnić funkcje centralne (funkcje obsługi) na założonym poziomie. Wiąże się to między innymi z posiadaniem odpowiednich instytucji wyższego rzędu (m.in. kultura, nauka i szkolnictwo wyższe, zarządzanie administracyjne i gospodarcze). Problematyka powiązań funkcjonalnych między miastem i jego regionem (obszarem obsługi) jest często rozpatrywana z punktu widzenia centralności³.
2. Zaludnienie całego województwa powinno być nie mniejsze niż około 1 mln mieszkańców (tyle liczą lubuskie i opolskie, nieco więcej – podlaskie i świętokrzyskie). Wielkość ta znacznie ogranicza liczbę rozpatrywanych obszarów, eliminując ewentualne jednostki mniejsze, które pod względem potencjału demograficznego (i zwykle gospodarczego) nie dorównują istniejącym województwom. Ich utworzenie zaspokoiłoby ambicje niektórych miast, skutkując jednocześnie eskalacją roszczeń innych ośrodków dysponujących potencja-

³ W badaniu hierarchii funkcjonalnej polskich miast na początku XXI w. (Sokołowski, 2006), wyróżniono 7 poziomów hierarchicznych: poziom I (krajowy) reprezentowany jest tylko przez stolicę państwa; ośrodkami II rzędu są: Kraków, Wrocław, Poznań, Katowice, Łódź, Gdańsk, Szczecin, Lublin; poziom III tworzą: Rzeszów, Białystok, Kielce, Bydgoszcz, Toruń, Olsztyn, Opole, Zielona Góra, Bielsko-Biała; poziom IV, do którego zaliczono większość miast rozpatrywanych w niniejszym opracowaniu, stanowią ośrodki subregionalne, lokujące się na skali centralności pomiędzy dużymi ośrodkami regionalnymi i powiatowymi. Wszystkie miasta poziomów I-III i większość zaliczonych do poziomu IV były przed ostatnią reformą administracyjną stolicami województw.

łem podobnej wielkości. W rezultacie mogłoby to doprowadzić do gruntownej przebudowy istniejącego podziału administracyjnego, a nie jego korekty.

3. Minimalna powierzchnia: 9-10 tys. km² (tyle co opolskie).
4. Minimalna liczba powiatów: stolica jako powiat grodzki oraz 10 lub więcej powiatów ziemskich⁴ (opolskie liczy 11 powiatów ziemskich, lubuskie – 12, a świętokrzyskie – 13).

W kolejnym etapie, po dokonaniu wstępnej delimitacji potencjalnych województw, należy wziąć pod uwagę następujące wymogi.

5. Kryterium przestrzenne i komunikacyjne: jednostka powinna być zwarta terytorialnie i nie może dzielić (rozrywać) obszarów silnego oddziaływania ośrodków miejskich. Stolica województwa powinna posiadać zaplecze w postaci rozległego obszaru, który nie jest powiązany ściśle z innymi miastami; optymalnie – ma być zlokalizowana blisko centrum obszaru i dobrze z nim skomunikowana. Stolica nie powinna wchodzić w skład aglomeracji miejskiej, której nie jest głównym ośrodkiem – ten warunek eliminuje m.in. Gdynię oraz większe ośrodki GOP-u, które mogą spełniać niektóre (pozaprzestrzenne) warunki dotyczące miast wojewódzkich⁵.
6. Kryterium ekonomiczne, tj. określony potencjał gospodarczy województw. Odpowiednie wielkości należy rozpatrywać zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i relatywnym. Aktualnie najmniejszy potencjał gospodarczy mają województwa o najmniejszym zaludnieniu: opolskie – PKB na poziomie 2,3% wielkości krajowej, lubuskie – 2,3%, podlaskie – 2,3%, świętokrzyskie – 2,7%, warmińsko-mazurskie – 2,8% (*Rocznik...*, 2011). Wydaje się, że wielkość powyżej 2% powinna stanowić również kryterium minimum dla nowych województw. PKB na 1 mieszkańca w większości (12) województw jest niższe od średniej krajowej, co wynika przede wszystkim z przewagi, jaką generuje Warszawa. Województwami o najniższym PKB na 1 mieszkańca są: podkarpackie i lubelskie – 69% wielkości krajowej, podlaskie – 73% i warmińsko-mazurskie – 74%. Przyjęcie wartości przekraczającej 2/3 średniej krajowej wydaje się być uzasadnione.
7. Wpływ wydzielenia nowej jednostki na województwa otaczające: utrata części potencjału nie może spowodować osłabienia tych drugich do poziomu uniemożliwiającego ich istnienie z punktu widzenia przyjętych kryteriów.

⁴ W dalszej części będą stosowane określenia: powiat grodzki, powiat ziemski, co jest skrótem myślowym w odniesieniu do oficjalnie stosowanej nomenklatury.

⁵ Między innymi z tego powodu w badaniu nie uwzględniono ewentualnych województw: bydgoskiego i toruńskiego, które spełniają samodzielnie założone kryteria zarówno z punktu widzenia głównych ośrodków, jak i związanych z nimi obszarów. Mając jednak na uwadze postępującą integrację w ramach dwubiegunowej aglomeracji (lub: Bydgosko-Toruńskiego Obszaru Metropolitalnego), a także podział funkcji stótecznych między obydwie miasta, dzielenie województwa w obowiązującym podziale administracyjnym byłoby niepotrzebne.

8. Kryterium społeczne: województwo nie powinno być powoływane wbrew opinii środowisk miejscowych. Negatywny stosunek części powiatów może skutecznie uniemożliwić dążenie do secesji.

Obszarami porównawczymi dla wyodrębnionych jednostek będą podregiony (NUTS-3), do których GUS agreguje większość danych ekonomicznych. Zazwyczaj ich pokrycie terytorialne z obszarami wytyczonych jednostek przestrzennych jest tylko częściowe (pełna, 100-procentowa zgodność dotyczy tylko podregionu radomskiego, dobre dopasowanie cechuje również: legnicko-głogowski z jeleniogórskim, płocki oraz wałbrzyski; najmniejsza jest zgodność: częstochowski, elbląski i wrocławski). Zestawienie części danych porównawczych w postaci względnej (tab. 2, 3) pozwala na zorientowanie w poziomie zjawiska: wartości względne wyższe od średniej krajowej wskazują na udział obszaru przewyższający jego udział w zaludnieniu kraju. Tylko dane o liczbie szkół wyższych i studentów mają postać bezwzględna, co wynika z koncentracji działalności wyższego rzędu w największych miastach.

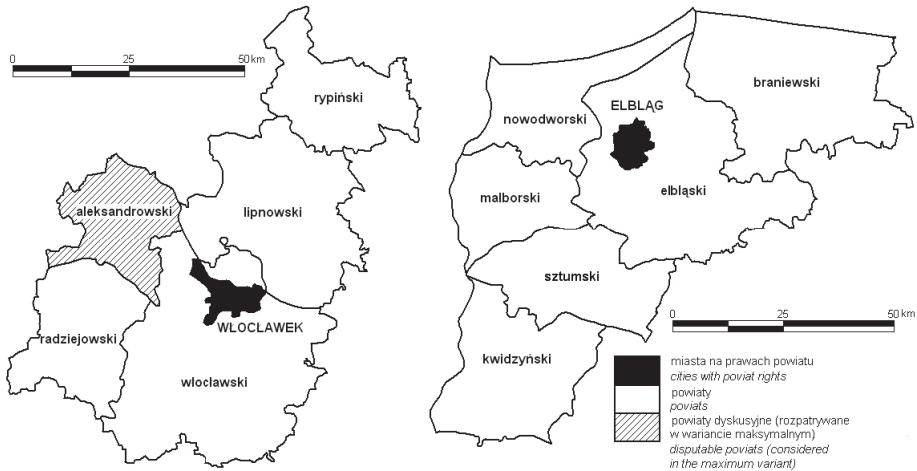
Charakterystyka wytypowanych obszarów

Procedurę delimitacji potencjalnych województw rozpoczęto od wytypowania ich ośrodków stołecznych, ogniskujących więzi społeczno-gospodarcze wyodrębnianych jednostek. W oparciu o pierwsze kryterium można wstępnie rozpatrzyć następujące kandydatury: Częstochowa (234 tys. mieszkańców w 2012 r. – dane ludnościowe według: *Powierzchnia i ludność...*, 2013), Radom (220 tys.), Bielsko-Biała (174 tys.), Płock (124 tys.), Elbląg (124 tys.), Wałbrzych (119 tys.), Wrocław (116 tys.), Tarnów (113 tys.), Koszalin (109 tys.), Kalisz (105 tys.), Legnica (102 tys.). Charakterystyka niektórych spośród wymienionych jednostek ma charakter formalny i poglądowy, z uwagi na niespełnienie założonych kryteriów wielkościowych dotyczących obszarów ich oddziaływania. Jest to możliwe do wykazania już na etapie wstępnego rozeznania.

Najmniejsze zaplecze w grupie badanych jednostek ma Wrocław (ryc. 1). Składa się ono z zaledwie 4-5 powiatów, wchodzących w skład dawnego województwa wrocławskiego. Powiązania powiatu aleksandrowskiego z Wrocławiem, uwarunkowane administracyjnie w latach 1975-1998, są aktualnie słabsze z powodu bliższego sąsiedztwa większego Torunia. Zaludnienie całego omawianego obszaru sięga 360-410 tys. mieszkańców, a jego powierzchnia wynosi około 4000 km² (tab. 1). Wyodrębniona jednostka nie spełnia wielkościowych i funkcjonalnych kryteriów województwa (tab. 2), lokuje się natomiast nieznacznie powyżej krajowych minimów w kategoriach ekonomicznych (poza stopą bezrobocia, która jest wysoka) (tab. 3).

Hipotetyczne województwo elbląskie zbliżone jest do obszaru dawnego województwa o tej nazwie (bez 3 gmin). Składa się na nie miasto Elbląg oraz 6 powiatów ziemskich o łącznym zaludnieniu rzędu 450 tys. mieszkańców i powierzchni

przekraczającej 5000 km². Wyłączenie z województwa warmińsko-mazurskiego obszaru o zaludnieniu 225 tys. mieszkańców, w tym drugiego pod względem zaludnienia i potencjału gospodarczego ośrodka miejskiego, znacznie osłabiłoby jego niewielki potencjał gospodarczy (zaludnienie utrzymałoby się na poziomie powyżej minimum – 1225 tys.).



Ryc. 1. Hipotetyczne województwa włocławskie i elbląskie

Opracowanie własne, podobnie pozostałe ryciny.

Hypothetical Włocławek and Elbląg voivodships

Author's own elaboration (applies to all figures).

Omawiany obszar nie spełnia kryteriów województwa z uwagi na niewielkie zaludnienie, powierzchnię i liczbę tworzących go jednostek. Jest ponadto słaby gospodarczo (m.in. niskie wartości PKB, jeden z najniższych poziomów wynagrodzenia pracowników, bardzo wysokie bezrobocie), a miasto Elbląg nie pełni funkcji obsługi (centralność), w tym funkcji wyższego rzędu, na poziomie adekwatnym dla samodzielnej stolicy województwa. Pod tym ostatnim względem jest miastem zajmującym najniższą, obok Wałbrzycha i Konina, lokatę w krajowej hierarchii miast (w badanej grupie), odpowiadającą wielu typowym ośrodkom powiatowym (por. Sokołowski, 2006).

Hipotetyczne województwo płockie mogłoby się składać, oprócz stolicy, z 8 powiatów ziemskich (zakładając włączenie liczącego ponad 100 tys. mieszkańców powiatu kutnowskiego, którego obszar w latach 1975-1998 wchodził w skład woj. płockiego), o łącznym zaludnieniu około 730 tys. i powierzchni blisko 8700 km².

Tabela 1. Wybrane parametry obszarów oddziaływania miast
Selected parameters to cities' areas of influence

Lp. No.	Główne miasta <i>Main cities</i>	Liczba powiatów ziemskich i grodzkich <i>Number of poviats – rural and urban</i>	Liczba ludności <i>Population</i> 31.12.2012 (tys. / '000)	Powierz- -chnia <i>Area</i> (km ²)	Gęstość zaludnienia <i>Population density</i> (os. km ⁻²)
1A	Włocławek	5 + 1	413	4 242	97
1B		4 + 1	357	3 767	95
2	Elbląg	6 + 1	453	5 428	83
3	Płock	8 + 1	731	8 676	84
4	Radom	7 + 1	623	5 770	108
5A		6 + 1	724	4 577	158
5B	Wałbrzych	5 + 1	679	4 181	162
6A		9 + 1	1 041	9 018	115
6B	Częstochowa	3 + 1	528	3 050	173
7A		7 + 1	1 170	4 563	256
7B	Bielsko-Biała	4 + 1	819	2 758	297
8A		10 + 2	1 487	9 271	160
8B	Tarnów, Nowy Sącz	5 + 2	868	5 181	168
9A	Kalisz, Konin	13 + 2	1 276	12 284	104
9B	(środkowopolskie)	9 + 2	963	8 914	108
10A		13 + 2	1 034	9 044	114
10B	Legnica, Jelenia Góra	11 + 2	952	7 910	120
11A	Koszalin, Słupsk	12 + 2	1 002	18 178	55
11B	(środkowopomorskie)	8 + 2	741	11 335	65
12A	Kielce, Częstochowa	18 + 2	1 961	17 004	115
12B	(staropolskie 1)	16 + 2	1 802	14 758	122
13	Kielce, Radom (staropolskie 2)	20 + 2	1 897	17 480	109

Źródło: *Powierzchnia i ludność...* (2013), obliczenia własne.

Source: *Powierzchnia i ludność...* (2013) and own calculations.

Wytyczony obszar zajmuje znacznie większą od poprzednich powierzchnię, mimo to nie spełnia założonych kryteriów. Wskaźniki ekonomiczne lokują go na wysokiej pozycji, m.in. z powodu relatywnie niskiego bezrobocia, wysokich przeciętnych dochodów, znacznej produkcji przemysłowej, a także wysokiego poziomu zainwestowania przedsiębiorstw (tab. 3). Pod względem powiązań z regionem (funkcje obsługi), Płock nie wyróżnia się jednak w badanej grupie

Tabela 2. Wybrane wielkości i funkcje podregionów
Selected indicators and functions of subregions

Główne miasta <i>Main cities</i>	Podregion <i>Subregion</i> (NUTS-3)	Liczba ludności / <i>Population</i> 31.12.2009 (tys. - '000)	Szkoły wyższe (2009) <i>Higher education institutions</i>			Ranga (poziom centralności) głównego miasta <i>Rank (level of centrality) of main cities</i>
			liczba szkół / <i>schools</i> (min. ¹ =6)	liczba studentów / <i>students</i> (min.=28 210)	studenci na 1000 ludności <i>students per 1000 population</i> (Polska=49; min.=28)	
Włocławek	włocławski	776	3	5 735	7	IV/V
Elbląg	elbląski	530	2	7 693	15	V
Płock	ciechanowsko-płocki	624	5	13 564	22	IV
Radom	radomski	621	8	15 765	25	IV
Wałbrzych	wałbrzyski	675	5	8 182	12	V
Częstochowa	częstochowski	530	6	25 727	49	III/IV
Bielsko-Biała	bielski	655	9	19 117	29	III
Tarnów,	tarnowski	461	3	10 452	23	IV
Nowy Sącz	nowosądecki	769	4	11 960	16	IV
Kalisz, Konin	kaliski	669	2	11 561	17	IV
	koniński	653	5	8 066	12	V
Legnica,	legnicko-głogowski	449	6	12 065	27	IV
Jelenia Góra	jeleniogórski	576	2	6 161	11	IV
Koszalin,	koszaliński	592	5	15 391	26	IV
Słupsk	słupski	480	4	8 931	19	IV

¹ Wartości minimalne (min.) i maksymalne (max.) w tabelach 2 i 3 odnoszą się do województw.

Minimum and maximum values in table 2 and 3 refer to voivodships.

Źródło: *Rocznik...* (2011), Sokołowski (2006), obliczenia własne.

Source: *Rocznik...* (2011), Sokołowski (2006), own calculations.

miast; podobnie wygląda sytuacja jeśli chodzi o szkolnictwo wyższe, reprezentujące tutaj funkcje wyższego rzędu.

Utworzenie województwa płockiego można rozważać w przypadku ewentualnego wyłączenia Warszawy z powiatami jej bliskiego zaplecza i utworzenia z nich odrębnej jednostki administracyjnej pierwszego rzędu. W takiej sytuacji hipote-

Tabela 3. Wybrane dane gospodarcze dla podregionów w 2009 r.
Selected economic indicators of subregions in 2009

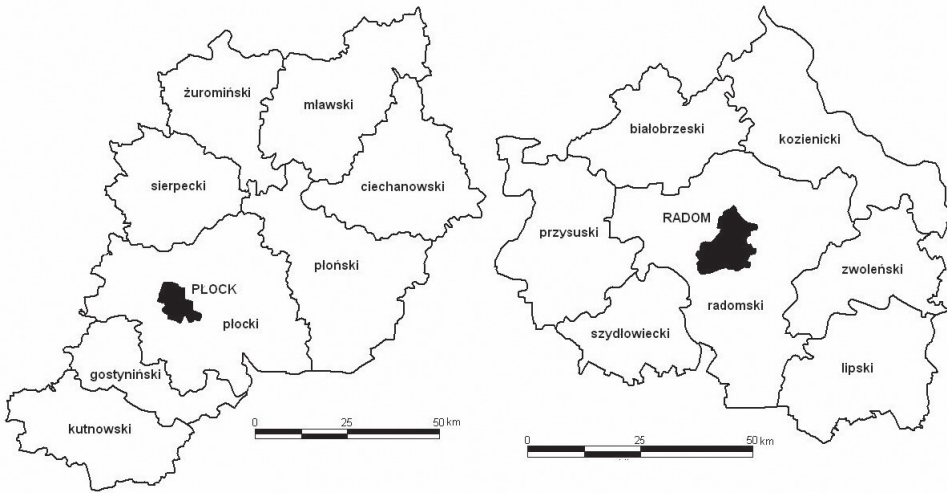
Główne miasta <i>Main cities</i>	Podregion <i>Subregion</i> (NUTS-3)	PKB na 1 mieszkańca (Polska = 100; min. = 69) <i>Gross domestic product per capita</i>	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto ¹ <i>Average monthly gross wages and salaries</i> (Polska = 100; min. = 82,7)	Stopa bezrobocia rejestrowanego w % <i>Registered unemployment rate in %</i> (Polska = 12,1; max. = 20,7)	Produkcja sprzedana przemysłu na 1 mieszcz. ¹ w tys. zł – ceny bieżące <i>Sold production of industry per capita – current prices in '000 zł</i> (Polska = 21,9; min. = 9,0)	Wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach ¹ na 1 mieszcz. w tys. zł <i>Gross value of fixed assets in enterprises per capita in '000 zł</i> (Polska = 34,3; min. = 17,3)
Włocławek	włocławski	74	79,5	21,0	15,4	19,4
Elbląg	elbląski	70	77,2	20,4	16,8	16,8
Płock	ciechanowsko-płocki	106	98,2	15,6	67,0	41,4
Radom	radomski	72	87,8	22,6	11,8	18,8
Wałbrzych	wałbrzyski	77	86,6	20,2	19,6	22,6
Częstochowa	częstochowski	85	82,4	12,4	21,7	21,7
Bielsko-Biała	bielski	98	92,1	8,8	62,5	32,0
Tarnów,	tarnowski	62	81,4	12,7	9,6	13,1
Nowy Sącz	nowosądecki	59	78,2	13,8	7,9	15,7
Kalisz,	kaliski	78	75,1	10,5	17,1	19,5
Konin	koniński	75	84,0	13,8	17,3	29,5
Legnica,	legnicko-głogowski	150	117,0	11,5	44,1	53,2
Jelenia Góra	jeleniogórski	79	87,8	18,1	15,1	37,2
Koszalin,	koszaliński	81	82,0	19,6	11,8	21,9
Słupsk	słupski	78	81,3	18,6	13,3	16,3

¹ bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób.
excluding business entities employing up to 9 people.

Źródło / Source: *Rocznik...* (2011).

tyczne województwo płockie obejmowałoby prawdopodobnie powiększony obszar – głównie w kierunku północno-wschodnim, gdzie brakuje ośrodka miejskiego odpowiedniej wielkości.

Obszar powiązany z Radomiem obejmuje w przybliżeniu teren dawnego woj. radomskiego z wyłączeniem powiatu grójeckiego, ciągnącego ku Warszawie. Two-



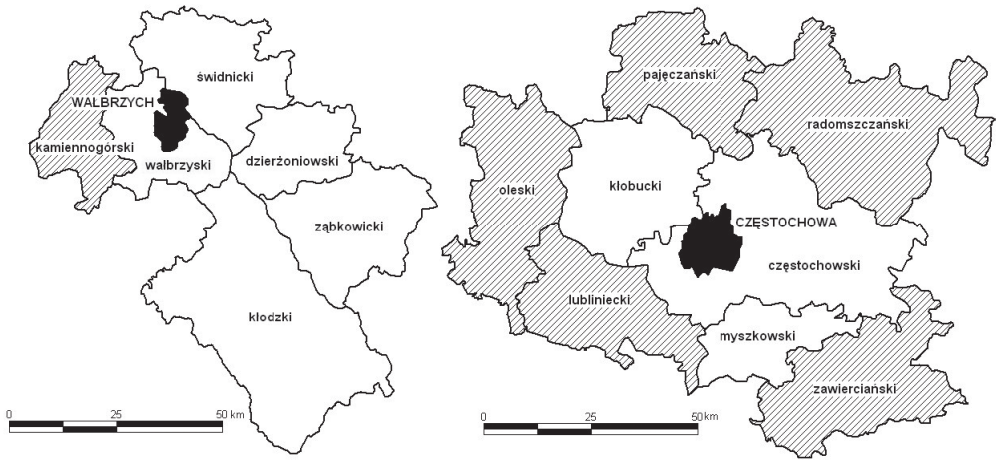
Ryc. 2. Hipotetyczne województwa plockie i radomskie. Objasnienia jak na rycinie 1
Hypothetical Plock and Radom voivodships. Explanations as in Fig. 1

rzy go 7 powiatów ziemskich o łącznym zaludnieniu przekraczającym 620 tys. mieszkańców i powierzchni prawie 5800 km². Warto przy tym nadmienić, że jest to obszar wysokiego bezrobocia, niskie są też wartości jego wskaźników ekonomicznych, przede wszystkim w zakresie PKB oraz sprzedanej produkcji przemysłowej, natomiast funkcje pełnione na rzecz zaplecza reprezentują poziom zbliżony do przeciętnego. Jest to kolejny obszar niespełniający kryteriów minimum, co pozbawia go szans na status wojewódzki.

Obszar oddziaływania Wałbrzycha (bądź zespołu miast Wałbrzych–Świdnica) obejmuje, z wyjątkiem kilku gmin, dawne województwo wałbrzyskie, powiększone ewentualnie o powiat kamiennogórski (ryc. 3). Tworzy go, obok głównego miasta, 5 lub 6, przeważnie gęsto zaludnionych, powiatów ziemskich. Powierzchnia wytyczonego obszaru przekracza 4000 km², a jego zaludnienie wynosi około 700 tys. osób.

Wytyczony obszar nie spełnia kryteriów wielkościowych dla województwa z uwagi na zbyt małe zaludnienie, niewielką powierzchnię i małą liczbę powiatów⁶. Należy też do słabszych ekonomicznie, choć odpowiednie wielkości nie spadają poniżej poziomu krytycznego (tab. 3). Słabo rozwinięte funkcje obsługi, zwłaszcza wyższego rzędu, nie pozwalają miastu Wałbrzych na samodzielne pełnienie roli stolicy województwa na odpowiednim poziomie.

⁶ Ewentualne województwo sudeckie (Wałbrzych–Jelenia Góra), rozważane w niektórych koncepcjach zmian sprzed reformy w 1999 r., spełnia większość założonych kryteriów, ale jego obszar jest nadmiernie rozciągnięty równoleżnikowo i słabo zintegrowany wewnętrznie.



Ryc. 3. Hipotetyczne województwa wałbrzyskie i częstochowskie. Objasnienia jak na ryc. 1
Hypothetical Wałbrzych and Częstochowa voivodships. Explanations as in Fig. 1

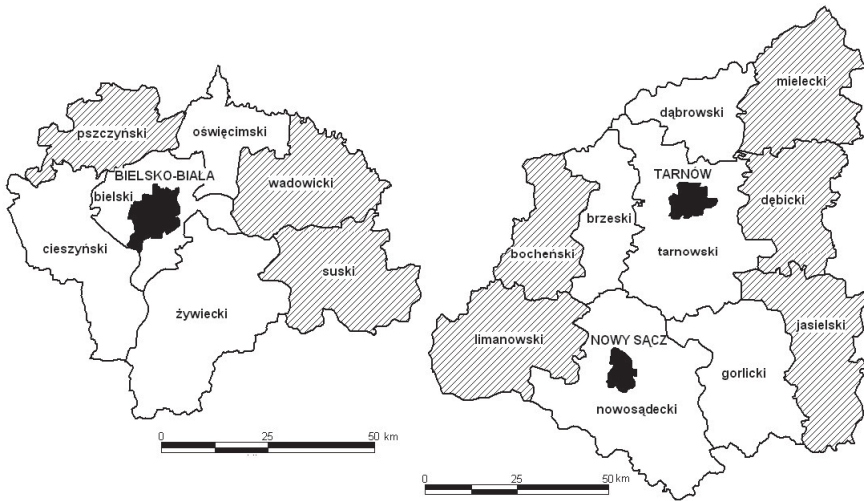
Jako hipotetyczne województwo częstochowskie (jurajskie?) można rozważyć obszar większej części dawnego woj. częstochowskiego, powiększony o południową część piotrkowskiego i sieradzkiego (obecnie łódzkie). Wydzielenie odpowiednio dużej jednostki wokół Częstochowy wiąże się z koniecznością uwzględnienia licznych powiatów położonych na granicy strefy oddziaływania tego miasta, co – w większości przypadków – może stwarzać sytuacje konfliktowe. Dotyczy to aż 6 spośród 9 branych pod uwagę jednostek, między innymi powiatów lublinieckiego i zawierciańskiego⁷, które ciążyą w większej części ku aglomeracji górnośląskiej (drugi z nich w latach 1975-1998 był podzielony między woj. częstochowskie i katowickie), oraz powiatu oleskiego (w latach 1975-1998 r. w woj. częstochowskim, w latach 1950-1975 i od 1999 w opolskim) silniej powiązanego funkcjonalnie z Opolem. Wytworzone w II połowie XX i na początku XXI w. powiązania społeczno-gospodarcze pozwalają poddać w wątpliwość akceptację społeczną dla administracyjnego powiązania większości powiatów „dyskusyjnych” z Częstochową.

Cały obszar przedstawiony na ryc. 3, złożony z Częstochowy i 9 powiatów ziemskich, liczy ponad 1 mln mieszkańców i ponad 9000 km² powierzchni. Wariant minimalny, ograniczony do powiatów najsilniej związanych z Częstochową (miasto główne plus 3 powiaty ziemskie) redukuje omawianą jednostkę

⁷ Historycznie obszar powiatu jest częścią Małopolski, co powinno implikować jego bliższe związki z Częstochową niż z Katowicami. W okresie międzywojennym oraz w latach 1945-1950 powiat wchodził w skład woj. kieleckiego (razem z Częstochową); późniejsze zależności administracyjne w znacznym stopniu zmieniły dotychczasowy układ powiązań.

do rozmiarów uniemożliwiających byt samodzielny. Pod względem gospodarczym region prezentuje się korzystnie, w szczególności niskie jest bezrobocie, a wysoka – wartość sprzedanej produkcji przemysłowej. Względnie wysoka jest też ranga Częstochowy jako miasta centralnego (druga pozycja, po Bielsku-Białej, w analizowanym zbiorze miast). Częstochowa jest największym w Polsce miastem (pomijając Gdynię będącą częścią zespołu miejskiego) niebędącym stolicą województwa.

Niewielki, ale gęsto zaludniony, jest obszar oddziaływania Bielska-Białej (ryc. 4). Jego centrum stanowi duży (wielkość porównywalna z Olsztynem i Rzeszowem) ośrodek miejski, pełniący funkcje centralne na poziomie charakterystycznym dla wielu obecnych miast wojewódzkich (tab. 2). Trzy lub cztery powia-



Ryc. 4. Hipotetyczne województwa ze stolicami w Bielsku-Białej oraz Tarnowie–Nowym Sączu. Objaśnienia jak na ryc. 1

Hypothetical voivodships with capitals in Bielsko-Biala and Tarnów/Nowy Sącz. Explanations as in Fig. 1

ty, położone w najbliższym sąsiedztwie miasta, mogą być uważane za obszar rdzeniowy hipotetycznego województwa. W kwestii powiększenia go o trzy kolejne: suski, wadowicki i pszczyński, z których dwa pierwsze wchodziły w latach 1975-1988 w skład woj. bielskiego, należałoby zweryfikować określone powiązania i poznać opinię miejscowych społeczności. Zaludnienie całego wytyczonego obszaru sięga 1,2 mln, przewyższa zatem dwa obecne województwa. Korzystna jest też sytuacja gospodarcza podregionu bielskiego, a bezrobocie cechuje najniższy wskaźnik w całej badanej grupie jednostek. Przewaga dojazdów do pracy do

Krakowa zdaje się jednak wskazywać na silniejsze powiązania dwóch pierwszych jednostek z województwem małopolskim, a trzeciej – z miastami GOP-u (głównie Katowice i Tychy). Niewielki obszar jednostki oraz mała liczba powiatów minimalizują jednak szanse reaktywowania województwa bielskiego.

Pozostałe miasta, wytypowane jako potencjalne ośrodki wojewódzkie, są tu rozpatrywane jako części „układów podwójnych”. Stanowią je zespoły miast o różnym stopniu komplementarności, częściowo dopełniających się funkcjonalnie (niekiedy konkurujących między sobą): Tarnów–Nowy Sącz, Kalisz–Konin, Legnica–Jelenia Góra, Koszalin–Słupsk. Takie alianse mogą być warunkiem wzajemnej akceptacji projektu utworzenia województwa.

W południowej części Małopolski rozważano obszar składający się w większości z ziem dawnego województwa tarnowskiego (z lat 1975-1998) i wschodniej części nowosądeckiego, ze stolicą dzieloną między Tarnów i Nowy Sącz. Dyskusyjne byłoby włączenie w skład takiej jednostki powiatów należących w tym czasie do rzeszowskiego (mielecki, dębicki) i krośnieńskiego (jasielski), a obecnie podkarpackiego, które, pomimo mniejszej odległości dzielącej je od Tarnowa niż od Rzeszowa, są silniej powiązane funkcjonalnie z tym drugim. Podobny problem dotyczy powiatów: bocheńskiego (wcześniej powiązanego administracyjnie z Tarnowem) i limanowskiego⁸ (dawnie woj. nowosądeckie), ze względu na ich silniejsze ciężenia do Krakowa niż do największych miast rozpatrywanej jednostki.

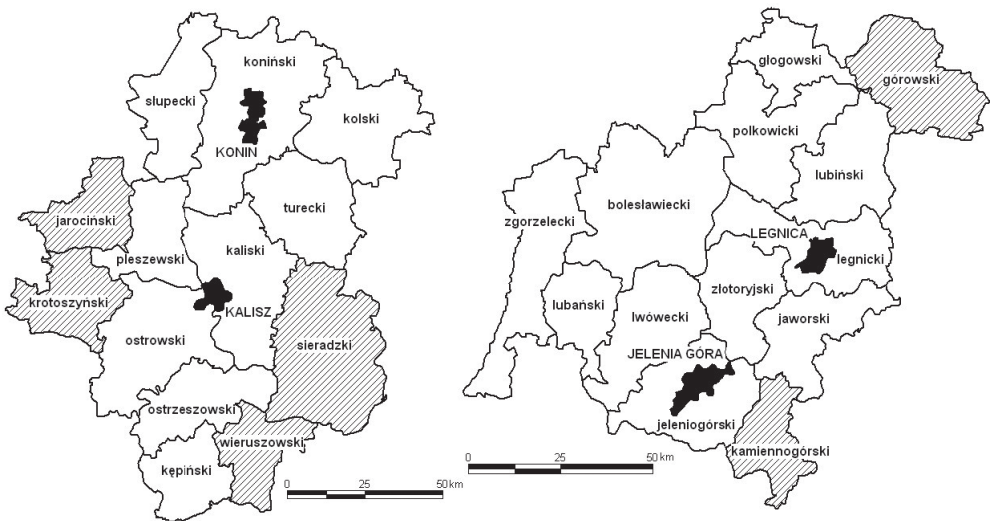
Omawiany obszar stanowią zatem dwa powiaty grodzkie oraz 5-10 powiatów ziemskich. Cechuje go znaczny potencjał ludnościowy (blisko 1,5 mln mieszkańców) i powierzchnia zbliżona do powierzchni woj. opolskiego (prawie 9300 km²), a także ponadprzeciętna gęstość zaludnienia. Spełnia on zatem kryteria wielkościowe województwa – w maksymalnym wariancie zasięgu terytorialnego. Dużą słabością tego obszaru są jego uwarunkowania ekonomiczne: najniższa wartość PKB w grupie wszystkich rozpatrywanych podregionów, najniższa wartość sprzedanej produkcji przemysłowej i najniższa wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca (tab. 3). Pod względem pełnionych funkcji centralnych, w tym funkcji wyższego rzędu, Tarnów i Nowy Sącz nie wyróżniają się w badanej grupie miast – to oznacza, że niektóre rodzaje działalności wymagałyby w tych miastach rozwinięcia; szczególnie dotyczy to funkcji wyższego rzędu. Istotną kwestią jest też słaba spójność wewnętrzna omawianego obszaru; istnienie takiej jednostki byłoby sprzeczne z kryterium nr 5.

Powołanie województwa nazywanego środkowopolskim, ze stolicą w Kaliszu (ryc. 5), było postulowane przez środowiska samorządowe⁹ i spotkało się z nega-

⁸ Odległość drogowa Limanowej od Nowego Sącza i Krakowa wynosi odpowiednio 26 i 63 km, a położona w zachodniej części powiatu Mszana Dolna jest jednakowo oddalona od tych miast (56 km).

⁹ Uchwała Rady Miejskiej Kalisza Nr XLVIII/ 720/2006 z dnia 29.06.2006. poparła projekt Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Regionu i Utworzenia Województwa Środkowopolskiego z siedzibą w Kaliszu.

tywnym odzewem znacznej części mieszkańców m.in. Konina, a także powiatów jarocińskiego i krotoszyńskiego¹⁰. Nie można wykluczyć, że przekonanie władz i mieszkańców Konina i okolic do idei wspólnego województwa byłoby możliwe przy wykorzystaniu argumentu podziału funkcji stolicy między obydwaj zainteresowane miasta. Nie jest znane stanowisko społeczności zamieszkującej powiaty wchodzące obecnie w skład województwa łódzkiego (sieradzkiego i wierszowskiego), których przyłączenie znacznie wzmocniłoby potencjał takiej jednostki. Powiązania funkcjonalne powiatu sieradzkiego z Łodzią i powiatami położonymi w jej pobliżu (znacznie silniejsze niż z Kaliszem) sugerują jednak prawdopodobną nieprzychylność mieszkańców tego pierwszego do projektowanej zmiany administracyjnej.



Ryc. 5. Projektowane woj. śródkowopolskie (Kalisz–Konin) oraz potencjalna jednostka wydzielona z woj. dolnośląskiego (Legnica–Jelenia Góra). Objaśnienia jak na ryc. 1

Proposed Śródkowopolskie (Kalisz–Konin) voivodship, as well as a potential unit (with Legnica and Jelenia Góra), separated out from Dolnośląskie voivodship. Explanations as in Fig. 1

W omawianym kształcie (wariant maksymalny) województwo tworzyłyby dwa powiaty grodzkie i 13 powiatów ziemskich, przy zaludnieniu blisko 1,3 mln i powierzchni około 12 300 km². Powyższy obszar spełnia zatem kryteria wielkościowe województwa. Pod względem charakterystyk gospodarczych poszczególne podregiony zajmują pozycje jedne z niższych (PKB) lub przeciętne, natomiast jako miejsca centralne obydwaj miasta plasują się dość nisko, co nie gwarantuje odpowiedniej obsługi zaplecza. Po reformie administracyjnej

¹⁰ Według notatek z prasy lokalnej.

z 1999 r. obydwa główne ośrodki straciły na znaczeniu, a zwłaszcza Konin, który spadł do rangi przeciętnego miasta powiatowego. Można jednak założyć, że, podobnie jak w przypadku innych miast w analogicznej sytuacji, przywrócenie rangi stołecznej doprowadziłoby do pewnego ożywienia gospodarczego i funkcjonalnego, tym bardziej, że obydwa miasta znajdują się w znacznej odległości od Poznania (Kalisz – 120 km, Konin – 106 km), są zatem mocno narażone na peryferyzację.

Legnica i Jelenia Góra mogłyby stanowić kolejną parę ośrodków wojewódzkich dla jednostki wydzielonej z woj. dolnośląskiego (ryc. 5). Dwa powiaty grodzkie i 13 ziemskich o łącznym zaludnieniu przekraczającym 1 mln mieszkańców i powierzchni 9044 km² spełniają założone kryterium wielkościowe. Zróżnicowana jest sytuacja ekonomiczna poszczególnych podregionów wchodzących w jej skład: legnicki, głównie dzięki zasobom Legnicko-Głogowskiego Okręgu Miedziowego, cechują wszystkie wskaźniki przekraczające średnią krajową (stopa bezrobocia *in minus*), natomiast jeleniogórski lokuje się zwykle poniżej wartości przeciętnych¹¹, nigdy jednak poniżej zakładanego minimum. Pod względem działalności centralnych obydwa miasta nie wyróżniają się w grupie badanych jednostek, przy czym wyraźnie silniejszym ośrodkiem jest Legnica.

Województwo nazywane środkowopomorskim jest kolejną jednostką projektowaną przez środowiska miejscowe¹² (ryc. 6). W proponowanych granicach obejmuje ono obszar dwóch powiatów grodzkich i 12 ziemskich o łącznym zaludnieniu 1 mln mieszkańców oraz powierzchni ponad 18 000 km². Kryterium wielkościowe nie może jednak zostać spełnione w praktyce, z uwagi na uszczuplenie tego obszaru o kilka powiatów peryferyjnych, które już wypowiedziały się przeciwko włączeniu w granice projektowanego województwa. Chodzi tu przede wszystkim o powiaty złotowski¹³ (woj. wielkopolskie), wałecki¹⁴ (zachodniopomorskie) oraz bytowski¹⁵ (pomorskie), które wolą pozostać w dotychczasowej strukturze administracyjnej. W tej sytuacji niepewne jest też stanowisko spo-

¹¹ Wyjątkiem jest wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca, która jest trzecią najwyższą w grupie analizowanych podregionów i przewyższa średnią krajową.

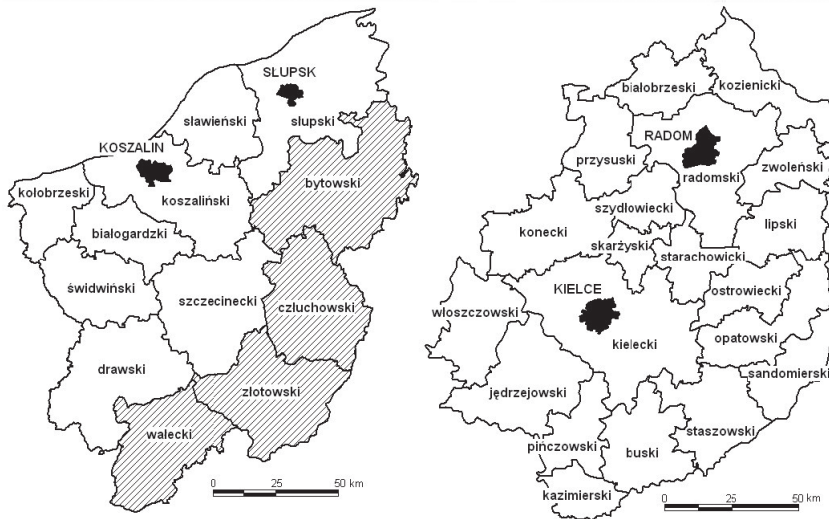
¹² W pierwotnej wersji zakładano wariant terytorialny z powiatem łębskim, z którego później zrezygnowano z uwagi na brak poparcia społecznego; zob. m.in. Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Druk nr 2491, Warszawa, 30 stycznia 2004 r.

¹³ Zob. Uchwała nr 161/345/2006 Zarządu Powiatu Złotowskiego z dnia 22 lutego 2006. Starostwo Powiatowe w Złotowie, a także Protokół nr XXVIII/2006 z sesji RM w Złotowie z dnia 2.03.2006. Urząd Miejski w Złotowie.

¹⁴ Zob. Oświadczenie Rady Miasta w Wałczu z dnia 29 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia województwa środkowopomorskiego. Urząd Miejski w Wałczu oraz: Protokół nr XXVI/2006 XXVI sesji Rady Powiatu w Wałczu II kadencji, z dnia 27 kwietnia 2006 r., Starostwo Powiatowe w Wałczu.

¹⁵ O negatywnej opinii Rady Powiatu Bytowskiego w tej kwestii: <http://chojnice.naszemiasto.pl/archiwum/1134870,bytow-nie-dla-wojewodztwa-srodkowopomorskiego,id,t.html>. Głos w tej sprawie zabierały też środowiska wypowiadające się w imieniu społeczności kaszubskiej, zob. np. Oświadczenie prezesa Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego z 23.02.2006 (http://www.kaszubi.pl/?p=news_com&id=156).

leczości powiatu człuchowskiego, położonego pomiędzy bytowskim i złotowskim. Brak akcesji czterech wymienionych powiatów zmniejszyłby zaludnienie województwa do 740 tys.



Ryc. 6. Projektowane województwa środkowopomorskie (Koszalin–Słupsk) i staropolskie – wariant 2 (Kielce–Radom). Objasnienia jak na ryc. 1

Proposed Środkowopomorskie (Koszalin–Słupsk) and Staropolskie – variant 2 (Kielce–Radom) voivodships. Explanations as in Fig. 1

Wyróżniony obszar cechują niekorzystne wielkości ekonomiczne: niskie PKB i poziom wynagrodzeń, najniższa (po obszarze tarnowsko-nowosądeckim) wartość produkcji sprzedanej przemysłu w przeliczeniu na 1 mieszkańca, a także wysoka stopa bezrobocia. Jako miejsca centralne Koszalin i Słupsk stanowią kolejną parę jednostek przeciętnych w swojej kategorii wielkościowej, ze wskazaniem na pierwsze z nich jako ośrodek silniejszy, ukształtowany w warunkach względnie długotrwałego (1950-1998) sprawowania funkcji stolicy wojewódzkiej. Warto nadmienić, że utworzenie województwa w proponowanym oficjalnie kształcie skutkowałoby osłabieniem jednostek sąsiednich; w przypadku zachodniopomorskiego, liczba jego powiatów zostałaby zredukowana do dwóch grodzkich oraz 9 ziemskich, przy łącznym zaludnieniu 1118 tys. osób i powierzchni 11 425 km².

Ostatnią omawianą jednostką jest województwo staropolskie, nawiązujące zasięgiem do kieleckiego z lat 1919-1939 i 1945-1950, obejmującego m.in. Kielce i Częstochowę. Bezpośrednio przed wprowadzeniem reformy w 1999 r. roz-

patrywany był projekt utworzenia województwa staropolskiego¹⁶ obejmującego m.in. wymienione miasta (ryc. 7). Powiększenie obecnego woj. świętokrzyskiego o 700 tys. mieszkańców (do blisko 2 mln), w tym o prawie ćwierćmilionowe miasto o pokaźnym potencjale gospodarczym, funkcjonalnym, a także turystycznym, byłoby bardzo istotnym wzmocnieniem regionu. Kosztem, jaki musiałyby ponieść Kielce, byłby podział funkcji stołecznych między dwa miasta. Skutkiem takiego rozwiązania byłoby zmniejszenie przewagi województwa śląskiego (drugiego w kraju pod względem potencjału ludnościowego i gospodarczego) nad pozostałymi, byłby to zatem pewien krok w kierunku wyrównania dysproporcji



Ryc. 7. Projektowane woj. staropolskie – wariant 1. Objasnienia jak na ryc. 1
Proposed Staropolskie voivodship – variant 1. Explanations as in Fig. 1

międzyregionalnych. Słaba spójność wewnętrzna omawianego obszaru, a także znaczne oddalenie (133 km) i słabe skomunikowanie ze sobą głównych miast, w znaczącym stopniu jednak osłabiają zasadność tworzenia tej jednostki (niezgodność z kryterium 5).

Inną możliwość powiększenia obecnego województwa świętokrzyskiego stwarza jego rozwój w kierunku północnym, związany z przyłączeniem m.in. Radomia (ryc. 6). W zbliżonym wariantcie województwo (określone mianem staropolskiego – wariant 2), istniało w latach 1950-1975. Radom stracił status samodzielnego ośrodka administracyjnego na rzecz znacznie mniejszych od niego Kielce w 1919 r., kiedy został włączony do woj. kieleckiego (razem z Częstochową); podobna jednostka została reaktywowana w latach 1945-1950. Okres 1919-1975 nienajlepiej zapisał się w świadomości mieszkańców Radomia, a konsekwencją

¹⁶ Zob. m.in.: <http://www.czestochowa.um.gov.pl/miasto/wspolnota/kalendarium.html>.

tego jest wzajemna niechęć społeczności lokalnych obydwu miast. Ewentualny kompromis między miastami skutkowałby wzmocnieniem regionu (1,9 mln mieszkańców) i zwiększeniem roli Radomia, marginalizowanego w woj. mazowieckim. Województwo staropolskie w wariacie z Radomiem miałoby podobny potencjał ludnościowy i gospodarczy jak w wariacie z Częstochową, byłoby natomiast bardziej zwarte terytorialnie i lepiej wewnątrznie skomunikowane (Kielce od Radomia dzieli 78 km).

Podsumowanie

Aktualny podział administracyjny Polski, podobnie jak wszystkie poprzednie, ma niedoskonałości w układzie województw. Najbardziej dostrzegalną niekonsekwencją jest istnienie kilku województw wyraźnie mniejszych i słabszych od pozostałych, ze stolicami w miastach średniej wielkości. Utrwała to sytuację krytykowaną już w okresie II RP, której praktyka PRL-u, a następnie III RP, nie była w stanie wyeliminować. To implikuje roszczenia niektórych społeczności lokalnych/regionalnych, skłaniając je do podejmowania działań zmierzających do tworzenia nowych (bądź reaktywowania starych – w zależności od punktu widzenia) województw.

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, co w praktyce oznaczałoby powrót do wariantu z lat 1946-1950, kiedy było w Polsce 14 województw. Praktyczna realizacja każdego z tych wariantów wiązałaby się ze sprzeciwem określonych środowisk.

W obecnych realiach, mając przede wszystkim na uwadze stabilność polityczną państwa, szanse na utworzenie nowych jednostek w randze województwa są niewielkie. Podjęcie działań w kierunku wydzielenia nowych jednostek administracyjnych pierwszego rzędu spotyka się też niekiedy z oporem części środowisk lokalnych, głównie mieszkańców powiatów ciężących w kierunku innych ośrodków wojewódzkich, jak to było w przypadku dyskutowanych publicznie projektów województw środkowopomorskiego i środkowopolskiego.

Postulowanie tworzenia nowych województw jest przejawem lokalnych ambicji, ale również stanowi pewien sposób obrony przed marginalizacją określonych obszarów w granicach obecnych, na ogół rozległych jednostek przestrzennych. Sprawa odrębnego województwa jest dla niektórych na tyle istotna, że jednocy nawet tradycyjnie zantagonizowane miasta – najlepszym przykładem jest postulowane województwo środkowopomorskie, z funkcjami stołecznymi dzielonymi między Koszalin i Słupsk. Bezsporne jest, że pełnienie przez dany ośrodek funkcji stolicy województwa nie tylko podnosi samoocenę przedstawicieli władz samorządowych i znacznej części jego mieszkańców, ale również stymu-

luje napływ inwestycji z zewnątrz i aktywizuje jego społeczność. Jako przykłady można wymienić zarówno wyjątkowy w polskich warunkach rozwój ludnościowy i gospodarczy miast, które zaczęły pełnić funkcję wojewódzką w okresie PRL-u (np. Rzeszów od 1945 r. i Zielona Góra od 1950 r., liczne miasta średniej wielkości po reformie administracyjnej w 1975 r.), jak i szybko postępujące procesy degradacji funkcjonalnej większości miast tracących rangę ośrodka wojewódzkiego, obserwowane już w nowych warunkach ustrojowych (zob. D. Sokołowski 2006). Mając zatem na uwadze stymulujące oddziaływanie statusu wojewódzkiego dla miast, kryterium silnego gospodarczo regionu, jako potencjalnego województwa, mogłoby zostać złagodzone. W przypadku niektórych obszarów możliwe jest nie tylko ich wzmocnienie, ale również wewnętrzne zintegrowanie.

Formułując wnioski szczegółowe, należy podkreślić przede wszystkim, że:

- województwa, których stolicami są najmniejsze miasta (lubuskie, opolskie), mają równocześnie najmniejszy potencjał ludnościowy i gospodarczy, ponadto nie realizują usług wyższego rzędu w pełnym zakresie. Niedostatek funkcji obsługi jest charakterystyczny również dla większości jednostek wyodrębnionych w niniejszym badaniu¹⁷;
- większość analizowanych obszarów nie spełnia przyjętych kryteriów, jest to równoznaczne z brakiem przesłanek uzasadniających utworzenie województwa;
- kilka obszarów spełnia większość kryteriów na założonym poziomie minimalnym – wszystkie w wariantach ich maksymalnego, często dyskusyjnego, zasięgu terytorialnego. Ich szanse na wydzielenie w postaci województw warunkuje m.in. konieczność akceptacji przez mieszkańców powiatów peryferyjnych. Są to jednostki utworzone wokół par miast: Koszalin–Słupsk, Kalisz–Konin i Legnica–Jelenia Góra, a także wokół Częstochowy, która jest największym spośród objętych badaniem miast i drugim ośrodkiem centralnym (po Bielsku-Białej);
- wydaje się, że najbardziej celowa i względnie łatwa do zrealizowania (bez konieczności zmiany liczby jednostek terytorialnych pierwszego rzędu) korekta podziału wojewódzkiego mogłaby polegać na powiększeniu i wzmocnieniu województwa świętokrzyskiego/staropolskiego o „część radomską”;
- konfiguracje przestrzenne (układy powiązań, odległości) nie pozwalają na wzmocnienie pozostałych słabszych województw: lubuskiego i opolskiego, a także – zbliżonych potencjałem do świętokrzyskiego – warmińsko-mazurskiego i podlaskiego (pomijając sytuację omówioną niżej).

W opracowaniu nie rozwinięto zagadnienia konsekwencji wynikających z ewentualnego wyodrębnienia województwa warszawskiego o charakterze metropolitalnym. Jest to kwestia wymagająca szerokiej debaty publicznej.

¹⁷ Usługi wyższego rzędu realizowane są zwykle w głównych miastach, a ich zasięg oddziaływania obejmuje na ogół obszar co najmniej województwa; wielkość miasta i jego status administracyjny należą do najważniejszych determinant rozwoju usług – szerzej zob. Sokołowski (2011).

Uwzględniając taką ewentualność należałoby – aby uniknąć formy „obwarzanka” dla pozostałej części województwa mazowieckiego, a także w celu aktywizacji największych miast i powiatów peryferyjnych – rozważyć wprowadzenie zmian w trzech obszarach, nie wykluczając utworzenia nowych jednostek: (1) połączenie części południowej („radomskiej”) z województwem świętokrzyskim; (2) utworzenie w północno-zachodniej części obszaru województwa ze stolicą w Płocku¹⁸; (3) odłączenie części północno-wschodniej i wschodniej obszaru oraz wzmocnienie nią sąsiednich województw (podlaskiego i lubelskiego). Alternatywą byłoby utworzenie województwa ze stolicą w Siedlcach¹⁹, obejmującego pogranicze trzech obecnych województw; utworzenie takiej jednostki mogłoby wzmocnić słabiej rozwinięte i częściowo depopulacyjne obszary części Polski Wschodnie. Podział województwa mazowieckiego musiałby się jednak wiązać z zaniżeniem kryteriów wielkościowych nowych jednostek.

Piśmiennictwo / References

- Berezowski S., 1959, *Problem podziału Polski na regiony gospodarcze*, Gospodarka Planowa, 3, s. 56-63.
- Dojazdy do pracy w Polsce. Terytorialna identyfikacja przepływów ludności związanych z zatrudnieniem*, 2010, GUS - Urząd Statystyczny w Poznaniu, Poznań.
- Dziewoński K., 1954, *Planowanie przestrzenne a podnoszenie regionów zapóźnionych*, Gospodarka Planowa, 1, s. 4-12.
- Eberhardt P., 1990, *Propozycja nowego podziału administracyjnego kraju na jednostki wojewódzkie*, IGiPZ PAN, Warszawa (maszynopis powielony).
- Heffner K., 1995, *Regional administrative division and government transition in Poland*, Region and Regionalism, 2, s. 159-175.
- Jabłoński Z., Potoczek A., 1998, *Założenia podziału terytorialnego Polski na 25 regionów*, [w:] Z. Jabłoński, A. Potoczek (red.), *Polska ojczyzn czy regionów*, Regionalny Ośrodek Studiów i Środowiska Kulturowego, Toruń, s. 43-59.
- Jałowicki B., 1991, *Społeczne i polityczne aspekty terytorialnej organizacji kraju*, Biuletyn KPZK PAN, 156, s. 35-50.
- Kowalczyk A., 1993, *Dotychczasowe doświadczenia i obecny stan prac badawczych nad reformą podziału Polski na regiony*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowicki (red.), *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, EUROREG, Warszawa, s. 103-135.
- Langrod J.S., 1930, *Ze studjów nad podziałem administracyjnym państwa*, [w:] *Kraków stolica kresów południowo-zachodnich. Studia nad nowym podziałem administracyjnym państwa*, Izba Przemysłowo-Handlowa, Kraków, s. 7-240.
- Lijewski T., 1993, *Propozycja nowej organizacji terytorialnej kraju*, IGiPZ PAN, Warszawa (maszynopis powielony).
- Miszczuk A., 2003, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.

¹⁸ Należałoby je wówczas powiększyć głównie w kierunku północno-wschodnim.

¹⁹ Siedlce były stolicą województwa już w okresie istnienia Królestwa Polskiego. Początkowo (1816-1837) było to woj. podlaskie, przemianowane następnie na gubernię podlaską (1837-1844), a później gubernię siedlecką (1867-1912). Jednostka złożona z 2 powiatów grodzkich i 9-11 ziemskich miałaby powierzchnię 12,6-14,8 tys. km² i zaludnienie 776-960 tys. mieszkańców.

- Piskozub A., 1987, *Dziedzictwo polskiej przestrzeni: geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich*, Ossolineum, Wrocław.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym (Stan w dniu 31 XII 2012 r.)*, 2013, GUS, Warszawa.
- Rocznik Statystyczny Województw 2010*, 2011, GUS, Warszawa.
- Rykiel Z., 1991, *O nowej organizacji terytorialnej kraju*, Wspólnota, 17-18, s. 6-7.
- Sokołowski D., 2006, *Funkcje centralne i hierarchia funkcjonalna miast w Polsce*, Wydawnictwo UMK, Toruń.
- Sokołowski D., 2011, *Centralność większych miast Polski. Rola czynnika administracyjnego i globalizacji*, [w:] B. Namyślak (red.), *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, 2, Rozprawy Naukowe IGiRR Uniwersytetu Wrocławskiego, 20, Wrocław, s. 11-23.
- Starzyński R., 1928, *Projekt podziału terytorialnego Rzeczypospolitej*, Bellona, 2.
- Szczepkowski J., 1991, *Projekt podziału administracyjnego Polski*, Biuletyn KPZK, 156, s. 117-132.
- Wakar W., 1928, *Podział Polski na okręgi gospodarcze*, Ekonomista.
- Wróbel A., Lijewski T., Ura E., 1986, *Wnioski w sprawie podziału administracyjnego Polski*, Biuletyn KPZK, 128, s. 75-109.
- Zaborowski Ł., 2009, *Podział terytorialny Rzeczypospolitej – spojrzenie krytyczne*, Prace Geograficzne, 121, Uniwersytet Jagielloński, Kraków, s. 263-275.

[Wpłynęło: kwiecień; poprawiono: lipiec 2014 r.]

DARIUSZ SOKOŁOWSKI

SOME DETERMINANTS OF AMENDMENTS TO THE DIVISION OF POLAND INTO VOIVODSHIPS

During the 20th century, Poland's administrative structure was subject to rather regular change. It was typical for these successive territorial divisions characterising the country to (each time) come under criticism, first and foremost on account of a perceived lack of consistency to the creation of the highest-tier units and assignment of capitals to them. In these circumstances there has been a justification for some regional communities to aspire to form new examples of the Polish województwo (voivodships) that long served as provinces, but have functioned as province-regions in more recent times, following their reduction in number to 16.

Specifically, the work described in this paper has sought to address the following three research questions: (1) is the contemporary administrative division in Poland in fact consistent, and based on uniform criteria?, (2) what possible directions might be taken by any amendment of the division of Poland into province-regions? (3) are there areas in Poland that meet the minimum criteria to become a voivodship (province-region), and if so, which?

The currently division of Poland into province-regions is in fact seen to be characterised by major disparities of various different kinds. For example, there remain several territorial units whose size-related, economic and spatial characteristics ensure that they correspond with smaller examples among the 16 provinces created in 1999 (from the

previous 49). Nevertheless, this does not equate to a proposal that new voivodships be delimited, as there are many determinants of such changes beyond those referred to in the analysis. However, any intention to achieve consistency in the shaping of Poland's territorial division will necessitate the latter's amendment, possibly by decreasing, or (more popularly in terms of public support) by increasing the number of units through the addition of those that have already met criteria that the province-regions already in existence are able to meet. Equally, in the present reality, and given the stability of the country's political situation, the chances of any new units actually being created are negligible.

Equally, the analysis makes clear that most of areas possibly up for consideration actually fail to meet the criteria adopted. The three that do are based around pairs of cities, i.e. Kalisz–Konin, Koszalin–Słupsk and Legnica–Jelenia Góra, alongside Częstochowa – all being envisaged in line with maximal variants for their territorial reach (which are unlikely in reality, given the inevitable lack of universal acceptance).

If the number of province-regions is left at the current level, the most plausible change in the current context would entail the enlargement of the current Świętokrzyskie Voivodship to include parts of what are today Mazowieckie Voivodship around the city of Radom, which has over 200,000 inhabitants.

Specific conclusions:

- The voivodships (province-regions) with the smallest capitals (e.g. Lubuskie Voivodship in the west and Opolskie (Opole) Voivodship in the south-west) also have also the most limited potential in terms of population and the economy. What is more, they are unable to offer the full range of non-basic services. In fact, insufficiencies as regards services characterise the majority of the units distinguished in this study.
- Most of the areas studied fail to satisfy standard criteria. As it is, there are no premises which would justify the creation of a new voivodship on the basis of those units.
- A few of the areas researched satisfied the majority of the criteria at the pre-arranged minimal level – though all solely if ascribed their maximal (usually questionable) territorial extent. This is to say that their chances of becoming separate voivodships depend on the inhabitants of peripheral poviats being willing to accept inclusion within them. In fact, the units at issue are created around: Koszalin–Słupsk, Kalisz–Konin and Legnica–Jelenia Góra, as well as around Częstochowa – the largest city under analysis and the second most prominent centre (after Bielsko-Biała).
- The most rational and plausible change in the current context, leaving the number of provinces at the current level, is the enlargement of the current Świętokrzyskie Voivodship through the addition of what is currently a southern part of Mazowieckie Voivodship that includes Radom, a city of over 200,000 inhabitants.
- The spatial configurations (systems of relations and distances) are not favourable for the enhancement of the other voivodships recognised as being weaker, i.e. Lubuskie and Opolskie, or of the voivodships with a potential similar to that of Świętokrzyskie Voivodship, which is to say Warmińsko-Mazurskie and Podlaskie.

What should be discussed separately (as an issue worthy of a wide-ranging public debate) is a possible separating-off of Warsaw as a voivodship of a metropolitan nature. However, such a separation would require consideration of certain further territorial changes, which may also entail the creation of new voivodships located at what is currently the periphery of Mazowieckie.

