

Sławomir Sadowski

UKW, Bydgoszcz

## O POTRZEBIE BADAŃ POLITOLOGICZNYCH POGRANICZA REGIONÓW (NA PRZYKŁADZIE POGRANICZA KUJAWSKO – WIELKOPOLSKIEGO)

Region, regionalizm, polityka regionalna to kategorie, które w ostatnich latach są w świecie polityki odnawiane we wszystkich przypadkach. Wiąże się to przede wszystkim z procesami integracji europejskiej, a zwłaszcza koncepcją „Europy regionów”<sup>1</sup>, rozumianej, jako antidotum na europejskie nacjonalizmy oraz zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej, a w konsekwencji zmniejszenie zróżnicowań w Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Jednak ograniczenie problematyki regionalnej wyłącznie do kwestii integracji europejskiej byłoby daleko idącym uproszczeniem i spłyceniem zagadnienia, ponieważ samo pojęcie „region” jest wieloznaczne i często jego treść określona jest przez kontekst wypowiedzi, bądź przedmiot analizy. Współczesne koncepcje regionu powodują dyskusję, której istotą jest miejsce regionu w systemie politycznym współczesnego państwa demokratycznego, a także w szerszej przestrzeni.

### 1. Region i jego pozycja we współczesnej przestrzeni społeczno – politycznej

Region i regionalizm, wbrew częstym twierdzeniom, nie są zjawiskami nowymi i korzeniami sięgają wieków średnich<sup>3</sup>. Współcześnie natomiast zjawisko to jest postrzegane, jako jedna z głównych koncepcji rozwoju

---

<sup>1</sup> P. J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007, s. 49 – 66.

<sup>2</sup> *Regiony*, red. R. Brodecki, Warszawa 2005, s. 86 – 98.

<sup>3</sup> Debaty o państwie zcentralizowanym i decentralizacji władzy pojawiły się w XIX – wiecznej nauce historycznej w kontekście rozbitcia dzielnicowego. *Dzieje Polski Joachim Lelewel potocznym sposobem opowiedział, do nich dwanaście krajobrazów skreślił*, Warszawa 1829, s. 80 – 98; *Dzieje Polski podług ostatnich badań spisane przez Józefa Szujskiego*, t.1: *Piastowie*, Lwów 1862, s. 107 – 190.

politycznego Europy<sup>4</sup>. Regiony postrzegane są zwykle, jako jednostki jednolite etnicznie i kulturowo, które kształtowane na fundamencie równości wobec prawa, razem z państwem, z którym mają się uzupełniać, współtworzyć będą podstawę przyszłego ładu europejskiego. Ten idealistyczny pogląd niekoniecznie musi się sprawdzić. Według Ralf'a Dahrendorf'a regionalizacja to proces powrotu do szczepów, do egzystencji plemiennej. Owe regiony (plemiona) i „Wielka Całość” (zintegrowany kontynent) mają zastąpić państwo zróżnicowane narodowo. W opinii uczonego jest to proces wyniszczający, ponieważ rzadko prowadzi do wolności i tolerancji. Uważa on, że teraz regiony są jeszcze solidarne, ponieważ mają wspólnego „wroga” – państwo. Później same staną się stronami konfliktu<sup>5</sup>. Regiony muszą być, więc wyznaczone w taki sposób, by do minimum zredukować strukturalne konflikty, a więc wynikające, np. ze sporów terytorialnych, historycznych, kulturowych. Tym samym jednym z istotnych kierunków badań nad regionami są problemy ich rozgraniczenia (wyznaczenie granic linearnych) oraz badania wspólnej przestrzeni sąsiedzkiej, a więc pogranicza.

Pojęcie „region” definiowane jest na wiele sposobów. W humanistyce i naukach społecznych inaczej definiowane jest w językoznawstwie, folklorystyce, kulturoznawstwie, etnografii, pedagogice, socjologii czy politologii. W naukach o ziemi wydzielanie regionu stanowi efekt analizy jakości wewnętrznej przestrzeni fizycznej. W ekonomii funkcjonuje pojęcie regionu węzłowego i strefowego. Długie i różnorodne są dzieje pojęcia regionu w nauce historycznej, w której zwykle regionem oznacza się całości społeczno – przestrzenne, które przez długi czas miały lub mają wspólne dzieje polityczne i społeczne. Nierzadko w przeszłości stanowiły suwerenne państwa lub stanowiły wyodrębniony w danym okresie historycznym obszar państwa. Współcześnie region stał się także kategorią polityczną wyrażającą zmiany zachodzące w organizacji politycznej społeczeństwa, czy wręcz generującą nowe modele systemów politycznych<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Koncepcja „Europy regionów” wiąże się z ideą federalizacji Europy, odwołującą się do tradycji Cesarstwa Rzymskiego, czy średniowiecznej Europy chrześcijańskiej. Współczesne modele federalizacji Europy wiążą się z myślą: Altiero Spinello, Jana Monneta, Gabriela Marcel'ego, Jacques'a Maritain'a, Roberta Aron'a i in.

<sup>5</sup> R. D a h r e n d o r f, *Europa regionów*, Polityka, nr 40/1991. Podobny pogląd prezentuje K. Pomian, *Europa i jej narody*, Warszawa 2009.

<sup>6</sup> Wg: A. L i j p h a r t, *Democracy in plural societies*, New Haven 1977, powstaje nowy model państwa – konsocjacionizm, czyli forma demokracji posiadająca w większym stopniu niż federalizm umiejętność łączenia w jedną całość polityczną grup



Region posiada określoną, logiczną i spójną strukturę społeczno – przestrzenną. Z ustrukturalizowania przestrzeni wewnątrz regionu wynika zróżnicowanie dostępności do jej walorów, o czym decydują zazwyczaj wyznaczniki prestiżu, pozycji społecznej i statusu materialnego członków społeczności<sup>7</sup>. Z założenia region stanowi, wyodrębnioną według określonych kryteriów, część większej, spójnej całości. Z politycznego punktu widzenia region jest podmiotem politycznym o różnym zakresie suwerenności, przeznaczonym do realizacji zadań niemieszczących się już w kompetencjach gminy, a nieefektywnie realizowanych przez władzę centralną<sup>8</sup>. W konsekwencji region jest podmiotem politycznym stanowiącym część struktury terytorialno – organizacyjnej państwa, o różnym zakresie kompetencji, zależnym od typu systemu politycznego. Biorąc pod uwagę powyższe kryterium, zasadniczo można wyróżnić trzy typy regionów:

- Region administracyjny stanowiący najwyższą jednostkę rządowej administracji w terenie. W państwach europejskich następuje powolna redukcja znaczenia tego typu regionów, których kompetencje systematycznie przenoszone są do administracji samorządowej. Drugą prawidłowością jest większy zakres kompetencji regionalnej administracji rządowej w krajach Europy wschodniej niż zachodniej<sup>9</sup>. Model ten do-

---

izolowanych od siebie, o interesach skierowanych raczej do wnętrza tych grup, niż nakładających się na interesy innych społeczności. We Włoszech i Hiszpanii wygenerował się ustrój, który określa się jako *państwo unitarne z regionami autonomicznymi*. W. Skrzydło, W. Orłowski, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, [w:] *Ustroje państw współczesnych*, red. W. Skrzydło, wyd. IV, Lublin 2007, s. 55–91; P. Marczewski, *System polityczny Hiszpanii*, <http://www.psz.pl/tekst-1171/Piotr-Marczewski-System-polityczny-Hiszpanii> (1.09.2012).

<sup>7</sup> M. Ciechoćńska, *Znaczenie morfologii przestrzeni antropogenicznej w socjologicznych badaniach regionu*, [w:] *Perspektywy socjologii miasta i regionu*, red. W. Mirowski, Warszawa 1989 s. 38-40.

<sup>8</sup> D. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*, New York 1973, uważa, że paradoks współczesnych państw polega na tym, że są zbyt małe, by sprostać globalnym problemom (zapewnić bezpieczeństwo, ochronić środowisko naturalne, rozwiązać problem migracji itp.), jednocześnie jest zbyt duże, by skutecznie rozwiązywać sprawy lokalne. Rozwiązania tej sytuacji upatruje w rozszerzeniu autonomii regionalnej i równoczesnym rozwoju struktur ponadlokalnych. Region, państwo i społeczność lokalna mogą na tej podstawie kooperować i wzajemnie uzupełniać się.

<sup>9</sup> Szerzej: M. Barański, *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2009.



minuje przede wszystkim w krajach unitarnych o silnie rozbudowanych kompetencjach władzy centralnej.

- Region samorządowy wyposażony we władzę uchwałodawczą, wykonawczą, kontrolną i koordynacyjną na swoim terenie zgodnie z porządkiem prawnym państwa. Jest to podstawowy model regionalizmu w Unii Europejskiej<sup>10</sup>. W Polsce od 1999 r. jest trzecim, najwyższym stopniem samorządu terytorialnego.
- Region autonomiczny posiadający konstytucyjną gwarancję uprawnień ustawodawczych, kompetencje generalne i własny aparat wykonawczy. We współczesnej Europie model ten funkcjonuje w Republice Federalnej Niemiec, Austrii, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Belgii i Włoszech<sup>11</sup>. Regiony autonomiczne rzadko występują w państwie unitarnym, stanowią jednak regułę w państwie o charakterze federalnym, gdzie uprawnienia władzy państwowej są silnie zdecentralizowane.

Dosyć często mówi się o regionie w znaczeniu funkcjonalnym, a więc w sensie administracji specjalnych, np. gospodarki wodnej, leśnej, administracji dróg publicznych, energetyki, sądowy, telekomunikacyjny itp. Regiony funkcjonalne stanowi także administracja kościelna na poziomie diecezji. Wszystkie powyższe regiony wyznaczone są linearnie, to jednak żaden z nich nie musi przestrzennie pokrywać się z regionem administracyjnym czy samorządowym<sup>12</sup>.

Ciekawą formą opisu regionu jest analiza socjologiczna wyrosła na gruncie geografii społecznej. W tym kontekście region rozumiany jest, jako spójny funkcjonalnie, przestrzenny układ zaspokajania potrzeb mieszkańców, posiadający hierarchiczną strukturę jednostek osadniczych z ośrodkami obsługi w zakresie ogólnodostępnej infrastruktury społecznej. Istotne znaczenie ma urbanizacyjne centrum regionu (metropolia lub aglomeracja miejsko – przemysłowa), w którym koncentrują się instytucje wyższego rządu niezbędne jego mieszkańcom<sup>13</sup>.

Innym kryterium wydzielenia regionu jest zróżnicowanie kulturowe, etniczno/lingwistyczne oraz reliktowe. Region etniczny jest zamieszkały

<sup>10</sup> Szerzej: *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, red. L. R a j c a , Warszawa 2010; M. B a r a ń s k i , op. cit.

<sup>11</sup> *Regiony*, op. cit., 63-85.

<sup>12</sup> *Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie*, Dz. U. nr 31/2009, poz. 206.

<sup>13</sup> M. C i e c h o c i ń s k a , op. cit., s. 37.



przez określoną grupę etniczną. Największym regionem etniczno – lingwistycznym jest Śląsk, gdzie mieszka ok. 410 tys. Ślązaków, a nieco mniejszym Kaszuby, z ok. 210 tysięczną populacją<sup>14</sup>. Regiony etnograficzne wyróżniają się specyficzną tradycyjną kulturą ludową. Tylko niektóre części kraju zachowały silną odrębność kulturową, do nich zaliczyć można zwłaszcza Podhale, a w regionie kujawsko – pomorskim, np. Pałuki, Kociewie<sup>15</sup>. Spośród regionów reliktowych warto wymienić: Mazowsze, Pomorze, Wielkopolskę, Kujawy, czy Małopolskę. Ich odrębność jest, co raz trudniejsza do identyfikacji, zanik tradycyjnego stroju, unifikacja języka, ogromne przemieszanie ludności, wszystko to powoduje zanik kulturowych odrębności. W sumie, na podstawie badań empirycznych, rzec można, że mieszkańców Polski cechuje raczej słabe poczucie tożsamości regionalnej, a regionalizm wydaje się być w istocie zjawiskiem marginalnym i to w dodatku ocenianym raczej negatywnie<sup>16</sup>.

Do wyjątków należy Wielkopolska, której granice, wskutek upływu czasu i wielu zmian terytorialnych uległy rozmyciu, a mimo, że region ten nie istnieje już od dawna, jako jednostka polityczno – administracyjna, to jednak funkcjonuje w świadomości mieszkańców, jako odrębny przestrzeń. Co ciekawe odrębność regionalna Wielkopolan dostrzegana jest także przez inne wspólnoty regionalne, zwykle z negatywną lub złośliwą konotacją<sup>17</sup>. W Wielkopolsce poczucie tożsamości oparte jest przede wszystkim na więzi terytorialnej oraz na rzeczywistych lub mitycznych cechach zbiorowości tego regionu, która wyróżnia się wyższym poziomem cywilizacyjnym oraz

<sup>14</sup> Ponadto w zwartych grupach zamieszkuje: na Opolszczyźnie ludność przyznająca się do narodowości niemieckiej licząca ok. 109 tys. osób, w Polsce południowo – wschodniej i w enklawach na „ziemiach odzyskanych” mieszka ok. 48 tys. Ukraińców i Łemków, Na Podlasiu żyje ok. 47 tys. Białorusinów i 20 tys. Litwinów, a na Spiszu i Orawie ok. 15 tys. Słowaków. *Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011. Podstawowe informacje o sytuacji demograficzno – społecznej ludności Polski oraz zasobach mieszkaniowych*, Warszawa 2012.

<sup>15</sup> Szerzej: *Dziedzictwo Kulturowe Podhala*, red. St. A. Hodorowicz, St. Trebunia – Staszela, Nowy Targ 2011; G. Patro, *Pałuki w latach 1945 – 1987, (referat wygłoszony na I Kongresie Pałuckich Towarzystw Kulturalnych odbyłym w dniach 11 – 12 grudnia 1987 r. w Żninie i Wągrowcu)*, Wągrowiec 1991; *Popularny słownik kociewski: co o kulturze i przyrodzie regionu warto a nawet trzeba wiedzieć*, red. M. Pająkowska - Kęnsik, Świecie 2009.

<sup>16</sup> *Oblicza polskich regionów*, red. B. Jąłowicki, Warszawa 1996.

<sup>17</sup> Często powielany jest żarcik: *Kim są Poznaniacy? To Szkoci wygnani ze Szkocji za skąpstwo.*



pracowitością, gospodarnością, zdolnością do krytycznego sposobu myślenia i powściągliwością w wyrażaniu uczuć<sup>18</sup>. Ruch regionalny Wielkopolan nie odwołuje się do zaborowej przeszłości, nie akcentuje też poczucia krzywdy. Jego celem jest działalność organiczna zmierzająca do uzyskania pewnej autonomii w rozwiązywaniu problemów regionalnych<sup>19</sup>. Wydaje się, że podobne cechy przypisywane są Kujawiakom zachodnim, w przeciwieństwie do Kujawiaków południowo – wschodnich, którym przypisuje się cechy typowe „Królewiakom”.

W 1933 r. Robert McKenzie wprowadził pojęcie regionu metropolitalnego<sup>20</sup>, który pojmował jako połączenie miasta i jego zaplecza w całość funkcjonalną, którego granice pokrywały się z zasięgiem dominującego wpływu metropolii. Miasto centralne, w którym zlokalizowane były instytucje i usługi obejmujące swym zasięgiem cały region i wiążące go z innymi regionami, ogniskowało powiązania funkcjonalne w regionie. Wśród tych usług najważniejsze znaczenie miały: prasa, łączność, finanse, zarządzanie, a także wyspecjalizowane funkcje handlowe i usługi profesjonalne, z czego wynikała jego węzłowość. Współcześnie obszar metropolitalny definiuje się za pomocą przestrzennego rozkładu wzajemnie zależnych działań produkcyjnych, konsumpcyjnych oraz związanych z wymianą i administracją, przy czym funkcje metropolitalne pełnione są przez cały obszar metropolitalny, a nie tylko przez miasto, które go tworzy i mogą być zlokalizowane w różnych punktach tego obszaru. W związku z tym obszar metropolitalny nie jest w pełni jednorodny i jest złożony z mozaiki przestrzeni pełniących różne funkcje, ale jednocześnie charakteryzuje się silną wewnętrzną integracją. Za wyjątkiem skrajnego przypadku, w którym w określonej skali przestrzennej dany obszar metropolitalny miałby idealnie policentryczną strukturę, jest on regionem charakteryzującym się przynajmniej pewnym stopniem węzłowości<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> R. Domański, *Zasady geografii społeczno – ekonomicznej*, Warszawa – Poznań 1990, także: K. Kwasiński, *Mentalność wielkopolska* [w:] *Województwo poznańskie. Zagadnienia geograficzne i społeczno – gospodarcze*, red. R. Domański, R. Kozarski, Warszawa – Poznań 1986.

<sup>19</sup> Do tradycji pozytywizmu wielkopolskiego wieku XIX odwołuje się współcześnie: Stowarzyszenie Wielkopolskich Pozytywistów czy Unia Wielkopolan.

<sup>20</sup> G. Gorzelak, B. Jałowicki, M. Smetkowski, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja (Diagnoza problemów rozwoju obszarów metropolitalnych i rekomendacja delimitacji obszarów metropolitalnych w Polsce)*, Warszawa 2009, s. 54 – 55.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 55.



Stosując metody analizy przestrzennej, morfologicznej lub funkcjonalnej można wyróżnić różne strefy wpływu miasta na jego otoczenie. Przy czym zasięg oddziaływania ośrodka miejskiego zależy od jego wielkości i pełnionych przez niego funkcji. W zależności od przyjętych mierników, można otrzymać cały szereg stref oddziaływania miasta różniących się swoim przedmiotem i zasięgiem. Generalnie wyróżnia się dwie główne strefy oddziaływania miasta: strefę bezpośredniego oddziaływania, w której związki są ścisłe i stałe oraz strefa wpływu, w której związki są mniej ożywione lub wyjątkowe<sup>22</sup>.

Zasięg makroregionu funkcjonalnego miasta można określić m.in. na postawie analizy oddziaływania konkurencyjnych ośrodków miejskich. Wydaje się, że pogranicze kujawsko – wielkopolskie pilnie wymaga tego typu badań, by określić współczesny zakres oddziaływań dużych miast (Poznań, Bydgoszcz, Toruń).

Poza powyższymi definicjami regionu, jego znaczenie umocniła integracja europejska rozumiana nie tylko jako umacnianie Unii Europejskiej, lecz także jako proces tworzenia wspólnej przestrzeni tożsamościowej. Proces ten został zinstytucjonalizowany przez prawodawstwo międzynarodowe. Pojęcie regionu opisano w dokumentach Unii Europejskiej i unijnym *acquis communautaire*. Regiony stają się coraz bardziej aktywnym podmiotem polityki wewnętrznej UE, stając się głównym beneficjentem programów spójnościowych i społecznych. Ponadto regiony, poprzez prawo do prowadzenia współpracy międzynarodowej, stały się czynnikiem pogłębiającym pozytywne relacje między narodami i redukcji tradycyjnych nacjonalizmów. Ze względu na różnicowanie w podziale terytorialnym państw członkowskich i ich wewnętrznym ustroju Wspólnota, organy Unii Europejskiej posługują się w polityce regionalnej podziałem terytorium Wspólnoty na tzw. *Nomenclatures des Unités Territoriales Statistiques (NUTS)*, który został opracowany

<sup>22</sup> Warto przedstawić w tym miejscu pojęcie regionu spolaryzowanego J-R. Boudeville'a, według której taki region jest: „*zhierarchizowaną całością, złożoną z metropolii, jej satelitów i zdominowanych przez nich obszarów wiejskich. Jest to przestrzeń heterogeniczna, której różne części są wzajemnie komplementarne i utrzymują ze sobą, a zwłaszcza z biegunem dominującym, większą wymianę niż z tego samego rzędu biegunami regionów sąsiednich. Jest to więc miejsce wymiany dóbr, usług, informacji, której wewnętrzna intensywność jest w każdym punkcie większa od intensywności zewnętrznej. Region spolaryzowany jest zintegrowany. Nie jest autarkią: jest to system.*” Ibidem, s. 57.



przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich dla potrzeb badań statystycznych. Zgodnie z tym podziałem istnieją trzy szczeble regionalnych jednostek terytorialnych: NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3<sup>23</sup>. Wg systemu NUTS pewne obszary zostały uznane za regiony (wyłącznie w znaczeniu geograficznym i administracyjnym) dla potrzeb polityki regionalnej. I chociaż Komisja Europejska nigdy nie narzuciła państwom członkowskim jednolitej definicji regionu i opiera się na podziałach terytorialnych, i instytucjach publicznych istniejących w poszczególnych państwach członkowskich, to zwłaszcza w krajach „nowej Unii” odtwarzanie (lub tworzenie) regionów samorządowych warunkowe było potrzebami systemu statystycznego NUTS. W konsekwencji często regiony wyznaczano z pominięciem lokalnej tradycji, granic historycznych, trendów rozwojowych, co prowadziło do administracyjnego podziału tradycyjnych wspólnot regionalnych.

Tworzenie regionów bez uwzględniania interesów wspólnot regionalnych i lokalnych prowadzi do ograniczenia ich efektywności rozwojowej, której wyrazem są konflikty powstające na bazie: zróżnicowania warunków życia mieszkańców w różnych częściach regionu i nierówności regionalnych w zakresie zaspokajania potrzeb, dostępu do instytucji obsługi ludności, segmentacji społecznej w regionie, które decydują o samorealizacji osoby ludzkiej<sup>24</sup>. Powyższe czynniki poważnie spowalniają proces przekształcania się zbiorowości regionalnej w społeczność. Bez rozpoznania zewnętrznych i wewnętrznych czynników tego procesu, prawidłowe kształtowanie tożsamości regionalnej i świadomości społecznej mieszkańców wydaje się mało prawdopodobne.

Punktem wyjścia do kształtowania wewnętrznie spójnej społeczności jest utworzenie regionalnej jednostki samorządowej obejmującej w miarę zwartą kulturowo przestrzeń, dysponującą sprawną siecią połączeń komunikacyjnych zewnętrznych i wewnętrznych oraz atrakcyjną wizją rozwoju. Istotą efektywnego regionu jest więc wewnętrzna spójność, którą należy rozumieć jako, zdolność do:

<sup>23</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) z dnia 17 stycznia 2011 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (UE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), (Dz. Urz. UE L 13 z 18.01.2011).

<sup>24</sup> M. Ciechocińska, *Problematyka warunków życia w ujęciach socjologii regionalnej*, Studia Socjologiczne nr 4/1978.



- kultywowania i umacniania tożsamości regionalnej i społecznej świadomości mieszkańców,
- zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty regionalnej,
- wykonywania zadań publicznych o charakterze niezastrzeżonym prawnie na rzecz organów administracji rządowej i innych jednostek organizacyjnych,
- przygotowania strategii rozwoju regionu, czyli zdiagnozowanie jego sytuacji społeczno – gospodarczej, określenie celów strategicznych polityki rozwoju, kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa oraz przygotowanie listy projektów infrastrukturalnych o szczególnym znaczeniu dla rozwoju regionu,
- efektywnego i sprawiedliwego podziału środków finansowanych służących realizacji projektów rozwojowych,
- koordynowania i inspirowania wzajemnej współpracy jednostek lokalnego samorządu terytorialnego, samorządu gospodarczego i zawodowego, administracji rządowej, organizacji pozarządowych, szkół wyższych i jednostek naukowo – badawczym, a także organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw,
- w Unii Europejskiej głównym zadaniem regionu jest przygotowanie i wdrażanie regionalnego programu operacyjnego, który stanowi podstawę realizacji polityki spójności.

Zdaniem Michel'a Bassand'a region można, więc rozpatrywać w trzech wzajemnie uwarunkowanych płaszczyznach: urbanizacji lub nierównomiernego rozwoju regionalnego, regionalizacji i regionalizmu. W pierwszym przypadku obserwuje się rozwój metropolii i regionów związanych z nowymi rodzajami produkcji opartymi na najnowszych technologiach oraz schyłek regionów opartych na tradycyjnych gałęziach wytwarzania, a także obszarów peryferyjnych<sup>25</sup>. Tym samym we współczesnym regionie główną rolę odgrywają silne centra regionalne, które swoje znaczenie i pozycję buduje na zdolności konkurencyjnej polegającej nie tylko na łatwości dostępu do dóbr podstawowych, takich jak praca, mieszkanie, do dobra konsumpcyjne, ale także do dóbr i usług wyższego rządu, jak praca winnowacyjnych sektorach gospodarki, edukacji na poziomie wyższym, tzw. markowych przedmiotach konsumpcji, konsumpcji nie materialnej (sport

---

<sup>25</sup> M. Bassand, *Culture et régions d'Europe*, Lausanne 1990, s. 81 – 83.



bierny i czynny, kultura, informacja itp.). Współczesne metropolie są, tak ja regiony, niezwykle zróżnicowane i można je podzielić na cztery kategorie, ze względu na zasięg oddziaływania: globalne, kontynentalne, krajowe i regionalne<sup>26</sup>. Wzrost siły przyciągającej metropolii zwiększa jej wpływ na otaczającą przestrzeń i kreuje region rzeczywisty.

## 2. Regionalizm, regionalizacja i polityka regionalna

Istotnym czynnikiem wpływającym na kreację regionów są kategorie: regionalizm, regionalizacja i polityka regionalna. A. Kwilecki podkreśla, że regionalizm może być rozumiany, oprócz ruchu społeczno – kulturowego oraz twórczości artystycznej, jako działalność naukowo – badawcza, której przedmiotem są społeczności regionalne i ich związek z określonym miejscem i środowiskiem<sup>27</sup>. Z kolei dla L. Kieresa regionalizm to koncepcja, która ukazuje działania promujące odrębności etniczne, kulturowe, językowe, gospodarcze czy historyczne<sup>28</sup>. Można, więc przyjąć, że regionalizm jest skutkiem wewnętrznego zróżnicowania państwa, co w konsekwencji rodzi:

- określone ruchy regionalne – najczęściej społeczno – kulturowe – tworzone przez grupy społeczne zamieszkałe na terenie państwa na rzecz obrony tożsamości regionalnej,
- zdolność do artykułowania i rozstrzygania spraw lokalnych czy regionalnych przez wspólnoty lokalne i regionalne, co jednocześnie daje im

<sup>26</sup> O skali zróżnicowania metropolii świadczą fakty, że do grupy metropolii globalnych zalicza się: New York, Londyn, Tokio, Paryż, Rio de Janeiro, Pekin, Singapur. Metropolie kontynentalne, to prócz wymienionych także: Berlin, Moskwa, Rzym, Madryt, niektórzy badacze do tej grupy metropolii zaliczają Warszawę. W Polsce metropolie o znaczeniu krajowym to: Warszawa, Kraków, Wrocław, Gdańsk, Szczecin, Poznań, Łódź, aglomeracja śląska, a potencjalne aglomeracje krajowe to duopol Bydgoszcz – Toruń, Białystok, Lublin, Rzeszów i in. M. Smetkowski, B. Jałowicki, G. Gorzelak, *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*, „Raporty i Analizy EUROREG” Nr 1/2009, Warszawa.

<sup>27</sup> A. Kwilecki, *Region i badania regionalne w perspektywie socjologii*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 2/1992, s. 42.

<sup>28</sup> L. Kieres, *Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych*, [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, red. K. Nowacki, R. Russo, Wrocław 2008, s. 121.



możliwość zaspokajania potrzeb indywidualnych,

- model ustrojowy państwa i organizacji społeczeństwa akceptowany i popierany przez władze centralne, za czym idzie przestrzenna dystrybucja władzy na różne poziomy systemu politycznego (lokalne, regionalne).

Regionalizm jest także wyrazem zerwania z charakterystyczną w latach 50. XX wieku koncepcją „odgórnego wyrównywania nierówności”, tworzy warunki dla autonomii regionów i współdziałania w ramach państwa – regiony otrzymują określone kompetencje, a państwo nie ingeruje w ich działanie, dopóki jest ono zgodne z prawem. Współczesny regionalizm to także ruch społeczny powstały w rezultacie zagrożenia społeczno – kulturowego dziedzictwa danej zbiorowości regionalnej przez współczesne procesy gospodarcze i kulturalne. Regionalizm opiera się z reguły na poczuciu tożsamości. *„Tożsamość zbiorowa grupy to jej obraz samej siebie, który natychmiast sytuuje ją w stosunku do innych, a zarazem do różnych aspektów życia społecznego. Interioryzacja tego obrazu nie wynika z uświadomionej decyzji, ale z historii społecznego zakorzenienia. Ten obraz samego siebie ma sens jedynie wtedy, kiedy pozwala każdemu umiejscowić się w sieci komunikacji społecznej. Umożliwia to odczytywanie zachowań innych i ich oczekiwań, a zatem modelu społeczeństwa w stosunku, do którego się identyfikujemy lub dystansujemy”*<sup>29</sup>. Istotą tożsamości jest, więc z jednej strony poczucie więzi z własną grupą, a z drugiej mniejszy lub większy dystans w stosunku do innych, zewnętrznych, społeczności<sup>30</sup>.

Przy takim pojmowaniu regionalizmu, czynnikiem fundamentalnym jest wytyczenie przestrzeni regionu, w oparciu o obiektywne, naukowe kryteria. Wydaje się, że aktualnie kryteria tożsamości przestrzennej ulegają stosunkowo szybkiej zmianie, a źródłem identyfikacji przestaje być tożsamość kulturowa, zastępowana przez zdolność efektywnej konsumpcji

---

<sup>29</sup> J. Remy, L. Voyé, E. Servais, *Produire et reproduire?* Bruksela 1978, s. 20.

<sup>30</sup> P. Centlivres, *Identité régionale. Approche ethnologique. Suisse romande et Tessin. Rapport de synth se.* Soc. ronéo, p. 52, Neuchâtel 1981; cyt. za: B. Jałowicki, współpraca: P. Ciechanowski, A. Tucholska, H. Kosarczyn, *Ruchy regionalne czy bunt elit? Obserwacja protestów społecznych*, [w:] *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, red. G. Gorzelaka, „Raporty CASE” nr 21/1999, Warszawa, s.43.



cji. Dostęp do konsumpcji, zwłaszcza wyższego rzędu, może stanowić kryterium wyodrębnienia regionu. Tym samym zasadniczym czynnikiem regionalizacji stają się metropolie zdolne do szerokiego oddziaływania. O rzeczywistej przynależności regionalnej pogranicza decydować więc będzie zdolność metropolii do skutecznego oddziaływania ekonomicznego na peryferia.

Regionalizacja, natomiast to działalność państwa (współcześnie także władz regionalnych) mająca na celu zmianę podziału terytorialnego w celu lepszego zarządzania zmianami społecznymi, zaspokajania potrzeb demokracji rządu oraz wspierania procesów rozwoju regionalnego. Polityka regionalna jest powszechnie stosowaną formą ingerencji państwa w przebieg procesów społeczno – ekonomicznych zachodzących w przestrzeni. Jej realizacja opiera się najczęściej na jednym z dwóch modeli rozwoju. Pierwszym, tradycyjnym modelem, zwanym wyrównawczym, jest założenie, że podstawową barierą rozwoju jest występowanie zbyt dużych różnicowań społeczno – ekonomicznych a kraju, a celem polityki regionalnej jest ograniczanie ich skali poprzez koncentrowanie wsparcia na obszarach marginalizowanych. Drugim, zyskującym obecnie na znaczeniu, modelem jest konstrukcja polaryzacyjno – dyfuzyjna zakładający, że bariery rozwoju wymagające interwencji mogą występować zarówno w obszarach marginalizowanych, jak i obszarach wzrostu. Zgodnie z tym podejściem celem polityki regionalnej jest udzielanie interwencji pozwalającej przezwyciężyć lokalne bariery rozwoju i w pełni wykorzystywać zasoby endogeniczne, zarówno na obszarach marginalizowanych, jak i na obszarach o relatywnie dobrej sytuacji gospodarczej. Polityka regionalna, zwłaszcza ta realizowana na obszarze państw członkowskich Unii Europejskiej, posiada bezpośredni związek z dążeniem do zwiększania spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. Zakłada się, że zwiększanie spójności może prowadzić do wzrostu konkurencyjności regionów Zjednoczonej Europy<sup>31</sup>.

Regionalizacja w Europie Zachodniej jest wyrazem dojrzałej demokracji, w której obywatele mają prawo przez bezpośrednie wybory wpływać na sposób zarządzania społecznego. W dyskursie europejskim dominuje przeświadczenie, że regiony dysponują wielowiekową historią, tradycją, kulturą i stabilną przestrzenią, które wyodrębniają je z otoczenia. W Polsce

<sup>31</sup> P. Churski, *Polityka regionalna a kształtowanie się spójności i konkurencyjności regionu wielkopolskiego*; <http://igsegp.amu.edu.pl/RAPORTY/11.%20Polityka%20regionalna%20a%20spojnosc%20i%20konkurencyjnosc.pdf>



problem ten jest znacznie bardziej skomplikowany, gdyż tylko na części terytorium kraju można mówić o istnieniu stabilnych, historycznie ugruntowanych społeczności lokalnych i regionalnych. Skutki polityczno – terytorialne rozbiorów, dwóch wojen światowych, w tym zwłaszcza tej z lat 1939 – 1945 oraz kształtowania silnej unitarnej władzy państwowej (1926 – 1939 i 1945 – 1989) doprowadziły do rozbitcia lub wręcz likwidacji tradycyjnych wspólnot lokalnych. Masowe procesy przesiedlenia ludności w latach 1939 – 1947 wygenerowały całkowicie nowe zbiorowości, w znacznym stopniu przypadkowo dobrane na tzw. „ziemiach odzyskanych”, stanowiących ponad 30% terytorium kraju. Gigantyczne procesy industrializacyjne II połowy XX w. spowodowały głęboką zmianę struktury społeczeństwa polskiego, w którym coraz większą rolę zaczęła odgrywać ludność miejska, a pod koniec XX w. wielkomiejska. Dodatkowym czynnikiem defragmentującym kształtujące się nowe społeczności regionalne i lokalne były liczne zmiany struktury administracyjnej kraju oraz kulturowa unifikacja będąca skutkiem zarówno polityki państwa, jak również rozprzestrzeniania jednolitych wzorów kultury masowej, zwłaszcza przez telewizję. W sumie, więc trudno mówić o rozwoju kulturowych wspólnot regionalnych w Polsce po 1945 r. Czynnikiem, który determinował powstawanie i rozwój nowych regionów, i subregionów były procesy industrializacji i urbanizacji, które często niejako mimochodem marginalizowały tradycyjne społeczności lokalne i regionalne<sup>32</sup>.

Przyjmując za słuszną tezę o konieczności regionalizacji, należy postawić pytanie o znaczenie państwa w procesie regionalizacji, a więc na ile wpływa ono na wzmacnianie i rozwój społeczności regionalnych? W zależności od przyjętego modelu rozwojowego można określić potencjalne kierunki rozwoju regionów. W Polsce w teorii polityki regionalnej mamy dwa modele: centralistyczno – wyrównawczy i decentralistyczno – konkurencyjny. Podejście pierwsze cechuje się założeniem, że polityka strukturalna ma polegać na realizacji określonej koncepcji rozwoju gospodarki, zakładającej jej pożądaną strukturę działowo – gałęziową w układzie przestrzennym; dominacją programów sektorowych i wertykalnych (hierarchicznych),

<sup>32</sup> Masowy napływ „nowych ludzi” do miast i do regionów przemysłowych rozprasał i marginalizował „stare” społeczności. Za przykład może służyć Góry Śląsk, czy Warszawa. Praktycznie jedynymi lokalnymi lub subregionalnymi społecznościami, które zachowały wiodącą rolę w swoim regionie pozostali Podhalanie, Kaszubi oraz społeczności wiejskie i małomiasteczkowe obszarów, które nie były poddane masowym przesiedleniom, np. w Polsce wschodniej.



przypisywaniem rządowi szczególnych kompetencji w zakresie rozwoju regionalnego, uznawaniem nadrzędności polityki przestrzennego zagospodarowania kraju nad polityką regionalną. Podejście drugie charakteryzuje się: polityką strukturalną niezakładającą żadnej koncepcji struktury działowo – gałęziowej, ma natomiast sprzyjać zmianom strukturalnym w gospodarce zapewniającym jej międzynarodową konkurencyjność; dominacją programów regionalnych i horyzontalnych (partnerskich), przypisywaniem regionom (samorządowi terytorialnemu) rezydualnych kompetencji w zakresie rozwoju regionalnego, uznawaniem autonomii polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki rozwoju regionalnego.

W kontekście rozwoju regionalnego przestrzeń jest rozumiana inaczej – staje się ona terytorium, na którym równocześnie działa wiele podmiotów ekonomicznych i którego granice są wyznaczone z jednej strony administracyjnie, z drugiej zaś w wyniku uzgodnionych działań tych podmiotów. W tym więc przypadku mówimy o przestrzeni w sensie ekonomicznym, a nie fizycznym. Proponowane rozróżnienie oznacza, że w praktyce, aby spełnić systemowe warunki rozwoju regionalnego, polityka przestrzennego zagospodarowania kraju musi respektować samodzielność regionów w ustalaniu celów swego rozwoju i ich faktyczną zdolność do działań zorientowanych na realizację tych celów<sup>33</sup>. W innym wypadku istnieje prawdopodobieństwo, iż będzie następowało rozwarstwienie ekonomicznej przestrzeni regionalnej i regionu administracyjnego<sup>34</sup>. Konkurencyjność regionów może prowadzić do zaniechania inwestowania w peryferyjne części regionów, ze względu na słabe ich skomunikowanie, czy niską integrację ekonomiczną z ośrodkami metropolitalnymi.

Prawdopodobieństwo marginalizacji ekonomiczno – społecznej obsza-

<sup>33</sup> J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, Studia Regionalne i Lokalne nr 1(5)/2001, s. 13 – 14.

<sup>34</sup> Już dzisiaj obserwuje się w Polsce tendencję do rozwoju sieci komunikacyjnych w wymiarze regionalnym. Przykładem jest budowa drogi szybkiego ruchu S5 z Marz Nowych przez Bydgoszcz, Wrocław do Lubawki. W zależności od regionu i jego zdolności nacisku na centralę zaawansowanie budowy trasy jest niezwykle zróżnicowane nawet o kilka lat. Najbardziej zaawansowana jest jej budowa w Wielkopolsce, a najmniej w Kujawsko – Pomorskiem. W konsekwencji powoduje to tendencje odśrodkowe w woj. kujawsko – pomorskim i wzrost zainteresowania powiatów pogranicza rozwijaniem związków z Poznaniem i ograniczanie z Toruniem i Bydgoszczą. *Budowa drogi ekspresowej S5, odcinek Gniezno – Poznań (węzeł „Kleszczewo”)* POIS.06.01.00-00-025/09; <http://www.s5-gniezno-poznan.pl/> (9.09.2012)



rów regionalnego pogranicza zwiększa nowy paradygmat rozwoju krajów wysokorozwiniętych, określane mianem postindustrialnego, którego ekonomicznym filarem jest gospodarka oparta na innowacjach. Nowa gospodarka wymaga nowych przestrzennych uwarunkowań. Coraz mniejsze znaczenie mają dziedziny gospodarki, które są silnie uzależnione od określonych zasobów – kopaliny, surowców energetycznych, surowców rolnych itp., jak również od możliwości skorzystania z transportu masowego, gdyż produkt waży znacznie mniej, a jego ucieleśnieniem jest większy zasób myśli, niż materii<sup>35</sup>. W miejsce dawnych, ilościowych kryteriów lokalizacji, w których dostępność różnorodnych zasobów odgrywała rolę podstawową, pojawiają się kryteria nowe, odnoszące się do czynników jakościowych. Nowa gospodarka premiuje takie cechy układu terytorialnego jak: zróżnicowanie struktury gospodarczej, dobra dostępność za pomocą szybkich, niezawodnych i elastycznych środków transportu, bliskość zaplecza naukowo – badawczego, sprawne i elastyczne instytucje edukacyjne, wysokie kwalifikacje zasobów pracy, korzystne warunki życia, a w tym bogate środowisko kulturalne, dobrze rozwinięte zaplecze tzw. usług okołobiznesowych. Są to główne cechy, które współcześnie powinien mieć region, by uzyskać przewagę konkurencyjną na globalnym rynku kapitałowym i inwestycyjnym<sup>36</sup>.

Czynniki, wpływające na lokalizacyjną atrakcyjność miast i regionów, są kształtowane głównie przez władze terytorialne. To ten właśnie podmiot publiczny określa nakłady inwestycyjne na rozwój infrastruktury i jej parametrów jakościowych. To władze miast i regionów współfinansują zaplecze naukowo – badawcze oraz organizują i prowadzą ośrodki transferu technologii. Miasto i region przestają być jednostkami subsydiującymi, stają się jednostkami przedsiębiorczymi. Rośnie, więc rola najsilniejszych ogniw układu przestrzennego wielkich miast, centrów życia naukowego, akademickiego, a jednocześnie siedzib instytucji finansowych i wyspecjalizowanych usług; tylko niektóre obszary położone z dala od takich ośrodków miejskich są w stanie nawiązać konkurencję z wielkimi miastami.

W przestrzeni wielkopolskiej i kujawskiej funkcjonują dwa duże ośrodki zurbanizowane, tzn. Poznań i duopol Bydgoszcz – Toruń. Poznań należy

---

<sup>35</sup> Szerzej np. R. B. R e i c h , *Praca narodów. Przygotowanie do kapitalizmu XXI wieku*, Toruń 1996; T. G. G r o s s e , *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Warszawa 2007.

<sup>36</sup> E. J. M a l e c k i , *Technology and Economic Development. The Dynamics of Local, Regional and National Change*, Longman 1991, s. 215.



do najważniejszych metropolii w Polsce<sup>37</sup>. Dysponuje znakomitym położeniem geograficznym, należy do węzłów komunikacyjnych o znaczeniu ogólnopolskim, dobrze wkomponowanym w sieć komunikacyjną Europy<sup>38</sup>. Zaliczany jest do najważniejszych w kraju ośrodków gospodarczych, naukowych, kulturalnych i sportowych<sup>39</sup>. W sumie należy on do grupy dojrzałych polskich metropolii, dynamicznie rozwijających się i stanowiących atrakcyjny ośrodek osiedleńczy, nie tylko w wymiarze regionalnym, ale także ogólnopolskim<sup>40</sup>. Duopol Bydgoszcz – Toruń jest pod względem

<sup>37</sup> Poznań jest piątym pod względem liczby ludności miastem w Polsce. Był on jednym z ośrodków stołecznych i religijnych państwa Piastów w X i XI wieku, w przeszłości pełnił funkcję siedziby władców Polski. Prawa miejskie uzyskał w 1253 r. Ważny ośrodek polskości w zaborze pruskim, w którym wypracowano specyficzną formę walki z germanizacją głównie w wymiarze ekonomicznym. Siedziba archidiecezji poznańskiej o ponad 1000 – letniej historii. Jeden z symboli walki z reżimem komunistycznym.

<sup>38</sup> W Poznaniu zbiega się 5 dróg krajowych (5, 11, 32, 92), w tym autostrada A2 oraz 4 drogi wojewódzkie. Poznański węzeł kolejowy, przez który przebiega 8 linii kolejowych, w tym odcinek linii transeuropejskiej wschód – zachód, jest jednym z największych i najruchliwszych w kraju. Znajdujące się w mieście międzynarodowe lotnisko obsługuje prawie 1,5 mln pasażerów rocznie.

<sup>39</sup> Poznań należy do największych ośrodków gospodarczych w kraju. Stanowi centrum przemysłu, handlu, logistyki i turystyki biznesowej. Wysoce cenione miejsce do inwestowania. Miasto zaliczane jest do najbardziej atrakcyjnych miejsc do inwestowania w Polsce. Wielki ośrodek turystyki biznesowej, z obszerną, zróżnicowaną jakościowo bazą noclegową. Czwarty ośrodek akademicki w Polsce, w skład którego wchodzi 27 szkół wyższych, w tym Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Uniwersytet Medyczny im. Karola Marcinkowskiego, Politechnika Poznańska i Uniwersytet Ekonomiczny. W metropolii poznańskiej działa 18 placówek naukowo – badawczych Polskiej Akademii Nauk. W mieście działają liczne instytucje kulturalne, w tym m.in. Teatr Wielki im. Stanisława Moniuszki, 7 teatrów z własną sceną, Filharmonia Poznańska im. Tadeusza Szeligowskiego, 13 kin, 28 muzeów, w tym Muzeum Narodowe, i ponad 40 galerii sztuki. W stolicy Wielkopolski odbywają się liczne festiwale. W stolicy województwa organizowane są międzynarodowe i ogólnopolskie imprezy sportowe, w tym Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej 2012.

<sup>40</sup> Poznań należy do dużych miast Polski, których jednak liczba mieszkańców w ciągu 22 lat miała tendencję malejącą, 590 tys. w 1990 r. z do 551 tys. w 2010 r. *Rocznik Demograficzny Polski 2011*, Warszawa 2011, s. 411. Świadczy to o mniejszej konkurencyjności Poznania w porównaniu z Warszawą, Krakowem, czy miastami zachodniej Europy. Jest on atrakcyjny zwłaszcza dla ludzi wywodzących się z małych miasteczek i wsi, a także dla osób z ośrodków metropolitalnych lub submetropolitalnych dysponujących jeszcze niższą zdolnością konkurencyjną, np. Bydgoszcz, Toruń, Zielona Góra, Gniezno itp.



demograficznym podmiotem porównywalnym z Poznaniem<sup>41</sup>, jednak jest on znacznie mniej zawarty wewnętrznie niż stolica Wielkopolski. Mimo, że jest to duży węzeł komunikacyjny to jego znaczenie ekonomiczne w systemie kraju i transeuropejskim układzie komunikacyjnym jest znacznie słabsze<sup>42</sup>. Podobnie duopol jest mniej atrakcyjny, jako ośrodek osadniczy, ze względu na niską dynamikę innowacyjnych gałęzi gospodarki, słabszy potencjał (mocno rozproszony) naukowy, kulturalny i sportowy<sup>43</sup>.

Zdolność przyciągania ośrodków metropolitalnych w odniesieniu do pogranicza kujawsko – pomorskiego stanowi dzisiaj ważny problem badawczy, którego wyniki mogłyby stworzyć obiektywne przesłanki do kreowania realnych granic administracyjnych regionów. W ramach dyskusji o powołaniu województwa kujawsko – pomorskiego oraz jego obszaru, najmniej kontrowersyjną wydawała się być granica pomiędzy Wielkopolską a Kujawami. W zasadzie poza ambicjami mieszkańców powiatu mogileńskiego i częściowo żnińskiego na styku tych dwóch krain nie dochodziło do głębszych konfliktów. Wydaje się, że wynikało to z niezbyt głębokich różnic kulturowych między Wielkopolanami a mieszkańcami zachodnich Kujaw. Tym samym ambicje przynależności do Wielkopolski motywowane były głównie czynnikami ekonomicznymi, a Poznań wydawał się metropolią atrakcyjniejszą niż Bydgoszcz, czy Toruń<sup>44</sup>. O tym, że grani-

<sup>41</sup> Suma mieszkańców Torunia i Bydgoszczy wynosi 555 tys. i liczba ta podobnie jak Poznania systematycznie spada, dotyczy to szczególnie Bydgoszczy, której liczba mieszkańców zmniejszyła się od 1990 r. o ok. 33 tys. Liczba mieszkańców Torunia jest porównywalna z 1990 r., acz od 2000 r. powoli spada z 201 tys. do 205 tys. *Rocznik Demograficzny... 2011*, s. 411.

<sup>42</sup> Przez duopol przebiega sześć dróg krajowych (5, 10, 15, 25, 80, 91) oraz autostrada A-1. Port lotniczy jest lotniskiem regionalnym, niemieszczącym się w systemie europejskiej sieci lotnisk. Warto podkreślić znaczącą rolę bydgoskiego węzła wodnego.

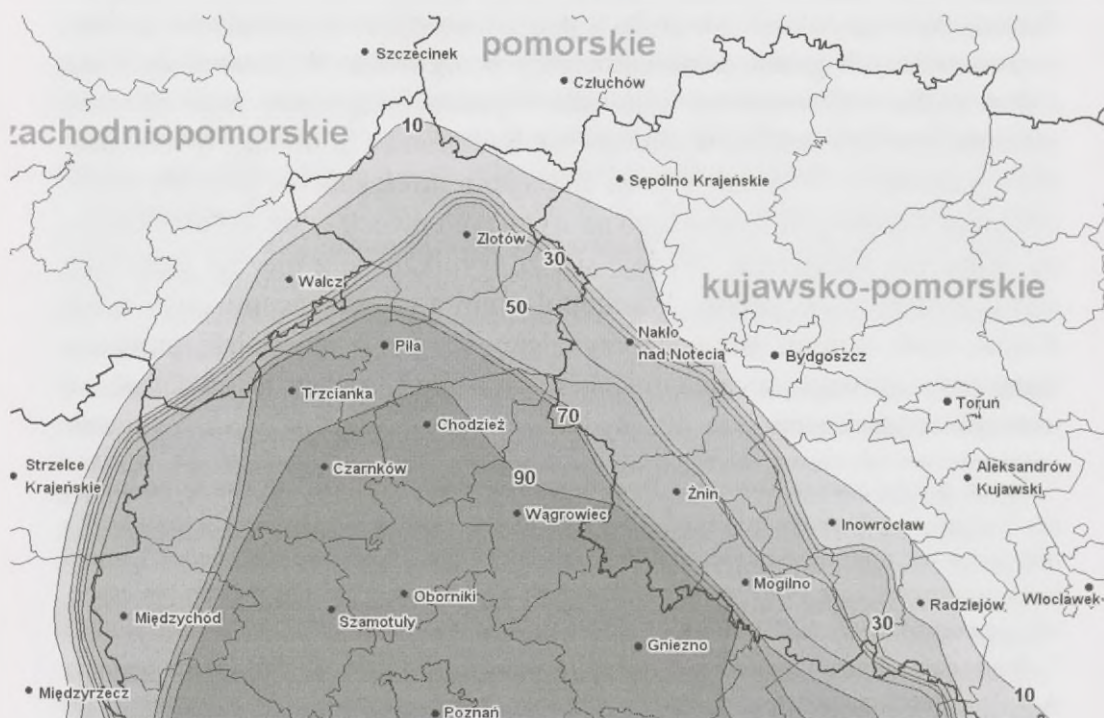
<sup>43</sup> W duopolu rozmieszczonych jest wiele zakładów produkcyjnych, acz liczba zakładów innowacyjnych jest stosunkowo mała (ciekawym przykładem innowacyjnego, nowoczesnego zakładu wytwórczego są zakłady PESA SA). Także atrakcyjność bydgosko – toruńskiego ośrodka akademickiego jest mniejsza niż poznańskiego, mimo, że funkcjonują tu dwa uniwersytety (UMK i UKW) pełnoprofilowe, Uniwersytet Technologiczno – Przyrodniczy i szereg innych. Negatywnym zjawiskiem jest praktyczny upadek licznych instytutów rolnych, w Bydgoszczy o bogatej tradycji oraz stosunkowo mała liczba placówek badawczych PAN. Bardzo silny, acz niezbyt rozpropagowany jest ośrodek kulturalny, sportowy i turystyczny duopolu.

<sup>44</sup> Problem ten jest aktualny do dzisiaj, o czym świadczą wypowiedzi przedstawicieli władz lokalnych np. Mogilna. K. A ł a d o w i c z , *Mogilno chce do Wielkopolski*.



ca administracyjna nie pokrywa się z kulturowo – historyczną świadczą badania prowadzone przez pracowników Instytutu Geografii Społeczno – Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM w Poznaniu. Respondenci zapytani o zasięg geograficzno – kulturowy Wielkopolski wielokrotnie wskazywali także na obszary, które administracyjnie należą do sąsiednich województw.

Przestrzenny zasięg regionu wielkopolskiego według młodego pokolenia  
Wielkopolan



Źródło: M. Dolata, B. Konecka-Szydłowska, R. Perdał, *Ocena poziomu spójności społecznej regionu wielkopolskiego – według modelu społeczno-kulturowego na podstawie stanu świadomości regionalnej młodego pokolenia Wielkopolan* [w:] *Spójność i konkurencyjność regionu wielkopolskiego. Wyniki projektu badawczego zrealizowanego w ramach konkursu dotacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w zakresie wdrażania funduszy strukturalnych na poziomie Narodowej Strategii Spójności*, red. P. Churski, Poznań 2009, s. 16.

*Tam żyje się lepiej*, Gazeta Wyborcza dod. lokalny Toruń, 20 sierpnia 2012; K. A ł a d o w i c z , *Mogilno chce drogi. Są głosy o odłączeniu się powiatu*, Gazeta Wyborcza dod. lokalny Bydgoszcz, 14 sierpnia 2012.



Jako rdzeń regionu wielkopolskiego ankietowani wskazywali obszar rozciągający się między Chodzieżą na północy a Gostyniem i Pleszewem na południu oraz między Nowym Tomysłem na zachodzie a Słupcą na wschodzie. Co jest szczególnie godne uwagi – w obrębie rdzenia regionu wielkopolskiego respondenci widzieli również południowo-zachodnie części powiatu żnińskiego leżącego w granicach województwa kujawsko – pomorskiego (za gminy wielkopolskie, nie bez racji, uznano Janowiec Wielkopolski i Rogowo). Z otoczenia obszaru rdzeniowego w przestrzeni województwa kujawsko – pomorskiego znalazły się niewielkie części powiatu wyrzyskiego i żnińskiego<sup>45</sup>. Z obszaru peryferyjnego regionu wielkopolskiego, w granice województwa kujawsko – pomorskiego weszły się części powiatów: sępoleńskiego, mogileńskiego, żnińskiego, nakielskiego, inowrocławskiego, radziejowskiego i włocławskiego. Jak widać mamy relatywnie wysoki stopień identyfikacji południowo – wschodniej części województwa kujawsko – pomorskiego z obszarem regionu wielkopolskiego<sup>46</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe trudno jest wydzielić granicę regionów kujawskiego i wielkopolskiego nie naruszając czyjś interesów. W związku z tym rozgraniczenie regionów często dokonywało się według zasady „kto silniejszy”, a więc kto posiadał silniejsze wpływy w „centrali”, czy które społeczności potrafiły efektywniej i głośniej eksponować swoje interesy. Racjonalne, oparte o naukowe kryteria delimitacje udały się zwykle tam, gdzie lokalne emocje odgrywały mniejszą rolę. Tym niemniej jeśli przyjmujemy, że coraz większe znaczenie w delimitacji regionów będzie odgrywała siła przyciągająca metropolii, to tym samym niezbędne wydają się badania nad wpływem metropolii na obszary otaczające przestrzeń metropolitalną, w tym peryferyjną.

W naukach humanistycznych i społecznych funkcjonują dwa sposoby wyznaczania granic regionów: linearny oraz poprzez wyznaczenie centrum

<sup>45</sup> W otoczeniu obszaru rdzeniowego, w świetle odpowiedzi respondentów, znalazły się: północne części powiatów wągrowieckiego i czarnkowsko – trzcianieckiego, środkowa część powiatu pilskiego, większa część powiatów wolsztyńskiego i leszczyńskiego, południowe części powiatów gostyńskiego i krotoszyńskiego, północne części powiatu rawickiego, północno – zachodnie części powiatów ostrowskiego i kaliskiego, wschodnie części powiatu pleszewskiego, centralna i południowo-zachodnia część powiatu konińskiego oraz zachodnia część powiatu tureckiego. M. D o l a t a , B. K o n e c k a - S z y d ł o w s k a , R. P e r d a ł , op. cit., s. 16.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 15 – 17.



badanego zjawiska i pomiar jego nasilenia oddziaływania w zależności od odległości od centrum. Sposób drugi jest szczególnie przydatny np. dialektologii, antropologii, etnografii i kulturoznawstwie, jak również w ekonomii. Można więc mówić o linearnej i rozmytej metodzie delimitacji regionów. Niekiedy oba te sposoby znajdują zastosowanie równoczesne.

Metoda linearna wywodzi się z nauk geograficznych i opiera się na wytyczeniu zewnętrznej granicy regionu poprzez opisanie jego skraju w oparciu o obiektywne kryteria. W wymiarze geograficznym przykładem zastosowania metody jest np. wyznaczenie granic mezoregionu Borów Tucholskich<sup>47</sup>. Metodę tę można zastosować do wytyczenia granic regionu poprzez zdefiniowanie w miarę jednorodnych przestrzeni pod względem historycznym, ekonomicznym, kulturowym i społecznym. Nakładanie się granic regionu w oparciu o przebieg linii zewnętrznych wyznaczonych na podstawie powyższych kryteriów pozwala na określenie przestrzeni regionu na podstawie zróżnicowanych przesłanek.

Druga metoda wyznaczania granic regionu jest ściśle związana z siłą oddziaływania jego centrum, co w dzisiejszych czasach jest nierozzerwalnie związane z ośrodkiem metropolitalnym. Wielkość i atrakcyjność metropolii oraz jej dostępność komunikacyjna określa jej zdolność konkurencyjną, a im ta zdolność większa tym jej oddziaływanie przestrzenne silniejsze. Do badania zdolności oddziaływania centrum regionu można zastosować metody rozmyte. Rozmytość jest tu rozumiana w sensie proponowanym przez teorię zbiorów rozmytych L. A. Zadeha<sup>48</sup>. Przy zastosowaniu tej metody nie określa się przynależności danej jednostki do określonej klasy, jak w klasycznej teorii zbiorów, ale określa się stopień (mniejszy lub większy) przynależności do różnych klas o odmiennej strukturze cech. W badaniach regionalnych oryginalną procedurę wyznaczenia rozmytych granic regio-

---

<sup>47</sup> T. G i ę t k o w s k i , *Problemy wyznaczania granicy regionu na przykładzie Borów Tucholskich*, *Problemy Ekologii Krajobrazu* t. XX/2008, s. 209-217. Analizę przebiegu granic mezoregionu Borów Tucholskich oparto o dane pochodzące z bazy danych regionalnych zlewni Brdy i Wdy, przygotowywanej w ramach badań wykonywanych przez pracowników Instytutu Geografii UKW.

<sup>48</sup> L. A. Z a d e h , *Biological application of the theory of fuzzy set and systems*, [in:] *Proc. International Symposium Biocybernetics of the Central Nerous System*, Boston 1969, p. 199 – 212; idem, *Outline of a new approach to the analysis of complex systems and decision processes*, „IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics”, vol. SM-3/1973, s. 28 – 44.



nalnych opracowali A. Maćkiewicz i W. Ratajczak<sup>49</sup>. W procedurze delimitacji granic regionu dokonali oni grupowania podstawowych jednostek przestrzennych na podstawie rozmytej relacji podobieństwa. Wyznaczali granice międzyregionalne w strefie nakładania się wpływów ośrodków regionalnych, co pozwala im na określenie granic obszarów rdzeniowych tych ośrodków<sup>50</sup>. Podobną metodę, acz rozszerzoną o teorię zbiorów przybliżonych opracowali Małgorzata Renigier – Biłozor i Andrzej Biłozor, która można dostosować do potrzeb delimitacji granic regionów<sup>51</sup>. Starszą metodą pozwalającą na delimitację regionów jest koncepcja LEH opracowana przez S. Leszyckiego, S. Heřmana i P. Eberharda<sup>52</sup>.

Metoda zbiorów rozmytych wymaga stworzenia wyczerpującej i spójnej typologii wzajemnych relacji między ośrodkiem metropolitalnym i otaczającym ją regionem. Podstawowymi wymiarami są: ujęcie sektorowe (przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe, władz publiczne), ujęcie rzeczowe (towary i usługi, ludność, kapitał, informacje) oraz dwa uniwersalne wymiary: czasowy i przestrzenny. Na jej podstawie widać, że w układzie miasto – region związki mogą mieć zarówno charakter wewnątrzsektorowy (jak np. wymiana handlowa i przepływy kapitału trwałego w ramach sektora przedsiębiorstw), jak i międzysektorowy (jak. np. dojazdy do pracy oraz świadczenie usług rynkowych lub publicznych na rzecz gospodarstw domowych). Ponadto należy też pamiętać o tym, że te związki w wymiarze funkcjonalnym mają swoje odzwierciedlenie w również wymiarze morfologicznym, czyli w strukturze użytkowania terenu.

<sup>49</sup> A. Maćkiewicz, W. Ratajczak, *Wyznaczanie rozmytych granic regionalnych* [w:] *Podstawy regionalizacji geograficznej* red. T. Czyż, Poznań 1996, s. 97 – 125.

<sup>50</sup> E. Nowak, *Rozmyta analiza skupień jako metoda klasyfikacji podregionów ze względu na aktywność gospodarczą*, Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno – Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM nr 3: *Nowe kierunki i metody w analizie regionalnej*, red. T. Czyż, T. Stryjakiewicz, P. Churski, Poznań 2008, s. 22.

<sup>51</sup> M. Renigier-Biłozor, A. Biłozor, *Zastosowanie teorii zbiorów przybliżonych i teorii zbiorów rozmytych w gospodarce przestrzennej*, „Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno – Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej UAM” nr 3: *Nowe kierunki i metody w analizie regionalnej*, red. T. Czyż, T. Stryjakiewicz, P. Churski, Poznań 2008, s. 49 – 64.

<sup>52</sup> S. Leszycki, S. Heřman, P. Eberhard, *Aglomeracje miejsko – przemysłowe (1966 – 2000)*, Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN nr 67/1971.



Przykładowo wymienione metody badań pozwalają na precyzyjne określenie różnych rodzajów przestrzeni w obszarze regionalnym i międzyregionalnym. Otwierają one także drogę do badań obszarów pogranicza i potencjalnych kierunków ich ewolucji.

### 3. Restytucja regionów w Polsce

Transformacja postsocjalistyczna w znacznie mierze jest rezultatem włączenia się krajów dawnego obozu socjalistycznego do postindustrialnego przełomu strukturalnego. Zdolność do konkutowania we współczesnym świecie wymagała także dostosowania przestrzeni do nowych wymogów. Kadłubowe województwa, funkcjonujące w Polsce w latach 1975 – 1998, w znacznej większości były jednostkami zbyt małymi, słabymi ekonomicznie, o za małym wyposażeniu w infrastrukturę wyższego rzędu (naukową, akademicką, kulturalną, instytucjonalną), ze zbyt nikłymi kadrami o najwyższych kwalifikacjach, z kontaktami międzynarodowymi, by mogły przejąć zadania spoczywające dotychczas na centralnym ośrodku państwa. Władze małego województwa nie mogły podjąć czynności, które są kluczowe we współczesnej konkurencyjnej, otwartej gospodarce globalnej. Istotą reformy organizacji terytorialnej kraju w Polsce było więc utworzenie województwa samorządowego, które spełniałoby funkcje regionalne. A więc kwestia wyznaczenia nowych regionów, prócz powrotu do historycznych i kulturowych regionalnych podziałów, miała wygenerować zdolność tychże do konkutowania gospodarczego w skali krajowej i międzynarodowej. Przy wytyczaniu regionów brano więc pod uwagę nie tylko delimitację historyczną, ale również perspektywy rozwoju cywilizacyjnego, w ramach przestrzeni globalnej. Jednak w przypadku pogranicza kujawsko – wielkopolskiego różnice cywilizacyjne po obu stronach „granicy” były tak małe, że przy jej wytyczaniu należało brać także inne pozaekonomiczne przesłanki.

W 1990 r. państwo polskie dokonało restytucji samorządu lokalnego poprzez powołanie do życia gmin samorządowych. Od 1 stycznia 1999 r. wprowadzono trójstopniowy podział administracyjny kraju i taką strukturę samorządu terytorialnego. Dyskusja o kształcie podziałów regionalnych kraju rozpoczęła się już na początku lat 90-tych XX w. Odwoływała się ona zarówno do podziału terytorialnego kraju sprzed 1975 r., jaki i nowoczesnych koncepcji regionalizacji opierających się głównie na ekonomiczno



– społecznych przesłankach kreowania regionów. Pierwsza z nich zakładała odtworzenie przeszłego, z pewnymi korektami podziału przestrzennego kraju, a tym samym na linearnym wyznaczeniu granic regionów, druga na sile oddziaływania dominującej metropolii, zwanej także w przeszłości aglomeracją miejsko – przemysłową. Za pierwszą koncepcją opowiadały się zwłaszcza lokalne środowiska polityczne, regionaliści, a także tradycjonalistycznie nastawione grupy społeczne, za drugą głównie uczeni wywodzący się z nauk ekonomicznych, geografowie (zagospodarowanie przestrzenne) oraz środowiska modernizatorów<sup>53</sup>.

Powojenna organizacja terytorialna kraju, do której odwoływano się w trakcie dyskusji nad regionalnym podziałem terytorialnym kraju, ukształtowała się na w latach 50-tych XX w., kiedy to ostatecznie podzielono kraj na siedemnaście województw oraz 5 miast wydzielonych (na prawach województwa: Warszawa, Kraków, Łódź, Poznań, Wrocław)<sup>54</sup>. Jednakże problem granicy administracyjnej na pograniczu kujawsko – wielkopolskim był znacznie starszy i praktycznie sięgał 1937 r., kiedy to debatowano nad osłabieniem wpływów mniejszości niemieckiej w Wielkopolsce i na Pomorzu, zatarciem granic rozbiorowych, a także unifikacją administracji państwowej i wojskowej, czego skutkiem była zmiana zasięgu terytorialnego województw: pomorskiego, wielkopolskiego, warszawskiego i łódzkiego<sup>55</sup>. Wtedy to pojawił się problem sprzeczności pomiędzy granicą historyczną regionów, a bieżącymi potrzebami politycznymi i administracyjnymi. Ostatecznie granicę pomiędzy województwem pomorskim i wielkopolskim wytyczono, mniej więcej, wzdłuż granicy historycznej, aczkolwiek w skład województwa pomorskiego włączono częściowo Pałuki (pow. szubiński) i Krajnę<sup>56</sup>, uznawane za subregiony wielkopolskie.

<sup>53</sup> Typologię aktorów regionalnych i cechy ich tożsamości oparłem na definicjach sformułowanych przez Michel'a Bassand'a zawartych w projekcie badawczym Rady Europy „Kultura i regiony”. M. B a s s a n d , *Culture et régions d'Europe*, Lausanne 1990, s. 81 – 83.

<sup>54</sup> A. G a w r y s z e w s k i , *Ludność Polski w XX w.*, Warszawa 2005, s. 41 – 49

<sup>55</sup> W ramach reformy, od 1 kwietnia 1938 r. w skład województwa pomorskiego włączono powiaty: wyrzyski, szubiński, bydgoski, inowrocławski, miasta Bydgoszcz i Inowrocław oraz część powiatu mogileńskiego z Kruszwicą z województwa poznańskiego, powiaty: nieszawski, rypiński, lipnowski i włocławski z województwa warszawskiego. Ponadto z województwa łódzkiego do poznańskiego przyłączono powiaty: koniński, turecki, kolski i kaliski, (Dz. U. nr 46/1937, poz. 350).

<sup>56</sup> W okresie międzywojennym od 1920 r. północno – wschodni obszar Krajny wcho-



Stan granicy Wielkopolski i Kujaw został odtworzony bezpośrednio po wyzwoleniu w 1945 r. Jednakże należy podkreślić, iż niemal w tym samym czasie, powstał dosyć przypadkowy twór administracyjny, szczebla wojewódzkiego, czyli województwo pomorskie, któremu amputowano północną część. Sześć północnych powiatów województwa pomorskiego połączono z terytorium b. Wolnego Miasta Gdańska i utworzono województwo gdańskie<sup>57</sup>. W efekcie w województwie pomorskim Pomorzanie utracili dominującą pozycję, a twór powstały na styku Pomorza, północnego Mazowsza, Kujaw i Wielkopolski stał się jednym z 14 województw w kraju. Jednak w odróżnieniu od większości województw było ono kulturowym konglomeratem o niskim stopniu spójności, zwłaszcza obszarów peryferyjnych, które ciążyły ku innym, niż Bydgoszcz i Toruń, miastom (Poznań, Gdańsk, Olsztyn, Warszawa, Łódź).

Proces centralizacji zarządzania państwem, a także być może dążenie do zmniejszenia roli zwartych i silnych kulturowo społeczności regionalnych doprowadził w 1950 r. do kolejnej reorganizacji podziału administracyjnego kraju<sup>58</sup>. W jej wyniku dokonano zmiany nazw niektórych województw oraz korekty sieci tych jednostek. W przypadku województwa pomorskiego reorganizacja zaowocowała przemianowaniem na województwo bydgoskie oraz przejściem z Wielkopolski kolejnych dwóch powiatów (mogileńskiego i żnińskiego). Jednocześnie powiat nowomiejski został włączony do województwa olsztyńskiego. Niewątpliwie osłabiło to Wielkopolskę, a jednocześnie wzmocniło tendencje atomizujące w województwie bydgoskim. Granice administracyjne, z przyczyn politycznych, w coraz większym zakresie rozmięły się z granicami historycznymi i kulturowymi.

Taki układ wojewódzki przetrwał do 1975 r. i jak się wydaje doprowadził to powstania silnych więzi regionalnych, zwłaszcza wśród elit, system zaś zaczął nabierać cech trwałości. Do początku lat 70. dyskusje nad ewentualną reformą terytorialnej organizacji kraju nie były prowadzone. Pierw-

<sup>57</sup> *Dekret Krajowej Rady Narodowej z 30 marca 1945 r. O utworzeniu województwa gdańskiego*, Dz. U. nr 11/1945, poz. 57.

<sup>58</sup> Na mocy ustawy powołano do życia województwa: opolskie, zielonogórskie i koszalińskie, zmieniono nazwy województwa pomorskiego na bydgoskie, śląskiego na katowickie. *Ustawa z dnia 28 czerwca 1950 r. o zmianach podziału administracyjnego Państwa*, Dz. U. nr 28/1950, poz. 255.



sza poważna debata nad tymi zagadnieniami miała miejsce 23 maja 1973 r. na forum Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN<sup>59</sup>. Mimo tego, że model trójstopniowy uzyskał od przedstawicieli nauki w zasadzie jednoznaczne poparcie, co więcej, mimo tego, że dominującym nurtem tej dyskusji było postulowanie zmniejszenia liczby województw do ok. 10 – 12, 1 czerwca 1975 r. utworzono 49 województw, likwidując jednocześnie powiaty. Reforma była uzasadniana dążeniem do przybliżenia władzy obywatelowi, decentralizacją, zmniejszeniem kosztów administracji, usprawnieniem systemu zarządzania sferą publiczną. W istocie, reforma ta została przeprowadzona po to, by:

- po pierwsze, zmniejszyć polityczną siłę pierwszych sekretarzy wojewódzkich i ich bezpośredniego politycznego zaplecza oraz możliwości ich oddziaływania w centralnym układzie politycznym,
- po drugie osłabić znaczenie dobrze okopanych w terenie polityczno – administracyjno – gospodarczych elit lokalnych na szczeblu powiatowym<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Jej wyniki zostały opublikowane w „Biuletynie Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” z. 83/1974. Dyskutowano wtedy dwa modele organizacji terytorialnej kraju: trójstopniowy oraz dwustopniowy. Wszyscy wypowiadający się najwybitniejsi ówczesnie przedstawiciele polskich studiów regionalnych i przestrzennych (Stanisław Leszczycki, Bronisław Malisz, Kazimierz Dziewoński, Antoni Kukliński, Juliusz Kolipiński, Andrzej Wróbel), jak również prawnik Zygmunt Rybicki, opowiedzieli się za utrzymaniem podziału trójstopniowego, w większości wskazując jednocześnie na celowość zmniejszenia liczby województw. Np. S. Leszczycki proponował zlikwidowanie województw kieleckiego, koszalińskiego, opolskiego i zielonogórskiego, a J. Kolipiński wskazywał na celowość zniesienia dodatkowo województw olsztyńskiego, bydgoskiego i rzeszowskiego (przy zachowaniu kieleckiego). A. Kukliński, nazwał model dwustopniowy monocentrycznym (rośnie w nim bowiem rola Warszawy jako ogólnokrajowego centrum dyspozycyjnego), a model trójstopniowy policentrycznym, ponieważ stolice dużych województw (5 – 10) będą stawać się coraz ważniejszymi ośrodkami życia społeczno – gospodarczego. Wskazywał on, że wielkie miasta Polski staną się drzwiami otwarcia na szeroką współpracę międzynarodową, prowadzoną w skali europejskiej. W uzasadnieniach proponowanych rozwiązań dominowały argumenty przestrzenne i administracyjny. Wskazywano na wiodącą rolę największych aglomeracji (wtedy jeszcze nazywanych aglomeracjami miejsko – przemysłowymi) i na potrzebę integracji największych miast z otaczającymi je obszarem. Dzisiaj nazwalibyśmy to procesem tworzenia regionów metropolitalnych.

<sup>60</sup> Jerzy Kruczała stwierdził, iż podział administracyjny kraju wprowadzony w 1975 r. jest gorszy od poprzedniego. Ekspertyza KPZK PAN z 1982 r. zapoczątkowała dysku-



Reforma zwiększyła stopień centralizacji kraju, a genezy takiego ukształtowania podziału terytorialnego należałoby szukać w założeniach planu przestrzennego zagospodarowania kraju, opracowanego w 1973 r. Plan ten za główną dyrektywę przyjął zasadę umiarkowanej koncentracji policentrycznej, zgodnie, z którą bardziej równomierny rozwój poszczególnych części kraju miał się dokonywać dzięki przyspieszonemu wzrostowi miast średniej wielkości (tzw. krajowych ośrodków rozwoju), które miały uzupełniać sieć wielkich aglomeracji. Mapa przedstawiająca owe ośrodki, wraz z ukształtowanymi i kształtującymi się aglomeracjami, prezentowała w zasadzie stolice nowego układu województw<sup>61</sup>. Ten podział terytorialny wzbudził wiele kontrowersji w środowiskach specjalistów, wskazywano zwłaszcza na:

- przecięcie przez nowe granice województw tradycyjnych powiązań wielkich miast z ich bezpośrednim zapleczem,
- przerwanie naturalnych ciążen i brak związków nowych stolic wojewódzkich z terenem, którym miały zarządzać,
- przerwanie wielu granic historycznych oraz przecinanie granicami województw wielkich ekosystemów.

Ta znacząca zmiana w niewielkim zakresie wpłynęła na kształt administracyjnej granicy pomiędzy Wielkopolską a Kujawami. Jedyną zmianą było włączenie w skład województwa pilskiego obszaru byłego powiatu wyrzyskiego<sup>62</sup>. Warto podkreślić, że nowy podział dawnego województwa bydgoskiego wydatnie osłabił jego centrum poprzez rozbitcie granicą administracyjną bydgosko – toruńskiej aglomeracji miejsko – przemysłowej, czego efektem było osłabienie procesu metropolizacji, a w konsekwencji

---

się, w wyniku której ukształtowały się dwa odrębne stanowiska na temat organizacji terytorialnej kraju. Jedni postulowali utrzymanie istniejącego podziału terytorialnego, inni natomiast wskazywali na potrzebę dokonania gruntownej reformy i wprowadzenia nowego podziału bez kilku województw (a więc bez dawnych województw: kieleckiego, koszalińskiego, opolskiego i zielonogórskiego) oraz przywrócenia powiatów. J. K r u c z a ł a , *Ocena podziałów terytorialnych Polski*, [w:] *Diagnoza s tanu gospodarki przestrzennej Polski*, red. A. K u k l i Ń s k i , Biuletyn KPZK PAN z. 123/1983.

<sup>61</sup> Por. załącznik 10 (System osadniczy policentrycznej umiarkowanej koncentracji), [w:] *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*, red. B. M a l i s z , „Studia KPZK PAN” t. LXIV/1978; S. L e s z c z y c k i , *Nad mapą Polski. Geograficzne studium ekonomiczno – planistyczne*, Warszawa 1978, s. 367 – 377.

<sup>62</sup> A. G a w r y s z e w s k i , op. cit., s. 54.



zmniejszenie siły przyciągającej tworzącego się centralnego układu miejskiego na pograniczu Pomorza i Kujaw, zwłaszcza w odniesieniu do Poznania, Warszawy, Łodzi i Trójmiasta.

Nowy podział administracyjny kraju stał się przedmiotem krytyki ze strony środowisk naukowych, jak należy sądzić, także społeczności lokalne, zwłaszcza wielkich miast, miały ambiwalentny stosunek do zmiany. Krytyka odnosiła się do niewłaściwych powiązań przestrzenno – funkcjonalnych, a jedynie sporadycznie wkraczała na grunt problematyki administracyjno-ustrojowej, co było zrozumiałe zważywszy na ograniczoną swobodę wypowiedzi. Jak się wydaje reforma z akceptacją spotkała się głównie w miastach, które uzyskały status województwa. Można więc przyjąć, że zmiana była pomyłką historii i w każdej sprzyjającej chwili musiała zostać naprawiona<sup>63</sup>.

Ponownie problem regionalizacji został podjęty przez władze polityczne Polski dopiero po zmianie ustrojowej w 1989 r. 27 maja 1990 r. odbyły się wybory do samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym, co stało się jednym z filarów procesów polskiej transformacji. Równoległe z pracami nad realizacją reformy samorządowej na szczeblu gmin, przystąpiono do prac nad kontynuacją zmian w terytorialnej organizacji kraju także na szczeblach ponadlokalnych. Prace te zostały jednak na pewien czas przerwane wraz z odejściem rządu Tadeusza Mazowieckiego<sup>64</sup>. Punktem wyjścia dyskusji nad nową organizacją terytorialną kraju było przeświadczenie, że w reformie tej powinny znaleźć odzwierciedlenie co najmniej dwa uwarunkowania: ukształtowany historycznie system osadniczy kraju i układ powiązań przestrzenno – funkcjonalnych oraz nowo rodzący się ustrój państwa demokratycznego, z gospodarką rynkową. Było to zupełnie inne założenie niż koncepcje dyskutowane wcześniej koncentrujące się głównie na problematyce przestrzenno – funkcjonalnej. Pojawienie się czynnika historycznego i społeczno – politycznego jako warunku udanej reformy przestrzeni kraju spowodowało dyskusję na temat przebiegu granic planowanych regionów.

W dyskusji nad reformą organizacji terytorium kraju pojawiło się kilka nur-

<sup>63</sup> G. G o r z e l a k , *Reforma terytorialnej organizacji kraju: geneza, założenia, uzasadnienie*, [w:] *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju...*, s. 21.

<sup>64</sup> Podsumowaniem pierwszego etapu projektowania reformy podziału terytorialnego kraju była publikacja wydana w 1991 r. *Koncepcje regionalnej organizacji kraju*, red. J. K o ł o d z i e j s k i , Biuletyn KPZK PAN z. 156/1991.



tów, które odwoływały się do różnych przesłanek i kryteriów regionalizacji:

- konsekwentnie decentralistycznie – samorządowy postulujący powołanie 6 – 10 silnych, autonomicznych regionów (nazywanych przez niektórych polandami), zakładano ich wydzielenie w oparciu o kryteria ekonomiczne i zdolność do konkutowania z regionami europejskimi<sup>65</sup>. Wg tej koncepcji planowano powołanie do życia regiony spełniające kryteria NUTS I. Model ten nie w pełni brał pod uwagę różnorodność kulturową wielkich przestrzeni oraz ambicji metropolii o znaczeniu regionalnym (NUTS – II) lub subregionalnym (NUTS III). Zakładał, np. zredukowanie do poziomu powiatowego: Bydgoszczy, Torunia, Kielc, Radomia, a w skrajnych propozycjach także Łódź<sup>66</sup>.
- dualistyczny, zakładający powołanie 12 – 13 województw samorządowo – rządowych, zbudowanych wokół aglomeracji i dużych miast wypełniających przestrzeń we wschodniej części kraju. Według J. Kołodziejskiego: „12 – 13 regionów węzłowych (...) byłoby konstrukcją nośną całego systemu terytorialnego państwa, najpełniej wykorzystującą walory ukształtowanej historycznie struktury przestrzennej kraju. Jego instytucjonalnym wyrazem byłby nowy podział administracyjny kraju skorelowany jak nigdy dotąd z regionalizacją funkcjonalną. System ten tworzyłby podstawę funkcjonowania aktywnej polityki regionalnej państwa i jej sprzężenie z samorządem terytorialnym”<sup>67</sup>. Koncepcję tę popierał B. Jałowiecki<sup>68</sup>, a w nieco innym kształcie także Z. Ziobow-

<sup>65</sup> O koncepcji dużych regionów ekonomicznych pisał: J. Hausner: *Dwa modele rozwoju regionalnego Polski*, „Samorząd Terytorialny” nr 10/1996, s. 3 – 9; „Punktem wyjścia dla zwolenników trzyszczeblowej organizacji terytorialnej kraju jest przekonanie o potrzebie utworzenia regionów gospodarczych jako strukturalnego warunku międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki. Tak rozumiane regiony nie mogą powstać przy zachowaniu aktualnego układu wojewódzkiego. Obecne województwa są zbyt małe w sensie potencjału społeczno – gospodarczego, aby móc samodzielnie wypełniać funkcje i zadania szczebla regionalnego.”

<sup>66</sup> *Koncepcje regionalnej...*

<sup>67</sup> J. K o ł o d z i e j s k i, *Spoleczne i polityczne aspekty terytorialnej organizacji kraju*, [w:] *Koncepcje regionalnej...*; P. Ł y s o Ń, *Projekt kształtu terytorialnego 13 dużych województw – regionów*, Samorząd Terytorialny nr 1-2/1998, s. 48-63.

<sup>68</sup> J. S z c z e p k o w s k i, *Projekt podziału administracyjnego Polski*, [w:] *Koncepcje regionalnej...* Projekt ten przewidywał powstanie województw: warszawskiego, krakowskiego, katowickiego, wrocławskiego, poznańskiego, szczecińskiego,



- skiego, który proponował utworzenie 11 województw samorządowych<sup>69</sup>.
- Pozorny, zakładający utworzenie ok. 25 - 30 województw<sup>70</sup>. Określiłem go mianem pozornego, gdyż nie zakładał on głębszej zmiany ustroju politycznego województwa i relacji międzyszczeblowych. Nurt ten wspierała marszałek Senatu w latach 1997 – 2001 prof. Alicja Grześkowiak, konsekwentna przeciwniczka włączenia do jednego województwa Torunia i Bydgoszczy.
  - Zachowawczy, zakładający przekształcenie województw w jednostki samorządowe, w koncepcji tej planowano likwidację kilku najłabszych województw. Propozycja ta miała silne wsparcie w Polskim Stronnictwie Ludowym, które obawiało się, iż w wielkich województwach zdominowanych przez duże ośrodki miejskie, utraci swoje wpływy polityczne<sup>71</sup>.

W pierwszych dwóch koncepcjach nie planowano utworzenia województwa kujawsko – pomorskiego (bydgoskiego), a przestrzeń tę zamierzano rozdzielić pomiędzy województwa ościennie. Trzecia propozycja zakładała utrzymanie województw bydgoskiego i toruńskiego. W koncepcji tej planowano włączenie do województwa bydgoskiego części województwa pilskiego, a więc kolejną absorpcję części Wielkopolski do historycznych Kujaw. Jednocześnie powiększenie woj. toruńskiego o województwo wrocławskie, administracyjnie podzieliłoby także Kujawy. Ponadto można sądzić, że osłabienie centrum (Bydgoszczy) województwa spowodowało by wzrost tendencji odśrodkowych na peryferiach, których celem byłoby przyłączenie do silniejszego ekonomicznie województwa lub powrotem do krainy historycznej, np. tendencje takie pojawiły się w Chojnicach, Tu-

---

gdańskiego, łódzkiego, białostockiego lubelskiego, rzeszowskiego i olsztyńskiego. Niektórzy opowiadali się także za powołaniem województwa świętokrzyskiego (kieleckiego).

<sup>69</sup> Z. Ziobrowski, K. Trafes, T. Węclawowicz, J. Komenda, *Koncepcja podziału terytorialnego kraju*, [w:] *Koncepcje regionalnej...* Zespół Z. Ziobrowskiego zakładał organizację województw: warszawskiego, krakowskiego, katowickiego, wrocławskiego, poznańskiego, szczecińskiego, gdańskiego, łódzkiego, białostockiego lubelskiego i rzeszowskiego.

<sup>70</sup> J. Szczepkowski, op. cit.

<sup>71</sup> Wyniku wyborów do samorządów wojewódzkich i powiatowych nie potwierdziły tych obaw, a można rzec, że wręcz wzmocniły wpływy PSL w społecznościach lokalnych i regionalnych. *Państwowa Komisja Wyborcza. Wybory i referenda lokalne* <http://pkw.gov.pl/wybory-samorzadowe-i-referenda-lokalne/> (5.09.2012.).



choli, Czersku oraz Żninie, Mogilnie. Zjawiska te byłyby prawdopodobne zwłaszcza w warunkach wzbogacenia dyskusji o reformie terytorialnej o elementy społeczne (więzi terytorialne, poczucie wspólnoty i odrębności kulturowej) oraz o rozważania ustrojowe i polityczną emancypację środowisk regionalnych.

Warianty powyższe zostały poddane konsultacji w środowiskach samorządowych i profesjonalnych. Spośród przedstawicieli nauki jedynie jedna osoba opowiedziała się za wariantem dwuszczeblowym, powszechne poparcie uzyskał podział trójszczeblowy. Istotnym wkładem do dyskusji nad przyszłą organizacją terytorium kraju było opracowanie wykonane w Centrum Analiz Społeczno - Ekonomicznych<sup>72</sup>, w którym uzasadniono wyższość modelu kilkunastu (ok. 12) województw nad innymi modelami układu regionalnego. Warto przywołać tu także ekspertyzę powstałą w Instytucie Spraw Publicznych, która była najpełniejszą koncepcją ustroju nowego województwa. Autorzy przedstawili założenia regionalizacji kraju oraz sformułowali projekt ustawy o ustroju województwa samorządowo – rządowego, który stał się podstawą do rozpoczęcia procesu legislacyjnego w 1998 r.<sup>73</sup>

Nieco inaczej prezentował się stosunek społeczności lokalnych do reformy, pomijając ambicje mniejszych ośrodków, należy podkreślić kwestionowanie idei 12 województw w miastach, które do 1975 r. miały status wojewódzki, a więc w Bydgoszczy, Zielonej Górze, Koszalinie, Opolu i Kielcach. Racjonalne przesłanki ekonomiczne przemawiały za tym, by region kujawsko – pomorski z Toruniem, Bydgoszczą i Włocławkiem znalazł się, jako odrębny obszar w podziale administracyjnym kraju, jednak w koncepcji 12 województw z niewiadomych przyczyn w całości przypisany został do regionu Pomorze Nadwiślańskie, sięgającym od Gdyni aż po ziemię łęczycką. W przeszłości nigdy taki region w Polsce nie istniał, chyba, że autorzy koncepcji nawiązywali do kształtu części dzielnicy pryncypackiej z początków rozbicia dzielnicowego – oczywiście można to traktować wyłącznie jako żart. Zamiar włączenia Kujaw, Ziemi Chełmińskiej, Dobrzyńskiej i Michałowskiej w skład województwa pomorskiego uaktywnił działania lokalnych środowisk, szczególnie z obszaru Bydgoszczy i Ino-

<sup>72</sup> Z. Gilowska, *Jak dokończyć reformę samorządową*, Warszawa 1997.

<sup>73</sup> Z. Gilowska, E. Wysocka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, Warszawa 1997.



wrocławia, na rzecz utworzenia odrębnego regionu kujawsko - pomorskiego. Koncepcja ta uzyskała szybką aprobatę rządu, acz ostateczną decyzję odwlekał lokalny antagonizm Bydgoszczy i Torunia, zwłaszcza w kwestii umiejscowienia stolicy regionu. Kilkakrotnie dochodziło do prób porozumienia się elit obu miast i choć rezultaty zdawały się być pozytywne, nagle okazywało się, że zgoda jest niemożliwa<sup>74</sup>.

Jak już wspomniano największe poparcie idea regionu kujawsko – pomorskiego znalazła w Bydgoszczy i Inowrocławiu, natomiast najczęściej wątpliwości wyrażali mieszkańcy b. województw toruńskiego oraz peryferyjnych obszarów regionu kujawsko – pomorskiego, czyli okolic Chojnic, Czerska, Brus, Lipna, okolic Włocławka. Mieszkańcy Żnina, Janowca Wlkp., Mogilna, Szubina opowiadali się za przynależnością do Wielkopolski. Jednak badania ankietowe pokazywały, że często przynależność do sąsiednich województw było efektem drugiego wyboru, a więc w sytuacji gdyby nie powstało województwo kujawsko – pomorskie. Ostatecznie wyniki sondażu wśród mieszkańców województw bydgoskiego i toruńskiego mówiły o znacznym poparciu dla idei wspólnego województwa, za którego powstaniem opowiedziało się 97% głosujących w województwie bydgoskim, natomiast w województwie toruńskim tylko 28%. Ostateczne rozwiązanie, przyjęte wbrew woli koalicji rządowej polegało, na utworzeniu województwa kujawsko – pomorskiego, łączącego subregiony bydgoski, toruński i włocławski. Był to efekt przed wszystkim silnego oddolnego ruchu społecznego, a także nacisku partii lewicowych, które obawiały się rozproszenia poparcia w wielkim województwie pomorskim zdominowanym przez prawicę i partie postsolidarnościowe (świadczy o tym zgoda na włączenie do regionu pomorskiego zdominowanych przez prawicowo nastawionych Kaszubów południowych)<sup>75</sup>.

Utworzenie województwa kujawsko – pomorskiego wydawać by się mogło powinno zakończyć dyskusję nad kształtem regionu. Jednak w praktyce pojawiły się inne problemy, które generują dyskusję regionalną. Zasadnicza kwestia to kształtowanie regionu metropolitalnego, co na

---

<sup>74</sup> Prezydent Bydgoszczy w latach 1995 – 1998 Henryk Sapalski, twierdził, że: „*Nasze miasto nie jest konkurentem Torunia. Oba świetnie się uzupełniają. Powinniśmy być razem z Toruniem, bo mamy wiele wspólnie do zrobienia*”, Gazeta Wyborcza 13.01.1998.

<sup>75</sup> Wyniki wyborów samorządowych oraz do Sejmu i Senatu na stronie internetowej: <http://pkw.gov.pl>



pograniczu kujawsko – wielkopolskim przejawia się koniecznością badań nad oddziaływaniem nań Poznania i duopolu bydgosko – toruńskiego. W województwie Kujawsko – Pomorskim istotnym problemem badawczym jest także wypracowanie polityki marketingowej kreującej region wobec podmiotów zewnętrznych, lecz także działań edukacyjnych, których celem byłaby budowa zwartości społeczności regionu.

## Podsumowanie

Utworzenie województwa kujawsko – pomorskiego było wielkim osiągnięciem społeczności lokalnych i regionalnej, zwłaszcza bydgosko – inowrocławskiej. Idea województwa wymagała określenia jego granic, co szczególnie trudne było na obszarach o niskim zakresie wyodrębnienia kulturowego. Dotyczyło to zwłaszcza pogranicza kujawsko – wielkopolskiego, gdzie granicę wytyczono poprzez zachowanie rozgraniczenia pomiędzy województwem poznańskim, pilskim a bydgoskim. W konsekwencji przy delimitacji nie brano pod uwagę ani przesłanek kulturowo – historycznych, ani nowych przesłanek ekonomicznych wynikających z kształtowania się społeczności postindustrialnej.

Współcześnie zasadniczym czynnikiem kreującym obszary regionalne stają się czynniki ekonomiczne, zwłaszcza zaś zdolność wielkich metropolii do oddziaływania na przestrzeń. To one poprzez posiadanie wszelkich udogodnień cywilizacyjnych są atrakcyjne dla mieszkańców przestrzeni metropolitalnej, a ich atrakcyjność wzrasta wraz z możliwością szybkiej komunikacji pomiędzy rdzeniem, a peryferiami regionu metropolitalnego. Na przestrzeń wielkopolsko – kujawską oddziałują kilka silnych metropolii, w tym zwłaszcza Poznań, Bydgoszcz - Toruń oraz Warszawa i Łódź. W konsekwencji istotnym przedmiotem badań winny być analizy zdolności rozwojowych metropolii, w tym ich konkurencyjności. Wstępne analizy wskazują, że duopol Bydgoszcz – Toruń rozwija się wolniej od konkurentów, a szeroko rozumiana polityka komunikacyjna państwa prowadzi do marginalizacji Województwa Kujawsko – Pomorskiego, które dysponując dużym potencjałem rozwojowym staje się niekonkurencyjne ze względu na trudną, nieatrakcyjną dostępność.



Utrata lub pogorszenie zdolności konkurencyjnej wobec regionów sąsiedzkich może prowadzić do rozwoju tendencji atomizujących i dążenia peryferiów województwa, w tym pogranicza kujawsko – wielkopolskiego do związku z silniejszymi, niż duopol metropoliami. W skrajnej sytuacji może to prowadzić wręcz do likwidacji województwa, co dla ludności regionu lub jego społecznościach lokalnych wydaje się wręcz niemożliwe, ale w środowiskach zewnętrznych, w tym naukowych, likwidacja słabych województw może być uznana za niezbędną dla dalszego konkurencyjnego rozwoju kraju w globalizującym się świecie.

Pogłębienie i poszerzenie badań regionalnych, w tym nad pograniczami, w środowiskach naukowych regionu staje się wręcz niezbędne, w celu wypracowania metod rozwoju regionu, które czyniły by go skutecznie rywalizującym, co najmniej z regionami sąsiadującymi.