

# Wspólnoty regionalne fundamentem rozwoju Polski



**prof. Cezary Obracht-Prondzyński**

Uniwersytet Gdański, Prezes Instytutu Kaszubskiego

**Reforma powołująca do życia 16 samorządowych województw budziła szereg kontrowersji. W ramach jednych obszarów administracyjnych znalazły się obok siebie tereny często bardzo zróżnicowane wewnętrznie. Przykład województwa pomorskiego pokazuje, że konsekwentna polityka władz regionalnych przełożyła się na wykształcenie prawdziwej i głębokiej regionalnej tożsamości. Czy możemy jednak mówić o powstaniu regionalnej wspólnoty obywatelskiej? Co jest obecnie największym hamulcem dla rozwoju regionów w tym kierunku? Wreszcie: jakie warunki musiałyby zostać spełnione, aby wspólnoty regionalne stały się fundamentem rozwoju Polski?**

Pisanie o regionach w Polsce zderza się z różnorodnymi paradoksami – opiniami sprzecznymi, ale zarazem poprawnymi i prawdziwymi. Przywołać można choćby kwestię zróżnicowania między poszczególnymi województwami, od którego nie można abstrahować. I od razu podkreślę, że celowo napisałem „województwami”, bo już to, czy one stanowią regiony w znaczeniu pewnej historycznie ukształtowanej przestrzeni i wspólnoty zamieszkujących je ludzi jest sprawą wielce problematyczną. Z jednej bowiem strony – przynajmniej w niektórych miejscach w Polsce – możemy mówić o trwaniu regionów z ich specyfiką, wykształconą tożsamością i własną kulturą (a przynajmniej zachowanymi i podtrzymywanymi pewnymi jej elementami). Z drugiej jednak strony zmiany w przestrzeni historyczno-geograficznej – utrata i odzyskiwanie niepodległości w ciągu ostatnich 250 lat, przesunięcia granic, a w konsekwencji transfery ogromnych mas ludności – sprawiły, że te regionalne odrębności uległy zatarciu czy też głębokiej transformacji. I proces ten cały czas trwa, czego efektem z kolei jest kształtowanie się nowych tożsamości i nowych wspólnot terytorialnych w ramach województw. Województw wewnętrznie zróżnicowanych, łączących w sobie bardzo często fragmenty ziem, których historia była odrębna – podlegały one innym reżimom politycznym, kulturom prawnym, odmiennie kształtowały się w nich struktury społeczne i ekonomiczne, miały wreszcie własne kultury. I owe historycznie ukształtowane indywidualności, mimo wszystkich zmian niezatarte w XX wieku, dają o sobie cały czas znać i rodzą napięcia wewnątrz województw, ale zarazem dynamizują ich życie społeczne, kulturalną aktywność i rywalizację polityczną.

Podobnych paradoksów i niekonsekwencji da się wskazać dużo więcej. A przy tym bardzo często spotkać się można z opinią wręcz przeciwną, podkreślającą, że wcale nie ma zasadniczych różnic. Zdaniem wielu publicystów, pisarzy, ale też badaczy zostały one zniwelowane w wyniku działania „prądów ujednocających”, a były nimi: socjalistyczna modernizacja, nacjonalistyczna „urawniłowka” oraz globalne tendencje związane z: amerykańską, westernizacją, popkulturą, kulturą ponowoczesną itd. Sprawily one, że miasta i wsie w Polsce upodobniły się do siebie. Dzięki temu, wędrując po naszym kraju, trudno niekiedy zorientować

się, w jakim regionie jesteśmy, co go wyróżniało (wyróżnia) oraz co jest w nim specyficznego. Co bardziej złośliwi dodają jeszcze, że wszędzie jest równie brzydko, równie często dominują place z polbruku z fontanką pośrodku, szkaradne domy, gmachy publiczne, tudzież miejsca handlu, a przyroda jest w podobnym stopniu zrujnowana i wyeksploatowana.

”

**Jesteśmy „rozpięci” między stwierdzeniem, że regiony z racji historycznych i kulturowych uwarunkowań różnią się od siebie, a przekonaniem, że zostały ujednoczone i zatraciły swój odrębny charakter.**

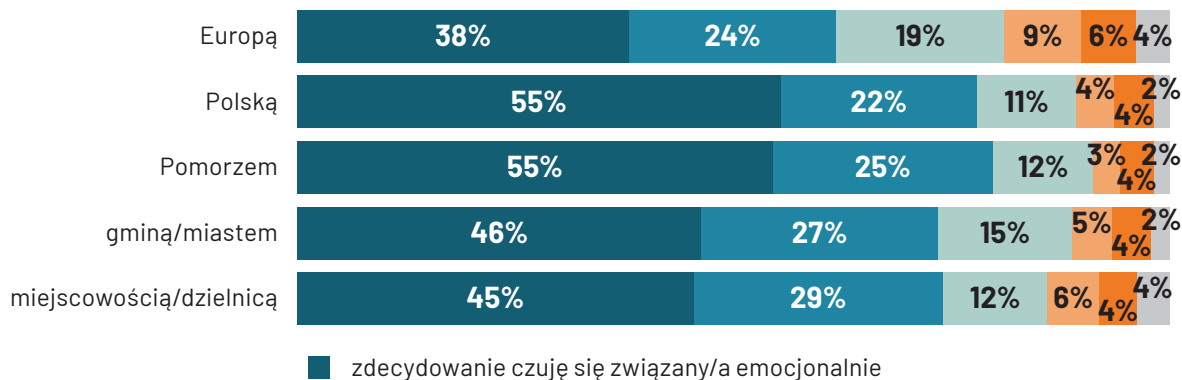
Jesteśmy zatem „rozpięci” między stwierdzeniem, że regiony z racji historycznych i kulturowych uwarunkowań różnią się od siebie, a odmienności te są ciągle zauważalne, nawet w obrębie województw powstałych w 1999 r., a przekonaniem, że wszystko zostało ujednoczone. Że cenne oraz ważne różnice zaniknęły, a regiony zatraciły swój odrębny charakter, upodabniając się do siebie oraz eksponując swoją indywidualność na innym poziomie, np. dominacji odrębnych opcji politycznych i światopoglądowych, co tylko utwierdza stereotypy (przykładowo „konserwatywne Podkarpacie”).

Przywołuję powyższe okoliczności, bowiem formułowanie jednoznacznych wniosków, dotyczących regionalnego kontekstu rozwoju Polski, musi je uwzględniać. Nie da się przecież myśleć o regułach rozwojowych, abstrahując od pytań, na ile, przykładowo, podziały zaborowe przekładają się na orientacje światopoglądowe i dominujące typy postaw czy też na aktywność obywatelską i kulturę polityczną w poszczególnych regionach. A co z późniejszymi podziałami, tymi z okresu międzywojennego i powojennego? W tym np. z czasów gierkowskich, które okazały się dość trwałe, bo obowiązywały aż do końca 1998 r.? Na ile wówczas zdążyły się wykształcić więzi nie tylko polityczno-administracyjne, lecz także społeczne i kulturowe? Te pytania powracają często w kontekście dyskusji o tożsamościach i procesach rozwojowych we współczesnych regionach/województwach. Czy ich funkcjonowanie od ćwierć wieku przyczyniło się do ukształtowania się regionalnych wspólnot obywatelskich?

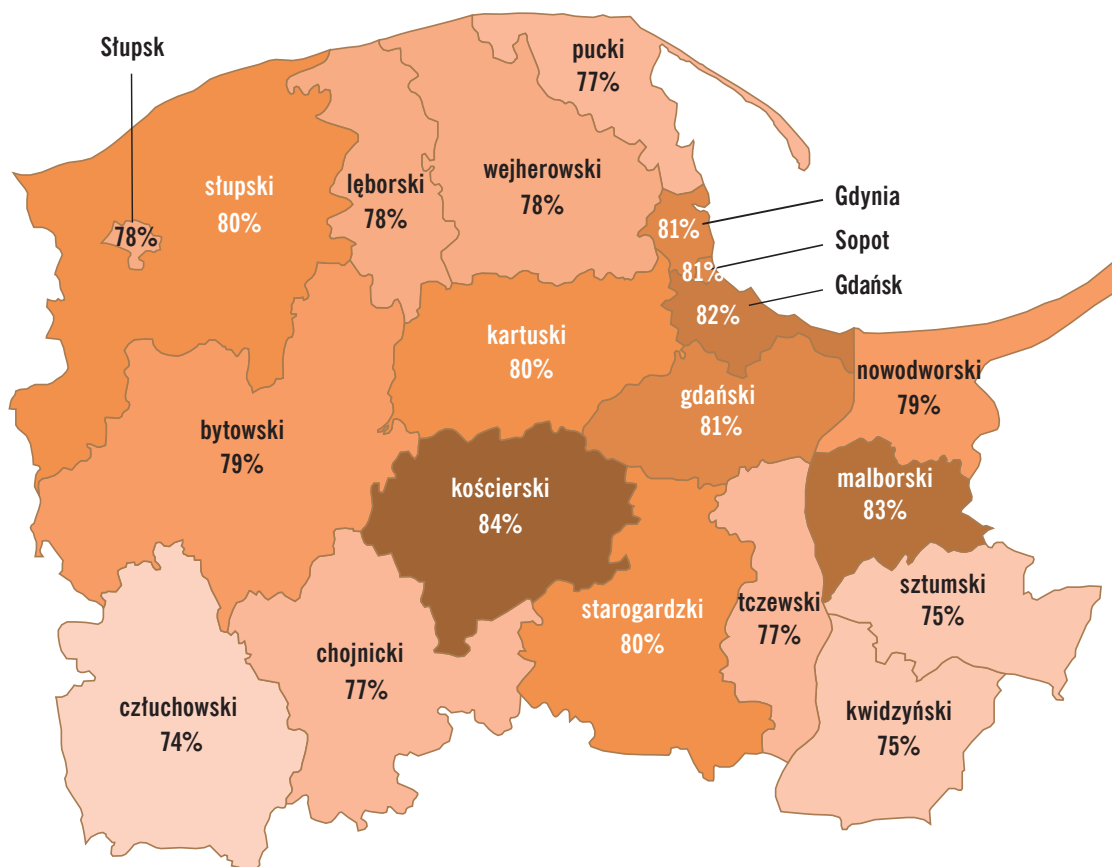
Znając najlepiej sytuację w północnej Polsce, odwołam się do przypadku województwa pomorskiego. Gdy powstawało ono z początkiem 1999 r., wielu było mocno niezadowolonych, a często także zaskoczonych jego ostatecznym kształtem. Pytano na przykład, jak to się stało, że w jego granicach nie znalazł się Elbląg, historycznie i funkcjonalnie powiązany z Gdańskiem przed i po wojnie? Ostatecznie jednak w granicach nowego województwa znalazło się dawne województwo gdańskie oraz większe i mniejsze części: elbląskiego, słupeckiego i bydgoskiego. O ile niektóre z nich wcześniej miały powiązania z metropolią gdańską, o tyle inne w zasadzie ich nie posiadały i to nie tylko w najnowszej historii, ale także znacznie wcześniej (choćby części Pomorza Zachodniego – dawniej w granicach Księstwa Pomorskiego). Powstał więc „twór” mocno wewnętrznie zróżnicowany w wielu wymiarach, co zresztą przesądza o specyfice tego województwa. Są tu bowiem obszary należące do II Rzeczypospolitej, ale też takie, które do 1945 r. były w granicach Niemiec. Jest także teren byłego Wolnego Miasta Gdańska, które było bytem *quasi*-państwowym. Są tereny kaszubskie, wcale niepokrywające się z dawnymi granicami. A jeszcze do tego dochodzą inne części składowe o ukształtowanej tożsamości (choćby Kociewie czy część Borów Tucholskich). Można też wskazać odmienne „osie zróżnicowań”: metropolia-interior, tereny nadmorskie i położone z dala od morza, obszary bardzo zróżnicowane fizjograficzne (np. depresyjne, równinne i niemal pozbawione lasów Żuławy, a na drugim biegunie Szwajcaria Kaszubska).

Można zatem zapytać, jak w tak zróżnicowanym województwie prezentuje się kwestia tożsamości regionalnej, identyfikacji z tym nowym bytem administracyjnym? Otóż w niedawno przeprowadzonych przez konsorcjum Instytutu Kaszubskiego i fundacji IBRiS, na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego, bardzo rozległych badaniach

socjologicznych okazało się, że poziom identyfikacji z Pomorzem jest zaskakująco wysoki<sup>1</sup>. Na pytanie *W jakim stopniu czuje się Pan/i związany/a emocjonalnie z poniższymi obszarami?* ponad 80% respondentów wskazało, że czuje silną bądź bardzo silną więź. I były to wskazania najwyższe (co obrazuje poniższy wykres).



Ale, co być może jeszcze ważniejsze w kontekście niniejszych rozważań, nie widać zasadniczych różnic pomiędzy poszczególnymi powiatami – a przecież ich struktura społeczna i tożsamość ludności są bardzo różne. Warto spojrzeć na wykres poniższy, który prezentuje rozkład odpowiedzi dotyczących poziomu identyfikacji z Pomorzem w układzie powiatowym:



Różnica sięga 10 punktów procentowych, ale wcale nie jest tak, że najwyższe wskazania są w tzw. powiatach dawnych, zaś na Ziemiach Zachodnich i Północnych są one niższe. Bowiem dwa powiaty o najwyższej identyfikacji to kościerski (ziemie dawne) i malborski (ziemie nowe). I odwrotnie – najniższe są w powiecie człuchowskim, który faktycznie usytuowany jest peryferyjnie względem centrum regionu, ale niewiele wyższe w tczewskim, który jest w samym rdzeniu województwa.

<sup>1</sup> *Postawy i zachowania mieszkańców województwa pomorskiego w kontekście budowania tożsamości Pomorzan*, badanie kwestionariuszowe, próba 6600 osób, listopad-grudzień 2022.

Zarówno więc generalnie wysoki stopień identyfikacji regionalnej, jak i jego dość równomierny rozkład w skali regionu pozwalają stwierdzić, że minione 25 lat funkcjonowania nowego województwa w jakiejś mierze przyczyniło się do powstania na tym terenie tożsamości pomorskiej – choć z pewnością nie był to jedyny czynnik wpływu. Z tego wynika też wniosek, że brak istotnych dysproporcji w identyfikacji jest czynnikiem sprzyjającym wypracowaniu wspólnotowego modelu rozwojowego. Oczywiście, analiza innych odpowiedzi pokazuje, że jest cały szereg problemów, związanych np. z różnicą w jakości życia, poczuciem wykluczenia transportowego, utrudnionym dostępem do ważnych usług publicznych czy też w stopniu pozytywnej lub negatywnej oceny władz publicznych (w tym samorządowych). Mimo wszystko jednak istnieje pewien wspólny rys tożsamościowy, który może stanowić istotną przesłankę informującą o tworzeniu się zróżnicowanej kulturowo regionalnej wspólnoty obywatelskiej. A to było od początku często deklarowanym celem władz regionalnych.

”

**Wysoki stopień identyfikacji regionalnej, jak i jego dość równomierny rozkład w skali regionu pozwalają stwierdzić, że minione 25 lat funkcjonowania województwa pomorskiego przyczyniło się do powstania na tym terenie tożsamości pomorskiej.**

Żeby jednak myśleć o rozwoju, trzeba mieć do tego odpowiednie narzędzia. Między innymi do tego, aby móc w praktyce realizować politykę zrównoważonego rozwoju, a więc np. wysublimowanego, zindywidualizowanego wspierania ewolucji małych i średnich miast, zgodnej z ich potrzebami. I nie idzie tutaj o popularne w ostatnich latach wsparcie w postaci „rozdawania czeków”, lecz o wypracowanie takich mechanizmów, które władzom wojewódzkim pozwolą na faktyczne kreowanie samorządowej, regionalnej polityki rozwojowej.

Z tym zaś jest bardzo poważny problem, który trzeba też postrzegać przez pryzmat zmian, jakie dotknęły funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce w ostatnich latach. Nigdy dość przy tym przypominać, że samorząd powinien być zawsze postrzegany jako jednocześnie: wspólnota obywatelska, jej polityczna reprezentacja (na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim), a także instytucja wykonawczo-zarządzająca (inwestor, dostawca usług itd.). Gdy się tak samorząd postrzega, lepiej można zrozumieć jego rolę i znaczenie w swego rodzaju trójce: rząd-rynek-społeczeństwo, zrzeszające się w organizacje (pozarządowe, *non-profit*, „trzeciego sektora”). Kluczowy jest tutaj bowiem zakres „pokrycia” spraw publicznych przez samorząd i jego agendy, a także usytuowanie samorządu w porządku ustrojowym. Te kwestie w ostatnich latach okazały się być jednymi z najważniejszych nie tylko w debacie publicznej, ale też w praktyce życia społecznego. Można bowiem powiedzieć, że porządek ustrojowy w Polsce został skonstruowany tak, że samorząd jest w dużym stopniu fundamentem państwa niezależnym od rządu. Ta niezależność zasadza się na trzech kluczowych kwestiach: odrębnym budżecie, własnym mieniu komunalnym oraz ograniczeniu nadzoru państwa jedynie do legalności (i jest to nadzór zależny nie tylko od władzy rządowej). Otóż faktem jest, że w ostatnich latach podejmowane są próby uderzenia w każdy z elementów fundamentu niezależności samorządów. I tutaj musi się pojawić pytanie o to, z jakim państwem mamy do czynienia? Czy w państwie autorytarnym i centralistycznym samorząd może istnieć? Odpowiedź jest oczywista – nie. Co najwyżej w jakiejś ściśle kontrolowanej i ograniczonej formie „aparatu zarządzania lokalnego”.

Warto jednak podkreślić, że w państwie demokratycznym samorząd nie jest niezbędnym. Ale tylko w takim może działać i się rozwijać. Samorząd też demokratyzuje system. Choć jednocześnie może działać w ramach ustrojowych zasad demokratycznych, sam wcale nie musi jednak tej demokracji realizować. I tutaj dotykamy kluczowej kwestii praktyki samorządowej. A z tą bywa bardzo różnie. Znamy przecież despotycznych samorządowców, wiemy, jak działają oligarchie lokalne, jak mogą być one skorumpowane – jeśli nie materialnie, to politycznie.

”

**Samorządy demokratyczne stały się okazją do treningu obywatelskości, wzmocniły lokalną i regionalną podmiotowość, sprzyjały aktywności, dawały poczucie samo-rządzenia, a więc tak ważnej społecznie sprawczości.**

Na pewno nie ma jakiegoś jednego obrazu samorządów, bo są one bardzo zróżnicowane pod każdym właściwie względem: dochodu, infrastruktury, wielkości, zdolności realizacji ambitnych projektów, ale też typu i sposobu organizacji wspólnoty politycznej i obywatelskiej (lub też jej dezorganizacji). Nie ulega jednak wątpliwości, że samorzady w dużej mierze stały się szkołą czy też okazją do treningu obywatelskości, wzmocniły lokalną i regionalną podmiotowość, sprzyjały aktywności, dawały poczucie samo-rządzenia, a więc tak ważnej społecznie sprawczości. Oczywiście, nigdy dość podkreślenia, że samorząd będzie spełniał tego typu funkcje tylko wtedy, gdy będzie demokratyczny, gotowy do wypełniania kluczowej dla samorządności zasady subsydiarności (pomocniczości), łączącej się z autonomią i podmiotowością. I w tym kontekście można wskazać dwie główne przyczyny osłabienia samorządności, idące niejako z dwóch różnych „kierunków”.

Pierwsza to tendencja do „rozmontowywania” samorządności w Polsce, a nie mam wątpliwości, iż tego właśnie doświadczamy. Przyczyną jest nieufność wobec samorządności. I podkreślam – samorządności, a nie samorządów, bo tu idzie nie tyle o niechęć do takich czy innych władz samorządowych, czy też rozwiązań ustrojowych; tu idzie o nieufność wobec samorządności jako idei – samoorganizacji, obywatelstwa, demokracji w końcu. Przyczyną jest nie tylko rosnący w siłę populizm i stowarzyszony z nim autorytaryzm, ale też silnie ugruntowany w wielu polskich środowiskach społecznych i politycznych duch centralizmu. I to jest drugi powód kryzysowych zjawisk w samorządach, mocno zakorzeniony w naszym „społecznym klimacie”. Dla przykładu zacytuję Alexisa de Toqueville’a, który w swoich wspomnieniach pisał o Francji, ale jego refleksje pasują również do współczesnej Polski: „Gdy się więc utrzymuje, że u nas przed rewolucją nie uchowa się żadna świętość, powiadam, że to błąd – jest przecież centralizacja. We Francji jednej tylko rzeczy nie można zbudować – wolnościowej formy rządu, i jednej rzeczy nie można zburzyć – centralizacji. Jakżeby miała się rozpaść? Kochają ją przeciwnicy rządu, jest droga rządzącym. Ci ostatni uświadamiają sobie od czasu do czasu, że sprowadza ona na nich nagłe i nieuniknione klęski, lecz to ich wcale od niej nie odstręcza”<sup>2</sup>.

Otóż duch centralizmu unosi się nad naszym życiem publicznym i jest prawdziwie nieprzewidywalny. Świadectwem tego jest ciągłe pragnienie przejmowania przez rząd określonych obowiązków i przekonanie, że wypełni je lepiej niż ktokolwiek. Świadectwem i manifestacją tegoż ducha są zatem rozliczne decyzje centralizujące instytucje czy ich „przejmowanie”. Chcąc realizować projekt samorządowego, obywatelskiego i demokratycznego państwa (od społeczności lokalnych po wymiar ogólnokrajowy), musimy być wiarygodni w demokratycznej praktyce. Samorząd jest szkołą demokracji pod warunkiem, że... przestrzega się w nim jej reguł. Bo samorząd, jeśli nie ma zaprzeczać swojej istocie, musi być demokratyczny. Technokratyczna „dyktatura wielepów” jest może w niektórych przypadkach sprawniejsza, ale na pewno nie jest bardziej wspólnotowa i sprawiedliwa. Charakterystyczne są zresztą odpowiedzi na jedno z pytań w badaniach, które przywołałam wcześniej. Zapytaliśmy mianowicie, jaki jest stosunek Pomorzan do stwierdzenia: *Ważniejsze są konsultacje z mieszkańcami, dialog niż jak najszybsze podejmowanie decyzji przez samorząd*. Okazało się, że ponad 70% respondentów zdecydowanie lub też raczej zgodziło się z takim stwierdzeniem. Jak widać wolał oni sytuację, w której zostaną wysłuchani, nawet jeśli przełoży się to na sprawność realizacji jakiegoś działania. Warto, aby technokraci mieli to na względzie.

”

**Wspólnoty regionalne staną się fundamentem rozwoju Polski wtedy, kiedy będą konsekwentne przewycięzały ducha centralizmu, wzmocniły etos samorządowy oraz uporczywie starały się o utrzymanie ustrojowej autonomii samorządów.**

Gdyby zatem postawić tytuł tego tekstu w formie pytania: „jakie warunki musiałyby zostać spełnione, aby wspólnoty regionalne stały się fundamentem rozwoju Polski?”, to odpowiedź powinna uwzględnić na pewno trzy kwestie. Pierwszą jest konsekwentne przewycięzanie ducha centralizmu, będącego „wirusem” infekującym nasze wyobrażenie o dobrze funkcjonującym państwie, a jednocześnie będącego „paliwem”

<sup>2</sup> A. de Toqueville, *Wspomnienia*, Wrocław 1987, s. 201.

napędzającym autorytarne działania (centralistyczne państwo jako remedium na wszelkie bolączki). Po drugie, wzmocnienie etosu samorządowego, którego fundamentem powinna być ugruntowana kultura polityczna, etyka odpowiedzialności za sprawy publiczne i zaangażowanie oraz szacunek dla różnorodności postaw, wartości, identyfikacji współobywateli. Do tego należy dodać dbałość o własne – jak pisała Maria Ossowska w książeczce *Wzór demokracji* – aspiracje perfekcjonistyczne. Warto zacytować fragment: „Ktoś, kto ma wywierać wpływ na życie zbiorowe, winien mieć aspiracje perfekcjonistyczne, obejmujące zarówno doskonalenie tego życia zbiorowego, jak i doskonalenie siebie. Na to, żeby ulepszać, trzeba wiedzieć, czego się chce, co ważne w naszym mniemaniu, a co nieważne, z czego można w razie konfliktu dóbr zrezygnować, a przy czym należy się bezwzględnie upierać. Ta umiejętność wyboru wymaga posiadania jakiejś hierarchii wartości”<sup>3</sup>.

W tym etosie równie ważne jest prawdziwe partnerstwo, które oznacza, że, sprawując władzę, poważnie traktujemy adwersarzy. Warto tu z kolei zacytować myśl młodego Lecha Bądkowskiego z 1946 r. (ciekawe, że to ten sam moment, gdy M. Ossowska pisała swój tekst!): „Demokratyczności ustroju nie uzyskuje się prostym istnieniem kłócących się partii, ale wprzęgnięciem możliwie najszerszych mas ludności do służby państwu. Nigdy nie uda się tego uzyskać przez stawianie bezpośrednio odległego ideału państwa przed oczyma zwykłego obywatela”<sup>4</sup>. Tego „wprzęgnięcia” bez przestrzegania zasady partnerstwa w żaden sposób nie da się zrealizować.

I wreszcie trzecim warunkiem jest uporczywe staranie o utrzymanie ustrojowej autonomii samorządów, ich niezależności, a także samodzielności, czego nie da się uzyskać bez odpowiedniego „wyposażenia materialnego” (z tym zaś w ostatnich latach jest bardzo źle, o czym wiedzą wszyscy zajmujący się stanem samorządowych dochodów i wydatków). Ten aspekt jest szczególnie istotny w odniesieniu do poziomu regionalnego. Trudno bowiem sobie wyobrazić realizację wszystkich zadań i celów, jakie stoją przed samorządowymi województwami bez zapewnienia im odpowiednich dochodów. A przecież odpowiadają one za szereg fundamentalnie ważnych usług publicznych, choćby w zakresie zdrowia czy też transportu publicznego. Dopiero spełnienie łącznie tych trzech warunków daje szansę na to, aby regionalne wspólnoty, które kształtują się na naszych oczach i przy naszym udziale, faktycznie stały się podstawą rozwoju Polski. Na szczęście świadomość wagi tego problemu zdaje się być coraz powszechniejsza, o czym świadczą także pojawiające się inicjatywy, zmierzające w stronę głębszego zdecentralizowania i usamorządowienia naszego kraju.

<sup>3</sup> M. Ossowska, *Wzór demokracji*, Warszawa 1992, s. 15.

<sup>4</sup> L. Bądkowski, *O krajości [w:] tegoż, Pomorska myśl polityczna*, Gdynia 1990, s. 55.

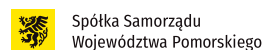
## O autorze

Prof. **Cezary Obracht-Prondzyński** – pracownik Instytutu Socjologii Uniwersytetu Gdańskiego, gdzie jest kierownikiem Zakładu Antropologii Społecznej, a ponadto kierownikiem Pomorskiego Centrum Badań nad Kulturą. Socjolog, antropolog i historyk. Jego zainteresowania badawcze dotyczą głównie problematyki Kaszub i Pomorza, a także uczestnictwa w kulturze, mniejszości narodowych i etnicznych, kulturowych problemów współczesności, polityki regionalnej, współczesnego społeczeństwa polskiego. Współzałożyciel, a obecnie prezes Instytutu Kaszubskiego.

### Partnerzy



**Pomorski Fundusz Rozwoju**  
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



### Partnerzy numeru

