

**Recenzja książki: *W cieniu statusu. Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej z 1998 r.*,
pod red. Artura Wołka. Ośrodek Myśli Politycznej,
Kraków 2017, ss. 314**

Powstało już wiele prac, rozmaitych opracowań oraz raportów na temat zmian, jakie zaszły w Polsce w wyniku reformy samorządowej w 1998 r., która wprowadziła w podziale administracyjnym powiaty i województwa samorządowe. Można by domyślać się, że recenzowana publikacja to przykład jednego z wielu kolejnych komentarzy dotyczących skutków przeprowadzonej reformy. Tak nie jest – ta praca ta jest inna i stanowi nie tylko pewne podsumowanie dotychczasowych badań, ale też proponuje nowe spojrzenia na efekty wprowadzonej reformy dla Dolnego Śląska i Opolszczyzny. To pierwsza taka praca dotycząca tego terytorium. Raport przygotował krakowski Ośrodek Myśli Politycznej we współpracy z Fundacją Młoda Rzeczpospolita i wrocławskim Ośrodkiem „Pamięć i Przyszłość”.

Sam zamysł jest ciekawy, o czym pisze redaktor tomu Artur Wołek we wprowadzeniu do książki. Autorzy zwracają szczególną swoją uwagę na zmianę dotychczasowych proporcji w działaniach samorządów z powodu reformy z 1998 r. Opisują jej skutki dla na nowo ukształtowanych województw, tj. dolnośląskiego i opolskiego. Interesują ich przede wszystkim czynniki, jakie zdecydowały o różnym stopniu rozwoju lokalnego i to jaką rolę odegrały (w tym samorzady i konkretni działacze). Pole badawcze obejmuje również skutki zmienionego podziału terytorialnego z 1998 r. i jego negatywny wpływ na rozwój miast, które utraciły swój dotychczasowy status wojewódzki. Ważną rolę w oszacowaniu zmian odegrały rozmowy z konkretnymi politykami różnych szczebli, przede wszystkim wojewódzkich i lokalnych, które pozwoliły pogłębić i zweryfikować wiele tez. Autorów

OPEN ACCESS

Citation: Czapiewski E., Recenzja książki: „W cieniu statusu. Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej z 1998 r.”, „Miasto. Pamięć i Przyszłość”, 3/1 (2018).

<https://doi.org/10.26774/mpp.69>

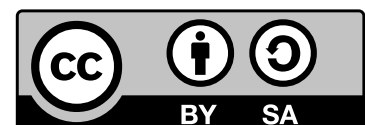
Editor: Katarzyna Uczkiewicz

Received: October, 2018

Accepted: December, 2018

Published: December, 2018

Copyright: © Ośrodek „Pamięć i Przyszłość”
This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-ShareAlike Licence, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited, with indications if any changes are made. All derivative works must be licensed under the same licence.



interesuje zakres władzy czynnika wykonawczego samorządów, szczególnie po 2002 r., kiedy konkretni prezydenci (burmistrzowie, wójtowie) uzyskali większe kompetencje oraz gwarancje sprawowania władzy przez całą kadencję. Ostatnie ważne kwestie poruszone w raporcie to czynniki rozwoju różnych miast, porównania między nimi oraz ocena wpływu reformy z 1998 r. na ich rozwój. Autorzy zwracają uwagę na niedostatki reformy, przede wszystkim na brak rozwiązań w kwestii samodzielności finansowej jednostek samorządowych.

Najważniejszą częścią opracowania jest sam raport *Miasta Dolnego Śląska i Opolszczyzny po reformie administracji publicznej z 1998 r. Próba bilansu*, liczący ponad 150 stron, przygotowany przez zespół autorów: Mateusza Bartoszewicza, Marcina Chruściela, Bartłomieja Matureę, Rafała Matyję, Dariusza Mącarza, Marcina Plutę i Artura Wołka. Śledzą oni losy 11 miast dwóch województw, dolnośląskiego i opolskiego, i zwracają uwagę na różnorodne zmiany w ich statusie. Interesują ich przede wszystkim ocena pozycji metropolii i porównanie jej ze stolicą województwa, niebędącą metropolią (Wrocław, Opole). Następnie zestawiają miasta podobnej wielkości, które utrzymały i utraciły status wojewódzki, oraz podsumowują rozwój dużych i średnich miast powiatowych, porównując ich sytuację z miastami na prawach powiatu, które wcześniej były miastami wojewódzkimi. Analiza uwzględnia: obecne dwa miasta wojewódzkie (Wrocław i Opole); te, które utraciły status województw (Jelenią Górę, Legnicę i Wałbrzych); oraz miasta powiatowe (Bolesławiec, Brzeg, Głogów, Kędzierzyn-Koźle, Lubin i Świdnicę). Za jedną z podstaw raportu posłużyły rozmowy z pięćdziesięcioma samorządowcami różnego szczebla – nie pełni już funkcji w administracji samorządowej – których bogate doświadczenie można było wykorzystać w raporcie.

Oprócz bogatej literatury przedmiotu, autorzy wykorzystują też inne raporty oparte na badaniach źródłowych, m.in. Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, badania CBOS, prace pod kierunkiem prof. Jerzego Hausnera, oraz publikacje Ośrodka Badania Opinii Publicznej i Instytutu Rozwoju Terytorialnego. Wykorzystano także akty prawne i dokumenty, z których wymienię plany zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego oraz opolskiego, rozporządzenia Rady Ministrów, druki sejmowe i sprawozdania stenograficzne z posiedzeń sejmów oraz odpowiednie uchwały rad miejskich i szereg ustaw dotyczących omawianych tematów. Odniesiono się również do wielu artykułów prasowych oraz opracowań o prasie i mediach. Warto podkreślić wykorzystanie opracowań statystycznych, które znalazły odzwierciedlenie

w danych i sumarycznych tabelach w omawianym raporcie. Bez wątplenia stanowi on publikację o wysokiej wartości naukowej i poznawczej.

Należy docenić nowatorstwo oceny autorów w części raportu o metropolii wrocławskiej, odnoszących się zarówno do pozytywnej, jak i negatywnej oceny roli miasta. Reforma z 1998 r. podniosła jego rangę, ale znaczenie miały też działania nowej elity władzy, która nie nastawiała się na kariery w Warszawie i postawiła na przyspieszenie rozwoju Wrocławia poprzez wykorzystanie nowych atutów. Uwidoczniło się to już w pierwszej kadencji władz miejskich. Młodych ludzi na czele z prezydentem Bogdanem Zdrojewskim cechowała otwartość na świat i przeprowadzenie dość szybko zasadniczych reform. Wrocław nie miał łatwej drogi, ale dzięki determinacji nowej władzy rozwijał się, co poskutkowało w ciągu kilkunastu lat awansem miasta na drugie miejsce po Warszawie. Atutem Wrocławia, jako powstającej nowej metropolii, stała się przede wszystkim silna pozycja miasta jako ośrodka akademickiego, czego konsekwencją stała się sztandarowa inwestycja w postaci EIT+. Autorzy bardzo uważnie przyjrzeni się działaniom na rzecz budowy silnego ośrodka nowych technologii, ale też zwrócili uwagę na przyczyny niepowodzenia tego zamierzenia, wbrew pierwotnym zamierzeniom ograniczonego tylko do regionu. Można w pełni zgodzić się z argumentami autorów, jak również z ich oceną o rosnącej pozycji ekonomicznej w wyniku podjęcia Wrocławia ważnych inwestycji szczególnie w okresie rządów prezydenta Rafała Dutkiewicza. Można zatem pozytywnie mówić o nowej roli Wrocławia.

Autorzy raportu zwracają również uwagę na pojawiające się wyraźnie zagrożenia, co jest atutem tego opracowania. Przede wszystkim dostrzegają sprzeczność między ambicjami Wrocławia i regionu – słaby kontakt miasta z południem i w pewien sposób zamknięcie się wobec województwa, a przynajmniej zbyt słaba więź między nimi. Wrocław wykazuje bwyraźniej tendencje centralizacyjne i jest to problem warty przedyskutowania.

Aby nie przedłużać tej części recenzji, zwrócę uwagę na obszerny kolejny rozdział o spojrzeniu na dwie strony statusu miast. Autorzy rozpatrują przykład miasta wojewódzkiego (Opola) i byłych miast wojewódzkich: Legnicy, Wałbrzycha i Jeleniej Góry. Zwracają uwagę, że status miasta wojewódzkiego jako centrum administracyjnego i politycznego był ważny w okresie PRL. Współcześnie istotna jest pozycja gospodarcza. Pewną rekompensatą za utraconą pozycję było uzyskanie statusu miasta na prawach powiatu i powołanie Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych. Inną sytuację miało Opole, które już było lokalizacją ważnych szkół wyższych. Autorzy szczególnie

docenili rozwój przemysłu i związanego z tym rynku pracy. To trzeci z kolei czynnik w przeprowadzonej analizie zmian statusu tych miast. Sytuację Wałbrzycha i Jeleniej Góry znacznie poprawiły inwestycje. Szczególnie ważne były one dla Wałbrzycha, w którym upadł dotychczasowy (w PRL) przemysł, a sukces przyniosło mu powołanie stref ekonomicznych.

W zasięgu obserwacji autorów raportu znalazła się także dostępność komunikacyjna, która wywiera znaczący wpływ na jakość życia. Na tym polu najlepszą sytuację odnotowano w Opolu i Legnicy. Te rozważania kończą obserwacje dotyczące kultury, czasu wolnego i rozwoju mediów. Wszystkie te zagadnienia warte są dokładniejszego zapoznania się z treścią książki. Polecam także obserwacje dotyczące miast średniej wielkości. Także one opierają się na opiniach działaczy samorządowych, a przez to są bardzo istotne i trudno omówić je w krótkiej recenzji. Najlepiej zapoznać się z tym raportem w całości. Starąłem się zwrócić uwagę tylko na część dotyczącą większych miast, aby pokazać metodę pracy jego autorów.

Bardzo ważna i interesująca jest druga część opracowania, która ma charakter autorski. Tutaj autorzy indywidualnie wypowiadają się na wybrane przez siebie tematy. Jest to ważne uzupełnienie pierwszej części raportu. W tym miejscu omówię istotne zagadnienia, które znalazły swoje rozszerzenia i powinny zainteresować czytelników.

Rafał Matyja zajął się istotnymi sprawami dotyczącymi sporów wokół reformy administracyjnej, a także oporu przed jej wprowadzeniem. Autor bardzo dokładnie prześledził dyskusje wokół wprowadzenia reformy z 1975 r., która zlikwidowała powiaty, a wprowadziła gminy zamiast gromad i zwiększyła liczbę województw (z wcześniejszych 17) do 49. Autor prześledził uważnie dyskusje eksperckie i dostrzegł nie tylko znany wątek polityczny, tzn. spór o poważniejszą rolę większych województw, ale też ważny spór merytoryczny o zakres tej reformy wśród ówczesnych ekspertów, takich jak Kazimierz Dziewoński, Stanisław Leszczycki, Janusz Kopaliński i inni. Przypomniął, że spór dotyczył nie tylko kwestii zniesienia powiatów, ale przede wszystkim województw, tzn. ich powiększenia i utworzenia poniżej 10, a nawet 6, oraz zmniejszenia liczby powiatów do około 100. Powstałyby zatem regiony, co wskazuje na pewną łączność z myśleniem reformatorów w latach 1997–1998. Dyskusja nie była zatem tak jednoznaczna, jak zapisała się nam najbardziej w pamięci, ale rozważano różne warianty reformy terytorialnej, łącznie z pozostawieniem powiatów. Jest to bardzo interesujący fragment autorskiego opracowania Matyi.

W sporach z końca wieku było zatem do czego wracać i można było wykorzystać np. ukształtowanie terytorialne powiatów i województw. Oczywiście zmiany te, także

postulowane, miałyby i miały wielki wpływ na zmianę statusu miast. Matyja przypomina także dyskusje z początku lat 90. związane z tzw. landyzacją (12–15 województw), w koncepcji rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego, a także słynną koncepcję rejonizacji kraju jako zaczątku reformy powiatowej. Autor dokładnie prześledził tę debatę, łącznie ze sporami w okresie rządu Jerzego Buzka, kiedy po wielu rozmowach przyjęto określony nowy kształt terytorialny kraju z wprowadzonymi samorządowymi powiatami i województwami. Nie była to łatwa droga, także na skutek działania określonych lobby dążących do centralizacji bądź decentralizacji władzy. Oczywiście ważną częścią sporu była dyskusja o zmieniającym się – w wyniku reform – statusie miast.

Dariusz Mączarz zajął się szerzej rolą Wrocławia jako metropolii i jego ponadregionalnym znaczeniem. W tym ciekawym tekście autor zwraca szczególną uwagę na bardziej postulowane niż faktycznie realizowane dążenia miasta do osiągnięcia statusu metropolitalnego. Ważne są porównania Wrocławia z innymi miastami europejskimi bądź polskimi o wielkości podobnej lub mniejszej, jak np. z Gdańskiem. W przekonaniu wielu wrocławian, łącznie ze mną, faktem jest szybki awans miasta na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci, ale też ważna jest refleksja nad wieloma brakami w dziedzinie przemysłowo-handlowej, turystycznej czy medialnej. Autor zwraca uwagę na atuty Wrocławia w dobrze rozwijającej się dziedzinie sieci komunikacyjnej. Píše także o szansach związanych z rozwojem ośrodków naukowych i centrum kulturalnego. Można powiedzieć, że autor stara się przyglądać Wrocławowi zarówno z dobrych, jak i słabszych stron, odwołuje się do konkretnych danych liczbowych i widzi szanse dla miasta jako przyszłego ośrodka metropolitalnego.

Zupełnie inny wątek rozpatruje Marcin Chruściel, który skupił się na specyficznym przypadku Wałbrzycha. Autor zwraca uwagę głównie na skutki reformy wynikające dla powiatów i miast na prawach powiatów. Wiele też wynika z wniosków wyciągniętych z rozmów z samorządowcami, co znacznie wzbogaciło treść o nowe i bardziej rozbudowane tezy. Autor zwrócił uwagę na zależności wynikłe po wyodrębnieniu powiatów i miast na prawach powiatu. Zainteresował go szczególnie przypadek Wałbrzycha, który początkowo był miastem na prawach powiatu, a następnie z tego statusu zrezygnował, aby po skutecznych działaniach polityków samorządowych powrócić do niego. Rozumowanie autora jest bardzo ciekawe i zostało oparte także na opiniach samorządowców, którzy znaleźli się w przeciwnych obozach. Autor przyjrzał się szczególnie argumentom działaczy samorządowych z SLD, jak Marek Dyduch czy Henryk Gołębiewski, którzy doprowadzili do połączenia powiatu z miastem, rezygnując z wydzielenia Wałbrzycha.

Autor zwraca uwagę nie tylko na przesłanki polityczne, ale także merytoryczne. Wspólny powiat miał przynieść lepszy rozwój gospodarczy. Tak się jednak nie stało i nowe władze doprowadziły do ponownego ustanowienia Wałbrzycha miastem na prawach powiatu, co przyniosło widoczne efekty w jego rozwoju gospodarczym. Autor bogato ilustruje swoje tezy tabelami statystycznymi.

Ten interesujący tom kończy artykuł Mateusza Bartoszewicza o mediach lokalnych w Opolu i Wałbrzychu z punktu widzenia perspektyw ich rozwoju. Autor poddał analizie pod kątem tematyki samorządowej cały rynek medialny: prasę, radio i stacje telewizyjne od lat 90. do ostatniego okresu. Obserwacje te są bardzo ciekawe, a autor wysnuwa wnioski, że w zasadzie zarówno media wałbrzyskie, jak i opolskie w sensie ilościowym są dość wyrównane i można mówić o lekkiej przewadze Opoli pod względem jakości. Zatem zarówno ośrodek wojewódzki, jakim pozostało Opole, jak i byłe województwo, czyli Wałbrzych, pod względem medialnym reprezentują dość wyrównane siły. Bartoszewicz w konkluzji trafnie zauważa, że przewaga Opoli wyrasta nie tyle z racji bycia ośrodkiem wojewódzkim, co przede wszystkim z faktu posiadania mediów publicznych o budżetach większych niż te lokalnych sieci radiowych czy telewizyjnych.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, chciałbym podkreślić, że skupiłem się na ukazaniu wartości tego opracowania. Przeprowadzone analizy, zebrane materiały źródłowe i ich opracowanie na potrzeby podjętego tematu, a także udokumentowane rozmowy z samorządowcami, dały w końcowym rezultacie książkę, która będzie pomocna nie tylko samorządowcom. Warto polecić tę publikację środowisku akademickim, a szczególnie tym studentom, którzy są zainteresowani naszym regionem i przygotowują na ten temat prace dyplomowe.

Edward Czapiewski – absolwent historii na Wydziale Filozoficzno-Historycznym Uniwersytetu Wrocławskiego. W latach 1974–2006 pracownik naukowo-dydaktyczny Instytutu Historycznego UWr. Od 2006 r. pracuje w Dolnośląskiej Szkole Wyższej w Instytucie Bezpieczeństwa i Spraw Międzynarodowych, gdzie kieruje Zakładem Prawa i Bezpieczeństwa Międzynarodowego. Zajmuje się badaniami historii myśli politycznej, historią Rosji i stosunkami polsko-rosyjskimi, a także tematyką samorządu terytorialnego. Autor ok. 150 publikacji, w tym współautor podręcznika akademickiego „Historia powszechna. Wiek XX” (Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010), a także współautor publikacji (R. Nowakowski, A. Łoś) „Anatomia sukcesu miasta. Wrocław i jego samorząd w latach 1990–2015”, Wrocław 2016.