

*Jacek Poniedziałek\**

## **KSZTAŁTOWANIE SIĘ REGIONU NA WARMII I MAZURACH**

Celem tego artykułu jest ukazanie wpływu reformy administracji terenowej kraju na procesy kształtowania się regionów w Polsce. Jako przedmiot analizy wybrano Warmię i Mazury, region, który w wyniku przeprowadzonej w roku 1999 reformy zaczął intensywnie się instytucjonalizować. Wyłaniane w wyborach demokratycznych władze, wykorzystując dokumenty strategiczne, instrumenty finansowe oraz regionalny dyskurs medialny, tworzą i ugruntowują w świadomości mieszkańców poczucie realności istnienia regionu.

Socjologia jest jak chorobotwórczy wirus, który bez przerwy zmienia się przez mutację; stanowi to o jej wiecznej młodości i żywotności. Jedną z takich mutacji jest kształtująca się od jakiegoś czasu socjologia regionu. Brak tutaj miejsca na charakteryzowanie subdyscypliny będącej jednym z najmłodszych dzieci socjologii, wystarczy powiedzieć, że tekst ów poniekąd wpisuje się w jej poetykę. Problematyka regionalna w Polsce stała się obiektem zainteresowania socjologów w dużej mierze w efekcie przeprowadzonej w roku 1999 reformy administracji terenowej kraju oraz procesów integracji z UE, a mówiąc ściślej, jej rezultatów społeczno-kulturowych i ekonomiczno-politycznych. Kształtowanie się regionu Warmii i Mazur w wyniku owych procesów można przedstawić za pośrednictwem opisu procesów powstania samorządowego województwa, uzbrojonego w instrumenty ekonomiczne i polityczne, które zdynamizowały leniwo toczące się procesy kształtowania się regionu. Zaproponowany opis to spojrzenie socjologa, który pomimo dużej otwartości na dokonania innych dyscyplin na interesującą go problematykę zawsze będzie spoglądał przez socjologiczne okulary. W tekście zostanie zastosowana, w mniemaniu autora adekwatna do poruszanej tu problematyki, socjologiczna definicja regionu, poza klasycznym komponentem socjokulturowym zawierająca dodatkowe elementy, które nazwać można komponentami ekonomicznymi i polityczno-administracyjnymi. W dalszej części zostanie opisane, w jaki sposób utworzenie województwa uruchomiło procesy kreacyjne w odniesieniu do regionu, a dokładniej w jaki sposób władze powołanego do życia samorządowego województwa wykorzystują instrumenty administracyjne, strategiczne, polityczne i finansowe do kształtowania w świadomości mieszkańców faktu realności istnienia regionu.

---

\* Katedra Socjologii, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

## Region

Pojęcie region pochodzi od łacińskiego *regio*, czyli okolica, obszar, kraj, lub też od starofrancuskiego *region* oznaczającego obszar, okręg (Kwaśniewski 1987, s. 67). Etymologia słowa pochodzi od „[...] magicznego, a przez to fundamentalnie społecznego aktu *diacrisis*, [to pojęcie – przyp. J.P.] wprowadzające podział, granicę, nieciągłość w dotychczasową «naturalną» ciągłość przestrzeni” (Bourdieu 1991, s. 221). Region można definiować jako „[...] obszar (terytorium) względnie jednorodny, różniący się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi lub nabytymi” (Schultz 1992, s. 23). Pojęcie to opisuje każdy większy lub mniejszy obszar różniący się od innych określonymi właściwościami, lub choćby tylko swoim położeniem (Buczek 1964, s. 144). Owo terytorium może być powiązane wydarzeniami z przeszłości, legitymizujące się jako określona całość odrębnymi dziejami, które wytworzyły wspólne obyczaje, język (Samsonowicz 1998), może wyodrębnić się z całości państwa pod względem tożsamości kulturowej bądź etnicznej mieszkańców (Misiak 2005, s. 88), odróżniać się uwarunkowaniami o charakterze politycznym oraz prawno-administracyjnym (Tomaszewski 2007, s. 15). O jego odmienności stanowiąc może specyfika zjawisk i procesów gospodarczych zachodzących na jakimś obszarze (Waldziński 2005, s. 29) czy też wyróżniające się uwarunkowania fizyczno-biologiczne, np. ukształtowanie terenu, specyficzna fauna i flora. Skupiając się na poszczególnych wyróżnikach, można mówić o regionach historycznych, społeczno-kulturowych, politycznych i prawno-administracyjnych, ekonomicznych i geograficznych. Poniżej – kilka słów o każdym z wymienionych typów regionu.

W historii dość powszechne jest posługiwanie się pojęciem „region historyczny”, eksponującym losy dziejowe określonego terytorium i jego mieszkańców. Region w tej perspektywie jest pewną wspólnotą dziejową, która stanowi fragment większej jednostki terytorialnej, np. państwa. Dzieje konkretnego terytorium nadają mu szczególną specyfikę, czyniąc z niego właśnie region historyczny. Co więcej, odwołania do przeszłości regionu, do jego selektywnie potraktowanej tradycji, do jego zmitologizowanych wątków historycznych są istotnymi elementami kształtowania regionu. Przez nawiązanie do historii regionalnej łatwiej można uwypuklać specyfikę regionu, pokazać jego odrębność oraz podkreślić jego szczególną rolę i zasługi w dziejach narodowych (Posern-Zieliński 2005, s. 34). W tej perspektywie najczęściej poszukuje się genezy regionu, analizuje procesy długiego trwania, oglądowi poddaje się przeszłe dzieje społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz aktualne ich przekształcenia (Misiak 2005, s. 89).

Socjologowie ujmują region jako synonim społeczności regionalnej, stanowiącej typ zbiorowości lub społeczności terytorialnej. Znaczy to, że na obszar zwany regionem składa się wielość skupisk ludzkich, które charakteryzują się cechami pozwalającymi mieszkańcom regionu na rozróżnienia pomiędzy zbiorowością danego obszaru a jej zewnętrznym otoczeniem (Starosta 1998). Taki typ zbiorowości wyznaczany jest więzią terytorialną z danym obszarem, który z kolei określał specyficzne cechy kulturowe mieszkańców. W tym rozumieniu

u podstaw istnienia regionu i społeczności regionalnej leży specyficzny typ tożsamości kulturowej zwany tożsamością regionalną (Sakson 2006b). W tej definicji często eksponuje się komponent kulturowy oraz etniczny, czyli zwraca się uwagę na specyfikę kulturową lub etniczną, która polega nie na tym, że występują tu pewne cechy szczególne w sposób niecałkowity i wyłączny dla danego regionu, ale obserwuje się specyficzne „strukturyzowanie” w jedną całość cech spotykanych zwykle gdzie indziej. Można by rzec, że na ukształtowaną na takiej podstawie tożsamość kulturową regionu składa się odrębność języka regionalnego czy etnicznego, folkloru oraz dziedzictwo specyficznych form zwyczajowych i wszystkiego tego, co na jakimś określonym obszarze stworzone zostało przez przyrodę, co wybudowali ludzie, ale również co zostało upamiętnione ważnymi wydarzeniami historycznymi.

Kolejnym typem dość często spotykanym w analizach społecznych jest region polityczny. Takie regiony zachowują swoją polityczną odrębność, która została przeniesiona z przeszłości do ustrojów państw współczesnych, co pozwala im funkcjonować jako względnie autonomiczne struktury. Ich przykładami są dzisiejsza Bawaria i Śląsk w okresie II Rzeczypospolitej. Region polityczny stanowi zarazem „[...] jednostkę administracyjną i polityczną, z ciałami przedstawicielskimi i wyborami” (Bokszański 2006, s. 70). W tej perspektywie region jest przestrzenią, w której konfrontują się polityczne interesy zbiorowości regionalnej i społeczeństwa globalnego utożsamianego z państwem narodowym. Podobnie postrzega się region administracyjny, jednakże tu kładzie się nacisk na terytorialny podział państwa, będący wyznacznikiem terytorialnego zakresu działań wszystkich organów władzy państwowej i administracji samorządowej, organizacji służb publicznych oraz innych państwowych, samorządowych i społecznych jednostek organizacyjnych. Chodzi tu zwłaszcza o „[...] czynniki umożliwiające wyodrębnienie [...] regionów w układzie podziału administracyjnego kraju, prawne możliwości funkcjonowania administracji w regionie i wobec regionu” (Waldziński 2005, s. 27).

W naukach ekonomicznych klasyfikacji regionu dokonuje się przez rozróżnianie specyfiki gospodarowania (np. region górniczy, rolniczy, przemysłowy). Regiony ekonomiczne to „[...] obszary zwarte przestrzennie, będące częścią większego – powiązanego z innymi – terytorium, spójne wewnętrznie i stanowiące kompleks o określonym profilu gospodarczym” (Romański 2002, s. 110). Klasyfikacja regionów ma także za podstawę analizy zależności ekonomicznych związanych z działalnością człowieka na jakimś obszarze (Adshead 2002, s. 153). Chodzi tu zwłaszcza o tradycje i stan oraz perspektywy regionalnej gospodarki, zakres i stopień powiązań z gospodarką narodową i globalną. Eksponuje się również kwestie przedsiębiorczości w regionie, czynniki sprzyjające lokalizacji inwestycji i ich skalę, jakość infrastruktury gospodarczej, w tym społecznej i technicznej, oraz otoczenia instytucjonalnego gospodarki. Dla ekonomii „[...] region stanowi centrum aktywności gospodarczej i jest miejscem, w którym jednostka angażuje się w procesy wytwarzania i produkcji” (Tomaszewski 2007, s. 14).

Region geograficzny jest zwartą w wymiarze terytorialnym jednostką, która cechuje się wewnętrzną spójnością. Jest wynikiem wspólnego położenia geograficznego oraz wzajemnych powiązań różnych elementów środowiska naturalnego w jego obrębie. Uwzględnia się tu przede wszystkim naturalne, fizyczno-biologiczne cechy jakiejś przestrzeni, mianowicie: ukształtowanie terenu, bogactwa naturalne, klimat, specyfikę fauny i flory, stosunki hydrograficzne czy rodzaj gleb. Ta centralna pozycja czynników naturalnych czy przyrodniczych nie eliminuje z pola widzenia geografii uwarunkowań społecznych, politycznych czy ekonomicznych, które są w tej perspektywie niejako na nie nakładane (Dziewoński 1967).

Warto zaznaczyć, że podane wyżej charakterystyki są jednymi z wielu funkcjonujących w literaturze, zostały wybrane w niniejszym opracowaniu na podstawie wiedzy i intuicji socjologicznej. Proponowana definicja ma charakter socjologiczny, choć nie ogranicza się do zacytowania klasycznych socjologicznych definicji regionu, albowiem nie tylko opiera się na bazowym dla socjologów komponencie socjokulturowym, lecz także integruje dodatkowo czynniki ekonomiczne i polityczno-administracyjne. Ponadto ma ona charakter weberowskiego typu idealnego. Celem tej pracy jest bowiem zbadanie, w jaki sposób w wyniku reformy administracyjnej kraju zaczął kształtować się region w rozumieniu socjologicznym, jakie procesy temu towarzyszą, zarówno te spontaniczne, jak i inicjowane intencjonalnie. W tym rozumieniu region jest bytem społecznym, który „[...] obejmuje wytworzony (lub konstruowany) w dłuższym okresie i ulokowany w określonej przestrzeni, wyodrębniony układ społeczno-kulturowy oparty na trwałych podstawach, najczęściej tradycji kulturowej, [...] oraz różne formy wspólnych działań społecznych odniesionych do poszczególnych zbiorowości, jak i do ogółu mieszkańców wydzielonego układu, które pozwalają traktować go jako wyodrębnioną całość. Wyodrębniony lub najczęściej kształtujący się układ społeczno-kulturowy jest zróżnicowany społecznie i kulturowo, cechuje się współdziałaniem i rywalizacją, jednocześnie jest w różnym stopniu połączony” (Sadowski 2006, s. 131). To komponent obejmujący zbiorowość regionalną, jej integrację, tożsamość, tradycję. Ów układ społeczno-kulturowy wspierany jest częstokroć przez otoczenie instytucjonalne w postaci spinających zbiorowość ram administracyjnych oraz przez specyfikę uwarunkowań ekonomicznych na jakimś obszarze. Co bardzo ważne, specyfika przyrodniczo-krajobrazowa pełni funkcję wyróżnika naturalnego regionu, traktowana jest przez zbiorowość regionalną jako regionalny marker, co znajduje wyraz w ikonizowaniu jej przedstawień i wplataniu ich w regionalny zasób kulturowy. W takim ujęciu region nie jest czymś naturalnym, danym i stałym, to raczej dynamiczna konstrukcja społeczna, która podlega historycznym uwarunkowaniom. Jego konstruowanie można prześledzić jako proces rozciągnięty pomiędzy przeszłością, teraźniejszością a przyszłością. To pewna przestrzeń zależności; w jej obrębie mamy do czynienia z konstelacją „[...] złożoną z obrazów, dyskursów, strategii oraz innych praktyk społecznych, politycznych, ekonomicznych, administracyjnych i kulturowych, które przeniknięte są stosunkami władzy” (Paasi 1990, s. 243–244).

Region jest pewnym terytorium zamkniętym, ograniczonym. Jego granice zaś są świadectwem aktu władzy polegającym na rozczłonkowaniu terytorium, na wpisaniu w przestrzeń ciągłą określonych i uznanych granic, zdefiniowaniu zasady oraz wizji podziału świata społecznego. „Ten prawomocny akt polegający na potwierdzeniu autorytetem prawdy, która ma moc prawa, jest w istocie aktem poznania [...] opartym, podobnie jak wszelka symboliczna władza, na rozpoznaniu i uznaniu [...], powołującym do istnienia to, czego istnienie władza potwierdza [...], stanowi potencjał tworzenia zarezerwowany dla auctora [...]. Regionalizacja przestrzeni jest więc aktem władzy, który powołuje do istnienia, definiuje i autoryzuje granice, przepowiada, sankcjonuje i naturalizuje różnice, nominuje i deleguje reprezentującą je grupę” (Bourdieu 1991, s. 222).

Aby można było zasadnie mówić o regionie, spełnione muszą być następujące warunki:

- homogeniczność regionu musi przejawiać się w więcej niż jednym jego istotnym aspekcie;
- obszar ten powinien mieć charakterystyczne cechy, ustalone na podstawie kilku kryteriów;
- obszar taki jest regionem, jeśli posiada jakieś określone centrum, w którym kulturowe cechy regionu występują w największym nasileniu, wokół takiego „centrum” istnieje „spłot nici” łączących interesy ludzi zamieszkujących w pewnym dystansie do niego;
- istnienie regionu wiąże się również z istnieniem zbiorowości regionalnej posiadającej świadomość odrębności i tożsamości regionalnej.

Dalsza część opracowania pokaże, jak w wyniku reformy administracji terenowej kraju w roku 1999 oraz późniejszych zmian związanych z integracją Polski ze strukturami UE zainicjowano czy może zdynamizowano proces tworzenia się regionu na Warmii i Mazurach. W wyniku reformy w przestrzeni zadanej, jaką było powołane do życia województwo warmińsko-mazurskie, można było zaobserwować procesy, które wskazują na powstawanie regionu w sensie socjologicznym.

### **Powołanie województwa warmińsko-mazurskiego**

Kształtowanie się regionów zostało przyspieszone przez przeprowadzoną w roku 1999 reformę administracji terenowej kraju. Dotyczy to całej Polski, w tym również, rzecz jasna, Warmii i Mazur. Proces ten dynamizowany jest (w niektórych przypadkach dopiero inicjowany) przez powołanie do życia samorządowego województwa wyposażonego w instrumenty prawne i środki finansowe umożliwiające prowadzenie relatywnie podmiotowej polityki regionalnej (ograniczonej jednakże przez unitarny charakter ustroju III RP). Dodatkowo proces ten został wzmocniony przez renesans regionalizmu, objawiający się w powstawaniu i krzepnięciu instytucji regionalistycznych, które wraz z mediami i przez media, nieskrępowane antyregionalistyczną polityką rządu, odtwarzają i tworzą na nowo historię, tradycję i mity, przygotowując tym samym podglebie dla kształtowania się kulturowego wymiaru istnienia regionu. Dziś słychać głosy, jakoby regiona-

lizm stawał się zjawiskiem schyłkowym, w szczególności w kontekście kryzysu ekonomicznego lat 2008–2009, gdy państwo zaczęło ponownie na wielką skalę centralizować politykę ekonomiczną. Zjawiska zachodzące w Europie wcale nie wskazują jednak na osłabienie ruchów regionalnych, za przykład niech służy rosnący regionalizm separatystyczny Katalonii, popularność regionalizmu we Włoszech objawiająca się wzrostem roli Ligi Północnej, czy choćby coraz wyraźniejszy regionalizm autonomizacyjny na Górnym Śląsku.

Regionalna zbiorowość coraz intensywniej styka się z treściami regionalnego dyskursu, który przez kanały komunikacji społecznej narzuca wzory percepcji i odbioru „regionu”. Jak twierdzi Bourdieu: „Gdy tylko podniesie się kwestię jakiegoś regionu lub narodu jako przedmiotu [...] – nawet jeśli uczyni to aktywna mniejszość [...] – każda wypowiedź na ich temat funkcjonuje jako argument, który albo zwiększa, albo zmniejsza szanse danego regionu na jego rozpoznawalność, a zatem na jego zaistnienie” (Bourdieu 1991, s. 77). Kształtowanie się regionu jest procesem, który przebiega w wymiarze instytucjonalnym (tworzenie się ram organizacyjnych regionu, instytucji samorządowych i regionalistycznych) oraz kulturowym (tworzenie czy odtwarzanie tradycji kultury, regionalnych mitów) (Bukowski 2006, s. 110), w wymiarze politycznym (kształtowanie się odrębnych interesów politycznych) oraz ekonomicznym (poczucie wspólnoty interesów gospodarczych). Często zabiegi w wymiarze kulturowym przybierają postać wynajdywania tradycji (Hobsbawm 2008, s. 16). Procesy instytucjonalizacji regionu są istotne, albowiem to dzięki nim „[...] rozproszone i mało zorganizowane substraty kulturowe stają się coraz bardziej zorganizowanymi zbiorowościami [...] na poziomie regionalnym. W znacznej mierze dzięki instytucjonalizacji dotychczas rozproszone grupy kulturowe uzyskują także możliwości zorganizowanych działań zbiorowych” (Sadowski 2005, s. 149). W tym wymiarze wykorzystuje się kształtowane poczucie wspólnoty interesów ekonomicznych i politycznych wewnątrz zbiorowości oraz prawn-administracyjne instrumenty, w jakie wyposażona jest regionalna władza.

Zdaniem niektórych badaczy „[...] restytucja regionów w 1999 roku wpisuje się [...] w całościowy proces konstruowania nowego ładu społecznego w Polsce” (Gašior-Niemiec 2006, s. 63). Jednym z jego wymiarów jest właśnie tworzenie się ładu na poziomie regionalnym, który obejmuje „[...] sferę infrastruktury regionalnej, historii, kultury, przeobrażeń więzi społecznej, władzy, biznesu, organizacji i instytucji społecznych, a także procesy dezintegracji i integracji wielu społeczności lokalnych” (Sadowski 2005, s. 144). Tworzenie się tego ładu może spotkać się z akceptacją mieszkańców jakiegoś regionu, wówczas proces zdecydowanie przyspiesza. Natomiast tam, gdzie nie zostanie zaakceptowany, może doprowadzić do kryzysu lub też wykształcenia się „tożsamości oporu” w jej regionalnym wymiarze, co w konsekwencji może stanowić poważne zagrożenie dla kształtowania się regionu (Kurczewska 2006, s. 15).

Tworzenie się tego nowego ładu regionalnego związane jest z reformą administracji terytorialnej kraju z 1998 roku, która weszła w życie rok później. Reforma terytorialno-administracyjna zainicjowała przyspieszenie procesu powstawania



regionów w Polsce. Doprowadzono do tego dzięki wyposażeniu samorządowych województw-regionów w duży stopień samodzielności (samorządności), wikłając je, przez decentralizację zarządzania rozwojem regionalnym z użyciem środków strukturalnych UE, w ponadpaństwowe gry interesów. Reforma ta nie prowadzi oczywiście automatycznie do wyłonienia się regionu w rozumieniu proponowanym w tym artykule, w wielu bowiem przypadkach powstały regiony niemalże *ex nihilo*, a ich prawno-administracyjny zasięg często nie pokrywa się z regionami wyznaczonymi jakimś poczuciem więzi ich mieszkańców. By proces ów miał szansę powodzenia, niezbędne są działania zmierzające do „[...] jakiejś formy zakorzenienia kulturowego” (Sadowski 2005, s. 144).

Reforma z 1999 roku, będąca elementem szerszego procesu regionalizacji, nie natrafiła na Warmii i Mazurach na pustkę. Oczywiście proces ten nie był tutaj tak zaawansowany jak w przypadku starych regionów historycznych, takich jak Kaszuby, Górny Śląsk czy Wielkopolska. Wydaje się jednak, że reforma powołująca do życia województwo warmińsko-mazurskie, która zbiegła się z rozpoczętymi procesami kształtowania się regionu, winna przyczynić się do ich intensyfikacji (Łukowski 2001, s. 69–70).

Powołano wówczas do życia województwo warmińsko-mazurskie ze stolicą w Olsztynie<sup>1</sup>. Społeczeństwo regionalne uzyskało nowe ramy administracyjne i przestrzenne. W województwie warmińsko-mazurskim, w którego skład weszły obszary trzech regionów etnograficznych: Warmii, Mazur i Powiśla, granice województwa i porządek administracyjny wyznaczyły ramy, które przed reformą mocno się rozmywały. Nowe województwa nieraz nie pokrywały się z regionami historycznymi czy kulturowymi, często powoływano do życia nowe twory (np. lubuskie, zachodniopomorskie, łódzkie), jednakże w przypadku województwa warmińsko-mazurskiego udało się włączyć w jeden organizm administracyjny całe terytoria historycznych regionów Warmii i Mazur (Sadowski 2005, s. 147). Odwołaniem do historii obu regionów wchodzących w skład województwa jest jego herb, który przedstawia na trójdzielnej tarczy piastowskiego orła (odwołanie do polskości regionu), baranka biskupstwa warmińskiego i czarnego orła nadanego ongiś przez króla Zygmunta Starego Prusom Książęcym. Również symbo-

<sup>1</sup> W procesie konstruowania regionu „[...] przestrzeń nadaje ramy, wyznacza punkty orientacyjne dla zbiorowych orientacji, planów, działań, konceptualizacji” (Bukowski 2006, s. 113). Te przestrzenne ramy w wymiarze administracyjnym to dwa powiaty grodzkie (Olsztyn i Elbląg), 18 powiatów ziemskich i 116 gmin. Dodać należy, że powierzchnia województwa wynosi 24 203 km<sup>2</sup>, na północy graniczy ono z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej, na wschodzie z województwem podlaskim, na południu z mazowieckim, na zachodzie zaś z pomorskim i kujawsko-pomorskim. Do województwa włączone zostały powiaty, które przed 1945 rokiem były częścią Prus Wschodnich, tworzące tzw. EGO (Ełk, Gołdap, Olecko), czyli Mazury Wschodnie, przed reformą stanowiące część województwa białostockiego i suwalskiego, oraz obszary północnej Warmii – Frombork, Pieniężno i Orneta, będące po 1975 roku częścią województwa elbląskiego. W skład województwa włączono również obszar Powiśla z Elblągiem oraz leżącą przed 1945 rokiem na terenie Prus Zachodnich Hawę (która obecnie wraz z Ostródą nazywana jest Mazurami Zachodnimi) i Działdowszczyznę będącą częścią Mazur Południowych. W wyniku owej reformy w skład nowego województwa weszły całe: Warmia i Mazury oraz Powiśle (Sakson 2003, s. 86).

licznie niepusta okazuje się nazwa nowego województwa, inaczej niż w przypadku innych, np. opisywanego przez Gąsior-Niemiec województwa podkarpackiego (Gąsior-Niemiec 2006, s. 408). Przy wyborze nazwy nowego województwa nie było większych kontrowersji, wybrano ugruntowaną już w świadomości społecznej i w dyskursie publicznym: Warmia i Mazury (Hackmann 2000, s. 189). W potocznej świadomości, ale i w regionalnym dyskursie, określenie: Warmia i Mazury zaczęło w dużej mierze kojarzyć się nie z krainą historyczną, ale właśnie z województwem warmińsko-mazurskim (Traba, Sakson 2007, s. 9).

W procesie instytucjonalizacji regionu ważnym elementem jest powstawanie centralnego ośrodka (lub ośrodków) regionalnych. W przypadku Warmii i Mazur rolę regionalnego centrum hegemonicznego od początku powołania do życia województwa zaczął odgrywać największy ośrodek miejski Olsztyn. Ukształtował się w pewnym sensie dominacyjny charakter relacji Olsztyna z mniejszymi miastami regionu. Tu zostały zlokalizowane władze o charakterze regionalnym: marszałek województwa i sejmik, wojewoda, instytucje zarządzające funduszami strukturalnymi na poziomie województwa. W Olsztynie swoje redakcje mają regionalna telewizja i radio oraz największa i najbardziej poczytna regionalna gazeta. To w Olsztynie powstał duży uniwersytet, mający zresztą w nazwie Warmię i Mazury. Olsztyn jako centrum regionalne zaczął pełnić funkcję węzła sieci regionalnych powiązań gospodarczych (dystrybuuje do gmin i powiatów znaczne środki pochodzące z funduszy UE, w pewnym stopniu zarządza rozwojem gospodarczym na poziomie województwa – przyciąga inwestorów, jest siedzibą wielu firm działających w regionie itp.), politycznych (stanowi miejsce kreowania polityki regionalnej – w Olsztynie ma siedzibę sejmik województwa, regionalne oddziały mają tu partie polityczne, media regionalne działające w Olsztynie są przestrzenią regionalnego dyskursu politycznego itp.) i kulturowych (w Olsztynie na uniwersytecie kształcą się regionalne elity, mają siedzibę największe organizacje regionalistyczne, tu głównie działają regionalni pisarze i twórcy). Olsztyn jako węzeł sieci regionalnych powiązań ekonomicznych, politycznych i kulturowych współtworzy więzi regionalne, przyczyniając się tym samym do integracji regionalnej.

Znaczna część mieszkańców, w szczególności starsze i średnie pokolenie, re-integrację obszaru Warmii i Mazur w postaci województwa warmińsko-mazurskiego<sup>2</sup> potraktowała jako swoistą „sprawiedliwość dziejową”, ponowne włączenie do województwa, które już przed 1975 uważała za „swoje” (Sakson 2006, s. 273–274). Jednakże nie wszyscy byli zadowoleni z kształtu reformy administracyjnej, takie niezadowolenie zaś stanowi mechanizm hamujący regionalne procesy integracyjne (Obracht-Prondzyński 2006, s. 166)<sup>3</sup>. Również w przy-

<sup>2</sup> Do roku 1999 część obszarów historycznej Warmii znajdowała się w woj. elbląskim, południowe skrawki Mazur w woj. bydgoskim, powiaty ełcki, gołdapski i olecki (Mazury Wschodnie) zaś stanowiły część woj. suwalskiego.

<sup>3</sup> W Polsce szerokim echem odbiły się zakończone sukcesem akcja obrony województwa opolskiego (Geisler, Wróblewska-Jachna 2005) czy nieudana próba powołania województwa częstochowskiego (Zarycki, Tucholska 2004, s. 77).



padku województwa warmińsko-mazurskiego można mówić o niezadowoleniu czy też sprzeciwie wobec kształtu terytorialnego regionu. Wejście w skład województwa warmińsko-mazurskiego oprotestowali mieszkańcy miejscowości należących tradycyjnie do Kurpiowszczyzny czy Mazowsza, byli to w szczególności mieszkańcy Dąbrowy w powiecie szczycieńskim oraz Piekielka w powiecie działdowskim. Inny stosunek do „reintegracji” mieli również mieszkańcy Ełku i Elbląga. W przypadku Ełku były to protesty relatywnie słabe, ale w odniesieniu do Elbląga można mówić o silnym, popartym niemalże powszechną zgodą mieszkańców sprzeciwie wobec likwidacji województwa elbląskiego i włączenia go do województwa warmińsko-mazurskiego. Konsultacje społeczne przeprowadzone w październiku 1999 roku pokazały, że aż 95% mieszkańców miasta sprzeciwiało się przyłączeniu do województwa warmińsko-mazurskiego. Można mówić o powstaniu silnego lokalnego ruchu społecznego, dążącego do zmiany administracyjnego podporządkowania miasta Olsztynowi, co z pewnością przyczynia się do „[...] umocnienia świadomości lokalnej, ale z drugiej strony wpływać będzie dysfunkcjonalnie na założenia i realizację procesu integracji województwa warmińsko-mazurskiego” (Sakson 2003, s. 96). Te tendencje są często artykułowane przez lokalnych polityków, przykładem może być wysuwana w roku 2005 przez elblążanina, posła Prawa i Sprawiedliwości Leonarda Krasulskiego idea powołania do życia województwa elbląskiego („Dziennik Elbląski”, 11 sierpnia 2005 r., s. 5). Jeden z działaczy samorządowych z Elbląga w rozmowie z autorem uznał, że byłoby to odwrócenie „[...] złego dla miasta i Żuław losu”. Znamienne na brak poczucia wspólnoty regionalnej wskazuje fakt, że wydawana w Elblągu „Gazeta Olsztyńska” nosi nazwę „Dziennika Elbląskiego”, TVP3 Olsztyn zaś na terenie Powiśla nie nadaje sygnału, mieszkańcy ziemi elbląskiej odbierają gdański kanał publicznej telewizji regionalnej.

Zadekretowanie w ustawie, iż mieszkańcy jakiegoś terytorium są „wspólnotą samorządową”, „[...] nie zawsze i nie od razu powoduje, że grupa mieszkająca na tym terenie tak siebie postrzega, a co więcej, chce i potrafi realizować przyznane jej uprawnienia i spełniać też wynikające z tego faktu obowiązki. [...] Na pewno jednak stwarza ku temu okazję” (Śliwa 2002, s. 217). Jeden z ekspertów samorządowych z Olsztyna stwierdził w 2003 roku, że stworzenie województwa było aktem administracyjno-politycznym „[...] natomiast społeczności lokalne Elbląga, Ełku, Gołdapi, Olecka czy Olsztyna lub Mrągowa żyją swoim życiem. Mieszkaniec Ełku nie ma więzi z Elblągiem. Podobnie mieszkańcy Olsztyna nie czują więzi z mieszkańcami Elbląga czy Ełku, gdzie występuje wśród części mieszkańców niezadowolenie z przynależności do nowego województwa” (cyt. za: Sakson 2003, s. 53). W przeprowadzonych zaraz po reformie samorządowej badaniach Sakson zauważył, że niemalże żaden z respondentów nie zwrócił uwagi na to, iż powstanie województwa może się przyczynić do rozwoju regionalnej świadomości (Sakson 2006, s. 276). Wyniki badań przeprowadzonych na terenie Warmii i Mazur jesienią 2006 roku pokazały, że po siedmiu latach istnienia województwa aż 29,3% badanych zgodziło się z twierdzeniem, iż istnienie województwa warmińsko-mazurskiego wpływa na wzrost świadomości

mości regionalnej jego mieszkańców (*Raport...* 2006, s. 21). Zasadne zatem jest twierdzenie, że istnienie województwa przyczynia się do intensyfikacji procesu kształtowania się regionu, między innymi dzięki prowadzonej przez nie polityce, z zastosowaniem odpowiednich dokumentów i wdrażanych strategii rozwoju województwa, o czym poniżej.

### **Polityka rozwoju Warmii i Mazur i jej wpływ na instytucjonalizację regionu**

Strategia rozwoju województwa miała być najważniejszym dokumentem planistycznym nowych województw. Stać się miała w istocie „[...] podstawowym instrumentem sygnalizującym i odzwierciedlającym kształtowanie się nowej tożsamości przestrzennej w granicach wytyczonych reformą” (Bukowski 2006, s. 79–80). Jednym z motorów rozwoju regionalnego miały być zasoby endogenne, między innymi w postaci aktywizowanych zasobów symbolicznych oraz tożsamości lokalnych i regionalnych (Pietrzyk 1999). W neoregionalistycznym dyskursie rozwojowym tożsamość regionalna stanowi ważny element programów rozwojowych wpisywanych w strategię i konsekwentnie realizowanych (Gąsior-Niemiec 2004, s. 14). Większość strategii regionalnych wskazuje wyraźnie, „[...] iż ich autorzy, choć w zróżnicowanym stopniu, eksponują [...] poczynania prowadzące do powstania i utrwalenia nowej tożsamości regionalnej” (Jałowicki, Szczepański, Gorzelak 2007, s. 306). W strategii rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego natomiast wśród celów podstawowych wymienia się: zwiększenie konkurencyjności i atrakcyjności, poprawę poziomu i jakości życia oraz przeciwdziałanie ubóstwu, natomiast zupełnie nie wspomina się o dążeniu do integracji i tożsamości regionalnej. Jedynym zapisem odnoszącym się do poruszanej tu kwestii jest sformułowanie ze strony 24 strategii, mówiące o tym, że ważne jest, by z regionem utożsamiali się „[...] wszyscy mieszkańcy regionu, gdziekolwiek się urodzili, skądkolwiek przybyli, jakiegokolwiek są narodowości” (*Strategia...* 2005, s. 24)<sup>4</sup>.

Sam proces tworzenia strategii dzięki możliwie szerokim konsultacjom społecznym może przyczyniać się do integracji regionalnej, a także generować procesy instytucjonalizacyjne na poziomie regionalnym, zwłaszcza w wymiarze spójności symbolicznej. W tym kontekście istotne znaczenie ma fakt, że strategia winna być opracowywana wspólnie przez wszystkich znaczących aktorów regionalnych przy aktywnym współudziale mieszkańców (Bukowski 2006, s. 107). Jednym słowem, sam proces przygotowywania strategii ma takie samo znaczenie dla tworzenia się regionu jak znajdujące się w niej zapisy i ich późniejsza realizacja. W województwie warmińsko-mazurskim strategia rozwoju województwa stworzona została przez grupę ekspertów przy nikłym współudziale samorzą-

<sup>4</sup> Brak zapisów o tożsamości regionalnej jako ważnym zasobie regionalnym oraz o konieczności stymulowania jej rozwoju w strategiach rozwoju województwa, poza województwem warmińsko-mazurskim, odnotowano także w strategiach kujawsko-pomorskiego i świętokrzyskiego (Zarycki, Tucholska 2004, s. 83).

dów powiatowych i gminnych, organizacji pozarządowych oraz bez udziału regionalnego społeczeństwa, albowiem konsultacje społeczne, które się odbywały, miały fasadowy charakter. Faktem jest, że cały proces tworzenia strategii odbył się poza świadomością mieszkańców, przy ich niewielkim zainteresowaniu czy wręcz obojętności. Również w dyskursie medialnym nie był to temat wiodący. Władze wojewódzkie, nie nadając symbolicznej rangi procesowi tworzenia i samej strategii, nie angażując szerokich kręgów społecznych, pozbawiły się możliwości wykorzystania tego procesu w kreowaniu czy stymulowaniu kształtowania się wizji spójnego regionu w świadomości mieszkańców.

Proces budowania strategii mógł zadowolić urzędników zajmujących się rozwojem regionalnym na szczeblu wojewódzkim, ale nie pozwalał na wykorzystanie dokumentu do pobudzenia i wyzyskania w rozwoju regionalnym tak ważnego zasobu, jakim jest tożsamość regionalna (Gorzela 2001, s. 180). Ta zaś, jak wiadomo, jest jedną z konsekwencji istnienia silnego wymiaru symbolicznego regionu. Co więcej, świadczyć to może o niedostatecznym dostrzeganiu konieczności stymulowania regionalnej sfery symbolicznej i tożsamościowej. Brak w strategii zapisów dotyczących działań stymulujących kształtowanie się tożsamości regionalnej nie oznacza, że władze samorządu województwa nie realizują pewnych działań mających taki cel. Organizowane są seminaria, cykliczne imprezy, wspierana jest działalność wydawnicza. Jednakże brak w ich realizacji celowego, spójnego i przemyślanego planu długofalowego, cechująca je akcyjność i chaotyczność nie przyczynia się do stymulowania tych procesów w sposób pożądany. Powoduje to brak jasnego programu budowy spójności symbolicznej regionu, opartej na wizji przyszłości, której jedną z emanacji jest tożsamość prospektywna<sup>5</sup>. Brak zapisanych działań w dokumencie planistycznym, będącym w pewnym stopniu wizją przyszłości regionu, w znacznej mierze może utrudnić powstawanie regionalnej tożsamości prospektywnej. Jednakże istnienie i funkcjonowanie województwa stymuluje powstawanie tożsamości regionalnej w jej wymiarze nie tylko prospektywnym, lecz także funkcjonalnym. Zgromadzony przez mieszkańców regionalny zasób symboliczny kształtuje regionalną tożsamość, ta zaś wiąże się z uświadomieniem sobie przez mieszkańców realności istnienia regionu. Pojawienie się tożsamości regionalnej w świadomości mieszkańców to ważny wskaźnik istnienia regionu.

Jednym z typów tożsamości regionalnej jest funkcjonalna tożsamość regionalna, ma ona za podstawę uświadamianą sobie przez mieszkańców regionu wspólnotę interesów i celów na poziomie regionalnym (Sadowski 2005). Te przesłanki kształtowania się tożsamości regionalnej o charakterze funkcjonalnym powstającej w ramach województwa, której podstawę stanowią wspólne interesy ekonomiczne, nie są czynnikami o charakterze podstawowym, jednakże coraz bardziej zyskują na znaczeniu (Sadowski 2006, s. 141). Jednym z mechanizmów kreowania tego typu tożsamości regionalnej jest więc polityka rozwoju regionalnego, jej

---

<sup>5</sup> Regionalna tożsamość prospektywna jest typem świadomości regionalnej opartej na wspólnej wizji przyszłości regionu.

mechanizmy programowe i finansowe (Jałowiecki, Szczepański, Gorzelak 2007, s. 247). Regiony stają się w światowej gospodarce przestrzeniami o charakterze strategicznym. Ponadto w pewnym sensie mają stać się „[...] sukcesorami państw narodowych w niwelowaniu nierówności społeczno-ekonomicznych, eliminowaniu problemów społecznych, likwidowaniu obszarów biedy i budowaniu więzi społecznych. Innymi słowy, regiony miały się stać we współczesnej Europie zarówno «lokomotywami rozwoju», jak i «wspólnotami losu» oraz «wspólnotami tradycji»” (Gašior-Niemiec 2006, s. 393). To w efekcie będzie stanowić silny stimulator kształtowania się regionów, nawet pomimo pewnego osłabienia ich roli na rzecz państw narodowych, jakie nastąpiło w wyniku kryzysu ekonomicznego z końca pierwszej dekady XXI wieku.

W przypadku Polski regiony dopiero po 1999 roku, po wprowadzeniu w życie reformy administracyjnej kraju, mogły się włączyć w wyżej opisany nurt, albowiem wówczas uzyskały pewien stopień samodzielności w wymiarze możliwości kreowania rozwoju ekonomicznego. Po roku 2004 zdobyły dodatkowo w tym wymiarze instrumenty finansowe w postaci funduszy strukturalnych UE, rozdysponowywanych częściowo na poziomie regionalnym. W perspektywie finansowej UE na lata 2007–2013 województwa otrzymały kolejny instrument w postaci konstruowanych i realizowanych na poziomie regionalnym Regionalnych Programów Operacyjnych. Na finansowe zasoby województw składają się środki z ich budżetów (pochodzące z opłat za wydawanie pozwoleń i opłat środowiskowych, części podatków), środki z kontraktu wojewódzkiego oraz środki z funduszy UE<sup>6</sup>.

Jednakże pomimo rosnącego finansowego upodmiotowienia województw nie można mówić o samodzielności regionów w wymiarze ich rozwoju gospodarczego ze względu na relatywnie niewielkie budżety, jakimi dysponują (Jałowiecki, Szczepański, Gorzelak 2007, s. 247). W przypadku Polski działalność ekonomiczna z perspektywy wojewódzkiej skupia się głównie na wykorzystywaniu regionalnych zasobów ekonomicznych, infrastrukturalnych oraz w coraz większym stopniu kapitału ludzkiego i społecznego w celu uzyskania efektu ekonomicznego. W przypadku działalności przedsiębiorstw regionalnych, poza wykorzystaniem zasobów i systemem podatkowym, gospodarka nie jest dostatecznie zintegrowana na poziomie regionalnym. Elementy integracji można odnotować w poszczególnych dziedzinach działalności, „[...] które jeszcze nie przekładają się na zintegrowany system ekonomiczny województw” (Sadowski 2005, s. 151). Biorąc to pod uwagę, można stwierdzić, iż polskie województwa nie są jeszcze

---

<sup>6</sup> Jak wspomniano, względna samodzielność finansowa województw zwiększała się w latach 1999, 2004 i 2007. Warmińsko-mazurskie w roku 2008 dysponowało niemałą kwotą, która pochodziła z budżetu województwa, środków kontraktu wojewódzkiego, środków Regionalnego Programu Operacyjnego „Warmia i Mazury” – 1,036 miliarda euro; na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich przeznaczono 250 mln zł, na Regionalny Komponent Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 312 mln zł, środki zarezerwowane dla Warmii i Mazur z Programu Operacyjnego Polski Wschodniej to 447 mln zł.

regionami ekonomicznymi, jednakże wiele czynników wskazuje, iż takowymi w przyszłości stać się mogą.

Dystrybucja środków z wymienionych wcześniej instrumentów finansowych może zaowocować większą integracją regionalną, jej motorem zaś staje się właśnie samorządowe województwo. Sam proces konstruowania szczegółowych zapisów programów, negocjowania poszczególnych kwot z rządem w Warszawie i Komisją Europejską stanowił impuls do kształtowania się wizerunku realnego, podmiotowego regionu w świadomości jego mieszkańców. Do najbardziej znanych w regionie, najbardziej nagłośnionych wydarzeń zaliczyć można kilkumiesięczną batalię o odrzucenie niekorzystnego algorytmu wyliczania środków na programy finansowane ze środków UE w perspektywie finansowej 2007–2013, która toczyła się w roku 2006. Elementami batalii były artykuły w prasie regionalnej, programy telewizyjne, liczne konferencje prasowe oraz seminaria poświęcone temu problemowi. Niekorzystny dla Warmii i Mazur algorytm został odrzucony. Drugim ważnym wydarzeniem była niemal półtoraroczna (od końca roku 2005 do połowy roku 2007) walka o wpisanie na listę projektów kluczowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko drogi krajowej nr 16 stanowiącej dla regionu kręgosłup komunikacyjny. Na kampanię mającą na celu wpisanie inwestycji wykreślonej z listy projektów kluczowych przez ówczesną minister rozwoju regionalnego Grażynę Gęsicką składała się akcja medialna, której twarzą był olsztynianin, kierowca rajdowy Krzysztof Hołowczyc, artykuły prasowe, programy radiowe i telewizyjne, koncert rockowy oraz zawiązanie stowarzyszenia „Szesnastka”, które skupia między innymi samorządowców z Warmii i Mazur, przedsiębiorców z regionu oraz przedstawicieli środowisk twórczych i akademickich, z byłym rektorem Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie Ryszardem Góreckim na czele. Kolejny przykład to rozpoczęte przez władze samorządu województwa w roku 2004 starania o utworzenie regionalnego portu lotniczego na powojuskowym lotnisku w Szymanach, leżących nieopodal Szczytna. Tu, podobnie jak wcześniej, kwestia „obrony interesu regionu”, w tym przypadku regionalnego lotniska, trafiała do potocznej świadomości w wyniku doświadczenia zapośredniczonego przez dyskurs medialny.

Na procesy kreacyjne niebagatelny wpływ mają procesy integracji europejskiej, które nie tylko eksponują rolę zróżnicowania regionalnego w obrębie wspólnoty europejskiej, lecz także w znacznym stopniu przyczyniają się do uprzedmiotowienia regionów, w tym również polskich województw (Sadowski 2005, s. 144). Wyposażenie województwa w większą samodzielność, zwiększenie jego podmiotowości, zostało wymuszone w dużej mierze samą integracją Polski ze strukturami UE, w tym wymogami Brukseli dotyczącymi znacznej regionalizacji zarządzania przyznanymi Polsce środkami strukturalnymi. Województwo po integracji z UE miało prowadzić samodzielną politykę rozwoju regionalnego (Giedrońc 2006, s. 365). Przykładem takich działań są tworzone w regionach i negocjowane z Komisją Europejską Regionalne Programy Operacyjne. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego jest to Regionalny Program Operacyjny „Warmia i Mazury”. Program tworzony w latach 2006–2007 w województwie, ne-



gocjowany z rządem w Warszawie, a następnie z Komisją Europejską w Brukseli, stał się kolejnym wydarzeniem ugruntowującym realność istnienia regionu w odbiorze wewnętrznym. Jego akceptację przez Komisję Europejską poprzedziły, inaczej niż w przypadku strategii rozwoju województwa, intensywne konsultacje społeczne, a także konsultacje z podmiotami lokalnymi. Zaangażowanie podmiotów lokalnych i szerszych kręgów społecznych w tworzenie tego dokumentu jest zrozumiałe, albowiem w przeciwieństwie do strategii rozwoju województwa, uważanej za martwy dokument, RPO „Warmia i Mazury” został potraktowany jako zapis możliwości finansowych, z jakich realnie mogą skorzystać mieszkańcy regionu. Dokument z wpisanymi realnymi kwotami, konkretnymi działaniami oraz terminami ich realizacji w dużo większym stopniu oddziałał na świadomość mieszkańców regionu niż abstrakcyjna strategia. Proces konstruowania i negocjowania RPO „Warmia i Mazury”, nagłaśniany w mediach regionalnych, przedstawiano jako samodzielną politykę województwa (co znamienne, pokazywano, jak marszałek województwa negocjuje z Brukselą, w mniejszym stopniu skupiając się na negocjacjach z Warszawą). Po zaakceptowaniu programu zorganizowano akcję informacyjną na jego temat w formie: konferencji, seminariów i szkoleń w każdym z powiatów oraz kampanii medialnej w regionalnych mediach (konferencje prasowe oraz intensywna kampania reklamowa w prasie, radiu i telewizji).

Przedstawione przykłady działań mających w konsekwencji prowadzić do powstania relatywnie silnie zinstytucjonalizowanego regionu czy, mówiąc nieco ostrożniej, sprzyjać tworzeniu odpowiednich po temu warunków, to działania, których inicjatorem i głównym realizatorem były władze województwa (regionu) wspierane przez regionalne elity. Głównym kanałem dystrybuowania informacji o tych wydarzeniach były oczywiście regionalne media, przede wszystkim prasa – „Gazeta Olsztyńska”, „Dziennik Elbląski”, „Kurier Iławski”, „Gazeta Współczesna” (wydawana na terenie Mazur Wschodnich) czy regionalny dodatek do „Gazety Wyborczej”, regionalne rozgłośnie radiowe – publiczne Radio Olsztyn, komercyjne Radio Wa-Ma, regionalne telewizje – publiczna TVP3 Olsztyn oraz komercyjna telewizja prywatna mająca zasięg regionalny TeleTop<sup>7</sup>. To właśnie dzięki istnieniu w mediach opisanych wyżej przedsięwzięć w świadomości mieszkańców Warmii i Mazur tworzy się poczucie pewnej wspólnoty regionalnych interesów, która stanowi fundament funkcjonalnej tożsamości regionalnej, to zaś świadczy o odczuwaniu realności istnienia regionu. Kolejnym mechanizmem wspierającym te procesy jest regionalna polityka.

## **Regionalizacja a polityka regionalna**

Rok 1989 był dla Polski przełomem nie tylko politycznym i gospodarczym, był to także moment, w którym w naszym kraju zaczął odradzać się regionalizm

<sup>7</sup> Dzisiejsze media mają zdolność sakralizacji wydarzeń: to, co pokazuje się w mediach, staje się ważne, to zaś, czego nie ma, niemalże nie istnieje.

(Zarycki 2000, s. 7). Tym sposobem Polska wpisała się w tendencję ogólnoeuropejską, a nawet można by rzec ogólnoswiatową (Zarycki 2002). U podstaw odrodzenia regionalnego leżą rodzące się więzi interesu nie tylko ekonomicznego, lecz także politycznego (Sadowski 2005, s. 150–151). W wyniku procesów regionalizacji region poniekąd przestał być „[...] postrzegany jako po prostu jednostka terytorialno-administracyjna państwa narodowego, zaczął pretendować do roli struktury alternatywnej [...]” (Gąsior-Niemiec 2004, s. 67). Procesy regionalizacji widoczne są w szczególności w Europie, co powodowane jest z jednej strony osłabieniem roli państwa narodowego w wyniku procesów globalizacyjnych, z drugiej zaś integracją europejską, w efekcie których omnipotencja państw zostaje sukcesywnie osłabiana, a podmiotowość regionów wzmacniana (Konarski 2004, s. 31–32). W niektórych przypadkach takie upodmiotowienie polityczne wprzęgane jest w procesy konstruowania regionów, nazywanych przez Janusza Hryniewicza ideologicznymi, co w konsekwencji może prowadzić do powstawania regionalnych separatyzmów (Hryniewicz 2007, s. 111). Takim wzmocnieniem podmiotowości regionów w jej politycznym wymiarze jest ustanowienie samorządowych województw w Polsce w roku 1999 (Gorzelał, Jałowicki 1999, s. 38).

Istotną rolę w tym wymiarze odgrywa decentralizacja zarządzania, przybierająca w tym przypadku postać samorządu województwa, która prowadzi „[...] do upodmiotowienia zamieszkującej go społeczności, a co się z tym wiąże – z reguły również do umocnienia poczucia tożsamości terytorialnej miejscowej ludności. Z pewnością status jednostki administracyjnej wzmacnia też inne czynniki kształtujące taką tożsamość” (Śliwa 2002, s. 217–218). Warto dodać, że wzmacnianie nie tylko tożsamość terytorialną, ale w przypadku polskich województw-regionów kreuje od nowa, na podstawie uświadomionych interesów politycznych, ekonomicznych czy kulturowych, regiony w rozumieniu zaproponowanym wcześniej lub też prowadzi do ich wzmocnienia. W najszerszym znaczeniu władza regionalna jest elementem, który podkreśla poczucie więzi z regionem „[...] jest materialnym i symbolicznym wyrazem zbiorowego panowania tejże zbiorowości w granicach prawa i na własną odpowiedzialność nad wyznaczonym administracyjnie terenem” (Bukowski, Lubaś, Nowak 2006, s. 16). Jednakże władza regionalna to element szerszej struktury, jako taka posiada pewien stopień samodzielności określony prawem (normami), których źródłem nie jest wspólnota regionalna. Dodatkowo działania władz regionalnych wyznacza szerszy kontekst ekonomiczny, społeczny i polityczny (np. związany z globalizacją i wszelkimi jej aspektami), od którego odgrodzić się przecież nie sposób, można się w te procesy aktywnie włączyć, asymilować bądź się im biernie poddać.

Władza regionalna w wyniku reformy administracji terenowej dysponuje sporym zestawem instrumentów, dzięki którym może oddziaływać na regionalną wspólnotę. Są to kompetencje w dziedzinie administrowania regionem, polityki regionalnej, zarządzania środkami finansowymi. Jest ona również głównym kanałem artykulacji regionalnych interesów wobec podmiotów zewnętrznych. W wyniku założeń reformy województwo-region z własnym budżetem i demokratycz-

nie wybranymi władzami stanowi w pewnej mierze podmiot polityki krajowej, ale i międzynarodowej w takim wymiarze, w którym pozwalają na to władze centralne (Giedrońc 2006, s. 365). Na tej płaszczyźnie województwo warmińsko-mazurskie nie odbiega od reszty regionów Polski. Wyróżnia je natomiast tocząca się intensywnie w samorządowych elitach politycznych województwa dyskusja o konieczności zintensyfikowania procesu regionalizacji kraju, czego wyrazem ma być zwiększenie politycznej podmiotowości regionu. Choć nikt, jak w przypadku np. Górnego Śląska, nie mówi wprost o autonomii, z toczącej się dyskusji można wywnioskować, że jej uczestnikom chodzi o dużo większą samodzielność województwa. Miron Sycz, wieloletni przewodniczący Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego (złożył mandat po wyborze do Sejmu RP w 2007 r.), stwierdził w rozmowie na początku roku 2007, że sejmik jest substytutem regionalnego parlamentu, marszałek zaś substytutem premiera regionalnego rządu. Zdaniem Sycza reforma administracji powinna w większej mierze usamodzielnic region, dając sejmikowi uprawnienia regionalnego parlamentu, a marszałka województwa czyniąc rzeczywistym regionalnym premierem. Dyskusja ta przybrała postać przesłanej do MSWiA i podpisanej przez większość radnych sejmiku województwa (wyjątek stanowiło tu czterech radnych wybranych z list Prawa i Sprawiedliwości) propozycji zwiększenia kompetencji i samodzielności województw kosztem rządu i jego reprezentowanej w regionach przez wojewodę administracji. Julian Osiecki, przewodniczący sejmiku, powiedział, że większość radnych chce, by „[...] Sejmik Województwa stał się Sejmem Województwa lub Parlamentem Regionalnym” („Gazeta Olsztyńska”, 28 maja 2008, s. 3).

Początek transformacji ustrojowej ujawnił, jak bardzo pod względem politycznym podzielona regionalnie jest Rzeczpospolita. Mapy wyborcze ukazujące poparcie dla różnych partii politycznych, frekwencja, udział w referendum i ich wyniki „[...] ukazały zaskakującą różnorodność polskiej przestrzeni społecznej, związaną w znacznym stopniu z tradycjami historycznymi poszczególnych regionów, okresem zaborów itp. [...] 45 lat unifikującej polityki PRL nie zdołało zatrzeć regionalnych tradycji i tożsamości, doprowadziło jedynie do ich wyciszenia, usunięcia ze sfery publicznej, do której błyskawicznie wróciły w momencie liberalizacji życia społeczno-politycznego” (Zarycki 2000, s. 7). W kontekście tego zróżnicowania Warmia i Mazury nie stanowią regionu zupełnie od innych odmiennego, można stwierdzić, że w każdym wyborach, czy to parlamentarnych, prezydenckich, czy samorządowych, rozkład sympatii politycznych jest podobny jak w pozostałych regionach wchodzących w skład Ziemi Zachodnich i Północnych Polski, różny zaś od tzw. starych regionów (Zarycki 2008).

Mobilizacja ruchów politycznych, zdefiniowanych regionalnie w Polsce, była krótkotrwała, w zasadzie ograniczała się do działań zmierzających do obrony likwidowanych województw „[...] gdzie perspektywa utraty statusu województwa była odbierana przez mieszkańców, a przede wszystkim przez elity polityczno-administracyjne, wytworzone przez dotychczasowy system podziału terytorialnego, jako bardzo poważne zagrożenie” (Zarycki, Tucholska 2004, s. 80). W regionach brak jest regionalnych organizmów politycznych, z wyjątkiem woje-

wództwa opolskiego, gdzie w sejmiku zasiada ugrupowanie opolskich Niemców o nazwie „Mniejszość Niemiecka”, współtworząc koalicję rządzącą województwem. W województwie pomorskim co jakiś czas można usłyszeć ze strony działaczy Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego głosy o starcie w wyborach do sejmiku pod własnym szyldem, jednakże jak dotąd działacze Zrzeszenia dostawali się do pomorskiego sejmiku głównie z list Platformy Obywatelskiej. W każdych kolejnych wyborach samorządowych do sejmiku górnośląskiego próbują dostać się działacze Ruchu Autonomii Śląska, również bez powodzenia. Podobnie na Warmii i Mazurach brak jest zorganizowanej, regionalnej siły politycznej, zdolnej do wygenerowania np. partii regionalnej. Spowodowane to jest nie tyle brakiem uświadamianych politycznych interesów regionalnych, ile konstrukcją polskiego systemu politycznego, opartego głównie na krajowych partiach politycznych, centralnie kierowanych i finansowanych, co uniemożliwia tworzenie się partii regionalnych, zdolnych do wprowadzenia swoich przedstawicieli do sejmików wojewódzkich (Sadowski 2005, s. 151).

Jak widać, w przypadku Warmii i Mazur w wymiarze politycznym tworzenie się regionu jest mocno utrudnione. Jednakże należy stwierdzić, że istnienie władz wojewódzkich-regionalnych, posiadających finansowe i prawne instrumenty wpływania na życie mieszkańców regionu, dysponujących możliwością kreowania polityki medialnej z wykorzystaniem regionalnych mediów (które czynią te władze jednym z głównych aktorów regionalnego dyskursu publicznego), wyłanianych w powszechnych demokratycznych wyborach, raczej sprzyja procesom powstawania regionu, niż je utrudnia.

## Podsumowanie

Niniejszy tekst miał ukazać problematykę kształtowania się regionu jako efekt wprowadzenia w życie reformy administracji terenowej kraju z roku 1999 oraz integracji Polski ze strukturami UE. Jako że opis wszystkich polskich regionów i wszystkich aspektów procesu powstawania regionu przekracza zarówno możliwości autora, jak i zalecenia co do objętości artykułu, należało skupić się na wycinku tej niezwykle złożonej przecież problematyki. Po pierwsze, warto uzasadnić wybór jednego z regionów, mianowicie Warmii i Mazur. Młodość regionu, powstał on bowiem po roku 1945, zastępując niemieckie Prusy Wschodnie, sprawia, że stał się on ciekawym laboratorium, w którym można badać zachodzące szybciej i wyraźniej niż gdzie indziej procesy tworzenia się regionu. Perspektywa zaangażowanego badacza (autor mieszka bowiem w stolicy regionu – Olsztynie – od dobrych kilku lat) pozwala na spoglądanie na interesujące procesy i analizowanie ich od wewnątrz, co w wielu przypadkach bywa niezwykle efektywne. Po drugie, skupiono się na jednym z aspektów tego procesu, a dokładniej rzecz ujmując, na wymiarze administracyjnym, ekonomicznym i politycznym. W szczególności celem było zbadanie, w jaki sposób działania związane z tymi wymiarami podejmowane przez elity i władze regionalne wpływają na kształtowanie się regionu w sensie socjologicznym. Reforma administracji terenowej z roku 1999, ustanawiająca

samorządowe województwa, w przypadku Warmii i Mazur skutkowałą zintensyfikowaniem procesów instytucjonalizacji regionu leniwie toczących się przed reformą. Wyłaniane w demokratycznych wyborach regionalne władze, toczące boje o interesy ekonomiczne regionu, współkształtując wraz z regionalnymi mediami przestrzeń regionalnego dyskursu, tworzą i utrwalają w świadomości mieszkańców regionu przeświadczenie o realności jego istnienia. Warmia i Mazury dziś to intensywnie instytucjonalizujący się region. Z całą mocą można stwierdzić, że realnie istnieje zbiorowość regionalna z wykształcającą się tożsamością regionalną, poczuciem specyfiki i odrębności regionalnych interesów. Zbiorowość ta, objęta administracyjnymi ramami i praktykami władz, skonsolidowana poczuciem wspólnoty i tożsamości, świadczy o powstającym regionie Warmii i Mazur, w dużej mierze stanowiąc efekt działań i praktyk opisanych powyżej.

## Literatura

- Adshead M., 2002, *Developing European Regions*, Burlington: Ashgate Publishing Ltd.
- Boksański Z., 2006, *Tożsamości zbiorowe*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bourdieu P., 1991, *Language and Symbolic Power*, Cambridge: Polity.
- Buczek K., 1964, „O regionach historycznych”, *Małopolskie Studia Historyczne*, z. 3–4.
- Bukowski A., 2006, „Władza, terytorium, tożsamość. Społeczne konstruowanie regionu”, w: A. Bukowski, M. Lubaś, J. Nowak (red.), *Zarządzanie przestrzenią. Globalizacja, etniczność, władza*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Bukowski A., Lubaś M., Nowak J. (red.), 2006, *Zarządzanie przestrzenią. Globalizacja, etniczność, władza*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Dziewoński K., 1967, „Teoria regionu ekonomicznego”, *Przegląd Geograficzny*, nr 39.
- „Gazeta Olsztyńska”, 28 maja 2008 r., s. 3.
- Gąsior-Niemiec A., 2004, „Pole, habitus i *imago regionis*: propozycja alternatywnego podejścia do analizy regionu”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4.
- Gąsior-Niemiec A., 2006, „Galicja na Podkarpaciu, czyli o lokalnej niefortunności tradycji”, w: J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Różnorodność miejsc i czasu*, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Geisler R., Wróblewska-Jachna J., 2005, „Śląski regionalizm. Oblicza współczesnego romantyzmu politycznego”, *Przegląd Zachodni* 2005, nr 3.
- Giedrojc M., 2006, „Tożsamość regionalna mieszkańców Pomorza Zachodniego”, w: A. Sakson (red.), *Ziemie Odzyskane – Ziemie Zachodnie i Północne 1945–2005: 60 lat w granicach w granicach państwa polskiego*, Poznań: Instytut Zachodni.
- Gorzela G., 2001, „Przyszłość polskich regionów”, w: M. Szczepański (red.), *Jaki region? Jaka Polska? Jaka Europa? Studia i szkice socjologiczne*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Gorzela G., Jałowicki B., 1999, „Reforma terytorialnej organizacji kraju”, w: L. Kolarska-Bobińska (red.), *Druga fala polskich reform*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Hackmann J., 2000, „Warmia i Mazury jako koncepcja historyczna”, *Masovia*, t. 3.
- Hobsbawm E., 2008, „Wprowadzenie. Wynajdywanie tradycji”, w: E. Hobsbawm, T. Ranger (red.), *Tradycja wynaleziona*, przeł. M. Godyń, F. Godyń, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.



- Hryniewicz J., 2007, „Historyczne przesłanki różnic regionalnych. Regiony ekonomiczne i ideologiczne”, w: G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S., Gorzelak G., 2007, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Tychy: Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych.
- Konarski W., 2004, „Autonomia czy secesja? Ruchy regionalistyczne jako forma nacjonalizmu we współczesnej Europie i ich możliwy wpływ na ideę zjednoczonej Europy”, w: W. Łukowski (red.), *Tożsamość regionów w Polsce w przestrzeni europejskiej*, Katowice: Ruch Autonomii Śląska.
- Konecki K., 2000, *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kurczewska J., 2006, „Lokalne społeczeństwo obywatelskie (dwie możliwości interpretacyjne)”, w: B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.), *Spoleczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej „Academica”.
- Kwaśniewski K., 1987, *Integracja społeczności regionalnej*, Opole: Instytut Śląski.
- Łukowski W., 2001, „Dylematy społeczności pochodzenia ukraińskiego na Mazurach na przełomie wieków”, *Masovia*, t. 4.
- Misiak W., 2005, „Tożsamość a przyszłość państw narodowych”, w: E. Budakowska (red.), *Tożsamość bez granic. Współczesne wyzwania*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Obracht-Prondzyński C., 2006, „Kaszubi ziem «dawnych» i «nowych» – bilans z perspektywy sześćdziesięciolecia”, w: A. Sakson (red.), *Ziemie Odzyskane – Ziemie Zachodnie i Północne 1945–2005: 60 lat w granicach państwa polskiego*, Poznań: Instytut Zachodni.
- Paasi A., 1990, „Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life”, *Environment and Planning A*, t. 23.
- Pietrzyk I., 1999, *Polityka regionalna UE w praktyce krajów członkowskich*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Posern-Zieliński A., 2005, „Tożsamość a terytorium. Perspektywa antropologiczna”, *Przegląd Zachodni*, nr 3.
- Raport z badań zleconych przez Zarząd Regionu Warmińsko-Mazurskiego Platformy Obywatelskiej Rzeczypospolitej Polskiej, *Sytuacja społeczna na Warmii i Mazurach przed wyborami samorządowymi*, listopad 2006.
- Romański R., 2002, *Gospodarka przestrzenna*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sadowski A., 2005, „Od Polski lokalnej do regionalnej”, w: W. Wesołowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Sadowski A., 2006, „Wielokulturowe społeczeństwa regionalne (jako pożądaný kierunek przeobrażeń społeczności lokalnych i regionalnych w Polsce)”, w: B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.), *Spoleczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej „Academica”.

- Sakson A., 2003, „Nowy podział administracyjny a przemiany świadomości regionalnej na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego”, w: A. Potoczek, J. Stępień (red.), *Spoleczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, Poznań: Akademia Rolnicza.
- Sakson A., 2006a, „Odzyskiwanie Ziemi odzyskanych – przemiany tożsamości lokalnej i regionalnej mieszkańców Ziemi Zachodnich i Północnych a rewindykacyjne postulaty niemieckich środowisk ziomkowskich”, w: idem (red.), *Ziemia Odzyskana – Ziemia Zachodnie i Północne 1945–2005: 60 lat w granicach państwa polskiego*, Poznań: Instytut Zachodni.
- Sakson A., 2006b, „Tożsamość lokalna i regionalna”, *Przegląd Zachodni*, nr 1.
- Samsonowicz A., 1998, *Analiza regionu*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Starosta P., 1998, „Tożsamość regionalna w perspektywie socjologicznej”, w: A. Matczak (red.), *Badania nad tożsamością regionalną. Stan i potrzeby*, Łódź–Ciechanów: Rada Krajowa Regionalnych Towarzystw Kultury.
- Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2020*, załącznik do Uchwały nr XXXIV/474/05 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31 sierpnia 2005 r.
- Śliwa P., 2002, „Tożsamości terytorialne w integrującej się Europie”, w: K. Bondyra, S. Lisiecki (red.), *Odmiany polskich tożsamości*, Poznań: Wydawnictwo Fundacji Humaniora.
- Tomaszewski K., 2007, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków–Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Traba R., Sakson A., 2007, „Purda Wielka/Gross Purden. Uniwersalny charakter i specyfika opowieści o pograniczu polsko-niemieckim”, w: R. Traba, A. Sakson (red.), *Przeszłość zapamiętana. Narracje z pogranicza*, Olsztyn: Borussia.
- Waldziński D., 2005, *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych*, Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.
- Zarycki T., 2000, „O niektórych dylematach współczesnych badań nad przestrzenią społeczną”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4.
- Zarycki T., 2002, *Region jako kontekst zachowań politycznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Zarycki T., 2008, „Kulturowo-polityczne uwarunkowania modernizacji Polski wschodniej i zachodniej”, w: G. Gorzelak, A. Tucholska (red.), *Historyczno-kulturowe uwarunkowania rozwoju: Polska i Ukraina*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Zarycki T., Tucholska A., 2004, „Region, którego miało nie być. Paradoxy tożsamości województwa świętokrzyskiego w kontekście krajowym i europejskim”, w: W. Łukowski (red.), *Tożsamość regionów w Polsce w przestrzeni europejskiej*, Katowice: Ruch Autonomii Śląska – The Greens/European Alliance in the European Parliament.

## CREATING A REGION IN WARMIA AND MASURIA

The aim of this article is to show how regions are created in Poland. The author focused on Warmia and Masuria, which started to become an established region as a result of an administration reform in 1999. An image of a region as an existing phenomenon is planted in its inhabitants' minds by regional authorities, who make use of their strategic plans, financial instruments, and regional discourse.