Łukasz Zaborowski

Do debaty publicznej wraca sprawa podziału administracyjnego państwa. Wrócić musiała, zważywszy, że już na etapie reformy w roku 1999 zaprzeczono przyjętym wówczas założeniom. Dziś zatem nie sposób przeczyć, że obecny ustrój terytorialny wymaga korekty. I oto pojawia się koncepcja powrotu do układu 49 województw. Czy to dobry pomysł? Odpowiadają dr Łukasz Zaborowski i Paweł Soloch. Zapytajmy wpierw o cel, a potem, czy proponowany środek jest właściwy.

Cel – zwiększenie policentryczności kraju – niewątpliwie jest słuszny. Problemem polskiej przestrzeni jest nadmierne skupienie życia społeczno-gospodarczego w nielicznych ośrodkach. Widać przepaść pomiędzy Warszawa, a resztą kraju. Dalej wyróżnia się kilka największych metropolii. Kolejna dysproporcja występuje między miastami wojewódzkimi a tak zwaną prowincją. Tymczasem wydaje się, iż kraj liczący prawie 40 milionów mieszkańców stać na więcej biegunów wzrostu.

W jaki sposób to osiągnąć? Czy konieczna jest zmiana podziału terytorialnego? Teoretycznie – nie. Dobrze prowadzona polityka regionalna powinna uwzględniać fakt, iż miasta wojewódzkie mają przewagę nad innymi, i zapewnić odpowiednie mechanizmy wyrównywania szans. To zresztą buńczucznie zapowiadano przy ostatniej reformie. Nic z tego nie wyszło: wciąż brak preferencji dla ośrodków pozbawionych funkcji administracyjnej. Jest jeszcze gorzej: w krajowych dokumentach planistycznych status administracyjny ośrodka jest podstawą dodatkowego wyróżnienia go w hierarchii osadniczej. Okazuje się, iż rozwiązanie tego problemu bez zmiany ustroju terytorialnego jest w praktyce mało prawdopodobne.

[mc4wp_form id=”84″]

Jaka zatem korekta? Zwróćmy uwagę, iż cały czas mówimy nie o granicach województw, a jedynie o liczbie miast wojewódzkich. Granice są wprawdzie ważne z innych przyczyn, ale nie mają zasadniczego znaczenia dla policentryczności, o którą nam tutaj chodzi. Dla jej zwiększenia wystarczającym rozwiązaniem jest rozszerzenie modelu województw dwubiegunowych. Doświadczenia są pozytywne. Przykładem może być polityka przestrzenna województwa kujawsko-pomorskiego: bardziej docenione są tam nie tylko Bydgoszcz i Toruń, ale także inne miasta. Konieczność zachowania równowagi pomiędzy dwoma stolicami jest korzystna dla całego regionu. Upowszechnienie tego modelu może być wręcz skuteczniejsze niż zwiększanie liczby województw monocentrycznych.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Drugi postulat to dążenie do większej równowagi pomiędzy województwami. Jeśli zakładamy, iż mają one pełnić te same zadania, to obecne różnice wielkościowe – sięgające 1:5 – nie są uzasadnione. Zatem – albo zmniejszenie największych, albo zniesienie najmniejszych województw. Jeżeli zaś nie podważamy zasadności istnienia opolskiego i świętokrzyskiego, to racjonalne będzie zmniejszenie mazowieckiego. Ale to nadal nie musi oznaczać tworzenia nowych jednostek. Zamiast tego można powiększyć województwa sąsiednie, w szczególności te niewielkie ludnościowo.

A dodatkowe województwa? Ich utworzenie może być celowe w obszarach, gdzie sąsiadują ze sobą największe ludnościowo jednostki. Prócz mazowieckiego są to: śląskie, łódzkie, małopolskie i wielkopolskie. Warunek: by nowe województwa były porównywalne wielkościowo z obecnymi. W tym świetle słuszne byłoby powołanie nie więcej niż kilku nowych jednostek. I tak otrzymujemy układ 21-23 województw. Średnia wielkość: 1,75 miliona mieszkańców.

A wariant 49 jednostek? Edward Gierek nie ukrywał, iż celem reformy w roku 1975 było zniszczenie tradycyjnych więzi regionalnych. Województwa ani nie były spójne pod względem historyczno-kulturowym, ani nie nawiązywały do sieci osadniczej. Cała struktura była niezrównoważona wielkościowo. Miastami wojewódzkimi zostały niewielkie ośrodki. Owszem, rozwinęły się, ale tylko na poziomie – jak to dziś nazywamy – subregionalnym. Ich sieć była tak gęsta, że nie starczyło dla wszystkich przestrzeni. Samodzielny region musi przekraczać pewien próg ludnościowy, by uzasadnione było budowanie infrastruktury społecznej wyższego rzędu. Dlatego po roku 1975 wiele instytucji publicznych i tak działało w układzie dawnych 17 województw.

Podsumowując, ewolucja, nie rewolucja. Oceńmy trzeźwo obecny układ: jakie ma wady, a jakie zalety, przede wszystkim zaś -co jest w nim niekonsekwentne. Ustalmy racjonalne oczekiwania, a następnie obiektywne zasady korekty. I spróbujmy przywrócić równowagę – w podziale terytorialnym i w możliwościach rozwoju regionów.

Paweł Soloch

Pojawienie się tematu przywrócenia dawnej liczby 49 województw to, jak zauważa Łukasz Zaborowski, powrót sprawy podziału administracyjnego państwa.

Ta propozycja, ogłoszona niedawno przez szefa SLD, nie została dostatecznie

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

rozwinięta, co budzi podejrzenia, iż w istocie ma charakter koniunkturalny, podyktowany doraźnym działaniem na rzecz poszerzenia elektoratu partii.

Jednak zarówno problem niedoskonałości podziału administracyjnego, jak i związana z tym słaba organizacja całego aparatu administracji publicznej (państwowej i samorządowej) są już problemami rzeczywistymi.

Temat z całą pewnością wymaga bardziej szczegółowej dyskusji, ale odnosząc się do tekstu Łukasza Zaborowskiego warto poczynić kilka uwag. Koncepcja 49 województw wprowadzona została przez Edwarda Gierka wzorującego się na podziale administracyjnym Francji (departamenty). Jej głównym celem było, jak to przypomniał Jerzy Stępień, osłabienie władzy terenowych działaczy partyjnych i wzmocnienie władzy centrum. Nie sadzę, żeby samo tylko przywoływanie nazwiska Gierka i wskazywanie, że realizacja pomysłu oznacza wzmocnienie możliwości działania centrum są wystarczającymi argumentami do dezawuowania projektu.

Przede wszystkim dzisiaj powrót do koncepcji 49 województw nie musi wcale oznaczać zarzucenia polityki rozwoju regionalnego i idei istnienia regionów – dużych województw. W gruncie rzeczy, chodzić może o model: gmina, małe województwo i duży region.

Przy realizacji takiego modelu pytanie o koncepcję 49 województw jest pytaniem o sens istnienia powiatów w dotychczasowym kształcie. Wiedzą o tym najlepiej działacze samorządowi, zwłaszcza powiatowi, czyli potencjalnie najbardziej zagrożeni. Stąd ich krytyczne wypowiedzi, takie jak na łamach Rzeczpospolitej starosty łowickiego, który stwierdził, że na wszelkie zmiany jest już za późno, bo „struktury samorządu terytorialnego utrwaliły się. I zresztą generalnie sprawdzają się....”.

Nie jest to do końca prawdą, bo można spotkać się z opiniami podważającymi sensowność ponoszenia kosztów w utrzymywaniu wielu powiatów, ze względu na:

- Różnice, jakie wynikają zarówno z liczby mieszkańców w poszczególnych powiatach (są takie, które mają po 25 tysięcy mieszkańców jak takie, które liczą sobie kilkaset tysięcy)
- Ich położenie względem metropolii, czyli dużego miasta – przykładem są tutaj powiaty leżące w bezpośredniej bliskości Warszawy; utrzymywanie sztucznych odrębności w dziedzinie usług świadczonych mieszkańcom, z towarzyszącą im odrębną administracją, mnoży tylko koszty.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Niewątpliwie, przyjęcie koncepcji małych województw byłoby rozwiązaniem korzystniejszym z punktu widzenia organizacji organów administracji państwowej. Chodzi tu zwłaszcza o zastąpienie ponad 300 powiatowych komend policji i straży pożarnej liczbą ok. 50 komend wojewódzkich. Podkreślić przy tym trzeba, że chodzi tu o ograniczenie tylko struktur biurokratycznych obu służb, a nie o ograniczenie liczby jednostek strażackich czy posterunków policji. W wypadku policji liczba posterunków, wręcz powinna ulec odbudowie (powiększeniu), w związku z fatalnymi w skutkach decyzjami o ich likwidacji przeprowadzonymi przez rząd PO.

Natomiast sześciokrotnie – siedmiokrotnie mniejsza liczba komend oznacza nie tylko ograniczenie kosztów stricte biurokratycznych, ale też pozwala na bardziej efektywne wykorzystywanie struktur. Komendy te obejmowałyby obszar większy od przeciętnego powiatu, a zarazem mniejszy od dużego województwa, co jest korzystnym rozwiązaniem z punktu widzenia koordynacji działań związanych z bezpieczeństwem i ochroną ludności.

Po cichu wielu zarówno policjantów jak i strażaków przyznaje, że dla koordynacji działań rożnych służb, tworzenia planów działania, siatek bezpieczeństwa, dysponowania środkami etc., obszar powiatu często jest za mały a z kolei województwa za duży.

O tym jak dalece struktura powiatowa jest nieefektywna, jeśli chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom, świadczy fiasko próby budowy w oparciu o powiaty systemu powiadamiania ratunkowego (system telefonu 112).

Dodatkową korzyścią byłoby podporządkowanie 49 komendantów wojewódzkich (w miejsce obecnych ponad 300) bezpośrednio wojewodzie, jako przedstawicielowi administracji państwowej w terenie. Obecne w powiecie organy administracji państwowej, jakimi są powiatowy komendant policji i powiatowy komendant państwowej straży pożarnej podlegają organowi władzy samorządowej, jakim jest starosta powiatowy. Utrudnia to koordynację zwłaszcza w zakresie współpracy różnych służb, ponieważ w praktyce, dla komendanta powiatowego często ważniejszym punktem odniesienia niż władza samorządowa pozostaje zwierzchni organ administracji państwowej: komendant wojewódzki i wojewoda.

Utworzenie małych 49-50 województw nie oznaczałoby likwidacji województw dużych. Tyle tylko, że ich zadania odnosiłyby się przede wszystkim do realizacji celów związanych z rozwojem regionalnym, przy jednoczesnym ograniczeniu kwestii związanych z bezpieczeństwem i ochroną ludności, które w przeważającej mierze

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

byłyby realizowane na poziomie właśnie owych małych 49 województw.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].