Niniejszy komentarz jest autorską odpowiedzią na liczne reakcje wobec opracowania „Korekta układu województw”, które ukazało się przed kilkoma tygodniami. Komentarz składa się z dwóch części. Pierwsza dotyczy samej treści opracowania i jest wyjaśnieniem pewnych wątpliwości albo i nieporozumień, które wywołało ono u Czytelników. Druga część wybiega poza treść opracowania, odpowiadając na pytanie o sprawę ewentualnej reformy, a nawet zniesienia szczebla powiatów.

Waga sprawy

Na początek pewne spostrzeżenie. Mimo że zagadnienie ustroju terytorialnego nie było istotnym składnikiem programu żadnej z głównych sił politycznych, przebiło się ono do obiegu medialnego w okresie zajadłej kampanii wyborczej. Duża liczba artykułów i liczne emocjonalne komentarze nie powinny być jednak przypisywane talentowi czy trafności tez autora wspomnianego opracowania. Świadczą one raczej o wadze, jaką przykładamy do samej sprawy podziału terytorialnego.

Dlaczego zatem ten temat tak rzadko wypływa w ogólnopolskiej debacie? Otóż dlatego, że życie społeczne, elity polityczne, redakcje mediów – skupione są w nielicznych ośrodkach władzy: w Warszawie, w kilku metropoliach oraz w miastach wojewódzkich. A te, (w miarę) zadowolone z obecnego stanu rzeczy, wolą nie wywoływać wilka z lasu. Dlatego też głosy płynące z innych ośrodków nie przebijają się do głównego obiegu. Co więcej, przemożne zależności polityczne w obecnych układach wojewódzkich sprawiają, że podejmowanie tego tematu jest ryzykowne, grożąc na przykład utratą stanowiska pracy.

Przekaz i odbiór

Drugie spostrzeżenie dotyczy tego, na czym skupiono się w odbiorze opracowania. Niestety „tak jest zawsze w tych sprawach”. A z drugiej strony właśnie dzięki temu jest taki odzew i takie emocje. To mianowicie: mapy wariantów podziału. W zamyśle autorskim miały być jedynie przykładem, że układ może wyglądać inaczej, a liczne niedogodności stanu obecnego są usuwalne. Podano cztery różne warianty, w dodatku celowo różniące się rozwiązaniami szczegółowymi, tak by dać pożywkę do dyskusji. Głosy oburzenia (a niekiedy pochwały), płynące z różnych stron kraju, są właśnie takim pożądanym przejawem debaty.

Atmosferę podgrzały również redakcje mediów, które w pogoni za uwagą czytelnika w tytułach sugerowały, jakobyśmy mieli do czynienia z gotowym projektem, który

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

tylko patrzeć jak będzie wprowadzony w życie. Co więcej – może przypadkiem, a może celowo – najchętniej pisano o wariancie IV makroregionalnym, który jako jedyny zakłada zmniejszenie liczby województw. I który – co już niestety zwykle pomijano – jako jedyny nie powinien być wprowadzany obecnie. Ewentualny wybór takiego wariantu w przyszłości powinien być poprzedzony dłuższym okresem przejściowym, w którym nastąpiłoby zwiększenie policentryczności sieci głównych ośrodków miejskich kraju.

Po co tyle wariantów?

Dlaczego zatem przedstawiono aż cztery warianty i to idące w dwóch kierunkach: powiększenia i zmniejszenia liczby województw? Liczba jednostek jest bowiem sprawą wtórną do pytania o optymalną wielkość województwa. To zaś – do pytania, czym powinno być województwo. Optymalna wielkość będzie wynikać z zakresu przypisanych zadań. Jakie terytorium jest najlepsze do budowania wspólnoty samorządowej? Do tworzenia optymalnych więzi funkcjonalnych? Dla jakiej liczby ludności, na jakim obszarze – wykonywanie zadań jest najbardziej efektywne? Odpowiedzi na te pytania powinni udzielić specjaliści od administracji i usług publicznych, od nauk społecznych i politycznych. Jednak w polskim obiegu naukowym takich odpowiedzi raczej nie mamy, bo i mało kto zadawał powyższe pytania.

Owszem, eksperci mają opinie na ten temat, te jednak opierają się raczej na ich intuicji albo poglądach politycznych („nie wiemy jak jest, ale wolelibyśmy, żeby było tak”), względnie na analizach ograniczonych do sfery finansów publicznych. Te jednak niedopuszczalnie upraszczają obraz rzeczywistości, ponieważ stosunki międzyregionalne nie sprowadzają się do przepływów pieniężnych. Jeżeli więc w tej sprawie „nie wiemy, jak jest”, to pisząc pracę z pozycji geografa należało uwzględnić zróżnicowanie opinii co do właściwej wielkości województw.

O co naprawdę chodziło?

Skupienie uwagi na wynikowych mapach oczywiście zaciemniło najważniejsze przesłanie opracowania: uzasadnienie, dlaczego w ogóle potrzebna jest korekta układu. „Zamiast spierać się o liczbę województw oraz przebieg ich granic, należy wpierw wytoczyć wszystkie argumenty za i przeciw zasadom i kryteriom, jakim podział ten powinien odpowiadać” – proroczo ostrzegał w roku 1991 Stanisław Liszewski. A najważniejsze, co trzeba wiedzieć o administracyjnym podziale terytorialnym w Polsce, to że jest on najsilniejszym narzędziem planistycznym. W

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

krajach, gdzie polityka przestrzenna jest lepiej rozwinięta i poważniej traktowana, koryguje ona niedoskonałości układu administracyjnego. Jednak w Polsce nie bawimy się w takie subtelności. W skali regionalnej „koncesją na rozwój” jest po prostu status ośrodka wojewódzkiego.

Jeżeli więc zgadzamy się co do tego, że powiększanie rozwarstwień rozwojowych nie jest korzystne, powinniśmy podjąć kroki do podniesienia policentryczności kraju. Temu może służyć korekta ustroju terytorialnego. Przy czym pożądana policentryczność zależy nie tyle od liczby województw, co od liczby – i wzajemnej równowagi – ośrodków wojewódzkich. I właśnie do tego zmierza idea województwa wieloośrodkowego, której w omawianym opracowaniu poświęcony jest obszerny rozdział.

Wspólnota celów zamiast podległości

Po pierwsze zatem: nowe miasta wojewódzkie. Ich ustanowienie to bodziec rozwojowy nie tylko dla nich samych. Mają one stanowić bieguny wzrostu dla przyległych regionów. Po drugie: uwolnienie ich od administracyjnego powiązania z ośrodkami metropolitalnymi. Istnieje ryzyko, że zdegradowany Tarnów jako drugie miasto wojewódzkie w obecnym województwie małopolskim będzie nadal marginalizowany przez potężny Kraków. Większa jest szansa, że stosunki będą bardziej zrównoważone, kiedy Tarnów utworzy wspólne województwo z Rzeszowem. A że Rzeszów może nie chcieć dzielić się władzą? To nie jest argument. Postrzeganie województwa jako „własności” miasta wojewódzkiego jest właśnie tym, z czym należy walczyć. Jeśli dojdzie do całościowej korekty, Rzeszów nie będzie szczególnie „pokrzywdzony”. Władzą będą musiały podzielić się także inne obecne miasta wojewódzkie.

Wspomniane uwolnienie drugorzędnych dużych miast (jak Częstochowa, Kalisz, Radom, Tarnów) od podległości sąsiednim ośrodkom metropolitalnym zmierza do stworzenia dwóch rodzajów województw – co do struktury, nie co do zakresu zadań. Mianowicie powstają ograniczone powierzchniowo, monocentryczne województwa ośrodków metropolitalnych oraz większe terytorialnie, policentryczne jednostki współtworzone przez regiony „międzymetropolitalne”. Takiemu modelowi najbliższy jest zaproponowany wariant III równoważący.

Co ważne, ten „drugi rodzaj” województwa jest skonstruowany na zasadzie wspólnoty interesów tworzących je regionów, a nie ich wzajemnej funkcjonalnej zależności. Zasada ta, wskazana w opracowaniu, rzadko wybrzmiewała w

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

medialnych przekazach, a tym mniej została zrozumiana przez licznych komentatorów. Znamienne jest, że nawet ci pochodzący ze zdegradowanych regionów „peryferyjnych”, nie potrafią oderwać się od myślenia „metropolio-centrycznego”. Czyli: wyznacznikiem przynależności do województwa ma być funkcjonalna podległość ośrodkowi metropolitalnemu, a nie – tak czy inaczej definiowany – interes własnego regionu. To szkodliwe przywiązanie opisane jest pod hasłem „Chłop w obronie pańszczyzny”.

Co z powiatami?

W opracowaniu nie poruszano zagadnienia innych szczebli podziału. Czy reforma na poziomie województw nie powinna nastąpić wraz z reorganizacją szczebli powiatów, a może i gmin? Zapewne byłoby to korzystne, o ile tylko każdą z tych reform udałoby się przeprowadzić równie rozsądnie i skutecznie. To mogłoby być jednak trudne, bo nie sposób skupiać się jednocześnie na wszystkim. Nie wydaje się to też konieczne, zważywszy że proponowane zmiany w układzie województw nie burzą filozofii obecnego ustroju terytorialnego. Ponadto próba jednoczesnej reformy więcej niż jednego szczebla może okazać się niewykonalna politycznie. Lepiej zatem skutecznie poprawić coś, niż nieskutecznie dywagować o naprawie wszystkiego. Nie zmienia to faktu, że zasadniczy podział terytorialny wymaga korekty na wszystkich szczeblach. Co więcej, to właśnie szczeble lokalne powinny zostać poddane gruntownej reformie, a nie tylko korekcie.

Zwłaszcza wśród zwolenników zwiększenia liczby województw pojawiają głosy, iż powinno to się wiązać ze zniesieniem powiatów. Mniejsze województwa mają rzekomo być na tyle małe, że zbędny staje się szczebel pośredni między nimi a gminami. Jednak z tą sprawą jest podobnie, jak z liczbą województw. Trudno w niej coś orzec bez odpowiedzi na pytanie, jakie zadania powinny pełnić powiaty, i czy te zadania mogą przejąć województwa bądź gminy. A jeśli nawet mogą, to czy powinny.

Owszem, samorząd powiatowy w obecnej postaci dla przeciętnego obywatela nie wydaje się być „artykułem pierwszej potrzeby”. O ile większość z nas (chyba?) wie, kto jest miejscowym wójtem, burmistrzem bądź prezydentem, o tyle nie jest to tak oczywiste w przypadku starosty; o przewodniczącym rady powiatu nie wspominając. Po części wynika to z obecnego zakresu zadań powiatu. Mimo że jest to wybieralny samorząd, na tym szczeblu wykonywane są głównie zadania administracji rządowej – działają tu ustawowe „służby, inspekcje i straże” na czele z Policją; podobny zasięg mają rejonowe sądy i prokuratury. Zresztą rejony jako szczebel administracji

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

państwowej zostały wprowadzone jeszcze przed ustanowieniem (w ich miejsce) powiatów. Jednostki te istniały zatem równolegle z małymi województwami układu 49. A to poddaje w wątpliwość twierdzenie, jakoby były zbędne w modelu województw średnich w liczbie około 25.

Powiaty a funkcjonalne obszary miejskie

Z geograficznego punktu widzenia problem z powiatami jest podobny jak z województwami. Mianowicie podział jest niekonsekwentny. Wbrew jasno określonym minimalnym wymaganiom utworzono o kilkadziesiąt powiatów więcej niż planowano. Najmniejsze z nich nie różnią się – wielkością i strukturą – od największych gmin miejsko-wiejskich. Kto nie wierzy, niech porówna powiat sejneński i gminę Pisz na pojezierzach albo podmiejski powiat brzeziński koło Łodzi i takąż gminę Goleniów koło Szczecina. Tak samo najmniejsze miasta powiatowe, liczące po kilka tysięcy ludności, nie różnią istotnie – wielkością i funkcjami (poza tymi z administracyjnego przydziału) – od dużych ośrodków gminnych.

A czy nie jest słuszne, by powiat odpowiadał jakiejś realnej strukturze w sieci osadniczej, oczywiście odmiennej od gminy? Na podstawie więzi społeczno-gospodarczych (na przykład dojazdów do pracy) w kraju wyodrębnia się 100-150 obszarów funkcjonalnych wokół miast dużych i średnich. Większa mobilność, wyższe aspiracje zawodowe oraz oczekiwania co do zakresu dóbr, z których chcemy korzystać, sprawiają, że życie toczy się właśnie w takich funkcjonalnych obszarach miejskich. To one wyznaczają zasięg codziennych kontaktów społecznych, zawodowych; a z drugiej strony – promień, w jakim zachodzi zjawisko nasilonej suburbanizacji. Co znamienne, te związki są na tyle silne, że utrzymują się wbrew granicom administracyjnym – nie tylko gmin, ale i powiatów, a czasem również województw.

Tak określone funkcjonalne obszary miejskie niestety nie mają odpowiednika w ustroju terytorialno-administracyjnym. Owszem, w przypadku niektórych miast średnich jest to właśnie powiat. Jednak przy miastach dużych, gdzie opisane więzi są najsilniejsze, mamy do czynienia z osobliwym pomysłem wydzielenia miasta z jego funkcjonalnego zaplecza poprzez podział na powiaty grodzki i ziemski „obwarzankowy”. Rozwiązanie takie utrudnia choćby organizację transportu publicznego. Inna sprawa, że powiaty, mając ją w ustawowych zadaniach, rzadko przykładają do niej większą wagę.

Brak porządnego transportu podmiejskiego jest jedną z większych bolączek polskiej

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

przestrzeni. Problem ten jest współzależny z narastającą suburbanizacją, w jej najgorszej, rozproszonej postaci. A korzeniem tego stanu rzeczy jest zupełny brak prawnych narzędzi polityki przestrzennej w skali miasta z funkcjonalnym otoczeniem. Rozszerzenie i ukonkretnienie zadań powiatów w tych dziedzinach oraz dopasowanie ich siatki do obszarów funkcjonalnych miast dużych i średnich wydaje się być właściwym kierunkiem reformy tego szczebla zasadniczego podziału terytorialnego.

Kiedy zmiany?

Na koniec wypada zapytać o właściwy czas na przeprowadzenie potrzebnych reform. Pilne jest ustanowienie narzędzi polityki przestrzennej oraz organizacji transportu publicznego w skali funkcjonalnych obszarów miejskich. Wbrew nadziejom ekspertów nie zapewniła tego ostatnia nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wprowadzenie odpowiednich zmian mogłoby nastąpić przy okazji reformy powiatowej. Jeżeli natomiast korekta sieci powiatów nie wiązałaby się z takim rozszerzeniem ich zadań, schodzi ona na dalszy plan.

W jakimś zakresie, zwłaszcza w dziedzinie transportu publicznego, na powyższe wyzwanie odpowiada propozycja regionalizacji województw opisana w opracowaniu, którego dotyczy ten komentarz. Odpowiedni zapis ustawowy może zobowiązać samorządy wojewódzkie, by zapewniały regionalny transport publiczny nie tylko (nie bezpośrednio) do miasta wojewódzkiego, ale również do wskazanych ośrodków regionalnych. Może też zobowiązywać je do organizacji transportu podmiejskiego w określonych miejskich obszarach funkcjonalnych.

Powyższe nie jest jednak głównym powodem, dla którego pilna jest korekta układu województw. Przede wszystkim chodzi o powstrzymanie degradacji dużych miast i ich regionów, które zostały podporządkowane sąsiednim metropoliom w największych województwach. Wybierając datę reformy należy uwzględnić sprawę unijnych funduszy polityki spójności, które są rozprowadzane na poziomie województw. Najprostszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zmian z początkiem nowego okresu finansowania, co daje pewien zapas czasu na spokojne przygotowanie reformy. Przy czym czas ten należy przeznaczyć już na przygotowanie aktów wykonawczych – nie warto natomiast zwlekać z przyjęciem odpowiedniej ustawy.

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