Fantazja czy konieczność? Rozmowa dr. Łukaszem Zaborowskim**,** ekspertem Instytutu Sobieskiego ds. rozwoju miast i regionów, sekretarzem Radomskiego Towarzystwa Naukowego, współautorem kilku koncepcji reorganizacji terytorialnej kraju.

– Ostatnio zrobiło się głośno wokół hasła powrotu do 49 województw, a od kilku lat pojawiają coraz to nowe obywatelskie inicjatywy tworzenia dodatkowych województw np. częstochowskiego, środkowopomorskiego (Koszalin, Słupsk), staropolskiego (Kielce, Radom) itd. Czy te objawy narastającego niezadowolenia społecznego z aktualnego podziału na województwa oznaczają, że reforma z 1998 r. okazała się, przynajmniej w tym zakresie, ustrojowym bublem?

– Każdy ustrój terytorialny ma zalety i wady. Dotyczy to także układu 49 województw z lat 1975-1998. Zasadniczy problem polskiego planowania przestrzennego tkwi w tym, iż rozwój ośrodków i regionów jest ściśle uzależniony od ich statusu w podziale terytorialnym państwa. Tak nie musi i nie powinno być, jednak w Polsce w praktyce tak jest. I wynika to nie tylko z rozwiązań prawnych, ale też z głęboko zakorzenionej polskiej mentalności. A jeżeli nie jesteśmy w stanie nagle zmienić tej mentalności, powinniśmy skorygować ustrój terytorialny. O ile w układzie z czasów Gierka było – moim zdaniem – za dużo miast, które miałyby pełnić rolę niezależnych ośrodków regionalnych, o tyle obecnie jest ich za mało. Skutkuje to właśnie szybkim narastaniem dysproporcji pomiędzy nielicznymi uprzywilejowanymi regionami a resztą kraju. Podział terytorialny na szczeblu województw nie jest jedyną przyczyną tego stanu rzeczy, ale należy do jego istotnych czynników.

– Czy samo posiadanie rangi stolicy województwa daje miastu i jego okolicy jakieś wymierne, materialne korzyści, a jeśli tak to jakie?

– Korzyści bezpośrednie to istnienie instytucji o znaczeniu wojewódzkim. Mowa tu nie tylko o urzędach, ale także o wszelkiego rodzaju infrastrukturze społecznej, która jest utrzymywana przez państwo lub samorząd wojewódzki: szkolnictwo wyższe, placówki kultury, szpitale specjalistyczne, publiczne media. Oczywiście trzeba zważyć, iż tego rodzaju infrastruktura – z powodów ekonomicznych – nie może być tworzona wszędzie. Ile powinno być ośrodków tak wyposażonych, jest polem do dyskusji. Moim zdaniem – więcej niż obecnie. Kolejna korzyść ze statusu wojewódzkiego polega na tym, iż miejscowa społeczność sama stanowi o kierunkach rozwoju swojego regionu. Sama też rozporządza publicznymi środkami

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

przeznaczonymi na ten cel. Tymczasem samorządność regionalna, która realizuje się poprzez sejmik w odległej metropolii, jest fikcją. W polskich warunkach metropolitalne elity mają skłonność do zaniżania znaczenia tzw. prowincji, która w ich mniemaniu nie posiada potrzeb rozwojowych takich jak miasto wojewódzkie. Największą wreszcie – w moim przekonaniu – korzyścią jest sam status miasta wojewódzkiego. W Polsce miasta wojewódzkie są powszechnie utożsamiane z najważniejszymi, największymi ośrodkami w kraju. Przekłada się to na zapisy w krajowych dokumentach planistycznych i na decyzje podejmowane na szczeblu rządowym. A także na decyzje tysięcy prywatnych podmiotów gospodarczych, które traktują miasta wojewódzkie jako najbardziej atrakcyjne lokalizacje swojej działalności. Słowem – tylko i aż – prestiż.

[mc4wp_form id=”84″]

– Przeprowadził Pan wnikliwe badania naukowe, a ich wyniki zawarł w wydanej w 2013 r. książce „Podział kraju na województwa. Próba obiektywizacji”, w której broni Pan tezy, iż obecny ustrój terytorialny na szczeblu województw nie odpowiada żadnej spośród koncepcji przedstawianych przed reformą …

– To, że obecny układ województw nie odpowiada żadnej z koncepcji przedstawianych przez ekspertów, wykazał profesor Andrzej Miszczuk w pracy „Regionalizacja administracyjna III Rzeczpospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość”, wydanej w roku 2003. Co więcej, obecny ustrój jest swego rodzaju hybrydą pomiędzy dwiema alternatywnymi grupami koncepcji – województw dużych i średnich. Ostatnia reforma miała wprowadzić model województw dużych. Tymczasem – wbrew założeniom autorów – dołączono kilka województw średniej wielkości, na przykład opolskie i świętokrzyskie. Znamienne jest, iż twórcy reformy, broniąc swojej koncepcji twierdzili, że zwiększenie liczby województw podważa w ogóle jej sens. Dlaczego zatem teraz bronią powstałej hybrydy przed jakąkolwiek racjonalną korektą?

– Co o skutkach utraty statusu wojewódzkiego mówi się w Pana rodzinnym Radomiu? Jaka jest sytuacja tego miasta w ramach województwa mazowieckiego ?

– Utrata statusu wojewódzkiego to dla Radomia główna przyczyna obecnej jego zapaści**.** Miasto, które dopiero co doświadczyło upadku wielkiego przemysłu, zostało dodatkowo pozbawione regionalnych funkcji administracyjno-usługowych. Radom

liczy 220 tys. mieszkańców i założenie, że teraz będzie się rozwijać jako ośrodek tzw. subregionalny, jest złudą. Nic dziwnego, że wśród wszystkich dużych miast w Polsce, a więc powyżej stutysięcznych, Radom posiada najwyższą stopę bezrobocia. To jest miara niedoboru funkcji, które każde miasto musi pełnić stosownie do swojej wielkości. Wcielenie Radomia do województwa mazowieckiego to jedno z najgorszych wydarzeń w historii miasta. Nie tylko dlatego, że Radom, podobnie jak Tarnów, należy do historycznego regionu sandomierskiego, a tym samym – do Małopolski. Radom od kilkunastu lat jest marginalizowany i jest to nie tylko sprawa złej czy dobrej woli rządzących w Warszawie – to błąd systemu.

– Czy, niezależnie od ewentualnych politycznych, wyborczych motywów pomysłu reaktywacji 49 województw, jest to dobre rozwiązanie na dzisiaj ? Czy wiązałoby się to jednocześnie z likwidacją powiatów oraz utworzeniem kilku wielkich makroregionów jako trzeciego szczebla podziału terytorialnego?

– Powiaty w obecnej postaci to rzeczywiście nieporozumienie. Granice wielu z nich są zupełnie oderwane od miejscowych struktur osadniczych. Czy powiat to ma być okręg małego miasta? Czym wtedy różni się od dużej gminy? Czy też okręg miasta średniej wielkości? To po co jest ich tak dużo? A w jakim celu wydzielono powiaty grodzkie? Moim zdaniem powiaty powinny odpowiadać tzw. regionom miejskim, które tworzą się wokół miast średniej wielkości i większych. Oczywiście siatka wymagałaby uzupełnienia na obszarach, gdzie tego rodzaju miast brakuje. Takich okręgów w Polsce można wyróżnić co najmniej kilkadziesiąt. Myślę, że byłoby ich znacznie więcej niż 49, ponadto w innych granicach niż dawne województwa. Co zaś do makroregionów: jeśli miałoby być ich kilka, nasuwa się pytanie, czym różniłyby się – jeśli chodzi o skalę przestrzenną, rodzaj problemów – od kraju jako całości? W teorii naukowej mówi się o rozpiętości zarządzania, to jest liczbie jednostek podległych jednemu kierownictwu. Można się spierać, jaka liczba jest właściwa. Będzie ona jednak odległa i od 49, i od kilku jednostek – wypadnie raczej pośrodku tego przedziału. To oczywiście nie ma prostego przełożenia na przestrzeń. Tu można natomiast oczekiwać, iż województwo będzie jednostką wyraźnie odróżniającą się i od kraju jako całości, i od dużego powiatu. Z tego wynikałoby, iż rozsądna liczba województw to nie mniej niż kilkanaście, ale nie więcej niż około 30.

– Jeden z projektów reorganizacji wojewódzkiej, którego jest Pan autorem przewiduje podzielenie się rangą wojewódzką przez dotychczasowe stolice z największym drugim miastem w danym regionie np. Krakowa z Tarnowem w Małopolskiem. Ta koncepcja nie wymaga zmiany granic

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

województw, minimalizuje koszty a daje istotny efekt w postaci szansy na ożywienie społeczno-gospodarcze poza dotychczasową stolicą województwa …

– Jak już wspomniałem, dla możliwości rozwoju ośrodka podstawowe znaczenie ma jego status w strukturze przestrzennej kraju. Bydgoszcz i Toruń, Gorzów i Zielona Góra – pary miast wojewódzkich – z poziomu rządowego traktowane są na równi z innymi ośrodkami wojewódzkimi. Podobnie w polityce przestrzennej województw dąży się do zachowania równowagi między dwiema stolicami. Warto podkreślić, iż ten projekt nie wymaga zmian granic dotychczasowych województw, a zatem trudności techniczne związane z jego wprowadzeniem są minimalne.

– Czy jednak nie lepiej – skoro ma to utrwalić się na kolejne 20-30 lat – od razu zabiegać o taką przebudowę administracyjną kraju, która umożliwi właściwy rozwój wszystkim znaczącym ośrodkom a więc m.in. uwzględniającą województwo sądecko-tarnowskie ze stolicami w Nowym Sączu i Tarnowie?

– Wspomniana równowaga sił w województwie dwubiegunowym (np. Kraków – Tarnów) korzystna jest także dla innych miast. Zmniejsza bowiem niebezpieczeństwo tworzenia się opozycji między jednym uprzywilejowanym ośrodkiem a tzw. prowincją. Zatem przypuszczam, iż w obecnym województwie małopolskim z dwiema stolicami również Nowy Sącz miałby lepsze perspektywy rozwoju. Co do pożądanego kierunku przebudowy: nie ma takiego modelu, który zapewni jednakowy rozwój wszystkim. Jak to Pan ujął, możliwości powinny być właściwe dla danego ośrodka – zależnie od jego znaczenia w sieci osadniczej kraju. W przypadku powstania oddzielnego województwa wokół Tarnowa, celowe byłoby ustanowienie miastem wojewódzkim także Nowego Sącza, z tej samej przyczyny, dla której chcemy takiego statusu dla Tarnowa w obecnym województwie. Co do głębokości przebudowy układu: powinniśmy dążyć do rozwiązań najlepszych, a tym samym – trwałych. Nie jestem zwolennikiem tworzenia całkowicie nowego podziału, jednak uważam, że nie warto godzić się na półśrodki. Rozwiązania połowiczne mają takie skutki, o jakich właśnie rozmawiamy.

– Jaki zdaniem Pana jako fachowca byłby na dzisiaj optymalny nowy podział terytorialny Polski ? Czy w każdym możliwym wariancie widzi Pan miejsce dla wojewódzkiego Tarnowa?

– Zajmuję się geografią i planowaniem przestrzennym i jako geograf stwierdzam, że

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

obecny układ województw jest nie do przyjęcia, ponieważ jest wewnętrznie sprzeczny. Nie da się go racjonalnie uzasadnić. Wychodząc z obecnego podziału należałoby więc konsekwentnie albo zwiększyć, albo zmniejszyć liczbę województw. Widzimy, że debata publiczna nie idzie w kierunku redukcji. Zatem zakładając, iż obecne mniejsze województwa mają rację bytu, proponowałbym układ 20-23 jednostek. W każdym możliwym tutaj wariancie jest wśród nich miejsce dla województwa sądecko-tarnowskiego. Tym bardziej, że licząc 1,3 mln mieszkańców z powodzeniem wpisałoby się takie województwo nawet w obecny ustrój terytorialny, w którym mniej ludności mają województwa: opolskie, lubuskie, podlaskie czy świętokrzyskie.

– Twórcy reformy z 1998 r. oraz aktualni przeciwnicy wszelkich zmian w podziale terytorialnym grożą wielkimi kosztami nowej reorganizacji, protestami niezadowolonych, rozrostem administracji, wręcz paraliżem państwa. Czy zapomnieli oni jak w 1998 r. ówcześni zwolennicy podziału na kilkanaście województw nie liczyli się ani z kosztami, ani z wolą licznych wspólnot lokalnych ani z opiniami wielu ekspertów ani nawet z silnym sprzeciwem wewnątrz poszczególnych (wszystkich) frakcji parlamentarnych ?

– Znamienne jest to, że wśród orędowników ostatniej reformy byli też tacy, którzy dwie dekady wcześniej popierali układ 49 województw. Teraz ci sami, którzy zarzekali się, że do przyjęcia jest co najwyżej 12 dużych województw, dzisiaj utrzymują, iż 16 jest liczbą optymalną. W ich postawie jest tyle samo konsekwencji, co w ich dziele. Warto też zauważyć, iż przez ostanie kilkanaście lat wzrosła o kolejne tysiące rzesza urzędników. Problem zatem leży gdzie indziej, nie w liczbie województw. Poza tym sprawa rozmieszczenia urzędów i liczby osób w nich zatrudnionych jest zagadnieniem wtórnym w stosunku do tego, jak powinna wyglądać struktura przestrzenna państwa. Nie powinniśmy uzależniać rozstrzygnięć w sprawach zasadniczych od rzeczy drugorzędnych. Największe koszty, choć trudne do bezpośredniego wyliczenia, wynikają z tego, że większość terytorium kraju nie uczestniczy w procesach rozwojowych. Zasoby społeczne są marnowane przez to, że w wielu regionach nie tworzymy możliwości rozwojowych porównywalnych do tych, które mają przysłowiowi„młodzi, wykształceni z wielkich miast.” To jest nie tylko nieefektywne, ale i niesprawiedliwe.

[irp]

– Czy Pana zdaniem politycy, zwłaszcza lokalni oraz szerokie kręgi

społeczeństwa a nie tylko wąskie środowiska specjalistów czy pasjonatów, gotowi są do debaty na temat zmian w podziale administracyjnym, tak aby ułatwiał on ludziom życie i służył ich rozwojowi, niezależnie od tego, w którym miejscu Polski mieszkają ?

– Widać, że świadomość społeczna w tym względzie rośnie. Warto dalej ją krzewić, ponieważ wszystkie ważne zmiany zaczynają się od przemiany myślenia. Jeśli sprawa będzie nagłośniona w mediach, politycy szybko ją podchwycą. Istotne jest jednak, by nie popełniać błędów sprzed kilkunastu lat. Kolejna reforma podziału terytorialnego powinna odbyć się w oparciu o przesłanki obiektywne, wypracowane w drodze merytorycznej dyskusji w gronie fachowców i jak uczy doświadczenie nie wolno jej oddawać w ręce ludzi nieodpowiedzialnych.

Rozmawiał Jacek Żołądź

Źródło: DTS. Czytaj dalej...

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