

Konrad Czapiewski (IGiPZ PAN)

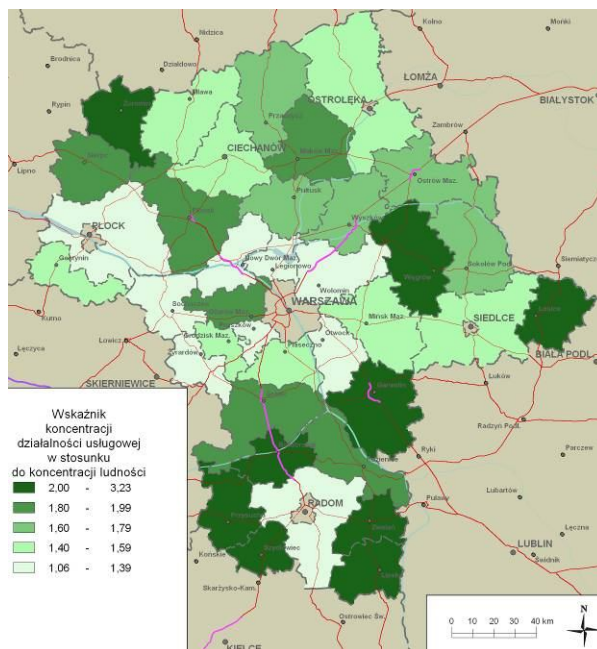
e-mail konrad@twarda.pan.pl

Trzy punkty do dyskusji po Seminarium 25.11.2015.

1. Kluczowe jest pytanie nie tyle o reformę administracyjną, co o rolę i istotę regionów. Czy będziemy mieli do czynienia z większą autonomią decyzyjną województw? Czy nastąpi wzmocnienie władzy centralnej? W jednym dokumencie roboczym znalazłem takie informacje: *Degree of regional autonomy in governance* w Polsce wynosi RAI=8,0. Przykładowo w Niemczech to jest RAI=37,0, Hiszpanii 34,3, a we Włoszech 27,3 – z drugiej strony w Irlandii 3,0, a w Estonii 0,0. Wydaje się, że tą wartość pośrednią Polska uzyskała dzięki relatywnie dużym województwom, które mogą realizować (przynajmniej częściowo) swoją politykę (np. RPO). Jest sprawą oczywistą, że przyjęcie modelu większej centralizacji powinno skutkować zwiększeniem liczby regionów i tym samym zmniejszeniem wskaźnika RAI. Wracamy zatem do pytania o preferowany w Polsce model administracji i zarządzania – bez jasnej odpowiedzi na to pytanie, nie ma sensu debata nad podziałem administracyjnym.
2. Co do samego podziału – wszystkie zaproponowane na seminarium kryteria mają poważne wady. *Kryterium ludnościowe* – prowadzi do tworzenia sztucznych tworów przestrzennych, w których ważne jest (wyłącznie) spełnianie postawionych wymogów. *Kryterium kulturowe / historyczne* – w Polsce nie zachowała się wysoka świadomość / tożsamość regionalna. Takich obszarów jest garstka, a inni (czyli większość kraju) aktualnie na siłę starają się to teraz odkrywać (przykład Radomia – argument za tym, że nie są historycznym Mazowszem jest wtórny w stosunku do racji politycznych, prestiżowych i gospodarczych; zapewne garstka ludzi wcześniej, przed 1999 rokiem, wiedziała, że była to historyczna Małopolska. Drugi przykład „Jurajski” – budowania swojej tożsamości w opozycji do innego regionu jest dobry na początek, do pierwszej konsolidacji, ale nie przetrwa próby czasu). *Kryterium powiazań* – tutaj powstaje wątpliwość na ile już zastane stany kreują te powiązania. Jeśli ponad 15 lat funkcjonuje już wytworzony jakiś układ regionalny, który skutkuje pewnymi decyzjami gospodarczymi i lokalizacyjnymi, to powiązania w pewien sposób już ten układ odwzorowują, w związku z czym też nie jest to najlepsza miara.
3. Trzecia sprawa to powiaty. Bardzo podoba mi się idea zmniejszenia ich liczby, ale ... kosztem zniesienia powiatów w obszarach aglomeracyjnych i na ich miejsce utworzenia powiatu aglomeracyjnego, o którym wspominał prof. Kaczmarek. Ich zasięg mógłby być tożsamy z zasięgiem Obszarów Metropolitalnych. **Natomiast absolutnie nie powinny być likwidowane powiaty na obszarach peryferyjnych, a wręcz przeciwnie stolice tych jednostek powinny mieć zapewnione większe wsparcie rozwojowe.** Miasta (w idealnym modelu miasta targowe) – stolice tych jednostek –pełnią bardzo ważną rolę centrotwórczą dla otaczających terenów wiejskich. Jeszcze większe oddalenia takich centrów od, i tak peryferyjnie położonych miejscowości wiejskich, może spowodować ich całkowitą degradację. Dwa przykłady na znaczenie tych miast – pierwszy bardzo subiektywny, drugi obiektywny. Wielokrotnie będąc na peryferiach widzę jak ludzie tankują samochody za 20 złotych (niecałe 5 litrów paliwa lub 10 gazu), aby dojechać do najbliższego miasta (powiatowego) i coś załatwić (argument o XIX wiecznych furmankach jest w związku z tym cały czas aktualny, tylko bardziej w wymiarze ekonomicznym, a nie technologicznym). Pracownicy stacji (nie tych przy głównych drogach, ale tych lokalnych) wielokrotnie się dziwili jak tankowałem do pełna. Drugi przykład już

bardziej naukowy – pochodzi z projektu Trendy Rozwojowe Mazowsza (szczegóły w Raporcie „*Policentryczność*”):

Celem obrazowania struktury wewnętrznej powiatów wskazano wskaźnik koncentracji działalności usługowych (WKDU), który wskazuje na stopień monocentryczności różnych placówek usługowych w mieście powiatowym. Pod uwagę zostało wziętych dziesięć różnych działalności usługowych. Interesujących wniosków dostarcza analiza wartości wskaźnika WKDU w relacji do wskaźnika koncentracji ludności. Największą przewagą koncentracji usług w relacji do koncentracji mieszkańców cechuje się powiat przysuski (3,2-krotnie wyższa monocentryczność usług w stosunku do ludności). Warto w tym miejscu przytoczyć słowa dyrektora szkoły ponadgimnazjalnej z Przysuchy, która stwierdziła: „Przysucha się wyludnia. Jedynie dzięki funkcji powiatowej, to miasto jest aktywne gospodarczo i społecznie”. Równie wysokie wskaźniki mają także inne powiaty zlokalizowane peryferyjnie w przestrzeni regionu, w większości przy granicy z innymi województwami – pow. lipski (2,8), pow. białobrzegi (2,7), pow. żuromiński (2,6), pow. łosicki (2,5), pow. zwoleński (2,5), pow. garwoliński (2,4), pow. szydłowiecki (2,2), pow. węgrowski (2,0). Z kolei powiaty podwarszawskie cechuje znacznie mniejsza przewaga koncentracji usług nad koncentracją ludności. Uzyskane wyniki wskazują, jak ważnymi ośrodkami w przestrzeni województwa są miasta powiatowe na obszarach peryferyjnych. Stanowią one istotne miejsce realizacji większości działalności usługowych. Z kolei miasta powiatowe z podregionów warszawskiego zachodniego i wschodniego zapewniają obsługę głównie swoim mieszkańcom. Pozostałe osoby często korzystają z oferty w innych dużych miastach w powiecie oraz realizują różne usługi w Warszawie.



Syntetyczny wskaźnik WKDU dla dziesięciu wybranych usług w stosunku do koncentracji ludności w powiatach województwa mazowieckiego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.