Wieczny temat

Kategoria: Felietony
Opublikowano: poniedziałek, 16, październik 2023 14:47
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 2132

Problematyka kształtu zasadniczego podziału terytorialnego państwa regularnie wraca do debaty publicznej wraz z nowymi (choć często starymi) pomysłami. Ostatnio za sprawą Instytutu Sobieskiego, który opublikował raport „Korekta układu województw – ku równowadze rozwoju". Wbrew tytułowi raport nie dotyczy jednak samego podziału wojewódzkiego.

Autor raportu zasygnalizował bowiem, że wraz ze zmianą kształtu województw zasadne jest rozważenie zniesienia powiatów w obecnej formie lub zmiana ich charakteru w kierunku obszarów funkcjonalnych ośrodków subregionalnych, choć zastrzegł, że nie powinno to nastąpić w pierwszym etapie. Skąd taki pomysł?

Raport zauważa, że „Niekorzystną cechą obecnego zasadniczego podziału terytorialnego jest dość duża „luka" między szczeblami województwa i powiatów. Na miasto wojewódzkie przypada średnio ponad 18 miast powiatowych. W świetle osadniczych teorii Christallera i pochodnych, jest to za duży iloraz. Innymi słowy, jest za dużo powiatów albo za mało województw; albo powiaty są za małe, albo województwa – za duże. Albo – brakuje szczebla podziału między województwami a powiatami." Skoro brakuje to należy go – w taki, czy w inny sposób utworzyć. Warto w tym miejscu przypomnieć, że teoria Christallera, zwana inaczej teorią ośrodków centralnych, jest teorią wyjaśniającą prawidłowości rządzące rozmieszczeniem, liczbą i wielkością miejscowości w systemie osadniczym. O ile jednak odnosi się ona do sieci osadniczej, to nie oznacza, że na każdym poziomie hierarchii tej sieci musi istnieć wspólnota samorządowa i związana z jej istnieniem administracja. Co więcej – teoria opiera się na pewnych założeniach upraszczających – zakładających w uproszczeniu jednorodny rozkład wszystkich cech. To zaś w sytuacjach rzeczywistych nie ma miejsca – chociażby ze względu na zaszłości historyczne.

Gdy mówimy o podziale terytorialnym to musimy mieć świadomość, że jedynymi granicami pojawiającymi się w sposób naturalny są granice powiatów poza obszarami metropolitalnymi. Powiat jako idea oznacza bowiem obszar, w którym zaspokajane są wszystkie podstawowe zbiorowe potrzeby wspólnoty zamieszkującej dany teren. Niekoniecznie tylko potrzeby związane z usługami publicznymi, ale i usługami komercyjnymi. W granicach powiatu robimy codzienne i tygodniowe zakupy, w jego granicach dzieci i młodzież zdobywają wykształcenie, w jego granicach leczymy się, w jego granicach wybieramy się na wydarzenia kulturalne, czy uprawiamy sport. To w jaki sposób będzie w ramach powiatu zorganizowana administracja publiczna odpowiadająca za zaspokojenie potrzeb jest już kwestią umowy. Dotyczy to w szczególności wielkości, a co za tym idzie – granic gmin. W naszej historii ustroju mieliśmy zarówno gminy gromadzkie, jak i gminy zbiorcze – i jedne, i drugie były w stanie w wyznaczonym swoim zakresie działać. Nie zmieniało to jednak ogólnej skali, w której toczyło się życie obywateli – bo ono zawsze toczyło się w skali powiatowej. Nawet jak powiatu formalnie nie było.

Odrębną kwestią jest to, na ile wszystkie istniejące powiaty odpowiadają dziś tej idei. Świat się skurczył, niektóre tereny ulegają znaczącej depopulacji. Wcześniej czy później będziemy się zatem musieli zmierzyć z refleksją nad granicami powiatów.

W obszarach metropolitalnych przepływy mieszkańców mają zupełnie inny charakter. Odmienne funkcjonowanie takich obszarów jest najlepszym dowodem na konieczność stworzenia dedykowanej im formy organizacyjno-prawnej. Niestety w 2017 roku ustawa o związkach metropolitalnych została przy okazji tworzenia przez Sejm Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii uchylona z uzasadnieniem, że dla każdej metropolii będzie odrębna ustawa. Nie pojawiła się żadna inna – zobaczymy czy sytuacja ulegnie zmianie w nadchodzącej kadencji.

Phoca PDF

Istotnie zatem subregionalny poziom sieci osadniczej nie posiada własnej administracji. Można to różnie oceniać i poszukiwać sposobów wzmocnienia ośrodków subregionalnych względem obecnych miast wojewódzkich. Sam raport proponuje zresztą cztery różne modele. Żaden model nie powinien jednak stanowić zagrożenia dla naturalnego podziału na społeczności powiatowe – a nadmierne mnożenie liczby województw do tego może doprowadzić.

Już na etapie prac nad reformą samorządową 1998 roku Michał Kulesza wskazywał bowiem na związek między liczbą (a co za tym idzie – wielkością) tworzonych województw a sensem tworzenia trójszczeblowego podziału terytorialnego państwa. Związek ten został zresztą pokazany na schemacie w kanonicznym podręczniku nauki administracji używanym przez lata przez studentów – tak prawa, jak i administracji. Jeżeli bowiem na poszczególne poziomy podziału terytorialnego państwa patrzymy jako na wspólnoty, które mają realizować określone zadania publiczne – a nie tylko być odzwierciedleniem na mapie istniejących więzów funkcjonalnych – to każdy poziom musi dysponować dostatecznie dużym wachlarzem kompetencji i zdolnością do ich samodzielnej realizacji. Zbyt małe województwa będą miały za mały potencjał do samodzielnego realizowania polityki rozwoju, a jednocześnie będzie skłonność do przekazywania im zadań obecnych powiatów – aby tylko coś robiły.

Oby zatem lek nie okazał się gorszy niż choroba.

Phoca PDF