

Podział? Po co to komu!



Jak bumerang powracają pomysły podziałów i tworzenia nowych województw. Najczęściej pomysł ten powtarzany jest w odniesieniu do Mazowsza i wyodrębnienia, jako oddzielnego województwa, regionu stołecznego.

Po raz pierwszy idea pojawiła się publicznie w roku 2002, potem powracała w latach 2006, 2010, 2015, a w jakimś sensie także w 2017 r. pod zmienioną nieco etykietą tworzenia Metropolii Warszawa. Ostatnio pomysł w wypowiedziach niektórych polityków rządzącego ugrupowania powrócił znowu. Czemu ma służyć taki podział? Tak do końca nie wiadomo, bo nie spotkałem się z klarownym dokumentem, który by przedstawiał pełną i spójną wizję tej zmiany wraz z jej uzasadnieniem. Ale z poszczególnych wypowiedzi można wyłuskać argumenty, które przedstawiają zwolennicy takiej zmiany. Można je podsumować w kilku punktach:

- Podział Mazowsza ma poprawić dostęp do środków unijnych, utrudniony zawiżaniem statystycznego poziomu zamożności regionu przez Warszawę i jej najbliższe okolice.
- Województwo rozwija się nierówno, bo Warszawa i jej okolice zajmują najwięcej uwagi przy rozdziale funduszy inwestycyjnych (m.in. tych z Unii Europejskiej). Podział województwa miałby więc pozwolić na skierowanie większego strumienia środków na odległe od stolicy kraju fragmenty Mazowsza, a w efekcie doprowadzić także do lepszego dostępu mieszkańców tych obszarów do różnych usług publicznych.
- Miasta (lub miasto, na przykład Radom), które stałyby się siedzibami władz nowego województwa zyskałyby impuls rozwojowy pomagający im przełamać kłopoty, w których się znalazły po utracie statusu miasta wojewódzkiego w wyniku reformy przeprowadzonej w latach 1998–1999.

Przyjrzyjmy się zatem po kolei tym argumentom. Czy obietnice w nich sformułowane faktycznie mają szansę się spełnić?

Podział Mazowsza a dostęp do środków unijnych

Przyznam, że można się trochę pogubić. Bo bardzo niedawno słyszałem, jak pani minister Beata Kempa zapewniała, że fundusze unijne wcale nie są takie znowu ważne, że są w sumie niewielkim dodatkiem do tej dynamiki, jaką generuje własnymi siłami nasza gospodarka (jak podział Mazowsza może wpłynąć na te własne możliwości działania piszę w następnej części artykułu). Więc może dobrze byłoby się zdecydować, czy mówimy o środkach stosunkowo niewielkich i nie bardzo ważnych, czy też o funduszach aż tak istotnych, że warto ryzykować nieuniknione koszty, problemy i zamieszanie związane z reorganizacją podziału terytorialnego po to, by zwiększyć możliwość dostępu do tych funduszy? Ale zostawmy tę niekonsekwencję na boku. Być może jest ona wynikiem pluralizmu poglądów w ramach ugrupowania rządzącego, a pluralizm uznajemy wszak za cechę bardzo pożądaną.

Ale najważniejsze w tym punkcie jest to, że argument dostępu do funduszy unijnych jest zupełnie nieaktualny od 2018 r., kiedy Komisja Europejska zaaprobowała postulowany przez marszałka Adama Struzika podział na dwa odrębne regiony statystyczne NUTS-2.

Od tego momentu Warszawa nie zawyża żadnych wskaźników reszty Mazowsza, bo jest traktowana w statystyce unijnej jako odrębny region.

Europejska polityka regionalna nie skupia się bowiem na regionach administracyjnych takich jak polskie województwo. W wielu krajach nie ma jednostek będących odpowiednikiem polskich województw lub są one za małe z punktu widzenia polityki regionalnej, tak jest na przykład w Czechach, na Słowacji czy w Rumunii. To, czym kieruje się Komisja Europejska formułując zasady przyznawania środków dla poszczególnych regionów są właśnie statystyki rozwoju gospodarczego w regionach statystycznych NUTS-2. A więc podział województwa mazowieckiego na dwie mniejsze jednostki samorządowe nic by tu nie zmienił.

Inna sprawa, że od początku obawiałem się, że podział statystyczny stanie się pretekstem dla władz centralnych, by wyjąć zarządzanie funduszami strukturalnymi na Mazowszu z gestii władz samorządu wojewódzkiego. I faktycznie pojawiły się głosy, które mogą świadczyć, że obawy te nie były przesadzone. Z kół rządowych można było słyszeć ostatnio pomysły, by środki finansowe (stosunkowo niewielkie, właśnie w związku z tą zamożnością) dla regionu stołecznego wyjąć z gestii województwa i zarządzać nimi bezpośrednio z poziomu centralnego. Tymczasem z wcześniejszych badań, które prowadziłem wynika dość jasny wniosek, że jeśli chodzi o inwestycje o skali regionalnej i lokalnej, to zarządzanie nimi na poziomie regionalnym prowadzi do lepszych rezultatów niż centralne zarządzanie. Zresztą wielokrotnie zdarzało mi się spotykać z ekspertami z innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, którzy zazdrościli Polsce zdecentralizowanego modelu zarządzania funduszami strukturalnymi i w tej decentralizacji upatrywali źródła udanego (na tle tamtych krajów) wykorzystania tych funduszy.

Podział Mazowsza a bardziej równomierny rozwój terenów obecnego województwa

Przekonanie, że podział województwa na dwa mniejsze doprowadziłby do bardziej równomiernego rozwoju całego regionu też w moim przekonaniu nie wytrzymuje konfrontacji z faktami. Kryje się za nim założenie, że władze wojewódzkie koncentrują posiadane środki na działaniach realizowanych w stolicy, zaniedbując przy tym pozostałą część regionu. Nie znam faktów potwierdzających taką tezę. Kilka lat temu badałem realizację regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013 w kilku województwach. W regionach, których stolicami były największe ośrodki miejskie (jak Warszawa, Poznań czy Kraków) przeważało raczej przekonanie, że przy rozdziale środków faworyzowane są

bardziej peryferyjnie położone ośrodki, a nie ich stolice, bo „wielkie miasta i tak się rozwijają i w ogóle dadzą sobie radę bez naszej pomocy”. Za takim sposobem podejmowania decyzji w polityce regionalnej przemawia też zresztą logika polityczna. Wystarczy uświadomić sobie, że w sejmiku województwa mazowieckiego zasiada 15 radnych wybieranych w Warszawie i 36 radnych wybieranych w pozostałych częściach województwa. Oczekiwanie, że w takiej sytuacji zarząd województwa w sposób nieomal samobójczy (wbrew większości radnych) forsowałby interesy stolicy wbrew interesom innych części regionu, jest – eufemistycznie rzecz ujmując – odważną hipotezą.

Owszem, to prawda, że duże miasta (licząc w przeliczeniu na jednego mieszkańca) pozyskują często więcej środków niż mniejsze ośrodki. Ale to wynika nie z alokacji środków regionalnych, a z większych funduszy pozyskiwanych z programów zarządzanych na poziomie kraju. Taka jest bowiem natura tych programów, że preferowane są w nich wielkie inwestycje mające wpływ przekraczający granice poszczególnych regionów. A o takie projekty dużo łatwiej w największych aglomeracjach o znaczeniu krajowym lub nawet ponadkrajowym. A zatem podział województwa nic by w tym zakresie nie zmienił.

Natomiast podział województwa miałby wpływ na możliwość wykonywania bieżących zadań, za które odpowiada samorząd regionalny. Jakie to zadania? Najważniejsze to dofinansowanie regionalnych przewozów kolejowych, utrzymanie i modernizacja dróg wojewódzkich, wyposażenie szpitali wojewódzkich czy utrzymanie wielu obiektów kultury (muzeów, teatrów). O skutkach finansowych podziału województwa pisałem obszernie w raporcie opracowanym w 2015 r. i od tego czasu niewiele się w tym zakresie zmieniło. Najkrócej rzecz ujmując: wbrew temu, co sugerują liczne wypowiedzi zwolenników podziału z czysto finansowego punktu widzenia na takiej zmianie zyskałby region stołeczny, a mocno straciła pozostała część Mazowsza.

Powyższą tezę można uzasadniać zarówno wskazując na stronę dochodową, jak i wydatkową budżetu. Przyjrzyjmy się więc najpierw dochodom (pomijam przy tym dotacje celowe otrzymywane z budżetu państwa na różne zadania, bo zakładam, że będą one dalej płynęły tam, gdzie dotychczas, więc podział województwa nic tu nie zmieni). Ponieważ dochody województw składają się przede wszystkim z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), podział województwa wzmocni region stołeczny, gdzie wpływy z tych podatków są zdecydowanie najwyższe. W efekcie region stołeczny będzie musiał zapłacić jeszcze wyższy niż teraz tzw. podatek janosikowy (wpłatę na subwencję regionalną, która potem zasila budżety biedniejszych województw). Wpłata ta wzrośnie (według obowiązujących obecnie zasad wyliczania) o około 180 mln zł rocznie. Ale z nawiązką zrekompensują to wyższe dochody podatkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W tej chwili, dla całego Mazowsza, są one wyższe od przeciętnych w kraju mniej więcej dwuipółkrotnie. Po podziale dochody podatkowe byłyby wyższe od przeciętnych ponad czterokrotnie.

Z kolei dochody podatkowe pozostałej części województwa spadłyby do poziomu poniżej średniej (stanowiłyby około 80 proc. ogólnopolskiej przeciętnej). Prawdą jest, że Mazowsze dostałoby w takiej sytuacji dodatkowe około 100 mln zł subwencji regionalnej (znaczna część dodatkowych środków wpłaconych przez region stołeczny, reszta tej kwoty trafiłaby do innych województw) oraz około 120 mln zł subwencji wyrównawczej (do tej pory Mazowsze – jako najbogatszy region kraju – nie otrzymywało tej subwencji). Ale te dodatkowe 220 mln zł nie zrekompensuje strat wynikających z niskich dochodów podatkowych i utraty możliwości korzystania z części dochodów wypracowanych w regionie stołecznym.

W przeliczeniu na jednego mieszkańca łączne dochody takiego województwa pozbawionego Warszawy i jej obszaru podmiejskiego wyniosłyby około 3/5 obecnych dochodów województwa mazowieckiego.

Natomiast dochody regionu stołecznego – nawet po uwzględnieniu dodatkowej płatności „janosikowego” byłyby (oczywiście w przeliczeniu na jednego mieszkańca) jeszcze wyższe niż obecne

dochody mazowieckie. Zmianę tę ilustruje rysunek 1. W końcowym wyniku środki, którymi dysponowałoby województwo stołeczne byłyby – w przeliczeniu na jednego mieszkańca – o ponad 60 proc. wyższe niż te w posiadaniu województwa powstałego z pozostałej części obecnego województwa mazowieckiego.

Problemy dla „Mazowsza bez Warszawy” widzimy też kiedy spojrzymy na potrzeby wydatkowe. Przyjrzyjmy się tylko wydatkom na transport – dział pochłaniający prawie połowę wojewódzkich wydatków finansowanych ze środków innych niż dotacje z budżetu państwa. Drogi wojewódzkie przebiegają przecież w znakomitej przewadze przez rozległe tereny Mazowsza poza regionem stołecznym. Zresztą Warszawa już dziś finansuje utrzymanie dróg wojewódzkich na swoim terenie, więc przejęcie zadań województwa z tego punktu widzenia nic by nie kosztowało. Natomiast „Mazowsze zewnętrzne” utrzymanie i remonty dróg musiałoby jakoś sfinansować.

Podobnie wygląda sprawa finansowania przejazdów kolejowych. Wpływy ze sprzedaży biletów na przejazdy w obszarze metropolitalnym Warszawy nieomal w pełni pokrywają ponoszone koszty, więc zapotrzebowanie na dodatkowe środki z budżetu nowego województwa byłoby minimalne. Natomiast dużych dopłat wymagają przejazdy na liniach bardziej oddalonych od stolicy, np. Siedlce–Łuków, Sierpc–Płock, czy dojazdy do aglomeracji warszawskiej z dalszych odległości – Dębina, Siedlec, Radomia, Małkini itp. Te przejazdy trzeba by nadal finansować (chyba że miałyby one być zawieszony, co miałyby fatalne skutki dla mieszkańców), co byłoby bardzo trudne – o ile nie niemożliwe – biorąc pod uwagę, że dochody budżetowe byłyby znacznie niższe niż obecnie.

Wniosek z powyższego rozumowania i przedstawionych danych jest taki, że przy utrzymaniu obecnego systemu finansowania samorządów w Polsce (a nic nie słyhać o jakichś planach zmian w tym zakresie) utrzymanie na obecnym poziomie usług dostarczanych mieszkańcom Mazowsza byłoby – po wydzieleniu stolicy jako odrębnego województwa – niemożliwe. Nie mówiąc już o poprawie jakości czy rozbudowie tych usług.

Podział Mazowsza a rozwój nowych siedzib władz wojewódzkich

Nie jest jasne, gdzie znajdowałaby się siedziba nowo powstałego województwa. Może w Radomiu, który jest największym po Warszawie miastem w województwie mazowieckim? A może w Płocku albo w Siedlcach? A może instytucje wojewódzkie byłyby rozdzielone między dwa z wymienionych tu miast? W każdym razie część polityków samorządowych i znaczna część mieszkańców tych miast liczy, że funkcja stolicy województwa byłaby ważnym impulsem rozwojowym, pozwalającym na radykalną poprawę ich sytuacji gospodarczej.

Czy tak byłoby rzeczywiście? Myślę, że przekonanie o zbawiennym wpływie funkcji stołecznych na rozwój miasta bierze się z dwóch przesłanek.

Po pierwsze, kiedy w 1975 r. powstały nowe województwa, ich stolice – będące niejednokrotnie wcześniej stosunkowo niewielkimi ośrodkami miejskim – zaczęły się szybko rozwijać. Ale miało to miejsce w zupełnie innych niż obecne warunkach gospodarczych i politycznych. Zakres gospodarki rynkowej był wtedy minimalny, a większość decyzji o wyborze i szczegółowej lokalizacji inwestycji podejmowanych była przez ówczesne władze (partyjno-państwowe). W takich warunkach nie jest zaskakujące, że rządzący nowymi małymi województwami oraz ich stolicami potrafili skutecznie zadbać o spektakularne inwestycje, a w konsekwencji doprowadzić do dynamicznego wzrostu liczby mieszkańców i rozwoju gospodarczego byłych, niewielkich miast powiatowych, które z dnia na dzień stały się siedzibami władz wojewódzkich. Można przypuszczać, że to pamięć tamtych wydarzeń ma wpływ na dzisiejszy sposób myślenia wielu polityków lokalnych i mieszkańców, którzy spodziewają się, że przywrócenie funkcji wojewódzkich może być czarodziejską różdżką pozwalającą na pokonanie różnych trapiących ośrodki subregionalne problemów.

Po drugie, przeżywane w latach 90. trudności związane z transformacją gospodarczą, szczególnie dotkliwe poza obszarami metropolitalnymi, a także spowolnienie gospodarcze przełomu XX i XXI w. zbiegły się w czasie z reformą administracyjną lat 1998/1999. Wywołało to mylne wrażenie zależności przyczynowo-skutkowej. Twierdzę, że miasta, o których mówimy, w większości przeżywałyby bardzo podobne kłopoty bez względu na to, czy utrzymałyby czy nie swój status stolic województw.

Faktem jest, że wiele badań prowadzonych za granicą wskazuje, że pełnienie przez miasto funkcji stołecznych pozytywnie wpływa na rozwój, ale z badań tych wynikają dodatkowe warunki, jakie muszą być spełnione, by taka zależność miała miejsce.

Po pierwsze, zależność ta jest bardziej wyraźna w przypadku stolic krajów lub podmiotów wchodzących w skład federacji (np. stany w USA), których kompetencje są dalece większe niż typowych regionów w państwach o ustroju unitarnym (jakim jest Polska).

Po drugie, zależność tę wzmacnia sytuacja niedemokratycznego charakteru rządów, np. obawiających się zamieszek w stolicy bardziej niż w innych częściach kraju i w związku z tym „dosypujących środki” na rozwój stolicy, by jej mieszkańcy mieli mniej powodów do niezadowolenia.

Po trzecie, zależność jest silniejsza przy dominacji sektora publicznego w gospodarce (jak np. w PRL).

Po czwarte, wpływowi stołeczności na rozwój sprzyja niestabilność i niejasność przepisów prawnych, które powodują, że firmy chcą mieć bliski dostęp do osób stanowiących o przepisach regulujących ich działalność. W odniesieniu do regionów może to wiązać się np. z funduszami dla przedsiębiorstw rozdysponowywanymi przez władze regionu.

Po piąte, są także badania sugerujące przeciwną zależność: miasta szybciej rozwijające się zostają stolicami, a nie odwrotnie.

Po szóste, według niektórych badaczy stołeczność może szkodzić miastu, bo drenuje gospodarkę z zasobów wykwalifikowanej siły roboczej znajdującej zatrudnienie w administracji, a administrację miejską pozbawiają specjalistów zatrudniających się w organach władz regionalnych.

Wszystko to powoduje, że automatycznego, pozytywnego wpływu stołeczności na rozwój miast nie można traktować jako oczywistości. Przeprowadzone niedawno bardzo staranne badanie, którego autorką jest Anna Kurniewicz, dowodzi, że w przypadku reformy przeprowadzonej w Polsce w 1998 r. wpływ ten był wątpliwy. Autorka zwraca uwagę, że wcześniejszym badaniom prowadzącym do odmiennych wniosków zdarzały się błędy metodyczne (np. zmiany w miastach tracących status miast wojewódzkich porównywane były ze zmianami w największych miastach takich jak Warszawa, Poznań czy Wrocław, które nie mogą być właściwym punktem odniesienia). Anna Kurniewicz porównywała zmiany kilku wskaźników (liczba ludności, dochody z podatków od przedsiębiorstw, bezrobocie, przyrost powierzchni nieruchomości komercyjnych – np. biurowców, centrów handlowych itp.) w miastach, które po 1998 r. przestały pełnić funkcje stolic województwa, z podobnymi do nich pod względem liczby mieszkańców, które funkcje stołeczne zachowały. Okazuje się, że trend zmian w obu grupach był bardzo podobny, choć oczywiście poszczególne przypadki różniły się od siebie. To podobieństwo zmian wskaźnika rozwoju gospodarczego ilustruje rys. 2.

Wynika z tego, że problemy byłych miast wojewódzkich nie różniły się zasadniczo swoim natężeniem od problemów PODOBNYCH pod względem wielkości (a nie tych największych ośrodków metropolitalnych) miast, które swój status administracyjny zachowały. A skoro tak, to również oczekiwanie, że odzyskanie pozycji stolicy województwa automatycznie rozwiąże problemy miasta, jest szkodliwym złudzeniem.

A zatem po co ten podział?

Skoro zatem wszystkie podawane argumenty za podziałem województwa nie wytrzymują krytycznej konfrontacji z faktami, to po co ten podział jest tak często forsowany? Przychodzą mi do głowy trzy możliwe odpowiedzi. Pierwsza jest taka, że są jeszcze jakieś dodatkowe argumenty, których ja nie umiem dostrzec. Nie mogę tego wykluczyć, ale dziwię się, że do tej pory nikt ich nie wyartykułował w sposób przekonujący i zrozumiały.

Pozostałe dwie odpowiedzi są obie z gruntu pesymistyczne. Forsowanie podziału województwa mazowieckiego może być efektem niewiedzy (graniczącej czasem z ignorancją), nieznajomości lub braku zrozumienia faktów, o których pisałem wyżej. Optymistyczny wariant tej sytuacji byłby taki, że może przytaczanie liczb i faktów doprowadzi do wzrostu wiedzy na ten temat i zmiany planów w tym zakresie.

Ostatnia możliwość to cynizm polityków, którzy zdają sobie sprawę z potencjalnych negatywnych skutków podziału (a przynajmniej z braku obiecanych skutków pozytywnych), ale forsują zmianę z powodów innych niż oficjalnie deklarowane. Na przykład po to, by odwrócić uwagę opinii publicznej od innych niewygodnych wydarzeń (ostatnio np. przebiegu pandemii). Optymistyczny wariant takiej sytuacji byłby taki, że o podziale Mazowsza się mówi, ale wcale nie planuje się go wprowadzać. Dla odwracania uwagi samo mówienie jest wystarczająco dobre, a może nawet lepsze niż faktyczna realizacja tego zamierzenia. W myśl zasady, że „nie o to chodzi, by złowić króliczka, ale by gonić go” (dla młodszych czytelników wyjaśnienie, że to fragment słów Agnieszki Osieckiej do popularnej przed 50 laty piosenki zespołu Skaldowie). Ostatnim wytłumaczeniem dążenia do podziału województwa może być chęć odniesienia zysku politycznego (nadzieja, że przy nowym układzie granic uda się przejąć władzę w jednym lub obu nowo powstałych województwach). Nie można wykluczyć tej hipotezy, ale jej analiza zdecydowanie wykracza poza ramy tego artykułu, w którym wskazuję na racjonalne – ekonomiczne i społeczne – konsekwencje podziału.

Na koniec jeszcze jedna ważna uwaga. Poza możliwymi skutkami reformy tym, co mnie mocno niepokoi jest tryb jej ogłaszania i wdrażania. Zmiana podziału kraju na województwa to naprawdę bardzo poważna decyzja.

Ogłaszanie tak doniosłego wydarzenia za pomocą półoficjalnych wypowiedzi polityków mówiących, że „już niedługo”, „najdalej za pół roku” itp. to nie jest najlepszy sposób rozmowy na ten temat.

Oczekiwałem klarownego przedstawienia wizji i celów zmian, potem czasu na spokojną dyskusję, wypowiedzi ekspertów, ale także zainteresowanych partnerów społecznych i samorządowych, a dopiero potem decyzji. Ogłoszonej z odpowiednim wyprzedzeniem. Sądzę, że całość powinna zająć minimum półtora roku. Brzmi to jak oczywistość, ale lepiej dmuchać na zimne, bo w ostatnich latach zbyt wiele widzieliśmy ustaw, przy których od pojawienia się pierwszego projektu do uchwalenia mijało tylko kilka dni. Poza skutkami podziału województwa dla wszystkich mieszkańców warto też pamiętać o kilku tysiącach pracowników administracji i jednostek podległych samorządowi. Oni też mają prawo do informacji o tym, czego się mogą spodziewać w najbliższym czasie. Czy np. przenosić się do Warszawy czy lepiej szukać mieszkania w Radomiu, Płocku lub Siedlcach? Czy jednostka, w której pracują, będzie dalej funkcjonowała czy też mogą stracić pracę w ciągu kilku najbliższych tygodni? Pośpiech jest czasem bardzo ważny (przysłowie mówi, że przy łapaniu pcheł, ale przecież nie tylko, także przy podejmowaniu niektórych ważnych decyzji politycznych czy gospodarczych). Ale tym razem mówimy o zagadnieniu, w którym namysł i przewidywalność wydają się znacznie bardziej istotne.

Zaniepokojenie konsekwencjami ewentualnego podziału województwa mazowieckiego wyrażają samorządowcy z całego regionu. Rafał Trzaskowski, prezydent Warszawy



Fot. arch. UMWM

Joanna Potocka-Rak, starosta powiatu ciechanowskiego



fot. arch. UMWM

Krzysztof Kosiński, prezydent Ciechanowa



Fot. arch. UMWM



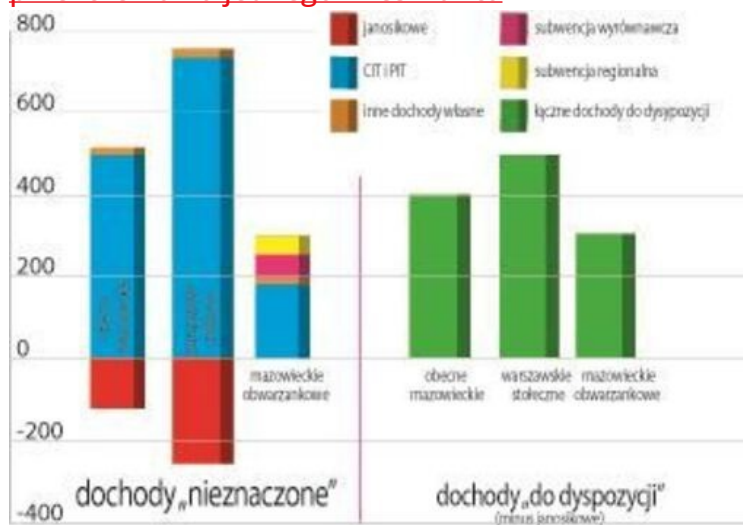
Fot. arch. UMWM

[Dorota Zmarzlak, wójt gminy Izabelin](#)



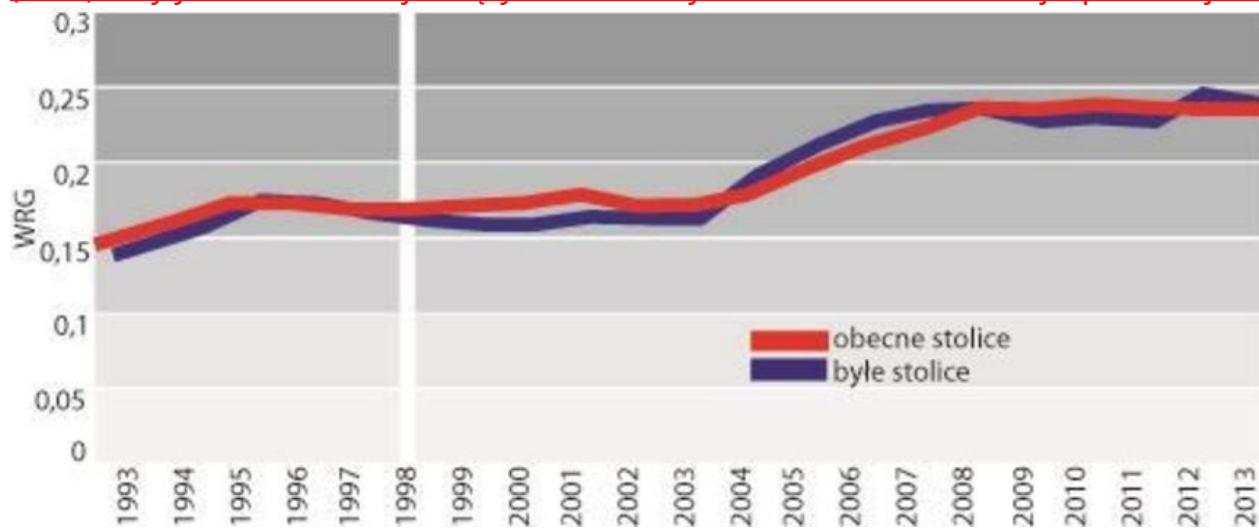
Fot. arch. UMWM

[Rys.1 Zmiany w dochodach powstałe w wyniku ewentualnego podziału województwa \(wartości w przeliczeniu na jednego mieszkańca\)](#)



arch. UMWM

Rys.2 Podobne tempo rozwoju mają obecne i były stolice. Na wykresie zmiany wskaźnika rozwoju gosp. (WRG) w byłych miastach woj. liczących 100–250 tys. mieszk. z miastami woj.o podobnej wielkości



[arch. UMWM](#)

UWAGA

Informacje opublikowane przed 1 stycznia 2021 r. dostępne są na stronie archiwum.mazovia.pl