



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei



Dwa Mazowsza – cui bono? Komentarz

Marta Lackowska

W lipcu 2020 roku kolejny raz Prawo i Sprawiedliwość wróciło do pomysłu podziału województwa mazowieckiego, co bezskutecznie próbowało forsować w latach 2002, 2006, 2010, 2015, a w jakimś sensie także w 2017 roku pod nieco zmienioną etykietą utworzenia Metropolii Warszawa. Argumentacja, która pojawia się obecnie, nie jest nowa, choć próbuje nawiązywać do nowej rzeczywistości – formalnie istniejącego od 1 stycznia 2018 roku podziału Mazowsza na dwie NUTS 2 (statystyczne jednostki terytorialne, służące m.in. identyfikacji obszarów kwalifikujących się do wsparcia w ramach polityki strukturalnej Unii Europejskiej). Wydawać by się mogło, że ten nowy podział statystyczny wytrąci PiS-owi z ręki najczęstszy argument dotyczący podziału środków unijnych, a co za tym idzie – zasadność kontrowersyjnego postulatu podziału województwa w ogóle. Tak się jednak nie stało.

Trudno odnosić się do projektu ustawy, który nie został opublikowany, szczególnie że mówi się o dwóch odmiennych wariantach: miękkim (zakładającym wyodrębnienie z Mazowsza stołecznego obszaru metropolitalnego, czyli bliższym kolejnej ustawie metropolitalnej dla pojedynczego regionu miejskiego niż podziałowi województwa) i twardym (zakładającym podział Mazowsza na dwa odrębne województwa, co wiązałoby się z utworzeniem na nowo wszystkich wojewódzkich instytucji). Powracający tak często pomysł zmiany administracyjnej na Mazowszu daje materiał do przemyśleń. Dyskusja publiczna skupia się na wariantcie twardym, a ja, opisując ją, także.

Argumentacja za podziałem województwa wychodzi przede wszystkim od partii PiS, ale wtóruje jej mocny głos niektórych części Mazowsza – głównie tych, które mają szansę zostać stolicą nowego regionu (bądź stolicami, bo rozważane jest utwo-

rzenie dwóch ośrodków stołecznych). „Dziennik Gazeta Prawna” z 13 sierpnia 2020 roku wnikliwie przedstawił argumentację aktywistów z Radomia (Radomskie Towarzystwo Naukowe, Stowarzyszenie Mleczna Droga). W prasie pojawiają się domysły, jakoby lokalnych głosów wsparcia dla propozycji PiS było *de facto* więcej, ale mają one być tłumione z obawy przed marszałkiem Adamem Struzikiem. Zdecydowanie przeciwko podziałowi występują marszałek województwa mazowieckiego, posłowie Koalicji Obywatelskiej oraz samorządowcy z Warszawy, z gmin okalających oraz z północy województwa (samorządowcy z powiatu płońskiego, żuromińskiego i plockiego). Sprzeciw wobec podziału Mazowsza wyrazili też Mazowiecka Wspólnota Samorządowa i Zarząd Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej.

Zróżnicowanie stanowisk w zależności od lokalizacji w regionie utrudnia nie tylko przeprowadzenie szacunkowych badań ankietowych, ale też będzie kłopotem w przypadku referendum. Według sondażu dla „Gazety Wyborczej” 61% ankietowanych sprzeciwia się podziałowi województwa mazowieckiego, za jest 22% badanych, a 17% nie ma w tej sprawie zdania. Podobno wśród osób popierających PiS 35% było przeciw podziałowi, a dalsze 27% nie miało zdania. Jednak w takich badaniach ważniejszy od preferencji politycznych jest przestrzenny dobór próby – z debaty widać, że są obszary Mazowsza, gdzie dominują wyraźnie odmienne opinie na temat planowanej reformy. W tym kontekście brakującym elementem debaty

jest tożsamość terytorialna i niepostawione pytanie o to, jak zmieni ją podział województwa.

O ile nie dziwi sprzeciw wobec reformy tych aktorów politycznych, którzy w jej wyniku straciliby część władztwa (np. najbogatszą część województwa) albo ich stanowisko byłoby zagrożone kolejnymi wyborami, o tyle budzi zdumienie opór samorządów z Warszawskiego Obszaru Metropolitalnego (WOM) przed zyskaniem statusu odrębnego województwa. Wydawać by się mogło, że wydzielenie WOM (Warszawy i okalających ją powiatów) jako samodzielnego województwa niesie za sobą duży potencjał samodzielności. Na pewno ułatwi zarządzanie bardziej spójną wewnętrzną jednostką, a i proponowana delimitacja wydaje się dość sensowna z perspektywy *urban sprawl* (choć pojawiła się opinia, że delimitacja ma polityczne wyjaśnienie – im większy obwarunek Warszawy, tym większa szansa na wygraną PiS w wyborach do sejmiku nowego warszawskiego województwa). Tymczasem samorządowcy z WOM (w tym z Warszawy) sprzeciwiają się otrzymaniu statusu odrębnego województwa, deklarując troskę o biedniejszą część regionu, która bez CIT-u generowanego w obrębie WOM straci większość dochodów. Powołują się też na – tak często przecież przeklinane – płatności w ramach wyrównywania poziomego, czyli tak zwane „janosikowe”, które Mazowsze jako bogaty region płaci rokrocznie na rzecz biedniejszych województw. Argumentacja iście solidarnościowa i frapująca. Przyjrzyjmy się jej bliżej.

Argumenty wobec reformy

Argumenty za podziałem	Argumenty przeciwko podziałowi
Polityczne	
<ul style="list-style-type: none"> • podkreślenie znaczenia funkcji pełnionej przez stolicę, powołanie się na pozycję innych stolic w systemie administracyjnym; • realizacja programu wyborczego PiS; • wzmocnienie innych miast Mazowsza – potencjalnej stolicy lub dwóch stolic poprzez umieszczenie tam funkcji administracyjnych. 	<ul style="list-style-type: none"> • burzenie wysiłków zmierzających do stworzenia jedności regionu oraz prowadzenia wspólnej polityki rozwoju; • konieczność podzielenia odpowiedzialności między większą liczbą aktorów politycznych; • podważenie stabilności systemu wprowadzonego w 1998 roku; • doprowadzenie do przedwczesnego wygaśnięcia mandatów radnych sejmiku mazowieckiego (jesień 2020 roku).
Finansowe	
<ul style="list-style-type: none"> • utrata zobowiązania wynikającego z „janosikowego” dla peryferyjnej części Mazowsza; • bardziej sprawiedliwa alokacja innych krajowych środków (niesprecyzowane jakich); • argumenty dotyczące alokacji funduszy unijnych nieaktualne wobec podziału Mazowsza na dwa NUTS 2 (m.in. argument o wykorzystywaniu przez Warszawę puli środków przyznanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego – RPO WM – dla całego województwa). 	<ul style="list-style-type: none"> • utrata znacznej części dochodów własnych województwa peryferyjnego (związana ze stratą wpływów dużej części z PIT i CIT); • dodatkowe obciążenie „janosikowym” dla województwa warszawskiego; • trudności z podziałem majątku i długu województwa mazowieckiego między dwie jego części; • wysoki koszt reformy (związany m.in. z tworzeniem nowych instytucji i dokumentów) opóźnienie uzyskania przez całe Mazowsze dofinansowania w ramach perspektywy 2021–2027, gdyż obecnie trwające ustalenia trzeba by było rozpocząć od nowa; • podział wywołałby konieczność wprowadzenia zmian w koordynacji inwestycji długoterminowych (związanych m.in. z transportem).

Gospodarcze	
<ul style="list-style-type: none"> • poprawa możliwości rozwoju dzięki dyspersji funkcji administracyjnych do innych miast Mazowsza (Radomia, Siedlec, Płocka); • kontestowanie koncepcji rozlewania się rozwoju z Warszawy na peryferia. 	<ul style="list-style-type: none"> • podtrzymanie słuszności koncepcji korzystania przez całe Mazowsze z rozwoju Warszawy i WOM; • kwestionowanie pozytywnego wpływu funkcji stołecznych na rozwój lokalny.
Związane z zarządzaniem regionem	
<ul style="list-style-type: none"> • ułatwienie zarządzania mniej zróżnicowanym wewnątrz województwem (możliwość lepszego kształtowania polityki nakierowanej na potrzeby), a przez to poprawa sprawności zarządzania; • zwiększenie subsydiarności poprzez zbliżenie decydenta (stolicy regionalnej) do obywateli. 	<ul style="list-style-type: none"> • podział województwa utrudniłby możliwość korzystania przez osoby spoza stolicy z usług (także specjalistycznych) w mieście centralnym; • stolica nie jest samowystarczalna – potrzebuje pewnych dóbr i usług z pozostałej części województwa (m.in. dostawy wody, odbioru śmieci); • dłuższy dojazd do nowej stolicy województwa peryferyjnego niż do Warszawy; • wydzielenie WOM jako odrębnego województwa wzmacnia zróżnicowane międzyregionalne, a to z kolei utrudnia wypracowanie sprawiedliwych algorytmów wyrównywania poziomu dla wszystkich 17 województw.

Warto przyrzeć się bliżej najczęściej przywoływanym argumentom.

- Nowy impuls rozwojowy dla miast Mazowsza, związany z alokacją funkcji administracyjnych.

Zwolennicy podziału są przekonani, że funkcja stołeczna jest pozytywnym impulsem rozwojowym, który przyczyniłby się do poprawy sytuacji Radomia, Ciechanowa czy Płocka. Badania Pawła Swianiewicza i Anny Kurniewicz z 2016 roku kwestionują to przekonanie. Zdaniem autorów znaczenie czynnika stołeczności dla rozwoju jest często przeceniane, gdyż badania wpływu zmniejszenia liczby województw w 1998 roku na rozwój miast, które utraciły wtedy funkcje stolic

regionalnych, przynoszą niejednoznaczne wyniki¹. „Niektóre z miast, które przestały być stolicami wojewódzkimi, faktycznie radziły sobie w kolejnych latach gorzej i obsuwały się w rankingu rozwoju polskich miast. Ale inne należące do tej samej grupy rozwijały się w pierwszej dekadzie XXI wieku znacznie dynamiczniej niż przeciętnie i szybciej niż w poprzednim okresie, kiedy pełniły funkcje stołeczne. Impuls rozwojowy dla Radomia czy Płocka również nie musi się pojawić z siłą, jakiej spodziewają się niektórzy entuzjaści refor-

¹ Paweł Swianiewicz, Anna Kurniewicz, *Ból fantomowy czy realna strata? Wpływ utraty statusu stolicy województwa na rozwój gospodarczy i miejsce w hierarchii systemu osadniczego*, „Prace i Studia Regionalne” 2016, nr 61 (2), s. 25–50.

my” – pisze Paweł Swianiewicz². Co więcej, dekoncentracja urzędów publicznych z Warszawy do innych miast Mazowsza nie jest jednak warunkowana podziałem województwa. Jeśli władzy centralnej zależy na takim impulsie rozwojowym dla Radomia czy Płocka, nic nie stoi na przeszkodzie, aby już teraz przesunąć tam część administracji publicznej centralnej (bądź regionalnej).

Z tym argumentem wiąże się rozczarowanie faktem, iż rozwój stolicy Polski „nie rozlewa się” na biedne Mazowsze, jak chciałaby tego teoria rozwoju centrum–peryferie. Marszałek Struzik z przekąsem odpowiada, że jednak lepszy jest lider rozwoju niż lider biedy, i – posiłkując się ekspertyzami prof. Jacka Szlachty – podtrzymuje zdanie, że Mazowsze korzysta na rozwoju Warszawy. Rzeczywiście w argumentacji zwolenników podziału brakuje wyjaśnienia, dlaczego rozwój miałby się lepiej rozprzestrzeniać z nowych ośrodków stołecznych niż z Warszawy (chyba że spójnie zakładają rozwój tylko centrów regionalnych, wówczas peryferyjne Mazowsze nadal pozostałoby biedne, a stolica bogatsza).

- Warszawa przestałaby rozwijać się kosztem reszty Mazowsza.

Argument odnosił się głównie do funduszy unijnych, zatem zdezaktualizował się po podziale statystycznym Mazowsza w 2018 roku. Co więcej, nawet gdy Mazowsze funkcjonowało jako jeden NUTS 2, Warszawa – w porównaniu z innymi stolicami wojewódzkimi – nie korzystała intensywnie z Regionalnego Programu Operacyjnego. Stolica sięgała raczej po pieniądze z centralnie zarządzanych Sektorowych Programów Operacyjnych, pozostawiając alokację regionalną innym samorządom Mazowsza. Nie widać innych pieniędzy, które po podziale uniknęłyby „zawłaszczenia” przez Warszawę i mogły zostać skierowane do biedniejszych części Mazowsza.

² Paweł Swianiewicz, raport na zlecenie mazowieckiego urzędu marszałkowskiego *Potencjalne skutki wydzielenia Warszawy z województwa mazowieckiego*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7–8, s. 84–95.

- Większość stolic europejskich jest osobnymi regionami.

Tak, rzeczywiście, choć trudno uwierzyć, że Prawo i Sprawiedliwość nagle postuluje się argumentem: „bo tak jest w Europie”. Wzorując się na Europie, warto jednak spojrzeć nie tylko na mapę, ale i na historię oraz debaty wokół podziału administracyjnego. Układ administracyjny wyodrębniający stolicę kraju jest często krytykowany np. z perspektywy współpracy z zapleczem metropolii (Berlin), a historia tych podziałów także daje do myślenia. Na przykład Berlin i Madryt zostały odrębnymi regionami na skutek odrzucenia ich przez okalające regiony: Brandenburgia powiedziała „nie” połączeniu z Berlinem w referendum w 1996 roku; natomiast podczas reformy w Hiszpanii po upadku reżimu Franco Castilla-Leon i Castilla-La Mancha odmówiły przyłączenia do nich prowincji Madrytu. W wyniku międzynarodowej analizy porównawczej Klaudyna Nowińska i Marta Lackowska³ zauważyły, że w każdym z badanych przypadków przeprowadzeniu reformy administracyjnej towarzyszył szereg sprzyjających (i zbliżonych dla wszystkich badanych regionów) okoliczności, w tym szersza reforma terytorialna państwa (!). Pozwala to wnioskować, że istnieją specyficzne uwarunkowania, które zwiększają szansę na przeprowadzenie tego typu wydzielenia administracyjnego. W Polsce takie warunki nie są obecnie spełnione.

Konsekwencje reformy

Dopiero po opublikowaniu projektu uchwały będzie możliwa analiza konsekwencji wprowadzenia reformy. Przy ocenie warto zwrócić uwagę na następujące kwestie:

Budżety nowych województw. Literatura dotycząca reform terytorialnych mówi, że powinny się one wyraźnie opłacać, w przeciwnym razie szkoda podejmować wysiłek i koszty zmiany. W dyskusji nad podziałem Mazowsza w ogóle nie mówi

³ Klaudyna Nowińska, Marta Lackowska, *Dyskusja nad podziałem województwa mazowieckiego w świetle reform europejskich regionów stołecznych*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7–8, s. 65–83.

się o wygenerowaniu dodatkowych środków dla terytorium obecnego województwa (akcentowana jest tylko nadzieja ożywienia gospodarczego w nowej stolicy Mazowsza). Rozważania dotyczą raczej bilansowania dwóch odrębnych budżetów i łatwiejszego zaspokajania potrzeb województw, które będą mniej zróżnicowane wewnętrznie.

- Wydaje się, że dla zbilansowania budżetów obu nowych województw kluczowe będą kwestie „janosikowego”. Czy projekt ustawy przewiduje zmiany w systemie wyrównywania poziomu? Przy obecnych algorytmach bardzo bogate województwo warszawskie w ramach „janosikowego” oddawałoby *gross* swoich dochodów. Te pieniądze byłyby rozdzielane między pozostałe regiony, zatem Mazowsze peryferyjne korzystałoby tylko z części tego zastrzyku finansowego.
- Obecnie Mazowsze nie otrzymuje subwencji wyrównawczej (ani w jej części podstawowej, ani uzupełniającej). Po podziale Mazowsze peryferyjne korzystałoby z tych środków (Paweł Swianiewicz w 2016 roku wyliczał ich wielkość na między 67 a 137 mln złotych⁴, czyli niebagatelną kwotę wobec obecnych dyskusji prasowych o miliardzie, jakiego brakuje w budżecie Mazowsza). Ta kwota stanowi stały koszt reformy dla budżetu państwa. Co ciekawe, o tym elemencie budżetu prawie się nie wspomina w obecnej dyskusji publicznej.
- Obecnie pojawiające się szacunki dowodzą, że peryferyjne Mazowsze zachowa tylko 13% dotychczasowych dochodów województwa z podatku CIT, za to będzie musiało utrzymywać większość infrastruktury (59%, różnie w zależności od polityki sektorowej). Czy projekt ustawy proponuje przewyższenie tej strukturalnej nierówności? Potrzebne tu jest dokładne określenie, jak zmieniłyby się potrzeby wydatkowe obu nowych jednostek

4 Paweł Swianiewicz, raport na zlecenie mazowieckiego urzędu marszałkowskiego *Potencjalne skutki wydzielenia Warszawy z województwa mazowieckiego*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7–8, s. 84–95.

i w jakiej mierze podzielony budżet obecnego województwa je zaspokaja.

Nowy podział zadań samorządowych między dwa województwa.

Od tego podziału zależeć też będzie wystarczalność bądź niedobór dochodów wojewódzkich. W ekspertyzie z 2016 roku Paweł Swianiewicz negatywnie ocenił wpływ podziału kompetencji na wykonywanie zadań regionalnych z zakresu planowania strategicznego rozwoju, transportu, ochrony zdrowia czy rynku pracy.

Pozafinansowe konsekwencje. Oczywiście można zakładać, że kosztowną reformę uzasadnią dodatkowe korzyści nieekonomiczne. W tej kategorii mamy zmniejszenie nierówności wewnątrzregionalnych za cenę wzrostu nierówności międzyregionalnych – czy bilans będzie pozytywny, trudno orzec. A przecież efekt reformy powinien być jasny i kuszący dla wszystkich dotykanych przez nią podmiotów. Jedną z kuszących konsekwencji dla polityków centralnych (w mniejszym stopniu dotyczy to samorządowców) może być nowe rozdanie mandatów jesienią 2020 roku oraz stworzenie nowych miejsc pracy w nowej (nowych?) stolicy.

Wydaje się, że większość korzyści podawanych jako efekty podziału można osiągnąć i bez niego (czyli oszczędzając koszt reformy), za to przy świadomości problemów i dobrej woli zaangażowanych stron. Tak jest choćby z ewentualnymi korzyściami dekoncentracji instytucji publicznych (głównie wojewódzkich) i lokowaniu ich poza Warszawą. Z kolei jeśli rozpatrzy się to zagadnienie w świetle teorii organizacji, trwałość instytucjonalna jest dużą wartością – umożliwia kumulację doświadczeń, ułatwia organizacyjne uczenie się, a jeśli mowa o instytucjach samorządowych – sprzyja budowie tożsamości terytorialnej i ułatwia statystyczne porównania diachroniczne. Argumenty wobec tak zawzięcie proponowanej przez PiS reformy wydają się zbyt ambiwalentne, aby za nią płacić – utratą wymienionych zalet i pieniędzy.

Marta Lackowska – doktor habilitowana nauk o Ziemi; profesor UW, pracuje na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2008–2010 pracowała w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Technicznego w Darmstadt. Od 2016 roku zasiada w zarządzie European Urban Research Association. Specjalistka w zakresie samorządu terytorialnego.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Warszawa 2020

ISBN 978-83-66543-34-8