

16. Negatywny wpływ na skuteczność obsługi ludności ma duże rozdrobnienie osadnictwa i znaczna liczba miejscowości bardzo małych (poniżej 100 mieszkańców). W gminach o dużej liczbie miejscowości występuje wiele wsi małych i bardzo małych, które nie posiadają odpowiedniego potencjału, aby rozwijać i utrzymywać usługi. Silne rozdrobnienie osadnictwa na terenie województwa objawia się także brakiem ośrodków kilkudziesięciotysięcznych (40-60 tys.), które w innych województwach stanowią ważne ogniwa sieci osadniczej. Wysoki udział miast małych i bardzo małych w strukturze sieci osadniczej oferujących jedynie usługi powszechne, codzienne skutkuje ograniczonym dostępem do usług ponadlokalnych. Dostępność do usług na szczeblu powiatowym może być znacznie ograniczona przy dużej odległości do siedziby powiatu. W kujawsko-pomorskim są 3 powiaty, w których około lub ponad 60% powierzchni leży dalej niż 20 km od siedziby: świecki, włocławski i bydgoski.
17. Dostępność do usług publicznych w niektórych aspektach jest systemowo pogarszana przez dysfunkcyjny podział administracyjny na poziomie gmin. W województwie kujawsko-pomorskim spotyka się go stosunkowo często i wiąże się on zasadniczo z dwoma problemami. Są to nieciągłość terytorialna gmin oraz funkcjonowanie tzw. gmin obwarzankowych¹⁷. Problem braku spójności terytorialnej dotyczy 5 gmin (gmina wiejska Chełmno, gmina wiejska Grudziądz, gmina wiejska Inowrocław, gmina Fabianki, gmina Lubanie). Funkcjonowanie gmin o nieciągłym terytorium skutkuje dezintegracją przestrzenną i poddaje w wątpliwość prawidłowość funkcjonowania gminy jako wspólnoty zamieszkujących ją mieszkańców. Należy więc uznawać takie przypadki jako dysfunkcyjne i wymagające poprawy, przede wszystkim poprzez rozważenie zmian granic gmin i włączenie rozczłonkowanych części do którejś z gmin sąsiednich. Obecna sytuacja nie pozwala na efektywną realizację zadań samorządu gminnego (np. zaopatrzenia w wodę, zapewnienia standardu dróg, po których poruszają się mieszkańcy, podziału na rejony szkolne i dowóz uczniów, dostępu do infrastruktury społecznej, odbioru odpadów komunalnych). Drugim ze wspomnianych zjawisk skutkujących dysfunkcyjnością niektórych gmin jest funkcjonowanie tzw. gmin obwarzankowych. Zjawisko to jest znacznie bardziej powszechne i występuje w przypadku par gmin: miejskiej oraz otaczającej ją wiejskiej. Gmina miejska jest najważniejszym ośrodkiem osadniczym takiej pary gmin i siedzibą organów administracyjnych gminy wiejskiej. Najczęściej gminy te mają też dokładnie takie same nazwy (a więc problem pojawia się już na poziomie najbardziej podstawowego wyznacznika tożsamości, jakim jest nazwa gminy, gdyż gmina posługuje się nazwą sąsiedniego miasta). W województwie kujawsko-pomorskim funkcjonuje kilkanaście par tego typu gmin. Funkcjonowanie gmin obwarzankowych jest powszechnie odbierane jako przejaw braku efektywności administracyjnej. Podstawowe problemy jakie w takich sytuacjach obserwuje się najczęściej¹⁸ to zwiększenie kosztów administracyjnych związanych z funkcjonowaniem urzędów gmin, występowanie dwóch organów uchwałodawczych i wykonawczych, obniżanie efektywności wydatkowania środków publicznych poprzez dublowanie instytucji obsługi mieszkańców, nasilenie efektu tzw. „pasażera na gapę” (czyli korzystanie z usług przez mieszkańców, których podatki odprowadzane są do innej gminy) oraz brak koordynacji wykonywania usług. Inną konsekwencją tego zjawiska jest fakt, że mieszkańcy gminy wiejskiej są w praktyce zależni w zaspokajaniu nawet najbardziej podstawowych potrzeb w zakresie usług od działań samorządu sąsiedniej gminy, na wybór którego nie mają żadnego wpływu – jest to de facto zaprzeczenie samorządności na płaszczyźnie ideologicznej.

Wyzwanie 2. Dostosowanie kierunków rozwoju województwa do transformacji demograficznej i konsekwencji starzenia społeczeństwa

Istotą wyzwania jest konieczność dostosowania wszystkich znaczących aspektów funkcjonowania województwa do zmian charakteru potrzeb społecznych, wynikających z procesów starzenia, które przejawiają się rosnącą liczbą i udziałem osób starszych. Wśród obecnie występujących w Polsce i województwie kujawsko-pomorskim tendencji rozwoju liczby ludności największe znaczenie ma spadek ogólnej liczby ludności, który w największej skali dotyka miasta oraz postępujący proces starzenia się społeczeństwa. Procesy te są nierozzerwalnie ze sobą związane i są głównie wynikiem niewystarczającej dla zapewnienia zastępowalności pokoleń liczby urodzeń, wydłużania się przeciętnego dalszego trwania życia oraz wzmożonych procesów migracyjnych (w kierunku z miast na obszary

¹⁷ Gmina wiejska otaczająca gminę miejską, na terenie której znajduje się m.in. siedziba władz gminy wiejskiej (urząd gminy jest poza terenem gminy). Gmina wiejska funkcjonuje tu jedynie jako zaplecze innej gminy i najczęściej nie rozwija i nie prowadzi pełnej obsługi własnych mieszkańców, gdyż korzysta z infrastruktury społecznej i usługowej miasta rdzeniowego. Gmina wiejska nie posiada też tzw. miejscowości gminnej na swoim terytorium oraz ma taką samą nazwę co otaczana gmina miejska (wyjątkiem jest tu gmina Ryńsk w powiecie wąbrzeskim, do niedawna funkcjonująca pod nazwą gminy wiejskiej Wąbrzeźno).

¹⁸ Większość wskazywanych konsekwencji wymieniło już 2013 roku Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji w swoim raporcie „Ocena sytuacji samorządów lokalnych”.