

GMINA - MIASTO - POWIAT

I. ARTYKUŁY

JERZY J. PARYSEK

KRYTERIA ADMINISTRACYJNEGO PODZIAŁU KRAJU Z PUNKTU WIDZENIA STRUKTURY REGIONALNEJ

1. Wprowadzenie

Wszystko wskazuje na to, że w najbliższych latach zmieniona zostanie, miejmy nadzieję, że na dłuższy okres czasu, struktura administracyjnego podziału kraju. Powojenne lata nie oszczędziły Polsce zmian w tym zakresie, jakkolwiek różne i nie zawsze jasne były tego powody. Zmieniająca się sytuacja społeczno-polityczna prowadzić może do różnych zmian w układzie administracyjnym państwa czy nawet tego rodzaju zmiany wymuszać, choć tylko jeden cel wydaje się być aktualnie zasadny i możliwy do powszechnej akceptacji, a mianowicie wprowadzenie takiego nowego podziału administracyjnego, który przyniesie: usprawnienie struktury, organizacji i funkcjonowania państwa oraz ułatwienie życia społeczeństwa obywatelskiego i stworzenie warunków aktywnej jego działalności w różnych dziedzinach życia społecznego.

Obserwacja tych działań, o jakich mówi się i jakie podejmuje się dla wprowadzenia nowego administracyjnego podziału kraju budzi jednak określony niepokój. Najgorsze jest to, że prace i projekty podejmowane w tym względzie przykrywa woal tajemnicy co pozwala snuć określone domysły odnośnie charakteru zmian oraz celu w jakim zamierza się te zmiany przeprowadzić lub przy okazji tych zmian zrealizować. Najgorszym zaś z możliwych celów byłaby kolejna realizacja doraźnych zamierzeń politycznych, co w warunkach nieustającej walki o władzę i wpływy w polityczno-regionalnie zróżnicowanym społeczeństwie, wydaje się być wysoce prawdopodobne.

Jeśli jednak przyjąć, że chodzi wyłącznie o wprowadzenie bardziej doskonałego systemu terytorialnej organizacji państwa zadać należy jedno zasadnicze pytanie: dlaczego nie podejmuje się działań na rzecz kompleksowego rozwiązania problemów organizacji terytorialnej państwa i struktur samorządowych oraz dlaczego tę z natury kompleksową sprawę zamierza się załatwiać na raty, fragmentarycznie i w bliżej nieokreślonej perspektywie czasowej.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja mniej lub bardziej znanych poglądów na temat struktury terytorialnej państwa oraz prezentacja ogólnego modelu takiej struktury (struktury regionalnej). Prezentowane

w tym miejscu uwagi posiadają akademicki charakter. Opracowane zostały w oderwaniu od wszystkich przesycionych emocjami pomysłów, nie mają żadnego związku z jakąkolwiek orientacją polityczną, nie prezentują punktu widzenia żadnego ugrupowania regionalnego, nie odzwierciedlają też poglądów zespołu rządowego jako że pomysły z tego szczebla nie są w momencie pisania niniejszych uwag znane. Są to uwagi geografa i planisty regionalnego nawiązujące do wypracowanych na gruncie geografii społeczno-ekonomicznej i regionalnej poglądów na temat regionu społeczno-ekonomicznego i regionalizacji. Co więcej, wyrażają indywidualny jednak jak się wydaje realny punkt widzenia, dotyczący tego społecznie ważnego problemu jakim jest efektywny podział kraju na jednostki przestrzenne "organizujące" w ramach swoich granic, życie społeczne i gospodarcze.

2. Czy potrzebna jest nowa struktura regionalna kraju?

Tak się nieszczęśliwie złożyło, że różne losy ziem polskich i różne koncepcje organizacji państwa pociągały za sobą zmiany jednostek administracyjnego podziału. Choć zapewne różne też były motywy i cele zmian, to jednak zawsze służyć one miały (tak przynajmniej zakładano) usprawnieniu organizacji państwa, choć o różnego charakteru państwo chodziło.

Aktualnie funkcjonuje tzw. dwuszczeblowy podział administracyjny kraju, na który nałożony został "niewyraźny" i w sumie dość dziwny podział pośredni rejonów administracji rządowej, stanowiący terytorialną dekompozycję podziału I rzędu tj. wojewódzkiego.

Wydaje się, że działania zmierzające do wprowadzenia nowego administracyjnego podziału kraju opierają się na następujących przesłankach:

1) podział kraju na 49 jednostek szczebla regionalnego /województwa/ jest zły, pochodzi z okresu komunistycznego, realizować miał inne cele i trzeba go zastąpić nowym,

2) istnieje potrzeba decentralizacji organizacji i funkcjonowania niektórych dziedzin życia społecznego, co można zrealizować poprzez stworzenie tzw. szczebla pośredniego, jednak z prawdziwego zdarzenia, kompleksowego, a nie w ramach tzw. podziałów specjalnych,

3) rozwój społeczeństwa obywatelskiego i postęp demokratyzacji życia publicznego wymagają wyjścia z strukturami samorządowymi ponad poziom gminy, co oznacza odtworzenie struktur powiatowych,

4) dążenie do integracji z Wspólnotami Europejskimi wymaga wprowadzenia struktury regionalnej kraju bardziej korespondującej z terytorialnymi układami Zachodu.

W przeświadczeniu autora niniejszych uwag istnieje potrzeba stworzenia w Polsce nowego układu strukturalnego terytorialnego podziału kraju i przemaszają za tym wymienione powyżej (subiektywnie sformułowane) przesłanki. O celowości takiego przedsięwzięcia i jego końcowym efekcie (konkretna struktura regionalna kraju) nie mogą jednak decydować ani cele polityczne ani partykularyzm czy "autonomizm" regionalny, ani specyficznie pojmowana (np. przez regionalne lobby) decentralizacja władzy, a jedynie twarda pragmatyka.

Wprowadzenie nowego podziału terytorialnego jest sensowne wtedy i tylko wtedy kiedy jednocześnie:

- 1) zapewnia lepsze warunki organizacji i funkcjonowania państwa,
- 2) likwiduje wewnętrzne bariery rozwoju gospodarki regionalnej i inicjatyw regionalnych i lokalnych,
- 3) tworzy lepsze możliwości rozwoju społeczeństwa, w nawiązaniu do regionalnych i lokalnych warunków działalności gospodarczej i społecznej,
- 4) czyni bardziej efektywnym funkcjonowanie układu osadniczego kraju szczególnie w strukturach regionalnych i lokalnych,
- 5) prowadzi do lepszego (bardziej efektywnego) wykorzystania budżetu państwa i zwiększenia dochodów własnych lokalnych i ponadlokalnych struktur samorządowych,
- 6) tworzy warunki rozwoju współpracy międzynarodowej i ułatwia tę współpracę.

3. Region społeczno-ekonomiczny i struktura regionalna kraju

Każda jednostka osadnicza będąca miejscem koncentracji ludności wytwarza wokół siebie strefę oddziaływania, którą nazwać można regionem. O powstaniu tego obszaru (regionu) oddziaływania decyduje lokalizacja określonych placówek produkcyjnych i usługowych w niektórych ośrodkach i brak tych placówek w innych. Ma tu miejsce swoista gra dwóch sił społeczno-ekonomicznych, z których jedna prowadzi do koncentracji określonych dziedzin życia społecznego i gospodarczego w niewielu ośrodkach, a druga, działająca w kierunku przeciwnym, prowadzi do rozproszenia tych dziedzin w większej liczbie ośrodków. Proces ten toczący się nieustannie, jednak wolno (z dużą inercją układów istniejących), przy mniej lub bardziej efektywnym jego sterowaniu, prowadząc do wykształcenia się różnych poziomów funkcjonalnych jednostek osadniczych i różnych obszarów ich oddziaływania (regionów). Innymi słowy, proces ten wykształca struktury regionalne obszaru (konkretnie kraju). Występuje tu tego rodzaju zależność, że w większości przypadków, większa jednostka osadnicza, na terenie której lokalizuje się wiele różnego rodzaju placówek usługowych i produkcyjnych, wytwarza wokół siebie większy obszar oddziaływania (region). Powstaje też swoista hierarchia, w której regiony jednostek mniejszych i "mniej ważnych" wchodzi w skład regionów jednostek większych.

Jak to już zaznaczono, o powstaniu konkretnego regionu decyduje istnienie jednostki osadniczej (głównie miasta), która przez swój potencjał usługowy i produkcyjny jest w stanie wykształcić, w najbliższym swoim otoczeniu, sieć odpowiednio silnych powiązań. Powiązania te dotyczą między innymi dojazdów do: pracy, szkół, placówek handlowych, placówek opieki zdrowotnej, instytucji kulturalnych itp.

Koncepcja regionu znajduje zastosowanie w wielu różnych dyscyplinach nauki między innymi w: geografii, etnografii, socjologii, ekonomii, urbanistyce, naukach politycznych, lingwistyce, planowaniu itp. Choć każda z wymienionych dyscyplin stara się uwypuklić specyficzne cechy obszaru

uznawanego za region, to jednak wskazać można pewne własności uniwersalne. W każdym przypadku region jest obszarem o dość jednoznacznie określonych granicach i specyficznych własnościach, odmiennych od własności obszaru otaczającego (por. J. Parysek. 1982., Z. Chojnicki., T. Czyż. 1992).

Koncepcja regionalna odnoszona do terytorialnego podziału kraju wypracowana jednak została na gruncie geografii, co wiązać należy zarówno z samą koncepcją regionu społeczno-ekonomicznego jak i z pojmowaniem regionu jako przedmiotu działania (por. A. Wróbel. 1965., K. Dziewoński. 1967). Próbując konstruować model struktury regionalnej jakiegoś kraju musimy mieć na uwadze zarówno to, że wydzielone regiony będą właśnie swego rodzaju przedmiotami działania (państwa, struktur samorządowych) oraz że powinny stanowić określone całości społeczno-gospodarcze będące składowymi terytorialnymi systemu przestrzennego państwa (por. Z. Chojnicki. 1988). Innymi słowy podstawowymi jednostkami terytorialnego podziału państwa powinny być regiony społeczno-ekonomiczne różnego szczebla hierarchicznego. Powinny to także, biorąc pod uwagę typy i charakter regionów, być obszary, które (por. Z. Chojnicki., T. Czyż. 1992):

- posiadają charakter regionu węzłowego, z wyraźnym, dużym ośrodkiem regionalnym i zwartym regionalnym układem osadniczym,
- prezentują wysoki poziom: społecznej, ekonomicznej i kulturowej integracji,
- charakteryzują się określonym poziomem samoorganizacji społecznej,
- wykazują dostatecznie silne powiązania wewnętrzne (domknięcie).

Choć z całą pewnością wydzielić można wiele jednostek osadniczych różnych poziomów, które prezentują się jako ośrodki regionalne różnego szczebla (stosując odpowiednie i do tego dość precyzyjnie określone kryteria i metody badań), to jednak w warunkach polskich (a także i europejskich), jako szczególnie wyraźne, tak w ujęciu rodzajowym jak i przestrzennym, zaznaczają się trzy poziomy organizacji przestrzennej życia społecznego: regionalny, subregionalny (ponadlokalny) i lokalny.

Skoro taka trójpoziomowa struktura wyraźnie "organizuje w wymiarze przestrzennym" życie społeczne, to oznacza to jednocześnie, że bardzo efektywną rzeczą będzie dostosowanie do takiej właśnie struktury — struktur organizacji terytorialnej państwa i samoorganizacji społeczeństwa. Można przeto odpowiedzialnie stwierdzić, że uzasadniona jest trójstopniowa struktura terytorialnego podziału kraju, nawiązująca do jego społeczno-ekonomicznej struktury przestrzennej.

Elementami takiej struktury powinny być trzy kategorie regionów: gmina, z ośrodkiem gminnym o funkcjach lokalnych, powiat z ponadlokalnym w oddziaływaniu ośrodkiem powiatowym oraz regionalne w funkcjach miasto wojewódzkie wraz z obszarem jego oddziaływania tj. województwem (regionem).

Tego rodzaju podział terytorialny musi być jednak, zgodnie z zasadami, podziałem adekwatnym i rozłącznym (por. J. Parysek. 1982).

Adekwatność przejawia się w tym, że określona liczba gmin utworzy określony powiat, województwa i kraj, określona liczba powiatów: województwa i kraj oraz określona liczba województw - kraj.

Rozłączność zaś oznacza, że każda gmina może i musi wchodzić w skład jednego i tylko jednego powiatu oraz jednego województwa.

Mając na względzie różne egzystujące koncepcje tworzenia struktur regionalnych kraju z całą mocą podkreślić należy, że każda gmina, powiat i województwo posiadać powinien te same kompetencje, ten sam stopień autonomii i taką samą administrację. Nie może być ani gmin, ani powiatów ani województw, które zorganizowane zostaną i funkcjonować będą na innych podstawach prawnych niżli pozostałe (por. J. Parysek. 1993).

4. Elementy struktury regionalnej kraju

4.1. Struktura regionalna kraju i jej elementy

Przeprowadzenie względnie optymalnej i sensownej regionalizacji nie jest przedsięwzięciem bezproblemowym i łatwym. Co więcej, nie uda się tego przedsięwzięcia zrealizować w sposób całkowicie obiektywny. Postęp metodologii badań przestrzennych jest jednak na tyle duży, że istnieją warunki i możliwości zredukowania rozstrzygnięć subiektywnych do niezbędnego minimum.

Oczywiście zamierzonego celu nie zrealizuje się bez wykonania badań przestrzennych, w wyniku których:

- określona zostanie struktura funkcjonalna jednostek osadniczych branego pod uwagę obszaru,
- zrekonstruowana zostanie struktura hierarchiczna badanych jednostek,
- określone zostaną, na podstawie powiązań społeczno-gospodarczych, obszary oddziaływania (regiony) branych pod uwagę jednostek osadniczych.

Zmiana terytorialnego podziału kraju powinna posiadać charakter całościowy (kompleksowy), zostać dokonana jednocześnie i obejmować:

1) korektę granic gmin, aby te, jako podstawowe a zarazem najbardziej spójne przestrzennie, terytorialne jednostki więzi społeczno-gospodarczych, mogły stać się trwałymi i niepodzielnymi "cegiełkami" struktury regionalnej kraju,

2) wydzielenie powiatów, jako skupień gmin, silnie powiązanych z ośrodkiem powiatowym i między sobą,

3) utworzenie województw, jako skupień powiatów o silnych powiązaniach z ośrodkiem regionalnym (województkim) i silnych wzajemnych powiązaniach.

Wydaje się, że takie rozwiązanie posiada tego rodzaju zalety jak: całościowy charakter, jednorazowość, oszczędność kosztów, czy minimalizacja sprzeciwu społecznego, których nie można lekceważyć. Co więcej, wydaje się, że jednoczesna przebudowa struktury administracyjnego podziału kraju jest swego rodzaju społeczną i polityczną koniecznością (por. J. Parysek. 1993).

Elementami struktury regionalnej kraju będą: nowe województwa, odtworzone mniej lub bardziej wiernie względem stanu z początków lat 70-tych

powiaty oraz gminy. Konstruowanie takiej struktury jest jednak procesem sekwencyjnym, w którym musi zostać zachowana kolejność przeprowadzanych operacji i respektowane określone zasady działania.

Procedurę regionalizacyjną przeprowadzić można drogą tzw. grupowania lub podziału. Grupowanie oznacza oddolną konstrukcję układu hierarchicznego, natomiast podział procedurę odgórną. Choć obie te drogi przyniosą w gruncie rzeczy podobny efekt, to jednak z wielu różnych względów preferowana jest procedura konstrukcji oddolnej układu administracyjnego kraju tj. drogą grupowania (gmin w powiaty i powiatów w województwa).

4.2. Gminy

Podstawową jednostką struktury administracyjnego podziału kraju będzie gmina. To z gmin, jako z "cegiełek", tworzyć się będzie jednostki przestrzenne wyższych poziomów. Każda gmina musi być przeto społeczno-ekonomicznym regionem węzłowym najniższego szczebla. W tym też celu należy uprzednio przeprowadzić ocenę zasadności istnienia poszczególnych gmin, jako elementarnych regionów węzłowych oraz dokonać oceny spójności terytorialnej gmin w nawiązaniu do powiązań otaczającego obszaru z ośrodkiem gminnym. Chodzi tu przede wszystkim o powiązania usługowe oraz produkcyjne. Badania tego rodzaju powinny doprowadzić do weryfikacji i liczby gmin i ich granic. Nie może wchodzić w rachubę określenie *ex ante* liczby gmin. Ta musi bowiem wyłącznie wynikać z liczby ośrodków o wyraźnie wykształconych funkcjach lokalnych. W wyniku opisanej powyżej procedury ustalony powinien zostać skład podstawowych elementów struktury regionalnej kraju (gmin) i ich terytorialny wymiar. Skład ten (liczba konkretnych gmin) powinien pozostać stałym i "nienaruszalnym".

4.3. Powiaty

Powiaty traktuje się jako zbiory gmin, których wydzielenia dokonano na drodze ich włączenia (gmin) w zasięg oddziaływania ośrodka miejskiego o funkcjach ponadlokalnych. Dla realizacji tego celu dokonać należy wyboru jednostek osadniczych o wyraźnie wykształconych funkcjach ponadlokalnych (subregionalnych), które to ośrodki mogą być lub będą siedzibami powiatów. Następnie, dla każdego ośrodka gminnego wybrać należy jeden, najsilniej z ośrodkiem gminnym i gminą powiązany ośrodek ponadlokalny i temu ośrodkowi przyporządkować gminę. W ten sposób utworzone zostaną powiaty będące, jak to już napisano, skupieniami podstawowych jednostek przestrzennych (gmin). Będą to równocześnie subregiony struktury regionalnej kraju. W tych przypadkach, w których brak jest jednoznacznie dominujących powiązań ośrodka gminnego z powiatowym (subregionalnym), o włączeniu danej gminy w ramy subregionu ośrodka powiatowego zdecydować powinna dostępność czasowa i przestrzenna ośrodka (powiatowego) oraz związki natury historycznej.

W wyniku realizacji opisanych powyżej etapów procedury regionalizacyjnej utworzona zostanie struktura powiatowa kraju. Utworzone powiaty traktuje się jako nienaruszalne całości i dokonuje ich grupowania w województwa (regiony), biorąc pod uwagę najsilniejsze powiązania ośrodka subregionalnego z danym ośrodkiem regionalnym.

Podobnie jak w przypadku gmin, także i w przypadku powiatów nie można z góry wyznaczyć ich liczby. Będzie ich po prostu tyle ile będzie ośrodków o wyraźnych funkcjach ponadlokalnych. Należy też, z zasadniczych względów (powiat jest jednostką przestrzenną z określonym "zapleczem"), do niezbędnego minimum ograniczyć liczbę tzw. powiatów grodzkich. Tego typu jednostkami mogą właściwie być tylko składowe aglomeracji miejsko-przemysłowej czy obszaru zurbanizowanego, w stosunku do których trudno jest wydzielić słabo zurbanizowany obszar tzw. "zaplecza".

4.4. Województwa (regiony)

Traktując powiaty jako nienaruszalne całości dokonuje się ich grupowania w województwa. Kryterium grupowania stanowi siła powiązania powiatu (głównie ośrodka powiatowego) z ośrodkiem szczybla regionalnego. W tym celu, ze zbioru największych miast polskich należy wybrać podzbiór miast o wyraźnie wyspecjalizowanych funkcjach regionalnych i w stosunku do tych ośrodków dokonać agregacji powiatów w województwa. Przy braku jednoznacznie dominujących ciężarów należy pod uwagę dodatkowo takie czynniki jak przestrzenna i czasowa dostępność ośrodka wojewódzkiego oraz względy natury historycznej. Także i w tym przypadku liczbę województw powinna wyznaczyć liczba ośrodków o funkcjach regionalnych.

Chcąc jednak dokonać faktycznej i możliwie głębokiej decentralizacji, należy rozważyć możliwość przeniesienia do wybranych ośrodków regionalnych niektórych instytucji centralnych. Nie chodzi tu oczywiście o ministerstwa gdyż zagwarantowanie sprawności funkcjonowania rządu wymaga koncentracji agend rządowych w stolicy. Przeniesienie jednak z Warszawy do innego miejsca takich instytucji jak: dyrekcje generalne NBP i innych banków, PKP, Poczty, Telekomunikacji, ubezpieczeń społecznych, izb handlowo-przemysłowych, centralnych organów sądownictwa, siedzib organizacji o centralnym zasięgu oddziaływania itp. przyniesie wiele cennych efektów. Może między innymi stać się dodatkowym czynnikiem ożywienia ośrodka, podniesienia jego rangi, poprawy stopnia atrakcyjności, może zaowocować innym niż warszawskie, spojrzeniem na funkcjonowanie struktur o zasięgu krajowym itp. Także i tego rodzaju rozwiązania znane są z innych krajów europejskich oraz niegdyś należały także do polskiej tradycji (siedziby sejmików, trybunałów itp).

4.5. Niektóre aspekty procedury regionalizacyjnej

Kryterium stosowanym w całej procedurze tworzenia struktury regionalnej kraju są powiązania ośrodka danego poziomu hierarchicznego z ota-

czającym go obszarem, oczywiście przy założeniu określonego poziomu generalizacji przestrzennej (miejscowość jest całością przestrzenną w procesie tworzenia gmin, gmina w tworzeniu powiatów a powiat, w procesie tworzenia województw).

Właściwie jedynym problemem wymagającym rozstrzygnięcia o charakterze subiektywnym jest wybór funkcji, na podstawie których dokona się wydzielenia ośrodków reprezentujących poziom lokalny, subregionalny i regionalny.

W tej sytuacji nie posiada większego sensu dyskusja na temat liczby regionów kraju czy też liczby powiatów w regionie. Liczby te, jak już zaznaczono, powinny wynikać z badań empirycznych nad strukturą funkcjonalną jednostek osadniczych. Zasięg zaś powiatu czy regionu określony będzie siłą oddziaływania wydzielonych uprzednio ośrodków subregionalnych i regionalnych.

Dla utworzenia struktury powiatowej podstawowe znaczenie posiada wybór ośrodków miejskich, które stanowiąc będą centra utworzonych powiatów. Cel ten zrealizować można dokonując klasyfikacji funkcjonalnej miast pewnej wielkości. Wydaje się, że dla skali kraju powinny to być miasta w zasadzie o liczbie ludności nie mniejszej niż 10 tys. mieszkańców. W wyniku badania takiego zbioru branych pod uwagę miast, powinien zostać wydzielony podzbiór miast o funkcjach regionalnych i subregionalnych.

Wspomniana klasyfikacja powinna posiadać charakter wielocechowy, a brane pod uwagę cechy powinny odnosić się do opisu (wymierzenia) funkcji regionalnych i subregionalnych.

Założyć można uwzględnienie różnych zbiorów funkcji miast opisanych przez właściwe cechy. Wydaje się jednak, że dla wydzielenia ośrodków subregionalnych powinny zostać uwzględnione cechy dotyczące:

- 1) szkolnictwa średniego ogólnokształcącego, średniego zawodowego i zasadniczego zawodowego (także pomaturalnego),
- 2) specjalistycznej opieki medycznej, zwłaszcza leczenia szpitalnego, leczenia specjalistycznego, diagnostyki medycznej, pomocy doraźnej oraz nadzoru sanitarno-epidemiologicznego,
- 3) nadzoru weterynaryjnego,
- 4) działalności placówek kulturalnych,
- 5) działalności specjalistycznych placówek handlowo-usługowych,
- 6) działalności innych placówek usługowych np. ratunkowych, komunikacji i transportu, sportu i rekreacji,
- 7) wyposażenia komunalnego miast,
- 8) struktury społeczno-ekonomicznej miast,
- 9) potencjału majątkowego,
- 10) dostępności czasowej i przestrzennej ośrodka (por. J. Parysek. 1992., 1993).

Wydzielonym przy uwzględnieniu wyżej wymienionych cech ośrodkiem subregionalnym przyporządkować należy jako powiat obszar (tj. gminy) najsilniejszego oddziaływania.

4.6. Charakter jednostek strukturalnych

W nowej strukturze regionalnej kraju powiat powinien być terytorialną jednostką samorządową, co także oznacza, że powinien posiadać właściwy dla siebie zakres kompetencyjny.

Przy założeniu, że rządowymi jednostkami podziału terytorialnego kraju będą województwa a samorządowymi powiaty i gminy, powinien zostać ustalony nowy zakres kompetencyjny dla tych jednostek terytorialnych. Chodzi tu przede wszystkim o przekazanie powiatom kompetencji tzw. rejonów administracji rządowej, a może i niektórych kompetencji województw. W grę wchodzi także wyraźne rozdzielenie kompetencji powiatu i gminy. Nie bez znaczenia dla kompleksowego rozwiązania problematyki podziału terytorialnego kraju będzie dostosowanie do nowego podziału granic tzw. podziałów specjalnych. Nie jest to ani zamach na niezależność różnego rodzaju organizacji społecznych czy gospodarczych ani próba narzucenia określonych ram organizacji terytorialnej ale świadomość bardziej efektywnego działania w ramach struktur społecznych, u podstaw funkcjonowania których tkwią więzi lokalne czy regionalne.

5. Jeszcze o regionalizacji - w świetle podziałów regionalnych wybranych krajów świata

Od pewnego czasu termin region funkcjonuje w Europie jako nazwa jednostki administracyjnego podziału pierwszego rzędu. Posiada to związek z pewnymi koncepcjami integracyjnymi jakie pojawiły się w krajach EWG. Nazwę tą przypisuje się zarówno tradycyjnym jednostkom przestrzennym tego typu jak np. krajom (landom) w Niemczech, prowincjom w Belgii czy Holandii czy też określonym skupieniom innych tradycyjnych jednostek administracyjnego podziału kraju np. departamentów we Francji czy "nomosów" w Grecji. Sprawa nie jest jednak całkiem klarowna choćby w Belgii, gdzie termin region odnoszony jest do obszarów historycznej Flandrii, Walonii i metropolitalnego obszaru Brukseli przy jednoczesnym traktowaniu prowincji, jako podmiotów współpracy regionalnej w Europie. Jakby jednak na sprawę nie patrzeć, kraje będące członkami Wspólnot Europejskich posługują się podziałami regionalnymi i koncepcją regionalną w nawiązaniu do współpracy gospodarczej, kulturalnej, naukowej itp. Wprowadzenie przez m. innymi Francję i Grecję podziałów regionalnych nawiązuje do regionalnych koncepcji współpracy międzynarodowej czy jest nawet wymogiem formalnym takiej współpracy (Grecja). W przypadku dążeń Polski do integracji z Wspólnotami Europejskimi posiadanie odpowiedniej struktury regionalnej może zostać potraktowane jako wymóg formalny. Wydaje się, że i te względy są brane pod uwagę przy projektowaniu struktury regionalnej kraju. Wzorowanie się jednak na wielkości regionów krajów Europy Zachodniej nie posiada większego sensu biorąc pod uwagę zróżnicowanie tych obszarów, zarówno ze względu na ich powierzchnię jak i liczbę zamieszkującej ludności (por. tab. 1 i 2). Dlatego też naśladownictwo rozwiązań bliższych lub dal-

szych sąsiadów może posiadać jedynie uzupełniający charakter. Tym nie mniej, analiza podziałów terytorialnych krajów Europy Zachodniej wskazuje na ich wyraźną trójsczeblowość, jakkolwiek w niektórych krajach (np. w Niemczech) model trójsczeblowy jest dodatkowo rozbudowany.

Tabela 1

Porównanie wielkości (powierzchnia i liczba mieszkańców) regionów wybranych krajów Europy

Kraj (liczba regionów)	Powierzchnia (tys. km ²)		Ludność (mln osób)		Wielkości średnie	
	region najmniejszy	region największy	region najmniejszy	region największy	pow.	ludność
Belgia (9)	Limburgia (2,8)	Luksemburg (4,4)	Luksemburg (0,3)	Antwerpia (2,3)	3,4	1,1
Francja (30)	Alzacja (8,2)	Pireneje (45,4)	Korsyka (0,3)	Ille de France (11,0)	25,0	2,5
Holandia (11)	Utrecht (1,4)	Pn. Brabancja (5,1)	Zelandia (0,4)	Pn. Holandia (3,1)	3,7	1,3
Niemcy (16)	Brema (0,4)	Bawaria (70,0)	Brema (0,8)	Nadr.-Westfalia (11,0)	22,3	4,7
Włochy (20)	Dol. Aosty (3,3)	Sycylia (25,7)	Dol. Aosty (0,15)	Lombardia (10,0)	15,1	2,8
Polska (49)	łódzkie (1,5)	olsztyńskie (101,5)	chełmskie (0,25)	katowickie (4,0)	6,4	0,8

Zestawienie własne

Tabela 2

Hipotetyczne średnie wielkości województw (regionów) dla różnych wariantów terytorialnego podziału kraju

Liczba regionów (województw)	Powierzchnia (tys. km ²)	Ludność (mln osób)
49	6,4	0,8
36	8,7	1,1
25	12,5	1,6
16	19,5	2,4
15	20,8	2,6
12	26,0	3,3
10	31,2	3,9
9	34,7	4,3
8	39,0	4,9
6	52,0	6,5

Źródło: opracowanie własne

5. Zakończenie

Choć dla sprawności funkcjonowania terytorialnych struktur podziału kraju podstawowe znaczenie posiada odpowiednie określenie kompetencji

poszczególnych elementów tej struktury i utworzenie bazy instytucjonalnej działalności, to jednak rozwiązania te odnieść należy do takiego podziału terytorialnego kraju, o którym można powiedzieć, że odwzorowuje zasadnicze poziomy przestrzennych więzi społeczno-gospodarczych i usprawnia sprawowanie władzy państwowej i samorządowej.

Dobre wydzielenie regionów trzech poziomów hierarchicznych (społeczno-ekonomiczne regiony węzłowe) i nałożenie na ten układ struktury administracyjno-terytorialnej (rządowej i samorządowej) oznacza stworzenie warunków dla usprawnienia funkcjonowania: państwa, społeczeństwa i gospodarki w tak istotnym, przestrzennym wymiarze.

Niepokoje napawa jednak lansowana ostatnio próba plebiscytowego rozwiązania problemów regionalizacji kraju na szczeblu powiatu. Zasięganie opinii społecznej powinno stanowić stałą praktykę działania struktur organizacyjnych władzy państwowej i samorządowej. Nie może jednak być podstawą tak ważkich dla państwa decyzji.

Nie można też jakichkolwiek nowych podziałów dokonywać w ramach istniejącego podziału wojewódzkiego. Wiadomo przecież, że tworząc 49 województw, sztucznie rozerwano więzi powiatowe włączając obszar niejednego byłego powiatu w ramy 2 lub 3 województw. Podstawową a zarazem jedyną jednostką "konstrukcyjną" układów powiatowych i wojewódzkich musi pozostać, "zweryfikowana" ze względu na funkcje i przestrzenny wymiar oddziaływania, gmina.

Z tych to względów wprowadzenie nowej struktury administracyjnego podziału kraju (nowej struktury regionalnej) uważa się za przedsięwzięcie trudne, poważne, odpowiedzialne, wyraźnie celowościowego charakteru (usprawnienie przestrzennej organizacji i funkcjonowania państwa oraz społeczeństwa), jednak prędzej czy później konieczne. Wydaje się, że czas odgrywa w tym względzie ważną rolę.

Bibliografia

- Chojnicki Z., 1988. *Koncepcja terytorialnego systemu społecznego*. Przegląd Geograficzny, 1, 64. s. 491 - 510.
- Chojnicki Z., Czyż T. 1992. *Region, regionalisation, regionalism* (W:) Dilemmas of regional policies in Eastern and Central Europe (red. G. Gorzelak., A. Kukliński). Regional and Local Studies. 8. University of Warsaw. European Institute for Regional and Local Development, s. 419 - 444.
- Dziewoński K. 1967. *Teoria regionu ekonomicznego*. Przegląd Geograficzny, 39, s. 593 - 611.
- Parysek J. 1982. *Modele klasyfikacji w geografii*. UAM Poznań.
- Parysek J. 1988. *Treść i metody opracowania planu przestrzennego zagospodarowania podstawowej jednostki terytorialnej*. /W:/ *Modele planów terytorialnych jednostek podstawowych*. AE Poznań. Zeszyty Naukowe. Ser. I z. 171 s. 98 - 124.
- Parysek J. 1992. *Samorząd terytorialny i plany przestrzennego zagospodarowania podstawowych jednostek podziału terytorialnego kraju*. /W:/ *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego*. AE Poznań. Zeszyty Naukowe. Ser. I. z. 203. s. 37- 42.
- Parysek J. 1993. *Ogólny model przyszłej struktury regionalnej kraju i procedury regionalizacyjnej*. Samorząd Terytorialny 1/2. 1993. 's. 84 - 89.
- Wróbel A. 1965. *Pojęcie regionu ekonomicznego a teoria geografii*. Prace Geograficzne IG. PAN, Warszawa.

**CRITERIA OF ADMINISTRATIVE DIVISION OF THE STATE FROM THE POINT OF
VIEW OF A REGIONAL STRUCTURE**

S u m m a r y

In the near future important changes in the administrative division of Poland will be implemented. Such a step is reasonable only when it brings about advantages which would otherwise be unavailable or hard to achieve.

The structure of territorial division of the state should consist of socio-economic key regions arranged hierarchically. Such units should be of key character and they should have a distinct center of a given rank. Furthermore, they should have a high degree of density of population as well as of social, economic and cultural integration. Besides, they should be characterized by a considerable level of self-organization and they should have strong internal territorial links. Besides, each regional division should meet the criteria of adequacy and separation.

The elements of such regional structure should be: (1) communes (gminy), as basic units of the regional structure of the state and basic territorial units of the socio-economic links of local character; (2) districts (powiaty), as sub-regional units consisting of communities, strongly linked with the sub-regional center; (3) regions (województwa), as the conglomeration of provinces, strongly linked with the regional centre.

Any discussion on the number of units of the territorial division of the state has little sense before the appropriate research has been carried out. The territorial division should be accompanied by a clear determination of powers vested in particular units and by a considerable decentralization of the state powers (including the shifting of some central institutions to the regional level).

The change of the territorial division of the state must be done simultaneously and in one stage, i.e., districts and regions (larger than they are today) must be created at the same time. It is a difficult and demanding task; therefore, it should be carefully prepared and its results should last for several decades.