

WALDEMAR BUDNER, TOMASZ KACZMAREK, ROMAN MATYKOWSKI

## PODSTAWOWE KRYTERIA TWORZENIA POWIATÓW

### 1. Wstęp

Podstawy prawne tworzenia powiatów będą wynikać z ustawy o powiecie, a zasięg przestrzenny powiatów określi stosowne rozporządzenie Rady Ministrów. Jednakże zanim zostaną wydane akty prawne należy określić jasne i precyzyjne kryteria tworzenia powiatów.

Proces rekonstrukcji struktury powiatowej Polski powinien opierać się na dwóch zasadach:

- (1) zasadzie sprawnego zarządzania oraz efektywnego zaspokajania potrzeb mieszkańców przy minimum wysiłku;
- (2) zasadzie przyzwolenia społecznego.

Badanie struktury powiatowej, związane z odwoływaniem się do zasady sprawnego administrowania i efektywności ekonomicznej usług publicznych dokonuje się z punktu widzenia węźowości. Przyjmuje się zatem, że *region węźowy* stanowi zespół miejscowości, które utrzymują z jedną z nich, nazywaną węźem (ośrodkiem), *więcej związków* niż z innymi węźami tego samego rzędu (J. Grzeszczak 1971). Region węźowy składa się więc z dwóch zasadniczych elementów strukturalnych: miejscowości funkcjonującej jako ognisko społeczno-gospodarcze oraz jej strefy wpływu. Zasięg strefy wpływu zależy przede wszystkim od dostępności przestrzennej (komunikacyjnej) do tego centrum. Te dwa czynniki kształtowania węźowości subregionów są m.in. wyrazem sprawności i efektywności ekonomicznej podróży mieszkańców (np. minimalizacji kosztów dojazdów do pracy i usług).

Drugą zasadą, którą należy kierować się zwłaszcza przy wyznaczaniu terytorialnego zasięgu powiatu jest zasada akceptacji społecznej. Nieuwzględnienie opinii samorządów gminnych (i społeczności lokalnych) w rozpoznawaniu struktury regionalnej może stać się kolejnym źródłem konfliktów społecznych, które zaburzają obiektywny obraz powiązań gospodarczych będących rezultatem funkcjonowania pierwszej zasady. Dlatego też prowadzenie badań w oparciu o jedno z wymienionych założeń lub przedkładanie jednego z nich nad drugie wydaje się poważnym uproszczeniem metodologicznym.

Należy również zaznaczyć, iż wykorzystanie wyników badań ekonomicznej struktury regionalnej (na poziomie ośrodków powiatowych) wymaga wyjaśnienia charakteru relacji pomiędzy jednostką administracyjną czyli regionem — narzędziem działania a regionem — przedmiotem poznania (por. K. Dziewoński 1967, Z. Chojnicki, T. Czyż 1992). Region jako jednostka podziału administracyjnego usankcjonowanego przez stosunki społeczno-poli-

tyczne nie może być utożsamiany z regionem w znaczeniu drugim. Region w znaczeniu jednostki zarządzania musi być dostosowany w jakimś (na ogół znacznym) stopniu do rzeczywistego kształtowania się cech przestrzeni społeczno-ekonomicznej, lecz nie jest przez nie jednoznacznie zdeterminowany. Podziału administracyjnego nie wyprowadza się z samych właściwości przestrzeni społeczno-ekonomicznej, jest on oparty przede wszystkim na zasadach dobrego zarządzania i administrowania. Konstrukcja regionu — narzędzia działania wymaga uwzględnienia dodatkowych przesłanek w postaci elementów arbitralnych odnoszących się do wielkości, ilości i kształtu jednostek administracyjnych oraz pewnych wielkości zagregowanych w tych jednostkach. Szczęólnego rozwiązania wymaga też organizacja terytorialna powiatów wokół dużych miast (np. Łodzi, Krakowa, zespołu miejskiego Gdańsk-Gdynia) oraz na obszarach silnie zurbanizowanych (np. ze złożonym wielofunkcyjnym systemem miast województwa katowickiego). Przy dokonywaniu podziału administracyjnego należałoby uwzględnić jeszcze inne warunki, jak:

(1) zasadę racjonalnego wykorzystania wykwalifikowanej kadry administracyjnej;

(2) zasadę koincydencji przestrzennej granic powiatów i granic tzw. podziałów specjalnych (tej samej skali);

(3) kryterium więzi społecznej i sprzężenia zwrotnego (m.in. wyrażające się wysoką akceptacją związków pomiędzy społecznościami, a ośrodkiem administracyjnym).

Należy też zwrócić uwagę, że część cech arbitralnych (wielkości zagregowanych) dotyczących powiatów zostanie ustalona w wyniku ścierania się w środowisku ugrupowań politycznych (w Sejmie) różnych koncepcji i modeli ustroju terytorialnego kraju.

Do najważniejszych kryteriów uwzględnianych w procesie odtworzenia powiatów można zaliczyć kryteria funkcjonalne i wielkościowe, a także staż administracyjny oraz zasadę akceptacji społecznej. Wymienione kryteria mogą odnosić się zarówno do siedziby powiatu jak i delimitacji jego terytorium.

## 2. Kryteria wyboru siedzib powiatów

Za podstawowe kryterium stosowane przy wyznaczaniu siedzib ośrodków administracyjnych uznaje się na ogół kryterium funkcjonalne (por. W. Christaller 1933). Przez kryterium funkcjonalne rozumie się zdolność ośrodka do pełnienia funkcji egzogenicznych, tzn. funkcji skierowanych na zewnątrz, sprawowanych na rzecz mieszkańców otaczającego obszaru. Z punktu widzenia zaspokajania potrzeb mieszkańców otaczającego obszaru istotne znaczenie mają funkcje egzogeniczne dotyczące szeroko pojętych usług (sfery tercjarnej gospodarki). Wśród funkcji o charakterze egzogenicznym można wyróżnić trzy ich rodzaje (Z. Chojnicki 1974): *centralne*, *wyspecjalizowane* i *komplementarne*.

Podstawę teoretyczną dla analizy funkcji *centralnych* miast stanowi teoria miejscowości centralnych W. Christallera (1933). Christaller rozważa

w niej hierarchię miast w wymiarze przestrzennym, wyróżnia hierarchiczne typy ośrodków na podstawie liczby i przestrzennego zasięgu oferowanych dóbr i usług. Zasada centralności stanowi istotną podstawę prawidłowości rozmieszczenia całego układu osadniczego w postaci hierarchicznego systemu ośrodków centralnych czyli ośrodków pełniących funkcje centralne na rzecz otaczającego je mniejszego lub większego obszaru. Funkcje te polegają według Christallera na wytwarzaniu lub świadczeniu dóbr i usług centralnych w niewielu miejscach i to w miejscach centralnych, a wykorzystywane są w wielu punktach rozproszonych (miejscach zamieszkania). W ramach tej kategorii dóbr wyróżnia on dobra centralne wyższego rzędu (produkowane i sprzedawane tylko w centralnych ośrodkach wyższego rzędu) oraz dobra centralne niższego rzędu (produkowane w ośrodkach niższego rzędu). Według Christallera każdy ośrodek wyższego rzędu świadczy także usługi, które świadczą ośrodki niższych szczebli hierarchii. Obszar, dla którego ośrodek centralny pełni określone funkcje usługowe nazywa się obszarem uzupełniającym.

Z kolei pełnienie przez ośrodek usługowy funkcji *wyspecjalizowanej* jest wyrazem niezgodności z zasadą centralności, ponieważ funkcję wyspecjalizowaną można pojmować w pewnym uproszczeniu jako funkcję centralną wyższego rzędu (np. szpital dla psychicznie i nerwowo chorych może pełnić taką funkcję) realizowaną przez ośrodek niższego rzędu (a więc w ośrodkach szczebla powiatowego: Gniezno, Kościan, Międzyrzecz). W tym przypadku zasięg przestrzenny oddziaływania takiej funkcji jest znacznie większy niż obszar ciężarów społeczno-gospodarczych ośrodka danego rzędu. Funkcja wyspecjalizowana zatem ma zasięg ponadregionalny i jest wyrazem specjalizacji ośrodka w systemie osadniczym.

Funkcja *komplementarna* jest także przejawem pewnej specjalizacji ośrodka i jest wynikiem deglomeracji usług wyższego rzędu w złożonych wielofunkcyjnych podsystemach osadniczych (np. w aglomeracjach miejskich). Również na obszarach oddziaływania ośrodków szczebla powiatowego ma często miejsce deglomeracja szkół ponadpodstawowych (zwłaszcza zawodowych, kształcących w dziedzinie rolnictwa i leśnictwa, a zlokalizowanych na obszarach wiejskich powiatu) lub usług związanych z obsługą rolnictwa. W tym przypadku zasięg oddziaływania usług zlokalizowanych w ośrodku komplementarnym na ogół pokrywa się z zasięgiem oddziaływania właściwego ośrodka centralnego (np. siedziby powiatu). Należy zwrócić uwagę, iż niektóre branże usługowe na jednym obszarze kraju mogą być uznane za funkcje komplementarne, a na innym mogą mieć charakter funkcji centralnych (np. agronomówki).

Ogół usług świadczonych w ośrodku administracyjnym można podzielić na (W. Maik 1976):

- 1) wymuszone - z których korzystanie jest ustalane administracyjnie,
- 2) swobodne - których realizacja dokonuje się w wyniku swobodnego wyboru miejsc.

Większość zadań publicznych, które ma wykonywać powiat w projektowanej ustawie, a które to będą realizowane w siedzibie powiatu (funkcje centralne) to tzw. usługi wymuszone. Zatem dokonując wyboru siedzib po-

wiatów należy określić rzeczywiste i potencjalne zdolności miast do pełnienia tych funkcji usługowych. Usługi wymuszone zlokalizowane w ośrodku powiatowym świadczyć powinny m.in.: szkoły podstawowe specjalne, podstawowe szkoły artystyczne, szpital i poradnie specjalistyczne, biuro ewidencji i urzędów gruntów, placówka weterynaryjna, zawodowa straż pożarna, powiatowa kasa oszczędności, a także placówki związane z funkcjonowaniem administracji specjalnej (prokuratura, sąd, biuro notarialne, urząd skarbowy, zakład ubezpieczeń społecznych, inspektorat statystyczny, placówka sanitarno-epidemiologiczna i powiatowe biuro pracy). Do placówek usług wymuszonych zalicza się w projektowanej ustawie też licea ogólnokształcące, jednakże, występujący obecnie swobodny wybór tego typu szkół przez młodzież skłania raczej do wyeliminowania tych szkół ze zbioru usług wymuszonych.

Należy też zwrócić uwagę, że wymieniony zestaw usług wymuszonych traktowany często jako funkcje administracyjne ośrodka jest katalizatorem rozwoju usług swobodnych w mieście powiatowym. Część usług swobodnych, ze względu na wysoki próg rentowności wymaga znacznej liczby konsumentów i może być zlokalizowana jedynie w największym skupieniu ludności powiatu, tj. w jego siedzibie. Do usług swobodnych należą m.in.: usługi naprawcze (renowacyjne), usługi dystrybucyjne (handel, gastronomia, instytucje finansowo-ubezpieczeniowe), usługi oświatowo-kulturalne (placówki nauki pozaszkolnej, kina, a także większość szkół ponadpodstawowych) i usługi rekreacyjne (usługi turystyczne, część usług medycznych – gabinety prywatne).

Tak więc, dyskutując nad możliwościami wykorzystania studiów dotyczących funkcji ośrodków powiatowych należałoby opracować jednolity program takich badań. Wybór ośrodków powiatowych powinien uwzględniać następujące zasady:

1) warunkiem koniecznym dostania się danego miasta do zbioru potencjalnych ośrodków powiatowych jest jego zdolność do pełnienia funkcji centralnych w zakresie usług wymuszonych (posiadanie szpitala, szkół ponadpodstawowych) oraz możliwości lokalowe uruchomienia placówek administracji specjalnej (o ile obecnie te instytucje są zlokalizowane w innym, sąsiednim ośrodku);

2) zasadniczym czynnikiem selekcyjnym zbiór podstawowych ośrodków powiatowych jest atrakcyjność usługowa miasta, określona na podstawie funkcji centralnych usług swobodnych; należałoby jednak ustalić wykaz rodzajów usług swobodnych ważnych z punktu widzenia zaspakajania potrzeb mieszkańców powiatu, gdyż włączenie do wykazu niektórych usług elitarnych może zniekształcić obraz atrakcyjności usługowej miast (np. zakłady rusznikarskie, prywatne gabinety położnicze, sklepy filatelistyczne, itp.);

3) funkcje komplementarne pełnione przez pozostałe ośrodki usługowe potencjalnego powiatu (np. w zakresie szkolnictwa ponadpodstawowego, usług rolniczych) nie mogą świadczyć bezpośrednio o atrakcyjności usługowej siedziby powiatu, chociaż charakteryzują sposobności zaspakajania niektórych potrzeb przez mieszkańców powiatu; dlatego też funkcje

komplementarne w ośrodkach usługowych powiatu można uznać za cechę drugorzędną opisującą atrakcyjność usługową;

4) funkcje wyspecjalizowane pełnione przez ośrodki powiatowe należy wyodrębnić, ale nie włączać do zasadniczej oceny atrakcyjności usługowej miast;

5) istotnym czynnikiem świadczącym o ogniskującej życie społeczno-gospodarcze roli przyszłego ośrodka powiatowego jest również wielkość rynku pracy (i stopień koncentracji miejsc pracy).

Kryterium wielkościowe stanowi jasny i jednoznaczny wyznacznik ośrodka powiatowego, ale ze względu na jego prostotę jest często krytykowany. Kryterium to może odnosić się zarówno do ośrodka jak i terytorium powiatu.

W projektowanej ustawie o powiecie występuje jeden wskaźnik ilościowy dotyczący wielkości tzw. powiatu grodzkiego. Powiaty takie muszą liczyć, co najmniej 100 tys. mieszkańców. W ten sposób dąży się do ograniczenia powiatów grodzkich, które już teraz często są odbierane jako jednostki uprzywilejowane, gdyż w nich będą się kumulować efekty działalności samorządu miasta i samorządu powiatu ziemskiego. Jedynie na obszarach silnie zurbanizowanych powiaty grodzkie nie będą posiadać swoich odpowiedników ziemskich. Stosując kryterium liczby mieszkańców można było w 1990 r. wyróżnić następujące podzbiory miast polskich (patrz tabela 1):

Tabela 1

Liczebność podzbiorów miast w Polsce  
przy ustalonym progu wielkościowym

Minimalna wielkość progowa	Liczebność podzbioru miast	Średnia wielkość miasta (w tys. mieszk.)
pow. 100 tys. mieszk.	43	275
pow. 75 tys. mieszk.	55	233
pow. 70 tys. mieszk.	65	204
pow. 50 tys. mieszk.	91	165
pow. 20 tys. mieszk.	219	87
pow. 10 tys. mieszk.	396	54

Źródło: Demografia 1991, GUS.

Tak więc, dyskutując nad poziomem progu wielkościowego dla powiatu grodzkiego należy zauważyć, że obniżenie tego progu do 70 tys. mieszkańców spowoduje od razu wzrost liczby tego typu powiatów o 1/3. Należy też zwrócić uwagę, że gdyby ustalono minimalny próg dla siedzib powiatów ziemskich w wysokości 20 tys. mieszkańców — wstępnie zbiór takich ośrodków wyniósłby 219 miast (choć niektóre z nich - położone na obszarach silnie zurbanizowanych - nie muszą zostać siedzibami powiatów ziemskich).

Pełnienie funkcji administracyjnej przez daną miejscowość sprzyja jej rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Awans miejscowości do roli ośrodka administracyjnego wywołuje na ogół inwestycje związane z rozbudową instytucji koniecznych do realizacji powierzonych temu ośrodkowi zadań publicznych. Jak już uprzednio stwierdzono tzw. usługi wymuszone

przyczyniają się także do lokalizacji w ośrodku administracyjnym wielu usług swobodnych, a zmiany struktur administracyjnych wpływają często na zmianę tendencji lokalizacyjnych zakładów usługowych. Ośrodki administracyjne jako węzły regionów wytwarzają i kształtują zasięg lokalnych (czy też regionalnych) rynków pracy.

W ostatnim okresie funkcjonowania powiatów (w latach 1973 - 1975) siedzibami powiatów ziemskich było 314 miast, a 78 pełniło funkcje powiatów miejskich. Miasta te na ogół posiadają większość wymaganych instytucji umożliwiających ponowne pełnienie funkcji powiatowych (np. szpitale, szkoły ponadpodstawowe). Należy zwrócić uwagę, że również część byłych miast powiatowych, które utraciły swe funkcje jeszcze w okresie międzywojennym (np. Grodzisk Wlkp., Koźmin, Śmigiel) spełnia też podobne warunki. I tak po utracie funkcji powiatowych w 1932 r. Grodzisk Wlkp. niejako odzyskał swoją pozycję w strukturze administracyjnej kraju w 1990 r. stając się siedzibą rejonu administracji państwowej.

W procesie odtwarzania struktur powiatowych należałoby zasięgnąć opinii społeczności lokalnych w kwestii wyboru siedzib powiatu. Przy akceptacji określonych ośrodków na siedziby powiatów zaznaczy się szczególny nacisk społeczności i władz wszystkich miast, które chociażby częściowo spełnią warunki do pełnienia funkcji powiatowych. Nacisk ten zaznaczył się już w 1990 r. w okresie ustalania siedzib rejonów, co spowodowało konieczność dokonania korekt. Nawet po wprowadzeniu rejonów administracji rządowej (254 siedziby) przeprowadzono kolejne korekty, których efektem było utworzenie dalszych 14 rejonów. W tej sytuacji zrodziły się też antagonizmy między miastami o podobnej liczbie mieszkańców i potencjale gospodarczym, np. Oborniki - Szamotuły, Grodzisk Wlkp. - Nowy Tomyśl. Zapewne nie uda się zaspokoić aspiracji wszystkich miast, zatem należy sformułować jasne i czytelne warunki, jakie powinny spełniać przyszłe ośrodki powiatowe. Przejawem sygnalizowania takich aspiracji jest także powoływanie komitetów obrony interesów potencjalnych siedzib powiatów (np. w Trzciance). Należy też zauważyć, że potencjalne ośrodki powiatowe bardziej akcentują potrzebę zabezpieczenia swoich interesów związanych z pełnieniem tej funkcji administracyjnej niż starają się przekonać gminy sąsiednie dla poparcia takiego rozwiązania.

### 3. Kryteria wyznaczania granic

W procesie reformowania (lub przebudowy) podziału terytorialnego wyznaczanie granic jest ostatnim etapem charakteryzującym się niewątpliwie największym stopniem konkretności. Granice jednostek administracyjnych muszą być wyraźnie wytyczone i ustalone w odpowiednim akcie prawnym. Podstawowy dylemat delimitacji powiatów polega na tym, że granice rzeczywiste (poza np. granicą państwową czy morską) stanowią często płynne strefy oddziaływania; natomiast granice administracyjne są formą ingerencji w ukształtowane już stosunki społeczne i gospodarcze (Chojnicki, Czyż 1992). Wprowadza się je z zewnątrz i w pewnym stopniu odgórnie. Chodzi

więc o to jak — z jednej strony — można wykorzystać warunki integracji regionu, powstałej na skutek wykształcania się silnych więzi społecznych i ekonomicznych, a z drugiej — jak zabezpieczyć, poprzez narzucanie układów formalnych ich naturalny rozwój (lub co najmniej nie hamować go). Problem wyznaczania granic to zagadnienie wymogów, których należy przestrzegać, aby nie szkodzić pewnym naturalnym układom i tendencjom (Rabska 1992). Nieuwzględnienie kryteriów zarówno zewnętrznych (wynikających z zasad ustrojowych powiatu) jak i wewnętrznych (w tym dyrektywy demokratyzmu) prowadzi do wystąpienia różnych skutków pozytywnych i negatywnych.

Opierając się na analizie zasięgu przestrzennego oddziaływania poszczególnych rodzajów funkcji (branż) i ośrodków można zrekonstruować przestrzenną strukturę funkcjonalną systemu potencjalnych ośrodków powiatowych. Przestrzenną strukturę funkcjonalną ośrodków powiatowych tworzy zatem zbiór wzajemnie nałożonych układów odpowiadających poszczególnym sferom życia i działalności człowieka. Dokonując analizy przestrzennej struktury funkcjonalnej systemu ośrodków powiatowych należy oprzeć się na kilku założeniach (por. P. Korcelli 1974; B. Jałowiecki 1972):

1) Układy funkcjonalne stanowią zbiory miejsc docelowych przejazdów periodycznych (np. codziennych) i nieperiodycznych.

2) Wzajemne oddziaływanie elementów systemu (tj. ośrodków) jest funkcją dostępności komunikacyjnej (lub w uproszczeniu - ujemną funkcją dzielących je odległości).

3) Przestrzenne relacje pomiędzy źródłami i celami przejazdów są specyficzne dla różnych rodzajów działalności.

4) Przejazdy pomiędzy miejscami zamieszkania a miejscami docelowymi (siedzibami powiatów) zależą od cech społeczno-demograficznych mieszkańców oraz panujących wśród nich wzorów psycho-kulturowych.

Do podstawowych czynników kształtujących siłę i charakter powiązań z ośrodkiem powiatowym należą: wzajemne położenie ośrodków usługowych i atrakcyjność usługowa miejscowości oraz dostępność komunikacyjna.

Można też wyróżnić cztery podstawowe kategorie przemieszczeń do ośrodków subregionalnych:

- 1) przemieszczenia do miejsc realizacji usług swobodnych,
- 2) przemieszczenia do miejsc realizacji usług wymuszonych,
- 3) przemieszczenia do miejsc nauki,
- 4) przemieszczenia do miejsc pracy.

Jednakże, trzeba zaznaczyć, że korzystanie z tzw. usług wymuszonych oparte jest na przymusie organizacyjnym, a zatem zachowania przestrzenne mieszkańców są sterowane administracyjnie i należy je wyodrębnić w analizie siły oddziaływań ośrodka powiatowego. Ośrodki centralne szczebla powiatowego są też nie tylko miejscem pełnienia funkcji centralnych ale również miejscem koncentracji miejsc pracy. Tak więc, można uznać je za subregionalne centra rynków pracy.

Ważnym czynnikiem kształtującym również siłę powiązań usługowych jest dostępność komunikacyjna. Dostępność miejsc w regionie jest własnością świadczącą o użyteczności tych miejsc z punktu widzenia mieszkańców,

którzy pragną i mogą do tych punktów w przestrzeni docierać. Dostępność można rozpatrywać w kilku płaszczyznach: społecznej, ekonomicznej, przestrzennej i czasowej. Należy też zwrócić uwagę, że można sterować dostępnością komunikacyjną przez zmianę funkcjonowania systemu komunikacji publicznej (zwłaszcza autobusowej) w powiecie poprzez likwidację lub utworzenie nowych połączeń oraz poprzez rozwój motoryzacji indywidualnej i dróg publicznych.

Pewien wpływ na zachowania konsumentów i ich ruchliwość przestrzenną posiada struktura społeczno-demograficzna mieszkańców poszczególnych miejscowości. Wzrost przemieszczeń ludności wiejskiej do ośrodków usługowych zależy m.in. od:

- udziału wśród mieszkańców ludności w wieku produkcyjnym i starszych grup ludności w wieku przedprodukcyjnym,
- udziału wśród ludności zawodowo czynnej miejscowości zatrudnionych poza rolnictwem i leśnictwem (a zatem też dojeżdżających do pracy).

Występowanie określonych rodzajów powiązań jest wyrazem wzajemnego oddziaływania ośrodka powiatowego i otaczającego go zaplecza. Z koncepcjami oddziaływania przestrzennego ośrodków centralnych genetycznie związana jest koncepcja hierarchii regionów węzłowych. D. Whittlesey (1954) twierdzi, że regiony węzłowe są to regiony jednorodne ze względu na swą wewnętrzną strukturę i organizację, a istotnymi elementami tej struktury są: ognisko (np. ośrodek powiatowy) i otaczający je obszar powiązany z ogniskiem liniami krążenia (oddziaływania). Określenie zbioru elementarnych jednostek osadniczych, które znajdują się pod dominującym wpływem danego ośrodka stanowi podstawę delimitacji regionów węzłowych. W badaniach przestrzennej struktury funkcjonalnej ośrodków powiatowych trzeba jednak przyjąć założenie o *niedzielności* obecnych podstawowych samorządowych jednostek terytorialnych jakimi są gminy. Regiony węzłowe zatem należy wyznaczać w oparciu o siłę powiązań ośrodka powiatowego z poszczególnymi gminami.

Przyporządkowanie poszczególnych gmin ośrodkowi powiatowemu jest oczywiste w przypadku stwierdzenia związków przekraczających 50% ogółu dojazdów. Nieco trudniej natomiast dokonuje się przyporządkowania gmin, gdy wartość ta jest niższa (poniżej 50%); wówczas należy oprzeć się na kryterium największych powiązań. Jednakże, gdy siła powiązań jest dość równomiernie rozłożona w kilku kierunkach, a wartość najsilniejszych związków oscyluje na poziomie 33% dojazdów (tzn. występuje równomierne natężenie do trzech ośrodków subregionalnych, jak w idealnym rozwiązaniu modelowym Trichallera) gminę taką należy uznać za strefę wpływów rozmitych i uzupełnić analizę powiązań. Również dodatkowych rozstrzygnięć będzie wymagała sytuacja, gdy gmina jest przyporządkowana różnym ośrodkom subregionalnym w zależności od kategorii dojazdów (do szkoły, do pracy, do usług). W tym przypadku należy dążyć do usunięcia rozbieżności przestrzennych przebiegu granic powiatu w oparciu o analizę intensywności wymienionych trzech kategorii przemieszczeń.

Jedną z istotnych cech regionu węzłowego jest stopień jego domknięcia (K. Dziewoński, 1967). Domknięcie regionu może być wynikiem jego niez-

ležności i samowystarczalności w stosunku do pozostałych obszarów kraju. Należałoby zatem oczekiwać od przyszłych powiatów znacznego domknięcia, co oznacza, że suma powiązań wewnątrzpowiatowych powinna być większa niż suma powiązań miejscowości tworzących powiat z pozostałymi miejscowościami kraju. Z kolei stopień otwarcia regionu jest wynikiem współzależności poszczególnych jednostek przestrzennych, przejawiających się pełnieniem szeregu funkcji wyspecjalizowanych przez ośrodki powiatowe. Zbyt znaczne otwarcie przyszłego powiatu w zakresie powiązań usługowych i dojazdów do pracy (do nauki) może stać się źródłem dezintegracji społecznej i terytorialnej regionu.

Innym ważnym kryterium tworzenia powiatów jest kryterium wielkościowe. Kryterium to może stać się również instrumentem politycznym, gdyż zwolennicy odmiennych modeli ustroju terytorialnego państwa będą optować za różnymi parametrami minimalnymi dotyczącymi wielkości powiatu, jak i jego siedziby. Zakładając, iż w strukturze administracyjnej Polski funkcjonować będą dwa typy powiatów: grodzki i ziemski, można ustalić średnie wskaźniki wielkościowe dla układu powiatów ziemskich - po wyłączeniu powiatów grodzkich większych niż 70 tys. mieszkańców (wersja A) lub 100 tys. mieszkańców (wersja B).

Tabela 2

## Wartości średnie wskaźników powiatów ziemskich

Liczba powiatów ziemskich (warianty)	Liczba mieszkańców		Liczba gmin	
	wersja A	wersja B	wersja A	wersja B
150	164,4	175,8	13,7	13,9
225	123,3	131,8	10,3	10,4
300	82,2	87,9	6,9	6,9

Zakładając, iż należy kreować układ silnych powiatów ziemskich (a więc ograniczyć ich liczbę do 150 - 225) trzeba zwrócić uwagę, że średnie charakteryzujące te powiaty oscylowałyby dla:

- liczby mieszkańców od 132 do 176 tys.,
- liczby gmin od 10 do 14.

Można również przyjąć dolny próg wielkości dla obu omawianych cech, nie przekraczający 1/2 ich wartości średniej (5 gmin; 66 tys. mieszkańców). Taki próg może przyczynić się do eliminacji niepełnych lub nieukształtowanych powiatowych układów funkcjonalno-przestrzennych. Mechanizm progu wielkościowego można też uruchomić wtórnie przy zasadach tworzenia budżetów państwowych, np. przez ograniczenie subwencji rządowych dla jednostek małych pod względem ludności, w których dotacje dla podstawowych instytucji powiatowych, jak: szpital, szkoły ponadpodstawowe czy policja musiałyby być większe w przeliczeniu na 1 mieszkańca niż w przypadku silniejszych terytorialnie i demograficznie powiatów. Zatem instytucje te w powiatach słabych funkcjonowałyby poniżej progu rentowności, przyczyniając się do nieefektywnego gospodarowania.

Granice administracyjne mogą wpływać na przemieszczenia mieszkańców z różnych miejscowości do ośrodka powiatowego dwojako:

1) korzystanie z tzw. usług wymuszonych oparte jest na przymusie organizacyjnym (np. na przynależności do gminy, rejonu) i odbywają się de facto prawie wyłącznie w określonych granicach;

2) nie istniejące już granice utrwalają się we wzorcach kulturowych i zachowaniach konsumentów usług i pracobiorców.

Tak więc, współczesne granice administracyjne (granice gmin, rejonów, województw i podziałów specjalnych) stanowią dla mieszkańców innych jednostek terytorialno-organizacyjnych nieprzepuszczalną barierę w zakresie usług wymuszonych, natomiast stare, nie istniejące granice mogą często konserwować układy powiązań wytworzone w okresie funkcjonowania tej granicy. Można zatem mówić o granicach mentalnych poszczególnych społeczności lokalnych i regionalnych. Przykładami takich granic utrwalonych w umysłach mieszkańców mogą być granice powiatów i województw sprzed 1975 r. czy granice dawnych podziałów administracyjnych i politycznych określane mianem granic historycznych (np. granica Prosną, granica Przemysły i Brynicy; por. Z. Rykiel, 1988).

Dokonując zatem wyznaczania granic nowo odtwarzanych powiatów trzeba przeprowadzić ocenę funkcjonowania dotychczasowych granic, a w szczególności:

1) granic na poziomie subregionalnym: powiatowych sprzed 1975 r. i rejonowych z 1990 r.;

2) granic (makro-) regionalnych: wojewódzkich sprzed i po 1975 r.;

3) granic podziałów specjalnych.

Porównania obu układów subregionalnych w Wielkopolsce oraz oceny znaczenia różnego rodzaju granic dokonał T. Kaczmarek (1991). Liczba rejonów w województwach Wielkopolski nieznacznie odbiega od liczby powiatów przy jednoczesnych istotnych różnicach w ich powierzchni. Porównanie takie przedstawia tabela 3. Różnice w zasięgu przestrzennym działania jednostek powiatowych i rejonowych wynikają nie tylko ze zmian siedzib urzędów administracji rządowej w terenie. Są one przede wszystkim rezultatem zmian granic wojewódzkich w 1975 r. i niedopasowania ich do regionalnej struktury sieci osadniczej (przecięcie granicami administracyjnymi obszarów ciężących do ośrodków powiatowych).

Tabela 3

Liczba i wielkość subwojewódzkich jednostek administracyjnych w Wielkopolsce w latach 1973 i 1991.

Województwo	Liczba ośrodków		Średnia powierzh. w km <sup>2</sup>		% wzrost powierzchni (1973 - 1991)
	powiatowych	rejonowych	powiatu (1973 r.)	rejonu (1991 r.)	
kaliskie	7	7	875	930	6
konińskie	4	4	1073	1285	20
leszczyńskie	4	5	761	830	9
pilskie	6	7	1172	1172	1
poznańskie	8	8	1019	1019	3
Polska ogółem	314	268	996	1167	17

Źródło: Rocznik Statystyczny Powiatów. GUS. Warszawa. 1974; Wykaz urzędów rejonowych i terytorialny zasięg ich działania. GUS. Warszawa. 1990; obliczenia własne.

Na przestrzeni ostatnich stuleci w Wielkopolsce wykształcił się w oparciu o strukturę powiatową układ powiązań społeczno-gospodarczych, utrwalony przebiegiem szlaków komunikacyjnych. W większości przypadków funkcjonowanie tego układu nie zostało zakłócone zmianami granic administracyjnych w 1975 r. W tym kontekście przeprowadzona rejonizacja jawi się jako działanie utrwalające brak koincydencji przestrzennej pomiędzy układem administracyjnym i układem powiązań społeczno-gospodarczych. Najbardziej spektakularne przykłady nie rozwiązanych kwestii racjonalnego kształtowania podziału terytorialnego w regionie Wielkopolski ilustruje tabela 4.

Tabela 4

Ciążenia wybranych miast i gmin Wielkopolski w zakresie dojazdów do pracy do ośrodków subregionalnych według dawnej i obecnej przynależności administracyjnej w latach 1983 - 1988.

Ośrodki wyjazdów (miasto, gmina)	Dojazdy do ośrodków administracyjnych (w % wyjeżdżających ogółem do miast)					
	dawnego powiatu	lata		obecnego rejonu	lata	
		1983	1988		1983	1988
Witkowo	Gniezno	55	60	Słupca	6	8
Sieraków	Międzychód	46	46	Szamotuły	4	6
Kwilcz	Międzychód	47	27	Szamotuły	14	2
Chrzypsko	Międzychód	38	26	Szamotuły	16	15
Rakoniewice	Wolsztyn	40	48	Grodzisk	8	12
Mieścisko	Wągrowiec	68	56	Gniezno	13	22
Nowe Miasto	Jarocin	45	63	Środa	20	7
Miedzichowo	Nowy Tomyśl	62	54	Międzychód	15	20

Źródło: Spis kadrowy dojazdów do pracy za 1983 rok GUS. Warszawa. Dojazdy do pracy za 1988 rok. GUS. Warszawa. Obliczenia własne.

Tabela 4 przedstawia ciążenia wybranych miast i gmin w zakresie dojazdów do pracy, powszechnie w literaturze geograficznej uznawanych za miarodajne kryterium siły powiązań przestrzennych o charakterze swobodnym (niewymuszonym). Zestawione dane statystyczne ukazują rozbieżności pomiędzy przynależnością administracyjną (zarówno rejonową jak i wojewódzką) a powiązaniem społeczno-gospodarczymi analizowanych jednostek. Brak koordynacji w tym zakresie powoduje formalne przeszkody uniemożliwiające np. korzystanie ludności dojeżdżającej z placówek świadczących usługi (powiązania wymuszone, zrejonizowane) w miejscu pracy. Na tego typu niedogodności zwracano już wielokrotnie uwagę w opracowaniach oceniających skutki reformy administracyjnej z 1975 r. (zob. M. Potrykowski 1984). Przyszłe zmiany podziału terytorialnego powinny brać pod uwagę przede wszystkim powiązania o długoletniej tradycji, ukształtowane w świadomości mieszkańców.

Bardzo ważnym zadaniem w nowo tworzonej strukturze terytorialnej kraju jest ujednoczenie na szczeblu powiatu zasięgów terytorialnych działania wielu instytucji administracji specjalnej. Według stanu z 1985 r.

(W. Chróścielewski, 1987, s. 237) istniało w Polsce 55 terytorialnych powiatów specjalnych, z czego 35 powstało w sposób niekontrolowany w okresie po 1 czerwca 1975 r. (zob. też M. Jełowicki, 1990). W Wielkopolsce również występują rozbieżności przestrzenne pomiędzy strukturą rejonową a strukturami podziałów specjalnych (np. prokuratur).

Kryterium, którym należy kierować się przy wyznaczaniu terytorialnego zasięgu powiatu jest zasada akceptacji społecznej. Społeczności lokalne wypowiadać się będą przede wszystkim w dwóch kwestiach:

1) przynależności społeczności gminnych do określonego powiatu i zasad tworzenia społeczności powiatowej;

2) przynależności społeczności gminnych i społeczności powiatowej do określonych ośrodków wyższego rzędu (wojewódzkiego, regionalnego).

Delimitacja powiatu tylko w oparciu o badanie opinii samorządu lub wyniki referendum lokalnego może doprowadzić jednak do następujących niekorzystnych sytuacji:

1) że w tworzeniu powiatu będą uczestniczyć 2 - 3 gminy o małej liczbie mieszkańców, które zaakceptują wybór niewielkiego ośrodka, spełniającego nawet wymogi w zakresie niektórych funkcji centralnych (np. szpital, szkoły ponadpodstawowe, usługi weterynaryjne i agrotechniczne);

2) że gminy przystępujące do danego powiatu będą posiadały rozbieżne opinie, co do przynależności do regionu nadrzędnego (województwa-regionu).

Zmiany granic jednostek podziału terytorialnego na poziomie lokalnym (gminy) i subregionalnym (np. powiaty) wywołują trudne do oszacowania skutki społeczne wynikające z osłabienia historycznie ukształtowanych więzi społeczności lokalnych. Dowodów dostarczają tu konsekwencje zmian podziału terytorialnego Polski w latach: 1950, 1954, 1973 i 1975, jak również liczne jego korekty w okresach przejściowych (por. Z. Leoński, 1989). Należy zatem oczekiwać, że znaczna część gmin będzie dążyć do odtworzenia powiatów w tradycyjnych granicach sprzed 1975 r. Wystąpią zapewne i odstępstwa od tej zasady, gdyż:

1) część byłych ośrodków uległa w okresie ostatnich 20 lat degradacji funkcjonalnej i administracyjnej (w 1975 r. funkcjonowało 314 powiatów ziemskich, a w 1991 r. 268 miast było siedzibami rejonów administracji rządowej), a więc niektóre społeczności gminne będą zmuszone zorientować się na inny ośrodek powiatowy;

2) część potencjalnych ośrodków będzie zabiegać o utworzenie powiatu ziemskiego, pomimo braku tradycji w tym zakresie (np. Piła) lub utraty takich funkcji w okresie międzywojennym (np. Grodzisk Wlkp.).

Te dwie tendencje w tworzeniu i delimitacji powiatów mogą przyczynić się do uruchomienia procesów dezintegracyjnych i "atomizacji" społeczności subregionalnych, zwłaszcza w przypadku:

1) konkurencji dwóch lub więcej ośrodków o lokalizację siedziby powiatu, co może doprowadzić do rozpadu tradycyjnej społeczności powiatowej i kreowania przez zainteresowane miasta modelu niewykształconych obszarowo form załączkowych powiatu (np. związek 2 - 4 gmin);

2) izolacji społeczności gminnych położonych peryferyjnie względem siedzib powiatów; może to doprowadzić do powstania stref martwych (i indyfe-

rentnych postaw mieszkańców takich gmin), tym bardziej, że władze potencjalnych ośrodków subregionalnych są w większym stopniu zainteresowane kreowaniem swoich miast na siedziby powiatów, niż pokazywaniem społecznościom tych martwych stref — korzyści, jakie może im przynieść związek z danym ośrodkiem.

Należy też zwrócić uwagę, że postawy wielu społeczności gminnych są bardzo zmienne i uzależnione od pojawiających się propozycji nowej organizacji terytorialnej województw (regionów).

#### 4. Zakończenie

Na zakończenie należy stwierdzić, że sytuacja polityczno-gospodarcza Polski stwarza konieczności szybkiej, a zarazem przemyślanej reformy administracyjnej. Dlatego też, reforma ta powinna mieć zarówno ściśle określone cele, jak i harmonogram (por. T. Kaczmarek, R. Matykowski 1992). Cele i scenariusz projektowanych w latach 1993 - 1994 przekształceń struktury administracyjnej są słabo artykułowane i rozmyte. W związku z tym przedstawiciele samorządów gmin różnorako warunkują swoje stanowisko w sprawie przynależności powiatowej czy wojewódzkiej, np.:

1) odrzucają strukturę powiatową, gdyż wprowadzenie powiatu w ich ocenie może zagrozić w przyszłości istnieniu ich województwa (np. postawa Sejmiku Wojewódzkiego w Radomiu);

2) zaznaczają, że ich przynależność do danego powiatu zależy od przyporządkowania tego powiatu określonej siedzibie wojewódzkiej (np. Czemiń, Nowe Miasto nad Wartą);

3) podkreślają, nadrzędność przynależności wojewódzkiej nad przynależnością do powiatu (np. Wronki, Sieraków);

4) konkurujące między sobą o lokalizację siedziby powiatu miasta zgłaszają często odmienne opcje wojewódzkie - w oczekiwaniu na poparcie ich aspiracji powiatowych przez wybrane województwo, względnie poparcie Sejmiku Samorządowego Województwa Poznańskiego (np. Mogilno, Słupca).

Również płynność systemu politycznego w kraju niekorzystnie wpływa na realizację przemian struktury administracyjnej Polski. I tak, rząd w 1990 r. — w momencie wprowadzania rejonów administracji rządowej - twierdził, iż jest to podział tymczasowy, który nie będzie stanowił odniesienia do dalszych przekształceń. Z kolei ministrowie i eksperci rządu w 1992/1993 r. uważają, że struktura rejonowa stanowi podstawę do wyznaczenia struktury powiatowej kraju, a zarazem próbują przemilczeć jakże istotną kwestię relacji powiat — województwo. Realizowana więc doraźnie zmiana ustroju terytorialnego kraju nie spełni zasadniczego celu reformy, jakim jest uzyskanie spójności i efektywności w funkcjonowaniu zintegrowanego systemu administracji samorządowej i rządowej. Reforma administracji, w tym także przebudowa układu terytorialnego powinna mieć charakter kompleksowy. Odtworzenie struktury powiatowej musi odnosić się zarówno do jednostek szczebla podstawowego (gmin) jak i planowanych jednostek o zasięgu regionalnym (województw lub regionów). Reformie przyświecać powinna zatem zasada stabilizacji nowego podziału

administracyjnego, zapewniająca jej długotrwały charakter na każdym ze szczebli zarządzania.

#### Literatura:

- Chojnicki Z. 1974: *Podstawowe założenia modelu systemu przestrzennego miast*, "Miasto", 9, s. 1 - 5.
- Chojnicki Z., Czyż T. 1992: *Region - regionalizacja - regionalizm*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", 2, s. 1 - 17.
- Christaller W. 1933: *Die Zentralen Orte in Süddeutschland*, Jena (tłum. polskie: *Ośrodki centralne w południowych Niemczech*, PZLG, 1963, z. 1).
- Chróścielewski W. 1987: *Podziały terytorialne specjalne*, PWN, Warszawa.
- Dziewoński K. 1967: *Teoria regionu ekonomicznego*, Przegląd Geograficzny, t. 39, z. 1,
- Grzeszczak J. 1971: *Koncepcje polaryzacyjne w przestrzennym zagospodarowaniu kraju (na przykładzie Francji)*, Studia KPZK PAN t. 36.
- Jałowiecki B. 1972: *Miasto i społeczne problemy urbanizacji*, Warszawa.
- Jełowicki M. 1990: *Organy administracji specjalnej*, PWN, Warszawa.
- Kaczmarek T. 1991: *Konsekwencje organizacyjno-przestrzenne rejonizacji administracji rządowej na przykładzie Wielkopolski*, Sprawozdania PTPN za 1990 r. Poznań (w druku).
- Kaczmarek T., Matykowski R. 1992: *Projekt nowej organizacji terytorialnej kraju: reforma administracji w Polsce 1990 - 1994*, w: *Pierwsze kroki ku regionalizacji*, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań.
- Korcelli P. 1974: *Teoria rozwoju struktury przestrzennej miast*, Studia KPZK PAN t. 45.
- Leoński Z. 1989: *Ewolucja terenowych organów administracji państwowej w latach 1950 - 1988*, Problemy Rad Narodowych nr 75.
- Maik W. 1976: *Analiza funkcjonalna sieci osadniczej podregionu kalisko-ostrowskiego*, UAM, Poznań.
- Potrykowski M. 1984: *Charakterystyka wniosków ludności dotyczących funkcjonowania podziału administracyjnego Polski*, w: *Podział administracyjny kraju. Poglądy i opinie*. (red. A. Stasiak), Biuletyn KPZK PAN z. 126. Warszawa.
- Rabska T. 1992: *Refleksje na temat układu przestrzennego administracji publicznej i jego konsekwencji w zakresie administrowania*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", 2, s. 25 - 35.
- Rykiel Z. 1988: *Struktury i mechanizmy społeczne w regionie katowickim*, w: Praca pod red. B. Jałowieckiego. *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego. Studia z Gospodarki Przestrzennej*, UW, Warszawa, s. 161 - 184.
- Whittlesey D. 1954: *The regional concept and the regional method*, w: *American geography: Inventory and prospect*, Syracuse, s. 19-68 (tłum. polskie: *Pojęcie regionu i metoda regionalna*, PZLG, 1957 z. 3/4).

#### BASIC CRITERIA OF CREATING THE DISTRICTS (POVIATS)

#### S u m m a r y

The article discusses basic criteria of re-activating the district (poviat) structure: efficient administration, efficient satisfaction of the needs of the population, social ties and acceptance, the principle of coincidence of the borders of districts (poviats) and the division of special administration. In determining the seats and borders of districts (poviats), a starting point is the principle of the key role, based on the concept of central places and nodal regions. The problems of the reconstruction of the district (poviat) structure are examined in the context of social and political conditioning of the public administration reform in Poland.