

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Postępowania Administracyjnego

Krzysztof CHORAŻY

O koncepcji regionalizacji Polski

On the Conception of Regionalization of Poland

Radykalne przemiany ustrojowe zapoczątkowane w 1989 roku objęły również przekształcenia w systemie władz lokalnych, głównie poprzez ustanowienie samorządu terytorialnego na szczeblu podstawowym. Reforma z 1990 roku rozpoczęła proces poszukiwań nowego modelu organizacji terytorialnej szczebla ponadgminnego. Potrzeba zmian wynika z małej funkcjonalności podziału terytorialnego, wprowadzonego ostatecznie w 1975 roku i jego przystosowania do wymagań stawianych przyszłemu ustrojowi zarządzania lokalnego. Wskazuje się przy tym, że reforma szczebla ponadgminnego jest koniecznością warunkującą jej całościowy charakter i powodzenie ustanowionych już gminnych struktur samorządowych.

W niniejszym artykule przedstawiono niektóre rezultaty prac powołanego przez premiera zespołu do opracowania koncepcji zmian w organizacji terytorialnej państwa, działającego w okresie od marca 1991 roku do lutego 1992 roku¹. Zarówno zasięg prac studialnych, prowadzonych przez ów zespół, jak ich doniosłość merytoryczna sprawiają, że są one godne odnotowania. Wyniki prac zespołu należy traktować jako istotny głos w dyskusji nad kształtem organizacji terytorialnej, prowadzonej z inspiracji kolejnych rządów. Wypracowane przez zespół propozycje, jak się wydaje, mogą być przydatne do sformułowania założeń koncepcji przyszłej reformy. Celem powołanego zespołu było przede wszystkim wypracowanie koncepcji regionalizacji Polski. Niejako na marginesie pojawiła się kwestia szczebla pośredniego między gminami a regionami. Jednakże w toku działalności zespołu narastała świadomość konieczności objęcia ramami prac również tej problematyki, bowiem bez jej uwzględnienia nie można w pełni za-

¹ Nauki prawne w zespole reprezentowali: doc. dr hab. Krzysztof Chorąży, dr Wojciech Chróścielewski, prof. dr hab. Marek Elżanowski, prof. dr hab. Adam Jaroszyński, prof. dr hab. Michał Kulesza, doc. dr hab. Tadeusz Skrzypczak, dr Krzysztof Żukowski.

rysować koncepcji regionów. Przewartościowanie, które nastąpiło w ostatnim okresie działalności zespołu, znalazło wyraz w końcowym raporcie z badań. Stwierdzono w nim, że najpierw należy dokończyć reformę samorządową poprzez wzmocnienie samorządu gminnego i zbudowanie szczebla powiatowego. Sfinalizowanie tych zamierzeń – zdaniem autorów raportu – umożliwi następnie realizację regionalizacji. Zakończenie prac zespołu na początku 1992 roku – w terminie wcześniejszym niż planowano – sprawiło, że za jej trwały dorobek należy uznać przybliżenie regionalizacji jako jednej z metod organizacji najwyższego szczebla podziału terytorialnego państwa w aspekcie dostosowania jej do rodzimych uwarunkowań.

Niewątpliwie idea regionalizacji Polski nawiązuje do doświadczeń Wspólnoty Europejskiej, gdzie jest powszechnym sposobem organizacji wewnętrznej tych państw. Nie oznacza to bynajmniej, że regiony w państwach Europy Zachodniej są jednostkami standardowymi. Regionalizacja tam przeprowadzona była procesem rozciągniętym w czasie i złożonym². Ustrój regionów w poszczególnych państwach wynika ze specyfiki uwarunkowań wewnętrznych w nich występujących i oczekiwań związanych z regionalizacją. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że regionem jest jednostka podziału terytorialnego najwyższego szczebla, charakteryzująca się istnieniem takich różnorodnych obiektów istniejących wewnątrz, które wyodrębniają ją od innych jednostek terytorialnych usytuowanych na tym szczeblu podziału. Stopień samodzielności regionów może być różny, w zależności od przyjętego modelu państwa. Zasięg i skala regionalizacji w państwach Europy Zachodniej stwarza potrzebę rozróżnienia takich pojęć, jak „państwo jednolite”, „państwo federacyjne” a „regionalizacja”³. Rozwój regionalizacji i instytucja autonomii regionalnej skłania niektórych teoretyków do uznania kategorii „państwo regionalne” za samoistną kategorię ustrojową usytuowaną – przyjmując kryterium decentralizacji – między „państwem federacyjnym” a „państwem jednolitym”. Do wyodrębnienia formy pośredniej skłania obserwacja ewolucji ustroju wewnętrznego niektórych państw europejskich, które za konstytucyjną zasadę ustrojową przyjmują powszechną autonomię regionalną ograniczoną jednakże zasadą jednolitości i niepodzielności państwa. Termin „państwo regionalne” oznacza państwo o ustroju zbliżonym w swej istocie do państwa federacyjnego poprzez przyznanie regionom znacznej samodzielności w sferze politycznej. W odróżnieniu od państw regionalnych w państwach federacyjnych decentralizacja przybiera najpełniejszą postać, czego wyrazem jest prawo secesji poszczególnych członków państwa.

Przyjęcie struktury regionalnej w państwie unitarnym sprowadza się do wyboru między trzema typami prawnoorganizacyjnymi regionów: funkcjonalnym, samorządowym i autonomicznym⁴. W przypadku regionów funkcjonalnych ich organy nie mają kompetencji generalnej. Ich kompetencje są ograniczone i obej-

² Por. K. Chorąży: *Ewolucja pozycji prawnej regionów we Francji*, Lublin 1986, s. 149 i n.

³ Por. T. Skrzypczak: *Regiony jako element struktury niektórych państw Europy Zachodniej*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 9.

⁴ Por. M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz: *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8.

mują jedynie zadania dla których w istocie region utworzono np. dla spraw zagospodarowania przestrzennego. Zakres kompetencji organów regionów samorządowych przybiera z reguły postać kompetencji generalnej. Samodzielność organów samorządowych ograniczona uprawnieniami nadzorczymi państwa wynika z ich odrębnej od państwa podmiotowości publicznoprawnej. W odróżnieniu od regionów autonomicznych regiony samorządowe nie mają uprawnień ustawodawczych.

Szeroka konsultacja ze środowiskami lokalnymi wykazała, że największego poparcia udzielono wariantowi regionalizacji, zasadzającemu się na regionach samorządowych. Jednocześnie zarysował się związek między dokonaną opcją a stopniem rozwoju terytorium reprezentowanego przez respondentów. Przedstawiciele województw o najwyższym stopniu rozwoju skłaniali się ku regionalizacji opartej o regiony autonomiczne. Reprezentanci województw słabiej rozwiniętych pod względem gospodarczym sceptycznie wypowiadali się o możliwościach i potrzebie ustanowienia regionów, bądź wybierali wariant regionalizacji funkcjonalnej. Wyniki sondażu potwierdziły pogląd o potrzebie przyjęcia ewolucyjnej metody wprowadzania reformy regionalizacyjnej i powołania zróżnicowanych form regionów w zależności od obiektywnych uwarunkowań na danym terytorium. Metoda ewolucyjna, jak słusznie stwierdzono, zniwelowałaby ujemne skutki wywołane każdą radykalną zmianą ustroju terytorialnego. Projektodawcy potraktowali regionalizację funkcjonalną jako etap przejściowy, rozpoczynający proces regionalizacji wiodący do regionów autonomicznych. W przypadku Polski istotę regionalizacji funkcjonalnej stanowiłaby współpraca istniejących obecnie województw z zachowaniem ich dotychczasowego ustroju. W początkowej fazie funkcjonalna współpraca województw mogłaby być prowadzona w powołanych do tego strukturach, które w toku umacniania się tej reformy regionalizacji podlegałyby stopniowej instytucjonalizacji. Regionalizacja funkcjonalna, będąca w znacznym stopniu rezultatem inicjatywy własnej województw, byłaby jedną z przesłanek delimitacji regionów, aczkolwiek miałyby charakter pomocniczy. Terytorialny podział kraju na regiony, wzbudzający tak wiele emocji, formalnie – co jest oczywiste – byłby decyzją kompetentnych organów państwowych, aczkolwiek w pierwszej fazie regionalizacji powinien być tak dokonany, by w przyszłości umożliwić przeprowadzenie korektur, które mogą być następstwem doświadczeń zrodzonych na etapie regionalizacji funkcjonalnej.

Podział państwa na regiony, jak każdy racjonalnie przeprowadzony podział terytorialny – powinien być poprzedzony opracowaniem dokładnego modelu organizacji państwa o strukturze regionalnej. W szczególności nieodzownym warunkiem reformy regionalizacyjnej byłoby ukształtowanie drugiego szczebla jednostek samorządowych – powiatów i wypracowanie koncepcji podziału kompetencji między gminy, powiaty, regiony i państwo. Doświadczenia państw o ukształtowanej strukturze regionalnej wskazują, że w praktyce właśnie kwestia podziału kompetencji rodzi w praktyce największą trudność i jest materią, która niezbyt łatwo poddaje się ramom legislacji.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do konkluzji, że regionalizacja jest reformą, której zasięg nie ogranicza się do problematyki ustroju szczebli lokalnych, a obejmuje w stopniu większym niż jakakolwiek reforma terytorialna pytanie o koncepcję państwa i sposób wykonywania władzy państwowej. Kwestia

ta wiąże się zatem ściśle z fundamentalnym zagadnieniem stopnia i form decentralizacji. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że konsekwentne przyjęcie orientacji „proeuropejskiej” poprzez powoływanie i umacnianie instytucji demokratycznych doprowadzi do przyjęcia zasady powszechnej autonomii terytorialnej, obowiązującej na wszystkich szczeblach organizacji terytorialnej państwa, także w regionach. Należy również przyjąć, że integracja Polski z państwami Wspólnoty Europejskiej, których regionalizacja jest regułą, niejako wymusi dostosowanie struktury terytorialnej do obowiązujących tam standardów.

Regionalizacja wymaga weryfikacji dotychczasowego podziału terytorialnego i ukształtowania nowych jednostek terytorialnych na najwyższym jego poziomie. Racjonalny podział terytorialny jest dokonywany przy uwzględnieniu różnorodnych przesłanek, niemniej punktem wyjścia do reformy terytorialnej jest istniejący stan rzeczy oraz diagnoza wykazująca jego niedostatki. W powszechnej opinii źródłem afunkcjonalności istniejącego podziału terytorialnego była arbitralność przy jego wprowadzaniu. Likwidacja naturalnych w swym charakterze powiatów oraz utworzenie województw, których granice rozdzieliły obszary zintegrowane, to podstawowe konsekwencje podziału terytorialnego w 1975 roku wazące na ujemnej ocenie. Realnym przejawem wadliwości istniejącego podziału była narastająca liczba podziałów specjalnych dokonywanych przede wszystkim w skali ponadwojewódzkiej oraz na poziomie zbliżonym do byłych powiatów, a także utworzenie w 1990 roku 262 rejonów dla celów administracji rządowej. Wypracowana koncepcja regionalizacji zakłada przywrócenie szczebla pośredniego. Przeważył pogląd o konieczności powrotu do jednostek nawiązujących do dawnych 392 powiatów. Wydaje się, że przywrócenie tego poziomu podziału terytorialnego w granicach zbliżonych do powiatów z 1975 roku jest przyjmowane jako oczywiste i prawdopodobnie będzie zrealizowane bez względu na wielkość jednostek szczebla najwyższego oraz ich kształt ustrojowy. Jako oczywistą należy przyjąć konstatację, iż powrót do dawnych powiatów powinien nastąpić w ramach znacznie większych jednostek terytorialnych niż województwa w granicach z 1975 roku. Tymi jednostkami mogłyby być właśnie regiony – jak proponowano – w liczbie 12 lub zbliżonej. W przypadku odejścia od reformy regionalizacyjnej granice przyszłych województw mogłyby w znacznym stopniu nawiązywać do obszarów województw istniejących do 1975 roku. Projekty zgłaszane w toku prac nad koncepcją regionalizacji zakładały utworzenie regionów w liczbie od 9 do 14. Projektodawcy przyjęli podział kraju na 12 regionów:

Pomorze Zachodnie ze stolicą w Szczecinie, Pomorze Nadwiślańskie ze stolicą w Gdańsku, Region Warmińsko-Mazurski ze stolicą w Olsztynie, Wielkopolskę ze stolicą w Poznaniu, Ziemię Łęczycko-Sieradzką ze stolicą w Łodzi, Mazowsze ze stolicą w Warszawie, Dolny Śląsk ze stolicą we Wrocławiu, Górny Śląsk ze stolicą w Katowicach, Ziemię Krakowską ze stolicą w Krakowie, Małopolską Wschodnią ze stolicą w Rzeszowie, Podlasie ze stolicą w Białymstoku oraz Ziemię Lubelską ze stolicą w Lublinie.

Przedstawiona w zarysie idea regionalizacji jest oczywiście jedną z możliwych koncepcji przekształcenia podziału terytorialnego i szerzej – ustroju terytorialnego państwa. Należy w tym miejscu sformułować pytanie o jej walory, które niekoniecznie muszą być udziałem innych rozwiązań. Podstawowym argumentem przemawiającym za reformą polegającą na regionalizacji jest stworzenie dogod-

niejszych warunków dla rozwoju gospodarczego. Wyodrębnienie jednostek terytorialnych o znacznym potencjale ułatwi prowadzenie polityki regionalnej, skierowanej przede wszystkim na rozwój regionów najsłabszych, np. przez stosowanie preferencji inwestycyjnych, zindywidualizowanie programów działania, transfer kapitałów z regionów rozwiniętych, tworzenie funduszy rozwoju regionalnego. Otrzymując samodzielność w sferze budżetu, regiony samodzielnie rozwijałyby gospodarkę a podział budżetu nie odbywałby się za pośrednictwem budżetu centralnego, ale na drodze odpisów finansowych, począwszy od szczebla gminy. Większość dochodów pozostawałaby w jednostkach terytorialnych.

Przyjęcie regionalnej struktury państwa oznacza opowiedzenie się za modelem zdecentralizowanym z wyraźnie zaznaczonym „pionowym” podziałem kompetencji między centrum, regiony, szczebel subregionalny i gminy. Ze względu na zasięg i konsekwencje reformę regionalną należałoby potraktować jako fragment całościowej reformy państwa w związku z uchwaleniem nowej konstytucji.

SUMMARY

The article outlines the conception of regionalization of Poland, which was the object of study by the group set up to work out changes in the territorial organization of the state by the Office of the Council of Ministers in 1991-1992. Radical changes in the political system require a new form of territorial organization. According to the authors of the project, regionalization could be the final stage of the reform, which began with the establishment of local government at the lowest level in 1990. The establishment of regions should be preceded by the reconstruction of the intermediate level of districts.

The article presents the arguments for a reform based on regional organization introduced in an evolutionary manner that leads from a functional form of regionalization to local-government regions and autonomous regions.

