Waldemar Wojtasik[*]

Transformacja systemowa – wymiar regionalny

Wprowadzenie

Jedną z cech charakterystycznych procesu przemian społecznych jest stopniowe odejście od jego spontaniczności[1]. Na kartach historii daje się zaobserwować wysoki stopień skorelowania szybkości zmiany systemowej z jej głębokością, zarazem jednak nie daje się uchwycić (przynajmniej bezpośredniego) związku pomiędzy kierunkowością zmiany a jej celowością (rozumianą jako zgodność osiąganego stanu z wcześniejszymi zamierzeniami). Jak pisał J. Pajestka: „*Niezbędność bardzo głębokich zmian w historycznie krótkim czasie może prowadzić do konieczności modyfikacji charakteru przekształceń: przyspieszenie może wymagać istotnego zwiększenia świadomości i celowości działań ludzkich. (...) Problem ten wymaga jednak troskliwego rozważenia, czai się w nim bowiem możliwość niezrozumienia i błędu*"[2]. Koncepcją najpełniej oddająca związek pomiędzy tempem zmiany a jej zakresem jest teoria A. Tofflera[3]. Amerykański futurolog wykazał w niej zależność łączącą przyspieszenie zmian społecznych z ich oddziaływaniem na coraz mniejsze elementy struktury, prowadzące do coraz wyższego stopnia atomizacji społecznej. Opisywany proces ma również drugie oblicze, którym jest możliwość efektywnego wpływania na zmiany zachodzące na coraz niższych poziomach struktury. W przypadku niniejszego tekstu obszarem docelowym analizy jest transformacja systemowa zachodząca na poziomie regionalnym, a więc pośrednim pomiędzy strukturą państwa i wymiarem lokalnym[4].

---

[*] Dr, Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.

1 Ciekawa refleksja na ten temat, chociaż wykraczająca poza przedmiot tych rozważań została zawarta [w:] W. Banach, *Spontaniczność a planowanie. Wokół filozofii społecznej Friedricha A. von Hayeka*, Poznań 2003.

2 J. Pajeska, *Kryzys globalny cywilizacji ludzkiej a światowe transformacje rozwojowe*, [w:], M. Perczyński (red.), Transformacje globalne, regionalne i sektorowe we współczesnej gospodarce światowej, Warszawa 1993, s. 21.

3 Wśród książek A. Tofflera o zmianie społecznej na szczególną uwagę zasługuje tzw. trylogia: Szok przyszłości, Warszawa 1975, *Trzecia fala*, Warszawa 1998, *Zmiana władzy. Wiedza, bogactwo i przemoc u progu XXI stulecia*, Poznań 2003.

4 Poziom zróżnicowania regionalnego w pierwszych latach transformacji polskiej gospodarki można stwierdzić [w]: R. Domański, *Przestrzenna transformacja gospodarki*, Warszawa 1997, s. 214-217.

W tym miejscu należy poczynić dwa zastrzeżenia, dotyczące wyodrębnienia transformacji systemowej na poziomie regionalnym. Po pierwsze, jest to zabieg mający na celu ukazanie jednego z obszarów zachodzącej zmiany. Wymiar regionalny nie ma charakteru autonomicznego, jest jedną z płaszczyzn transformacji powiązaną nicią funkcjonalnych i normatywnych połączeń z innymi obszarami zmiany. Konsekwencją takiego stanowiska jest pewna umowność wniosków formułowanych na poziomie regionu, szczególnie w zakresie nie biorącym pod uwagę innych obszarów transformacji. Po drugie, istotny wpływ na zaprezentowane rozważania ma występowanie dwóch, przeciwstawnych w znacznej mierze (choć istnieją poglądy kwestionujące takie stanowisko[5]), tendencji: globalizacji i lokalizmu. Przecinanie się tych dwóch płaszczyzn, ich trwałe, współczesne, powiązanie oraz wypieranie przez nie dominującego kontekstu narodowy-międzynarodowy dało sposobność do używania terminu glokalizacja. Pojęcie to podkreśla dwuwymiarowość działań, także tych podejmowanych na szczeblu regionalnym. Jak pisze Z. Bauman płaszczyzna globalna i lokalną stanowią *„dwie strony tego samego procesu: nowego podziału władzy, suwerenności i wolności działania, zapoczątkowanego (choć nie rozstrzygniętego ostatecznie) przez zdecydowany skok możliwości technicznych"*[6].

Polityka regionalna w okresie transformacji ustrojowej

Proces przemian ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 roku w Polsce przyniósł szereg systemowych zmian, które dotyczyły tak sfery politycznej, jak i ekonomicznej funkcjonowania struktur regionalnych. Zmiana jakościowa dotyczy upodmiotowienia jednostek regionalnych poprzez nadanie im kompetencji w kreowaniu własnego bytu, a poprzez to wdrażanie rozwiązań oczekiwanych z punktu widzenia społeczności w imieniu których działają. Regulacje prawne normujące układ wzajemnych powiązań pomiędzy poszczególnymi organami władzy na różnych szczeblach pełnią przede wszystkim funkcje strukturyzujące i porządkujące, co sprawia, iż zakres posiadanej władzy wypływa tak z samego miejsca zajmowanego w strukturze, jak i indywidualnych kompetencji przypisanych na płaszczyźnie normatywnej.

Transformacja systemowa zaowocowała m.in. procesem decentralizacji państwa, który może być rozpatrywany w ujęciu nominalnym, jako nowy podział administracyjny oraz funkcjonalnym, skutkującym oddaniem części kompetencji władczych organom niższego szczebla. Cechą charakterystyczną w takim założeniu jest wzajemne przenikanie się sfery administracyjnej z kompetencyjną, co skutkuje ich powiązaniem na płaszczyźnie strukturalnej. Tak pojmowana decentralizacja pozwala na prowadzenie działań w oparciu o jednostki wynikające z podziału administracyjnego państwa pod szyldem polityki regionalnej (realizowaną najczęściej we współpracy z właściwymi jednostkami samorządowymi), bądź poprzez samorząd terytorialny w formie polityki lokalnej.

5 Zob.: A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju,* Łódź 2005, s. 36-37.

6 Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000, s. 84. Cytat za: A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Łódź 2005, s. 37.

Procesy decentralizacji są (w pewnej skali) charakterystyczne dla tych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które przeszły proces demokratyzacji w podobnym czasie co Polska. Jednakże ich zakres, jak i tempo są pochodną różnych oczekiwań, co do celów, jakie niesie za sobą transformacja systemowa, a także tradycji w określaniu roli i kompetencji przypisywanych jednostkom niższego szczebla[7]. Stopień decentralizacji struktur państwowych nie może być wyznacznikiem stosunku władzy centralnej do roli polityki regionalnej, gdyż bezpośrednią konsekwencją takiego rozumowania byłaby niemożność skutecznego zarządzania podległym obszarem, przede wszystkim ze względu na jego zbytnią fragmentację. Bezpośrednią konsekwencją zachodzących przemian jest konieczność funkcjonowania w ramach nowego systemu jednostek samorządu terytorialnego wraz z administracją centralną, co stanowi przyczynek dla prowadzenia działalności na rzecz rozwoju regionalnego. Wypracowanie nowej formuły działań polityki regionalnej w oparciu o podział kompetencji między poszczególne jednostki administracji i samorządu, a także stworzenie czytelnej siatki powiązań i zależności między nimi, było podstawowym celem reform podjętych dla wytyczenia ram działania podmiotów prowadzących politykę regionalną.

Proces decentralizacji w Polsce przebiegał etapami, co związane było m.in. z dyskusją nad jego ostatecznym kształtem. Spór dotyczył tak reformy istniejącej administracji centralnej, jak i liczby stopni samorządu terytorialnego. Podział jednostek administracji centralnej oparty na 49 województwach choć od początku budził zastrzeżenia m.in. co stopnia rozdrobnienia, to nie został zmieniony na początku transformacji, lecz dopiero w 1999 roku. Decentralizację rozpoczęto od restytucji samorządu terytorialnego i wyodrębnienia jego podstawowej jednostki, jaką jest gmina. Na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku dokonano upodmiotowienia samorządu terytorialnego poprzez wyodrębnienie kompetencji i obowiązków gminy. Rok 1999 przyniósł kontynuację procesu decentralizacji w postaci reformy administracyjnej, która zmniejszyła liczbę województw do 16 (jednocześnie tworząc samorządowe województwa), a także przywróciła do życia średni stopień samorządu terytorialnego w postaci powiatów. Należy sądzić, że pełne efekty przeprowadzonych działań decentralizacyjnych będą widoczne dopiero w dalszej perspektywie (szczególnie po pełnej integracji ze strukturami europejskimi), jednak zasadniczy kształt prowadzonej polityki regionalnej został na podstawie tych działań wytyczony.

Interpretacja pojęcia polityka regionalna, w związku z jego obszernym agregatem pojęciowym, który ze sobą niesie, może odnosić się do bardzo szerokiego spektrum definicyjnego, w zależności od konkretnych wyróżników przypisywanych temu określeniu. Będąc pojęciem o wysokim stopniu abstrakcyjności wymaga przyjęcia dodatkowych założeń w celu dookreślenia konkretnych cech podnoszonych w jego opisie. Pierwsze problemy może budzić rozróżnienie zakresu znaczeniowego po-

7 A. Antoszewski, R. Herbut (red.), „Demokracje Europy Środkowo – Wschodniej w perspektywie porównawczej", Wrocław 1998, s. 198-200.

jęć polityka regionalna i polityka lokalna. Polityka lokalna jest w głównej mierze kreowana przez jednostki samorządu terytorialnego – gminy, powiaty i, w przynajmniej części, również województwa. Determinuje to cele, które ukierunkowane są na działania dotyczące ich własnej przestrzeni oddziaływania. Główną funkcją polityki lokalnej jest zaspakajanie potrzeb społeczności lokalnych, a także kreowanie i wdrażanie rozwiązań oczekiwanych z punktu widzenia ich funkcjonowania. Działaniami takimi są m. in. tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, inwestycje infrastrukturalne, wyrównywanie szans w zaspokajaniu potrzeb. Polityka regionalna jest inicjowana przeważnie poprzez jednostki administracji centralnej, najczęściej przy współpracy struktur samorządowych. Dotyczy rozwiązań wprowadzanych na poziomie regionu, z implikacjami dla gmin i powiatów. W kreowanie polityki regionalnej zaangażowany jest samorząd wojewódzki, którego naturalnym partnerem zarówno w fazie projektowania, jak i wdrażania jawi się przedstawiciel władzy centralnej w regionie – wojewoda. Zakres polityki regionalnej ma inny wymiar niż w przypadku polityki lokalnej. Odnosi się do rozwiązań o charakterze systemowym, które mogą jednak znaleźć przełożenie na poziomie lokalnym.

Region i regionalizacja

Podstawowe znaczenie dla zrozumienia terminu polityka regionalna ma zdefiniowanie pojęcia region. Sam termin wywodzi się z łaciny gdzie *regio* oznacza okolice lub też okręg. W zależności od kontekstu użycia region jest różnie opisywany, co w głównej mierze jest determinowane wielością cech podkreślanych w poszczególnych ujęciach. Bezpośrednią konsekwencją tego faktu jest istnienie określeń nacechowanych, które podnoszą składowe charakterystyczne dla danego kontekstu. Z szeregu definicji przytoczę kilka dla zobrazowania szerokości pojęcia region, a także dla najlepszego zrozumienia jego istoty. Region występuje w wielu znaczeniach, w zależności od rodzaju nauki, która stara się go opisać. W różnym kontekście spotykamy to określenie w geografii, ekonomii, politologii, socjologii, historii, statystyce i wielu innych gałęziach wiedzy. Obecnie możemy wyróżnić co najmniej kilkadziesiąt definicji, które możemy pogrupować w trzy główne rodzaje: ekonomiczne, administracyjne, fizyczno-geograficzne[8].

Wśród definicji ekonomicznych najczęściej spotyka się dwie. Według pierwszej region jest obszarem jednorodnym pod określonym względem (regiony homogeniczne i strefowe). Wyodrębnienie regionu następuje poprzez zastosowanie dominującej cechy (lub dominujących cech) analizy, z reguły czynników gospodarczych. Dzięki zastosowaniu tej metody możemy określić region pod kątem różnic i podobieństw zachodzących pomiędzy poszczególnymi obszarami. Różnicowanie można przeprowadzić w oparciu o jedną lub kilka cech. Druga definicja zakłada istnienie wzajemnych ciążeń lub powiązań na badanym obszarze (regiony polaryzowane

8 S. Brontsztejn, *Ekonomika regionalna*, Wrocław 1995, s. 11.

i węzłowe). Powiązania te są uwarunkowane istnieniem centralnego ośrodka, który wpływa na poszczególne części rejonu. Granice regionu występują tam, gdzie następuje osłabienie powiązań z centrum na rzecz innego ośrodka.

Definicje administracyjne podkreślają znaczenie istnienia ram formalnych, które warunkują wyodrębnienie regionów poprzez zastosowanie granic o charakterze ścisłym. Dzięki takiemu podejściu możliwe jest dokładne określenie przestrzeni zajmowanej przez region, utożsamiany najczęściej z konkretnym obszarem. Drugi element zakłada istnienie w opisywanej przestrzeni czynników wpływających wzajemnie na siebie. T. Kudłacz określił region jako jednostkę podziału administracyjnego kraju z władzą samorządową działającą na rzecz i w imieniu społeczności lokalnej, współdziałającą z odpowiednio zorganizowanym w terenie przedstawicielem władzy rządowej[9]. Tak przedstawiony region ma charakter wybitnie administracyjny, gdyż brak w takim przedstawieniu czynników o charakterze dynamicznym. Zaletą takiego przedstawienia jest powiązanie ze sobą przestrzeni jako głównego wyróżnika oraz składowych operujących na tym obszarze. Przestrzeń jest kategorią określającą, która w ogólnym znaczeniu jest miejscem występowania wszystkich przedmiotów oraz bytów niematerialnych, a także wzajemnych relacji między nimi. Przestrzeń jako atrybut regionu podlega ograniczeniu do jego założonych granic, dzięki czemu pełni funkcję systematyzującą, a jednocześnie pozwala na wielowymiarowe określanie wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi czynnikami. Podobnie region jest definiowany przez A. Fajferka, który określił go jako największą jednostkę administracyjnego podziału kraju[10]. Takie przedstawienie ma wymiar formalny, gdyż utożsamianie regionu wyłącznie w naszym przypadku z województwem zawęża zakres pojęcia nie biorąc pod uwagę czynników o charakterze nieformalnym, czy też znaczenia szerszego, gdzie region może być utożsamiany z zespołem kilku powiązanych ze sobą jednostek administracyjnych.

W aspekcie polityczno-prawnym zjawisko to jest definiowane przez P. Dobrowolskiego, który określa region jako jednostkę terytorialno-administracyjną (samorządową) pomiędzy centrum państwa a jego podstawowymi jednostkami (określany jest też jako najwyższy szczebel podziału terytorialnego kraju, bez względu na jego formę ustrojową, o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności)[11]. Idąc dalej można spotkać w literaturze słowo „region" dla określenia kilku państw, najczęściej kojarzonych w znaczeniu geograficznym np. region państw nadbałtyckich, region krajów bałkańskich, czy nawet w odniesieniu do kontynentów. Oczywiście możliwe jest używanie słowa „region" w zakresie węższym, przyjmując za wyróżnik mniejszą niż województwo jednostkę, którą może być powiat czy też związek gmin. Dlatego też znaczenie pojęciowe może odnosić się do bardzo rozległych skojarzeń w ujęciu geograficznym, co wymaga najczęściej ścisłego definiowania.

9 T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Warszawa 1999, s. 9.

10 A. Fajferek, *Polityka ekonomiczna*, Kraków 1999, s. 271.

11 P. Dobrowolski, *Regionalizm i współpraca międzyregionalna na tle europejskich procesów integracyjnych*, [w:] „Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się", Katowice 2000, s. 332.

Definicje geograficzno-fizyczne podnoszą przy ich tworzeniu te cechy, które czynią obszar charakterystycznym ze względu na występowanie zjawisk właściwych dla tych dziedzin wiedzy. Połączenie dwupłaszczyznowe jest uwarunkowane wzajemnym przenikaniem się właściwości przypisanych tym naukom, co stwarza możliwość różnorodnego łączenia kryteriów służących dla opisania regionu. Oczywiście takie nastawienie nie wyklucza występowania innych połączeń, o czym może świadczyć zainteresowanie geografii ekonomicznej istnieniem regionów ekonomicznych, czy też geografii politycznej wzajemnymi zależnościami pomiędzy regionami w aspekcie politycznymi. Region w takim ujęciu określany może być jako obszar, którego poszczególne części posiadają cechy wspólne, oraz wykazuje istotne różnice w stosunku do obszarów otaczających[12]. Charakter tej definicji podkreśla istnienie możliwych do wyodrębnienia wspólnych właściwości będących spoiwem kształtującym wewnętrzne podobieństwa w odróżnieniu od terenów będących poza wytyczonymi granicami. Brak różnic wewnętrznych świadczy o wysokim stopniu spójności regionu pod względem przyjętych kryteriów, a wyraźne różnice w porównaniu z otaczającymi obszarami dowodzą głębokiej odmienności opisywanego regionu. Inna definicja tego rodzaju charakteryzuje region jako teren wyróżniony na podstawie zespołu cech krajobrazowych, naturalnych bądź wynikających z działalności ludzkiej[13]. Zaletą tego ujęcia jest jego szeroki zakres skutkujący uniwersalizmem zastosowania, jednakże brak wyodrębnienia wzajemnych powiązań pomiędzy czynnikami wewnętrznymi dowodzi statyczności takiego opisu (co może być w niektórych przypadkach dyskwalifikować jego przydatność).

Przy realnej złożoności problematyki regionalnej nie bez znaczenia pozostaje fakt istnienia zespołu wzajemnych powiązań, które określa się pojęciem układu regionalnego. Elementami układu regionalnego są: ukształtowana struktura wewnętrznych powiązań sieci osadniczych, wysoki poziom integracji społecznej i kulturowej, wysoki stopień samoorganizacji i domknięcia w określonych granicach[14]. Wynika to z założenia wagi ujęcia funkcjonalnego w badaniu regionów, którego konsekwencją jest określenie wzajemnych relacji pomiędzy czynnikami umiejscowionymi wewnątrz struktur regionalnych. Problematyka klasyfikacji regionów napotyka przynajmniej dwa utrudnienia wpływające na wymiar przyjętego podziału. Pierwszym jest dobór czynników różnicujących, które oddziałują bezpośrednio na kształt systematyki. Następuje on z reguły na drodze logicznego powiązania kryterium z zakładanym kontekstem, w wyniku czego otrzymywana klasyfikacja podkreśla cechy istotne z punktu widzenia twórcy. Drugi problem dotyczy właściwości samego podziału w odniesieniu do jego wyrazistości i zamkniętego charakteru. Przy zastosowaniu wielu kryteriów klasyfikacyjnych istnieje duże prawdopodobieństwo otrzymania form pośrednich, które są trudne do jednoznacznego ulokowania w przyjętych ramach. Brak możliwości umieszczenia w przyjętych założeniach wyodrębnionej jednostki świadczy o otwartości takiej klasyfikacji, co znacznie utrudnia obiektywi-

12 *Słownik pojęć geograficznych*, Warszawa 1973, s. 176.
13 Z. Batorowicz, A. Suliborski, *Geografia ekonomiczna Polski*, Warszawa 1993, s. 7.
14 S. Korenik, *Rozwój regionu ekonomicznego na przykładzie Dolnego Śląska*, Wrocław 1999, s. 19.

zację stanowiska. Przykładem takiego podziału może być wyróżnienie: administracyjne, demograficzne, historyczne, socjologiczne, geograficzne, językowe, etniczne, wyznaniowe, kulturowe, ekonomiczne i polityczne[15].

Ze względu na wielkość regiony możemy poddać klasyfikacji na małe (mikroregiony), średnie i duże (makroregiony). Oczywiście przypisanie do poszczególnych grup następuje na podstawie indykatorów założonych przy podziale. Czynnikami tymi mogą być np. powierzchnia, liczba ludności, zakres oddziaływania itp. Inna klasyfikacja za kryterium podziału przyjmuje stopień rozwoju. Oczywiście założenie takie ma charakter nieostry i wymaga dookreślenia co do kontekstu, poprzez zastosowanie dodatkowych elementów różnicujących. W wyniku takiego postępowania otrzymana zostaje systematyka wyróżniająca regiony wysoko, średnio i słabo rozwinięte tzw. depresyjne[16]. Są to obszary charakteryzujące się stagnacją lub regresem ze względu na np. przestarzałą strukturę. Ten typ podziału różnicuje głównie w oparciu o wyróżniki ekonomiczne. Ze względu na charakter powiązań wewnętrznych regiony dzielone są na zwykłe, problemowe i specjalne. Obszary problemowe charakteryzują się występowaniem kwestii wymagających jednostkowych działań. Regiony specjalne wyróżniają się posiadaniem specyficznych cech lub położeniem geograficznym (np. górskie)[17].

Proces wyodrębniania struktur regionalnych na podstawie przyjętych kryteriów nosi miano regionalizacji. Dokonuje się on poprzez przyjęcie warunków dokonania podziału i następującą po nim analizę badanej przestrzeni pod kątem stopnia występowania podobieństw wewnętrznych oraz wykazanie różnic z obszarami sąsiadującymi. Takie założenie nie stoi w sprzeczności z administracyjną metodą podziału na regiony, gdyż przy takim postępowaniu również mamy do czynienia z powstawaniem wydzielonych jednostek na zasadzie wewnętrznego podobieństwa. Sama delimitacja może odbywać się w dwojaki sposób. Pierwsza metoda dokonuje podziału przestrzeni na regiony poprzez zastosowanie wybranych kryteriów, co warunkuje powstanie mniejszych jednostek na opisywanym terytorium. Drugi sposób ma charakter działania spajającego, gdzie łączy się mniejsze jednostki na zasadzie podobieństwa i wzajemnych powiązań występujących pomiędzy nimi. Dzięki temu otrzymujemy regiony o ugruntowanej strukturze wewnętrznej i homogenicznym charakterze.

Regionalizację przeprowadza się z reguły w oparciu o założenia związane z podziałem administracyjnym. Dzięki temu można w ścisły sposób określić granice regionów, a także przedstawić wzajemne relacje pomiędzy nimi. Metoda ta doskonale sprawdza się w statystyce oraz innych naukach, gdzie konieczne jest dokładne wyodrębnienie jednostek. Przykładem takiego podejścia jest procedura zaproponowana przez K. Secomskiego polegająca na wyodrębnieniu trzech stopni regionalizacji. Pierwszy stopień odnosi się do makroregionów, czyli obszarów większych

15 K. Stępień, *Polityka regionalna a instytucje samorządowe promujące rozwój przedsiębiorczości*, [w:] „Studia nad transformacją polskiej gospodarki", t. II, Rzeszów 1998, s. 306.

16 B. Winiarski, *Polityka regionalna*, Warszawa 1976, s. 177.

17 K. Secomski, *O niektórych problemach rozmieszczenia sił wytwórczych*, Warszawa 1965, s. 237.

od największej jednostki podziału administracyjnego województw. Może składać się z kilku województw, bądź ich części. Stopień drugi odnosi się do samych województw, czyli jest zgodny z podziałem administracyjnym kraju. Istnieje wreszcie stopień trzeci, który dotyczy obszarów mniejszych od największej jednostki podziału administracyjnego, czyli mikroregionów[18]. Takie przedstawienie regionalizacji sprawia, iż pojęcie regionu jest tożsame z największą jednostką podziału administracyjnego. Regionalizacja traktowana zgodnie z założeniami podziału administracyjnego nie zawsze pozwala na stworzenie właściwego modelu podziału przestrzeni, gdyż niektóre kryteria mogą sprawić, iż granice tak stworzonych regionów nie będą pokrywać się z granicami administracyjnymi. Odrębną kwestią pozostaje problem regionalizacji w ujęciu makro, gdzie podstawową jednostką podziału jest państwo, które uważa się za region. W tej skali regionalizacja wewnętrzna odnosi się do podziału organizmu państwowego na regiony, a zewnętrzna do większych struktur o charakterze ponadpaństwowym.

Transformacja polityki regionalnej

Polityka regionalna jest pojęciem systematyzującym, które służy wyodrębnieniu z całego spektrum polityki tych działań, które odnoszą się do kształtowania rzeczywistości na poziomie niższych struktur, w stosunku głównego obszaru[19]. Jako przykłady podobnych typów polityki można wymienić: politykę ekonomiczną, politykę obronną, politykę społeczną itp. Ze względu na użycia wyróżnika, każde z tych określeń odnosi się do innej sfery aktywności, która to determinuje jej wymiar przedmiotowy. Jednak także w stosunku do polityki regionalnej można spotkać różne sposoby definiowania, głównie ze względu na kontekstowy aspekt użycia tego sformułowania. Nie bez znaczenia jest tutaj także kwestia zróżnicowania wielkościowego obszaru, do którego odnosi się termin polityka regionalna. W przypadku jednostek mniejszych i dokładnie wyodrębnionych jest możliwe ściślejsze ujęcie zakresu przedmiotowego definicji, gdyż łatwiej wskazać wzajemne powiązania pomiędzy celami i środkami ich osiągnięcia. Określenia odnoszące się do struktur większych poruszają się z reguły na wyższym poziomie uogólnienia, wskazując na ich główne, charakterystyczne atrybuty.

B. Winiarski określa politykę regionalną jako całokształt działań w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów[20]. Podkreślenie celowości działania świadczy o znaczeniu, jakie przypisuje się znajomości przedmiotu kształtowanego procesu. Odnosi się to zarówno do rodzaju podjętych środków, jak i oczekiwanych efektów. Brak świadomości wzajemnego powiązania między tymi czynnikami może skutkować dysfunkcją prowadzonych działań. Według A. Fajferka mianem polityki regionalnej określa się świadome działanie orga-

18 K. Secomski, *O niektórych problemach...*, ibidem, s. 31.
19 B. Winiarski (red.), „Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej", Wrocław 1992, s. 54
20 B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Warszawa 1999, s. 340.

nów władzy publicznej (państwowej i samorządowej) zmierzające do rozwoju regionalnego[21]. Jako podmioty polityki regionalnej wymienia się tutaj organy władzy publicznej, co w znacznym stopniu zawęża możliwość dokonywania klasyfikacji podmiotów prowadzących działania w ramach tej sfery aktywności politycznej. Dla potrzeb niniejszego opracowania, ale również jako próba nowego ujęcia tej problematyki, polityka regionalna zostanie zdefiniowana tutaj jako całokształt działań podejmowanych w celu świadomej kreacji przestrzeni i zależności na wyodrębnionym obszarze. Dzięki takiemu, ogólnemu, ujęciu istnieje możliwość wielopłaszczyznowego przedstawienia wzajemnych relacji zachodzących wewnątrz regionów, jak i pomiędzy regionami a jednostkami centralnymi.

Początki kształtowania nowoczesnej polityki regionalnej wiążą się z wystąpieniem kryzysu lat 30. XX wieku. Związane jest to ze zwiększeniem roli administracji centralnej w przezwyciężaniu skutków zapaści ekonomicznej, poprzez przyjęcie koncepcji etatystycznej, która zakładała aktywną i głęboką ingerencję państwa w procesy rynkowe. Celem tej działalności była korekta mechanizmów rynkowych przez czynniki decyzyjne, zgodnie z wypracowaną koncepcją aktywnego przezwyciężania sytuacji problemowych. Jedną z form prowadzenia takiej polityki było oddziaływanie przez struktury regionalne na obszar regionów, co wpływało na kreowanie jednostkowych rozwiązań na niższym poziomie i w domyśle stosowanie lepiej dobranych instrumentów. Koncepcja ta, zwana także doktryną Keynesa, powstała w opozycji do rozwiązań liberalnych, które promują rynek jako najefektywniejszy regulator procesów ekonomiczno-społecznych.

Z punktu widzenia prowadzenia polityki regionalnej możemy wyróżnić dwa jej rodzaje. Polityka centralnych organów władzy względem regionów nosi miano interregionalnej. Odnosi się ona do wytyczania głównych kierunków a także stwarzania odpowiedniego środowiska dla realizacji zamierzeń. Odbywa się to poprzez analizę potrzeb wynikających z bieżących i strategicznych celów stawianych przed polityką regionalną, a następnie realizację działań przybliżających do stanu założonego. Polityka interregionalna odbywa się tak na płaszczyźnie legislacyjnej, gdzie tworzone są zręby prawnego systemu regionalnego, jak i administracyjnej, która to stwarza system delegowania kompetencji na poziom regionów, oraz ich aktywnego wykorzystania. Polityka intraregionalna ma charakter w znacznym stopniu wykonawczy, gdyż jej przedmiotem jest sprawowanie władzy publicznej przez jej organy w regionach. Podmiotami tej władzy są wojewodowie jako przedstawiciele władzy centralnej, samorządowe władze województwa, a także struktury samorządowe w postaci powiatów i gmin. Przykładem polityki intraregionalnej może być wzajemna współpraca wymienionych organów w procesie kształtowania zależności i relacji na obszarze wspólnego działania. Powyższy podział na politykę inter i intra regionalną nie ma charakteru ostrego, gdyż wzajemne przenikanie może następować m.in. na etapie delegowania kompetencji. Jednakże, gdy granica pomiędzy oboma typami polityki regionalnej jest wyraźnie

21 A. Fajferek, *Polityka ekonomiczna...*, ibidem, s. 271.

zarysowana, pomaga to w optymalnym ułożeniu kompetencji pomiędzy organami władzy i ogranicza ryzyko wystąpienia konfliktów na tle wykonywania czynności związanych z jej sprawowaniem.

Z faktu, iż polityka regionalna prowadzona jest w sposób zorganizowany i planowy, wynika potrzeba określenia podmiotów tej polityki. Kwestią nadrzędną w tym przypadku jest wyodrębnienie poszczególnych podmiotów, gdyż nie można podać wyłącznie jednego ośrodka kreacyjnego. Jedyny ośrodek podmiotowości polityki regionalnej występuje wyłącznie na płaszczyźnie abstrakcyjnej, jako zwornik łączący wszystkie inne w układ wzajemnych powiązań pomiędzy organizacjami tworzącymi podstawy polityki regionalnej. Przy tak zarysowanej konstrukcji podmiotowej podstawową funkcję przypisuje się organom terenowej władzy publicznej, utożsamianej w tym przypadku przez wojewodów, jako reprezentantów władzy centralnej na podległym obszarze. W obecnym kształcie struktury terytorialnej kraju, podstawowe kompetencje w prowadzeniu polityki regionalnej posiadają wojewoda (jako przedstawiciel władzy centralnej) i samorząd województwa. Pełnią oni z jednej strony rolę koordynacyjną względem inicjatyw samorządowych niższego szczebla (gmin i powiatów), a z drugiej ich działalność stanowi element współpracy z organami administracji rządowej. Wymienione podmioty niższego szczebla pełnią funkcje inicjujące dla prowadzenia działań na rzecz tworzenia rzeczywistości regionalnej w wymiarze mikro, a więc odnoszącą się do problematyki lokalnej.

Samorząd gminny i powiatowy przekłada cele polityki regionalnej na poziom konkretnego miejsca, warunkując istnienie zależności pomiędzy działaniami podmiotów różnych szczebli procesu decyzyjnego[22]. O ile dwa powyższe typy podmiotów są ze sobą powiązane funkcjonalnie, to znaczy, że ich miejsce określają regulacje prawne i przypisuję im konkretne obszary w ramach systemu polityki regionalnej, o tyle trzeci typ podmiotów – pozarządowe i parapubliczne organizacje i instytucje regionalne – występują poza powyższą zależnością. Rolą tych organów jest wspomaganie rozwiązań oczekiwanych z punktu widzenia prowadzonej działalności, oraz inicjacja działań w obszarach ważnych dla regionu, a niedostrzeganych w odpowiednim stopniu przez inne czynniki decyzyjne. Oczywiście rola wspomagająca względem samorządu terytorialnego może odnosić się także do wdrażania rozwiązań będących poza orbitą zainteresowań i możliwości oficjalnych struktur, a skutkować ona będzie powstaniem inicjatyw studialnych, których widoczne efekty będą dostrzegalne z odpowiedniej perspektywy.

Podmioty polityki regionalnej wraz z siatką wzajemnych powiązań i zależności pomiędzy nimi tworzą układ podmiotowy polityki regionalnej. Oddziaływanie w ramach układu polityki regionalnej może mieć charakter wewnętrzny, który opisuje dynamikę procesów zachodzących pomiędzy podmiotami, bądź zewnętrzny, gdy odnosi się do zmian w polityce regionalnej i jej wpływu na otoczenie zewnętrzne. Regulacje określające miejsce poszczególnych podmiotów względem siebie wynikają z przyjętego systemu prawnego, a także praktyki wypracowanej na drodze wzajemnego współistnienia pomiędzy nimi.

22 J. Hausner, T. Kudłacz, J. Szlachta, *Instytucjonalne przesłanki rozwoju regionalnego Polski*, Warszawa 1997, s. 57.

Dynamika polityki regionalnej okresu transformacji

Kształtowanie właściwych i oczekiwanych relacji w polityce regionalnej odbywa się poprzez zastosowanie systemu bodźców, które wpływają zarówno na wewnętrzną strukturę systemu, jak i mają odzwierciedlenie w zmianie wzajemnych zależności pomiędzy jego składowymi. Miarą powodzenia takiej polityki jest uzyskiwanie efektów jak najbardziej zbliżonych do zakładanego wzorca, poprzez zastosowanie instrumentów o odpowiednim kształcie przedmiotowym, oraz właściwej skali warunkowanej wielkością zakładanej zmiany. W wyniku powyższych założeń instrumenty polityki regionalnej można określić jako: administracyjne, informacyjne, ekonomiczne[23].

Instrumenty administracyjne mają charakter porządkujący względem pozostałych grup, gdyż wytyczają ramy ogólne dla funkcjonowania systemu polityki regionalnej. Odnosi się to zarówno do ram ustrojowych osadzających samorząd terytorialny w układzie funkcjonalnym organizacji państwowej, jak i władztwo tego samorządu poprzez możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego, które to jest elementem polityki lokalnej. Do grupy instrumentów administracyjnych zaliczamy także akty prawa wyższego rzędu, które odnoszą się do sfery polityki regionalnej, czego przykładem jest ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, czy też ustawy tworzące instytucje regionalne i wytyczające ich ramy funkcjonowania np. ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych. Instrumenty informacyjne mają za zadanie stworzenie siatki komunikacyjnej pomiędzy podmiotami polityki regionalnej, a także umożliwienie komunikacji pomiędzy regionem i obszarami zewnętrznymi. Komunikacja wewnątrz regionalna ma za zadanie optymalizację procesu informacyjnego odbywającego się pomiędzy podmiotami. Celem tych działań jest wzajemne informowanie o prowadzonych poczynaniach, a zarazem przekonywanie o ich słuszności. W tak przedstawionym systemie instrumenty informacyjne pełnią również rolę argumentacyjną na płaszczyźnie wzajemnych sporów, lub też w fazie dochodzenia do konsensusu na polu debaty. Informacje płynące z regionu na zewnątrz są instrumentem służącym artykułowaniu potrzeb i oczekiwań pod adresem podmiotów szczebla centralnego, a także tworzeniu sprzyjającego klimatu dla działań podejmowanych na danym obszarze. Instrumenty takie są tworzone na bazie monitoringu zachodzących procesów wewnętrznych i odzwierciedlają problemy, w przezwyciężeniu których pomocna może być interwencja organów decyzyjnych innych niż umiejscowione regionalnie. Forma instrumentu nie musi przybierać kształtu żądania czy monitu kierowanego pod adresem konkretnej instytucji. Może ona odnosić się do próby kreowania odpowiedniego klimatu dla proponowanych rozwiązań poprzez wskazywanie problemów i sugerowanie metod ich przezwyciężania, a także innych pozytywnych efektów tych działań. Ten sposób używania instrumentów informacyjnych nosi znamiona działań promocyjnych, dzięki którym w polityce regionalnej można wyprzedzać nadchodzące tendencje i w sposób skuteczny kreować rozwiązania w odpowiedniej perspektywie czasowej.

23 Z. Gilowska, G. Gorzelak, B. Jałowiecki, K. Sobczak, *Kierunki polityki regionalnej Polski*, Warszawa 1998, s. 61.

Instrumenty ekonomiczne służą tworzeniu oczekiwanego środowiska gospodarczego i poprzez to wpływają na całokształt wzajemnych relacji gospodarczych w regionie. Bezpośredni wpływ procesów gospodarczych na inne płaszczyzny życia sprawia, iż oddziaływanie ekonomiczne znajduje swoje odbicie w wielu aspektach polityki regionalnej. Działania te mogą mieć charakter bezpośredni, które przyjmuje formę operowania środkami finansowymi, lub pośredniego gdzie przedmiotem wpływania są np. inwestycje. Wspieranie środkami pieniężnymi przybiera postać finansowania, lub częściej współfinansowania przedsięwzięć istotnych z punktu widzenia polityki regionalnej. O zasadności przyznania tych środków decyduje organ w którego są one władaniu, lub też na zasadzie delegacji jednostka wskazana do wykonywania tej czynności. Pośrednie instrumenty finansowe przybierają kształt inwestycji, których celem jest rozwój infrastruktury regionalnej zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i społecznym. Działania inwestycyjne, nastawione na efekty ekonomiczne mają za zadanie stymulowanie polityki regionalnej pod kątem osiągnięcia oczekiwanego stanu infrastruktury technicznej i rozwoju gospodarczego. Infrastruktura społeczna jest rozwijana poprzez zastosowanie bodźców inwestycyjnych wpływających na zmianę układu ekonomicznego zarówno pomiędzy podmiotami regionalnymi, jak i modyfikujących wzajemne relacje zachodzące na poziomie polityki regionalnej.

Celem prowadzenia polityki regionalnej jest kształtowanie rzeczywistości społeczno-ekonomicznej na wybranym obszarze przy pomocy dostępnych środków oraz założeniu przewidywalności jej efektów. Zdefiniowanie celów odbywa się poprzez określenie funkcji jakie w założeniach ma do spełnienia polityka regionalna i jakie dziedziny może stymulować ze względu na charakter strukturalny czy też umocowania prawne. Wśród podstawowych funkcji polityki regionalnej możemy wskazać: regulacyjną, kontrolną, integracyjną, inicjującą, systematyzującą, informacyjną, niwelacyjną.

Funkcja regulacyjna odnosi się do wpływania przy pomocy dostępnych środków na działalność instytucji regionalnych, poprzez kształtowanie ram wzajemnych relacji pomiędzy nimi. Jest ona także wyznacznikiem kierunku prowadzonej polityki regionalnej, sytuując w układzie wzajemnych zależności i powiązań główne inicjatywy podejmowane na rzecz stworzenia modelowego układu funkcjonalnego instytucji regionalnych.

Funkcja kontrolna odnosi się do bieżącego monitorowania wyników prowadzonych działań w celu korygowania stanu otrzymanego, oraz oceny otrzymanych efektów. Porównywanie zakładanego efektu wdrażanych rozwiązań ze stanem rzeczywistym jest najprostszą, a przy tym najskuteczniejszą metodą optymalizacji w dłuższym horyzoncie czasowym. Działania kontrolne mogą mieć również wymiar samoograniczenia dla władztwa poszczególnych instytucji regionalnych.

Funkcja integracyjna polityki regionalnej powinna zapewniać zgodność współdziałania podmiotów występujących na tej scenie, oraz ich współpracę w działaniu zgodnym z ogólnymi założeniami rozwoju całego regionu. Integracja wokół szero-

kich programów zapewnia zgodność wokół kierunków prowadzonych działań, oraz jest również elementem podnoszącym świadomość wspólnoty interesów. Podstawowym założeniem integracji jest uświadomienie występującym jednostkom korzyści ze wspólnego działania w ramach systemu, także w ujęciu indywidualnym.

Działania inicjujące należą do najbardziej podstawowych w zakresie prowadzonej polityki, a to ze względu na możliwość aktywizowania elementów ważnych dla ogólnego powodzenia prowadzonych działań. Aktywizacja powinna mieć charakter ukierunkowany na z góry założone płaszczyzny zmian, a zarazem będące w orbicie możliwości oddziaływania wytypowanych instytucji. W układzie systemowym istota funkcji inicjujących nabiera wymiaru dynamicznego, gdzie zmiana dotyczy także podmiotów nie będących bezpośrednimi adresatami aktywizacji. W takim przypadku pobudzony ośrodek rezonuje, wprowadzając w cały system pierwiastek zmiany.

Rola systematyzująca w polityce regionalnej ma za zadanie uporządkowanie zależności kompetencyjnych, hierarchizację ważności celów, a także określenie priorytetów dla poszczególnych organów[24]. Efektem podjętych działań powinna być poprawa efektywności działania systemu, zarówno w ujęciu całościowym jak i w zakresie poszczególnych jego składowych. Funkcja systematyzująca ma kapitalne znaczenie dla właściwego rozłożenia kompetencji w podmiotowym układzie regionalnym, gdyż tylko stworzenie czytelnych reguł działania poszczególnych jednostek zmniejsza możliwość powstawania pól konfliktów, które to są główną przeszkodą w racjonalizacji wzajemnych stosunków.

Funkcja informacyjna odgrywa coraz większe znaczenie, przede wszystkim ze względu na stale rosnącą liczbę danych, które podlegają weryfikacji i interpretacji na poziomie instytucji polityki regionalnej. Dane tworzone i wysyłane przez jednostki szczebla podstawowego są gromadzone i weryfikowane na poziomie czynników decyzyjnych. Obieg informacyjny nie ma charakteru doskonałego. Nadawcy nie zawsze zdają sobie sprawę z oczekiwań odbiorcy, co skutkuje tworzeniem zbędnych danych i ich niepotrzebnym gromadzeniem. Dysfunkcja systemu informacyjnego skutkuje powstaniem zakłóceń w komunikacji tak wewnątrz regionu, jak i na styku międzyregionalnym.

Funkcja niwelacyjna ma w założeniu likwidować niepożądane różnice pomiędzy wyodrębnionymi obszarami na drodze oczekiwanej zmiany niekorzystnych parametrów. Ostateczny skutek tak pojmowanej funkcji nie może się warunkować mechanicznej powtarzalności stosowanych schematów, lecz adaptacja powinna następować na poziomie jednostkowym ze względu na autonomiczny charakter każdego modułu. Niwelacja różnic odbywa się na drodze rozwoju i stymulacji pożądanych rozwiązań, które zmniejszają udział negatywnych tendencji, skutkując wypracowaniem modelu oddającego rzeczywisty stan, a jednocześnie zbliżony do zakładanego.

Współpraca organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym w ramach prowadzenia polityki regionalnej odbywa się na kilku płaszczyznach, z których najważniejszymi są: definiowanie celów polityki regionalnej tak na poziomie

24 J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1981, s. 225.

planowania, jak i ostatecznej realizacji, procedurę angażowania podmiotów centralnych w rozwiązywanie problemów regionalnych, metody artykulacji potrzeb wynikających z funkcjonowania regionalnego, oraz zasady finansowania polityki regionalnej. Aby zapewnić bezkonfliktową współpracę pomiędzy organami różnych szczebli, stworzono katalog powszechnie obowiązujących i przestrzeganych zasad, które regulują sferę wzajemnych relacji pomiędzy nimi. Wśród tych regulacji do najważniejszych zaliczane są zasady: programowości, montażu finansowego, partnerstwa, koncentracji, oceny[25].

Zasada programowości warunkuje współdziałanie organów różnych szczebli w oparciu o wcześniej wypracowane i uzgodnione koncepcje. Dzięki stosowaniu tej zasady polityka regionalna nabiera charakteru planowych działań o charakterze niekoniunkturalnym[26], realizowanych w odpowiedniej perspektywie czasowej. Wypracowanie programów polityki regionalnej odbywa się na gruncie negocjacji pomiędzy regionalnymi podmiotami a organami administracji centralnej. W wyniku zaproponowanej procedury opracowane programy zawierają zarówno postulaty zgłaszane na szczeblu regionalnym, jak i elementy polityki państwa względem regionów, co stanowi o ich komplementarności.

Zasada montażu finansowego warunkuje współdziałanie instytucji polityki regionalnej i organów administracji centralnej w realizacji uzgodnionych działań poprzez partycypację materialną według założonego algorytmu. Finansowe zaangażowanie w prowadzone przedsięwzięcia różnych podmiotów zapewnia większą efektywność prowadzonych działań, która jest osiągana dzięki wspólnemu projektowaniu, a następnie wielostronnemu nadzorowi. Pewne ograniczenia montażu finansowego są zawarte w ustawie o dochodach jednostek terytorialnych z listopada 1998 roku.

Zasada partnerstwa w prowadzeniu polityki regionalnej podkreśla znaczenie konsensusu pomiędzy podmiotami, których współdziałanie wpływa na powodzenie podjętych działań. Partnerstwo może być rozpatrywane w wymiarze hierarchicznym, gdzie obejmuje podmioty różnego szczebla i dowodzi istnienia wzajemnych relacji nie tylko w wymiarze nadrzędnościowym. Drugi aspekt dotyczy organizacji działających na tym samym poziomie i dowodzi, iż pomimo różnych umocowań prawnych, a co za tym idzie także znaczenia, żaden z organów nie posiada przypisanego monopolu na nieomylność.

Zasada koncentracji dotyczy usystematyzowania prowadzonych działań w ramach polityki regionalnej przy założeniu kategoryzacji przedsięwzięć pod kątem ich ważności. Gradacja celów pomaga w promowaniu tych działań, które z punktu widzenia regionu mają znaczenie fundamentalne, a ich osiągnięcie stanowi o ocenie prowadzonej polityki. Dzięki stosowaniu zasady koncentracji istnieje możliwość zachowania odpowiednich proporcji przy angażowaniu środków potrzebnych w toku prowadzonych działań.

25 T. Kudłacz, *Programowanie...*, ibidem, s. 100.

26 Działania koniunkturalne wynikają z analizy bieżących potrzeb i nastawione są na doraźny efekt.

Zasada oceny w prowadzeniu polityki regionalnej postuluje stworzenie mechanizmów kontrolnych, które prowadzą stały monitoring nad prowadzoną działalnością, oraz poddają ocenie jej efekty. Istnienie takiego systemu zapewnia z jednej strony możliwość szybkiego reagowania na pojawiające się problemy, oraz ich wczesnej korekty, z drugiej zaś w sposób aktywny wpływa na poprawę efektywności. Istnienie systemu bieżącej kwalifikacji w sposób zasadniczy ułatwia sterowanie polityką regionalną, a zarazem świadczy o aktywności prowadzonych działań. Powyższe zasady mają charakter uniwersalny, co sprawia, iż w różnych modelach teoretycznych są proponowane do zastosowania przy prowadzeniu różnorakiej działalności. Zastosowanie tego wzorca do polityki regionalnej skutkuje większym funkcjonalizmem podejmowanych działań, aktywną weryfikacją osiąganych rezultatów, oraz możliwą korektą dostosowawczą otrzymywanych rezultatów pośrednich.

Restytucja samorządu terytorialnego a transformacja regionalna

Zmiany systemowe zainicjowane w Polsce po 1989 roku w sferze organizacji i struktury państwa zaowocowały podjęciem działań zmierzających do stworzenia nowej formy regulacji, nawiązującej do podziału terytorialnego kraju i ustroju terenowych jednostek administracji publicznej. Celem podjętych działań była optymalizacja procesów zarządzania w odniesieniu do szerokiego spektrum zadań państwa, a także ich powiązanie z działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wspólnego definiowania i realizacji celów. Realizacja tych zamierzeń była zgodna z ogólnym dążeniem do decentralizacji, a przy tym stwarzała możliwość partycypacji decyzyjnej samorządu terytorialnego w ramach posiadanych kompetencji. Współpraca pomiędzy jednostkami administracji centralnej i samorządem terytorialnym stała się jedną z podstaw prowadzonej polityki regionalnej. Zdaniem J. Bartkowskiego, w kształtowaniu się samorządności lokalnej po 1989 r. można wyróżnić trzy cezury:

1. ustawę samorządową, a następnie wybory w maju 1990 roku;
2. zmianę podziału administracyjnego i powołanie samorządów szczebla powiatowego i wojewódzkiego w 1998 roku;
3. wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów w 2002 roku[27].

Podstawowe znaczenie dla przeprowadzanej transformacji miało dostosowanie podziału administracyjnego kraju do nowych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych. Podział kraju na 49 województw wydawał się być nieadekwatny z kilku powodów, z których najważniejszymi były słabość istniejących jednostek regionalnych, oraz zbliżająca się perspektywa integracji ze strukturami europejskimi, wymagająca powstania silnych regionów zdolnych do sprostania konkurencji. Istnie-

27 J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilias, *Demokracja Polska 1989-2003*, Warszawa 2003.

nie rozdrobnionej struktury wojewódzkiej było niezgodne z rzeczywistym układem regionalnym w Polsce i sprawiało, że prowadzenie efektywnej polityki regionalnej napotykało na trudności natury formalnej. Pierwszym obszarem problemowym w tym zakresie była niedostateczna delegacja kompetencji na szczebel województw, a poprzez to brak możliwości aktywnego kształtowania oczekiwanych rozwiązań. Łączyło się to ściśle z modelem polityki regionalnej prowadzonej przez administrację centralną, która strukturom wojewódzkim przypisywała w głównej mierze funkcję wykonawczą i zarządzającą. Kolejny problem dotyczył świadomych ograniczeń we współpracy międzywojewódzkiej, co wynikało z prób ochrony własnej autonomii przez organy władzy regionalnej i obowiązującego modelu wzajemnej rywalizacji. Uwarunkowania te zaświadczały o potrzebie pilnej zmiany charakteru struktur wojewódzkich na rzecz podmiotów ściślej oddających obraz powiązań regionalnych i w zamyśle skuteczniej prowadzących politykę regionalną.

Druga płaszczyzna projektowanych reform odnosiła się do potrzeby ustanowienia samorządu terytorialnego na poziomie województw, oraz wypracowania spójnej koncepcji jego współdziałania z jednostkami administracji centralnej. Ostateczny kształt powiązań oparł się na trójszczeblowym podziale, jednakże jego całkowite wprowadzenie zostało rozłożone w czasie. Istota zmian nie sprowadzała się tylko do ustawowego zadekretowania powstania gmin, powiatów i województw, ale przede wszystkim oddawała znaczny zakres władzy społecznościom lokalnym w celu decydowania o własnych sprawach. Współpraca samorządu terytorialnego z administracją centralną powinna mieć charakter bezkolizyjny i wzajemnie komplementarny, a jej wymiar został określony znacznym stopniem autonomii samorządów. Trzy szczeble samorządu terytorialnego funkcjonują w oparciu o zasadę niezależności względem siebie. Układ powiązań łączący je ma wymiar komplementarny, a nie hierarchiczny, co warunkuje kształt wzajemnych relacji.

Regulacje przyjęte w ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 roku usankcjonowały jego jednoszczeblową strukturę, która przybrała formę gminy. Postulat domagający się powołania wspólnot samorządowych wyższego stopnia nie został początkowo zrealizowany, na czym zaważył w głównej mierze rachunek kosztów – państwa nie stać było na przekazanie części dochodów kolejnym szczeblom np. powiatom[28]. Gmina wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega prawnej ochronie. Nie ma charakteru autonomicznego względem państwa, lecz stanowi formę administracji zdecentralizowanej, co sprawia, iż w zakresie zadań własnych podlega regulacjom prawnym a nie nakazom, w odróżnieniu od organów administracji rządowej, które zobowiązane są do wykonywania poleceń jednostek zwierzchnich. Rozwiązanie to pozwala zabezpieczyć samodzielność prawną organów gminy[29]. Systematyzacja kompetencji pomiędzy gminy a organy administracji centralnej odbyła się poprzez uchwalenie tzw. ustawy kompetencyjnej, oraz regu-

28 T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] „System prawa administracyjnego", t. I, Wrocław 1997, s. 330 i nast.

29 A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 1997, s. 33.

lacje zawarte w ustawie o samorządzie terytorialnym, który dzieli zadania gminy na własne i zlecone. Zlecenie zadań z zakresu administracji rządowej może nastąpić albo w drodze ustawowej, bądź też poprzez porozumienie pomiędzy organem tej administracji a gminą. Zadania zlecone pomimo delegacji kompetencji nie stają się zadaniami własnymi samorządu terytorialnego, lecz pozostają nadal zadaniami administracji rządowej tyle, że są realizowane przez jednostki nie wchodzące skład tych organów[30]. Na drodze współpracy pomiędzy gminą a jednostkami administracji centralnej dochodzi do podjęcia działań w zakresie prowadzenia zintegrowanej polityki regionalnej, a dokonywane jest to przez partycypację jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań zleconych.

Kolejnym etapem reformy samorządu terytorialnego było powołanie do życia nowych jego poziomów w 1999 roku. Zakres zmian był bardzo szeroki gdyż odnosił się zarówno do reformy dotychczasowego podziału administracyjnego i upodmiotowienia samorządu wojewódzkiego, jak i restytucji średniego szczebla samorządności w postaci powiatów. Idea powołania powiatów opierała się na przejęciu części uprawnień leżących w kompetencji administracji centralnej i jej organów, co jest zgodne z podstawowymi założeniami decentralizacji i samorządności, przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowych uprawnień przez gminy. Średni szczebel samorządu powinien z jednej strony – być moderatorem działań prowadzonych przez gminy, a z drugiej – pełnić funkcję typowo inicjującą. Rozłączność kompetencyjna różnych szczebli samorządu w odniesieniu do terytorium, na którym działają skutkuje zwiększeniem poziomu ich autonomii oraz wpływa na uporządkowanie wzajemnych relacji pomiędzy nimi. Powiat, pomimo pewnych odniesień historycznych do sytuacji sprzed 1975 roku, jest instytucją typowo samorządową, a podobieństwa dostrzegalne są głównie poprzez identyczną terminologię.

Utworzenie samorządu wojewódzkiego stanowiło dopełnienie planowanej struktury jednostek samorządowych, a jednocześnie poszerzyło władztwo społeczności regionalnych na poziom województwa. Utworzenie sejmików wojewódzkich wypełniło lukę w reprezentacji mieszkańców na szczeblu największej jednostki podziału administracyjnego kraju. Organ ten pełni funkcję reprezentującą, co pozwala mu na podejmowanie działań w imieniu i na rzecz społeczności wojewódzkiej. Jednocześnie jest naturalnym partnerem dla organów administracji centralnej w prowadzeniu polityki regionalnej na obszarze konkretnych województw. Wypracowanie naturalnych mechanizmów współpracy, a nie rywalizacji stanowi o zgodnym działaniu tak w sferze administrowania jak i finansowania polityki regionalnej[31].

30 A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994, s. 49.

31 Z. Gilowska, E. Wysocka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, *Model ustrojowy województwa w unitarnym państwie demokratycznym*, Warszawa 1997, s. 50.

Summary

The systemic transformation in its regional dimension

The transformation of the system in Poland on the regional level resulted in the process of decentralization of the state. This process can be considered in the nominal aspect as establishing a new administrative division, and in its functional aspect as delegating a part of the authority to lower tiers of the organizational structure. The interweaving between the administrative division and delegating the authority is autonomous and results in combining them on the structural level. Decentralization allows the emergence of the activities based on the units of the administrative division of the state in the form of regional policy, or the activities of the local government in the form of local policy. The process of transformation, which started in 1989, brought a number of political, as well as economic changes, in the system, which influenced functioning of the regional structures. The qualitative change was connected with subjective regional structures in the process of delegating authority to create their own existence, and, furthermore, with implementing solutions expected by the local community on behalf of whom they act. Legal regulations which normalize the system of mutual connections between the organs of power on different levels have an organizational function. This means that the scope of power has its source in the position of the authorities in the structure, as well as in the particular competence regulated by law.