

Andrzej Suliborski

Metodyczne podstawy administracyjno-terytorialnej reorganizacji państwa w warunkach demokratycznych

Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica nr 1, 31-40

1999

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Andrzej Suliborski

**METODYCZNE PODSTAWY ADMINISTRACYJNO-TERYTORIALNEJ
REORGANIZACJI PAŃSTWA
W WARUNKACH DEMOKRATYCZNYCH**

Artykuł jest pewną próbą refleksji teoretycznej i metodycznej nad istotą reformy terytorialno-administracyjnej państwa, a także udziałem geografów w jej przygotowaniu – zwłaszcza w określeniu jej zasięgu i skutków przestrzennych. Zdefiniowano w nim samo pojęcie reformy ustroju terytorialnego oraz określono jej cele polityczne, gospodarcze i społeczne. Wyróżniono zakres przedmiotowy reformy – prawny i terytorialny. W końcowej części artykułu zwrócono uwagę na konieczność uczestnictwa społeczeństwa w procesie opracowania reformy. Uczestnictwo to przede wszystkim powinno polegać na uwzględnieniu preferencji administracyjnych mieszkańców, które należy określić za pomocą specjalnie prowadzonych badań.

WSTĘP

Reorganizacja administracyjno-terytorialna państwa (reformacja) w swojej istocie dotyczy zagadnienia zmian ustroju państwa, a przynajmniej dość zasadniczych jego aspektów. Trudno się zatem dziwić, że po upadku systemu komunistycznego problem ten, co najmniej w niektórych krajach tej formacji, stał się przedmiotem ważkich dyskusji i badań (np. Polska), lub też dokonano już w tym względzie reformy (np. Słowacja).

Artykuł jest pewną próbą refleksji teoretycznej i metodycznej nad istotą takiej reformy, jej celami, przedmiotem, zakresem i metodą, a także udziałem geografów w jej przygotowaniu – zwłaszcza w określeniu jej zasięgu i skutków przestrzennych. Udział i rola geografów w tworzeniu koncepcji zmian podziału terytorialnego jest ze wszech miar uzasadniona i wskazana. Godzi się tu bowiem przypomnieć, że jednym z podstawowych celów badań tej dyscypliny jest podział przestrzeni na regiony geograficzne – jednostki terytorialne, jak niektórzy uważają, zawierające syntezę wszelkich geograficznych treści obszaru (np. koncepcja regionów antropogeograficznych według: Wóblel, 1956, s. 13).

POJĘCIE REFORMY USTROJU TERYTORIALNEGO PAŃSTWA

Termin „reforma ustroju terytorialnego” dotyczy wszelkich zmian: 1. związanych z kompetencjami poszczególnych poziomów terenowej władzy administracji państwowej lub samorządowej, które mogą – choć nie muszą – prowadzić do ustalenia innej struktury hierarchicznej tej władzy, 2. korekty istniejących granic oraz wytyczenia granic nowych jednostek podziału terytorialnego. Wszystkie działania i możliwości zmian są funkcją istniejących sposobów sprawowania władzy, która z kolei wynika z panującego w danym państwie ustroju politycznego.

Systemy totalitarne ze swojej natury preferują centralistyczny sposób rządzenia, do którego dostosowany jest ustrój terytorialny państwa. Charakteryzuje go brak samorządności lub silne jej ograniczenie i bezwzględne podporządkowanie władz terenowych centrum. Polega ono przede wszystkim na ograniczeniu kompetencji władz terenowych zarówno ustawodawczych, jak i wykonawczych. W organizacji przestrzeni, która może być bardziej lub mniej ustrukturyzowana, rozwijane są silne zależności i związki pionowe (struktura hierarchiczna), a równocześnie ograniczane są wszelkie formy współpracy między jednostkami terytorialnymi (poziome). Centralizacja stanowi podstawowy atrybut rządów totalitarnych, dla których organizacja i władze terytorialne stanowią jedynie narzędzia, za pomocą których realizowane są postanowienia centrum oraz służą ubezwłasnowolnieniu społeczeństwa.

Istotą ustrojów demokratycznych jest określona partycypacja społeczeństwa w sprawowaniu władzy, czemu zawsze sprzyjają procesy decentralizacji. Polegają one na przekazywaniu części uprawnień prawotwórczych i decyzyjnych, ale także i ponoszeniu za nie odpowiedzialności, z centrum na niższe poziomy administracji. Ma to zazwyczaj konsekwencje w zmianie podziału terytorialnego i prowadzić może zarówno w kierunku rozbudowania, jak i zubożenia jego struktury. Szczególnie istotną rolę w tych procesach odgrywa rozwój różnych form samorządności, przede wszystkim samorządności terytorialnej, która w zależności od państwa występuje na różnych poziomach podziału administracyjnego. Wpływa ona aktywizująco na społeczność lokalną i regionalną, a kształtując jej podmiotowość, umożliwia równoprawną współpracę między różnymi jednostkami podziału terytorialnego. Wyrazem tego jest chociażby tworzenie związków poziomych (celowych) dla realizacji wspólnych zadań. Ożywienie ruchów regionalnych i samorządowych, które lansują koncepcje decentralizacyjne, następuje zawsze w okresach osłabienia władzy centralnej i demokracji życia społeczno-gospodarczego.

Centralizacja lub decentralizacja sposobu sprawowania władzy stanowią w istocie metody, którymi osiągane są określone cele reformy ustroju terytorialnego państwa.

CELE REFORMY USTROJU TERYTORIALNEGO PAŃSTWA

Celem reformy jest zmiana istniejącego stanu ustroju terytorialnego państwa na stan pożądaný i – jak się wydaje – może być podyktowana przyczynami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi.

Cele polityczne reformy są bardzo różne, ale zawsze odzwierciedlają jakąś formę walki lub rywalizacji o władzę w państwie. W systemach parlamentarnych rywalizacja ta odbywa się między partiami politycznymi, które realizując swoje cele programowe i poszukując głosów wyborców, wykorzystują możliwości tkwiące także w zmianie ustroju terytorialnego państwa. W systemach totalitarnych celem reformy jest rozbudowa biurokratycznych mechanizmów sprzyjających sprawnemu przepływowi decyzji z góry na dół do terenowych organów wykonawczych, a informacji w kierunku odwrotnym. Jest to zazwyczaj równoznaczne z ograniczeniem uprawnień władz terenowych. Realizacja celów politycznych reformy może polegać na wzmocnieniu (centralizacja) albo osłabieniu (decentralizacja) funkcji państwa zarówno przez stworzenie bardziej lub mniej złożonej struktury podziału terytorialnego, jak i przez rozwój lub ograniczenie samorządności terytorialnej. W pierwszym przypadku potencjał społeczno-gospodarczy jednostek administracyjnych pierwszego rzędu jest najczęściej zwiększony i podporządkowany w całości władzy centralnej, w drugim natomiast następuje ograniczanie kompetencji państwa jedynie do funkcji ważnych dla całego kraju z równoczesnym przekazaniem uprawnień pozostałych lokalnej i regionalnej władzy samorządowej.

Szczegółowe cele polityczne można określić następująco: (1) ograniczenie lub poszerzenie uczestnictwa społeczności terytorialnych w sprawowaniu władzy, (2) umocnienie władzy centralnej, (3) wzmocnienie władz regionalnych, (4) ograniczenie w terenie wpływów konkurujących partii, (5) osłabienie i rozbitcie wspólnot etnicznych (narodowych), (6) utrzymanie jedności terytorialnej państwa i in.

Cele gospodarcze dotyczą usprawnienia gospodarki, przez stworzenie lepszych terytorialno-administracyjnych ram jej funkcjonowania. Nieracjonalny bowiem, z punktu widzenia ekonomicznego, podział terytorialny stanowi istotną barierę rozwoju kraju. Jej pokonywanie wymaga ponoszenia przez społeczeństwo stałych kosztów, mimo że zawsze, w wyniku działających mechanizmów samoregulacyjnych, dochodzi po jakimś czasie do pewnej równowagi między podsystemami gospodarczym i społecznym. Problem polega na wielkości kumulujących się kosztów osiągnięcia tej równowagi. Koszty te są bardzo wysokie i trudne do wyliczenia, z punktu widzenia metodycznego, należy bowiem ustalić w nich także straty społeczne.

Nierównomierny rozwój społeczno-gospodarczy może być istotnym czynnikiem wymuszającym zmiany lub korekty podziału administracyjnego. Podziały terytorialne poszczególnych obszarów wpływają bowiem częściowo na strukturę, intensywność i kierunki powiązań przestrzennych ludności oraz podmiotów gospodarczych. Powiązania te z kolei określają istotę i sens regionów społeczno-gospodarczych jako podstawy do wyznaczania granic jednostek administracyjnych. Ogólnie rzecz biorąc, zasięg jednostek terytorialnych powinien być możliwie dostosowany do aktualnie rozwiniętego i przestrzennie zróżnicowanego poziomu gospodarczego i społecznego.

Podziały terytorialne traktować można również jako swoiste narzędzie polityki przestrzennej i wykorzystywać jako stymulatory lub destymulatory rozwoju określonych obszarów lub jednostek osadniczych. (Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w gospodarce stałego niedoboru, jakim był realny socjalizm, funkcje administracyjne jednostek osadniczych dawały im uprzywilejowane miejsce w centralnie rozdzielanych dobrach, stając się bardzo ważnymi stymulatorami wzrostu).

Każda reforma ustroju terytorialnego realizująca określone cele utylitarne (polityczne i gospodarcze) w większym lub mniejszym stopniu odklada się w warstwie społecznej, czyli spełnia jakieś mniej lub bardziej zamierzone cele społeczne, usprawniając lub utrudniając nasze codzienne życie, zaspokajając lokalne lub regionalne ambicje, prowokując lub łagodząc konflikty, wywołując określone zachowania przestrzenne itp. Społeczne cele reform mogą być zatem wykorzystywane dla określonych celów politycznych i gospodarczych.

W krajach postkomunistycznych jednym z najważniejszych programów społecznych staje się tworzenie i rozwijanie podmiotowości społeczeństw lokalnych oraz regionalnych. Przede wszystkim chodzi o zmianę specyficznie wykształconej mentalności społeczeństwa, która w wielu przypadkach jest najistotniejszą barierą utrudniającą pomyślny rozwój obszarów. Cel ten stanowić może jeden z podstawowych argumentów przemawiających za przebudową ustroju terytorialnego tych krajów. Jego sens tkwi w zwiększeniu uczestnictwa społeczności lokalnych i regionalnych w sprawowaniu władzy, przez wzmocnienie roli samorządów terytorialnych. Natomiast w krajach wysoko rozwiniętych, o historycznie utrwalonej już demokracji wyzwolenie w społecznościach lokalnych i regionalnych, jak to określił Kukliński (1984), „uśpionego potencjału” stanowi dzisiaj jedną z najważniejszych dróg do utrzymania wysokiej prosperity gospodarczej.

ZAKRES PRZEDMIOTOWY REFORMY

Reforma ustroju terytorialnego państwa musi przebiegać co najmniej w jednym z dwóch zakresów przedmiotowych – prawnym i terytorialnym.

1. W sferze (płaszczyźnie) prawnoustrojowej zmianie może ulegać:
 - a) podstawowa struktura organizacji władzy (poziomy władzy);
 - b) zakres kompetencji jej poszczególnych szczebli;
 - c) równocześnie struktura i kompetencje jej ogniw.

W pierwszym przypadku ustalana jest liczba poziomów, inaczej szczebli władzy terytorialnej (struktura pionowa), np. dwa poziomy jak to ma miejsce aktualnie w Polsce (gmina, województwo), trzy poziomy, jak np. w Słowacji (gmina, powiat, województwo), cztery lub więcej poziomów, jak np. w Chinach (gmina, powiat, województwo, region). Liczba poziomów hierarchicznych określa sposób organizacji wykonywanych zadań publicznych, a jej wcześniejsze ustalenie jest warunkiem przeprowadzenia regionalizacji administracyjnej państwa. Struktura pionowa organizacji władzy terenowej wpływa istotnie na wielkość poszczególnych jednostek oraz warunkuje ich kompetencje i podporządkowanie.

Drugim zasadniczym aspektem ustaleń prawnych jest określenie zakresu władzy, czyli kompetencji, a zatem zdefiniowanie funkcjonalne struktury hierarchicznej każdego z poziomów administracji. W kategoriach ogólnych zakres ten zwykle określa ustawa zasadnicza (konstytucja) i ona to określa typ ustroju organizacji terytorialnej państwa. Pod tym względem możemy wyróżnić trzy typy państw: unitarne, federalne i regionalne, przy czym między dwoma ostatnimi nie istnieje merytoryczna różnica prawna, a jedynie genetyczna. Konstytucja i wynikający z niej ustrojowy charakter państwa określa zatem największym jednostkom podziału terytorialnego (regionom administracyjnym) przysługujący im zakres ogólnych kompetencji. Mogą one mieć charakter autonomiczny (znamienny dla państw federalnych lub regionalnych), administracyjno-samorządowy lub administracyjno-funkcjonalny (charakterystyczne dla państw unitarnych). Kompetencje autonomiczne jednostki określa konstytucja, w związku z tym przysługują one regionowi na zasadach wyłączności i polegają na posiadaniu uprawnień ustawodawczych i administracyjnych.

Samorządy terytorialne stanowią korporacje terytorialne, które samodzielnie wykonują zadania publiczne (administracji publicznej) i stanowią odrębne od państwa podmioty publicznoprawne. Uprawnienia jednostki samorządowej (administracyjno-samorządowej) są zbliżone do uprawnień autonomicznych, lecz nie posiada ona prawa ustawodawczego, a zakres jej samodzielności określa jedynie ustawa.

Kompetencje jednostki administracyjno-funkcjonalnej ograniczone są do prawa wykonywania ściśle określonych kilku funkcji, których zasięg przestrzenny wynika z cech pełnionej funkcji i może różnić się od zasięgu jednostki samorządowej. Typy prawne regionów administracyjnych określają równocześnie podział władzy między administracją centralną a terenową oraz zakres udziału w niej poszczególnych społeczności lokalnych i regionalnych.

2. W sferze (płaszczyźnie) przestrzennej (terytorialnej) reforma odnosi się do jednostek administracyjnych i ich granic w ten sposób, że są one: korygowane, likwidowane albo też ustanawiane jako zupełnie nowe.

Obie płaszczyzny, w których przebiega reforma, mogą być od siebie zależne, choć nie jest to regułą. Przekształcenia zakresu kompetencji najczęściej wiążą się z dostosowaniem szczebli administracji (struktury pionowej) tak, aby jak najlepiej realizowały one nowe funkcje, a to z kolei wcześniej czy później pociąga za sobą zmiany terytorialne jednostek administracyjnych (struktury poziomej). Można zatem stwierdzić, że przemiany prawne mają charakter niejako wyprzedzający wobec zmian terytorialnych. Patrząc jednak na zagadnienie historycznie i sięgając do genezy współcześnie istniejących państw, warto zwrócić uwagę na fakt, że niektóre z nich powstały z wcześniej ukształtowanych już jednostek terytorialnych. Integrując się grupy etniczne lub narodowe o ustalonych swoich terytoriach w całości wnosiły je do tworzonego państwa. Terytoria te *en bloc* nie ulegają zmianom i stanowią najwyższej rangi trwałe elementy podziału przestrzennego, co zazwyczaj potwierdzone jest zapisem konstytucyjnym. Tworzą one państwo (federacyjne lub regionalne), ustalając jego typ ustroju, tzn. określając swoje kompetencje prawne oraz strukturę terytorialną niższego szczebla.

ROLA STUDIÓW GEOGRAFICZNYCH W PROCESIE REFORMOWANIA PODZIAŁU TERYTORIALNEGO

Przedmiotowy zakres i cele reformy uzmysławiają stopień trudności jej przygotowania. W związku tym nie ma jednej doskonałej reformy, lecz jej warianty, które optymalizują określoną grupę celów. Przygotowanie takiej zoptymalizowanej reformy jest zadaniem bardzo skomplikowanym i wymaga szerokich interdyscyplinarnych studiów w zakresie prawno-politycznym, gospodarczo-społecznym oraz przestrzennym. Często trwają one wiele lat i nie zawsze kończą się sukcesem, tzn. doprowadzają do uchwalenia reformy.

Ważną rolę w studiach nad reformą ustroju terytorialnego powinni odgrywać geografowie, zwłaszcza w pracach nad delimitacją jednostek podziału przestrzennego. Głównym walorem tej dyscypliny jest podejście kompleksowe, które polega na łącznym traktowaniu trzech warstw naszej rzeczywistości: społecznej, przyrodniczej i gospodarczej. W warstwie społecznej bardzo istotnymi kryteriami przy kreowaniu jednostek przestrzennych są względy kulturowe – rozumiane tu przede wszystkim jako powiązania, wykształcone w procesie historycznego rozwoju, wynikające ze wspólnej świadomości terytorialnej, określonych zbiorowości społecznych oraz często pochodne od tych powiązań, ich preferencje przynależności administracyjnej.

W warstwie przyrodniczej i gospodarczej podstawową rolę odgrywa szeroko rozwinięta w naszej nauce koncepcja regionu geograficznego, ściślej rzecz biorąc – regionu fizycznego i gospodarczego. Regiony przyrodnicze rozumiane są tutaj jako naturalne obszary osadnicze (siedliskowe), w których następuje rozwój gospodarczy poszczególnych grup ludzkich. Z geograficznego punktu widzenia uzasadniona jest daleko idąca zgodność przestrzenna, oczywiście jeśli zachodzi taka możliwość, między dwoma typami regionów geograficznych a regionem administracyjnym.

Problem delimitacji regionów administracyjnych, wytyczenia ich granic w ujęciu geograficznym sprowadza się zatem do pewnego podziału przestrzeni, który uwzględni jej właściwości społeczne, przyrodnicze i gospodarcze.

UCZESTNICTWO SPOŁECZEŃSTWA W PROCESIE REFORMY USTROJU TERYTORIALNEGO PAŃSTWA

Zmiana ustroju terytorialnego państwa jest najwyższym aktem wymagającym akceptacji społeczeństwa oraz różnych podmiotów polityczno-gospodarczych. Każda reforma wywołuje pewne konflikty, ponieważ w wyniku zaistniałych zmian zawsze znajdują się osoby i instytucje, dla których nowa sytuacja jest mniej korzystna od poprzedniej. Podziały administracyjne z jednej strony służą przestrzennej organizacji systemu sprawowania władzy w państwie, ale z drugiej w sposób bardzo istotny determinują różne sfery życia społeczności terytorialnych. Przy wszelkich próbach reform zawsze jako koronny podawany jest argument poprawy organizacji systemu sprawowania władzy, rzadziej natomiast artykułowane są społeczne konsekwencje zmiany.

Dualizm funkcji jednostki administracyjnej (organizacyjne i społeczne) sprawia, że podziały terytorialne stanowią przedmiot istotnych kontrowersji między rządzącymi i rządzonymi. Pojawiają się one wówczas, kiedy z punktu widzenia tych pierwszych podział administracyjny dobrze spełnia swoje zadania, natomiast dla tych drugich jest on nie do przyjęcia, bowiem zaburza wykształcone wcześniej układy powiązań społeczno-ekonomicznych, narusza poczucie świadomości terytorialnej, rozбивa ukształtowane w procesie dziejowym więzi wspólnotowe itp.

W konsekwencji polityczno-ekonomiczne aspekty układu terytorialnego mają zawsze społeczną konotację i wpływają na środowisko życia konkretnych społeczności lokalnych i regionalnych. W związku z tym ludzie mają moralne prawo wiedzieć i wpływać na decyzje dotyczące reformy terytorialnej, która także musi wyrastać z tradycji tego społeczeństwa i odpowiadać jego aspiracjom oraz stylowi życia (K u k l i Ń s k i, 1982).

Nowa organizacja terytorialna państwa powinna przede wszystkim być akceptowana przez mieszkańców, a to wymaga uczestnictwa społeczeństwa w procesach decyzyjnych dotyczących reformy. Może ono przyjmować różne stopniowalne formy, od partycypacji biernej – w charakterze czynnika opiniującego do partycypacji czynnej – udziału w ostatecznych rozstrzygnięciach administracyjno-prawnych. Działania władz w tym względzie mogą mieć charakter bądź wyprzedzający (*ex ante*), odbywać się na etapie formowania celów i alternatyw reformy, bądź następować po podjętych już decyzjach (*ex post*), sprawdzając reakcje i oceny społeczne. Postępowanie pierwsze umożliwi efektywny kompromis i pozwala uniknąć, jak miało to już miejsce w Polsce, zbyt wielu konfliktów.

Rolę (udział) mieszkańców w procesie kształtowania ustroju terytorialnego można rozumieć w dwóch uzupełniających się aspektach: 1) zainteresowań mieszkańców w realizacji zadań i kompetencji szeroko rozumianej administracji publicznej różnych stopni oraz jej zasięgu przestrzennego (por. Brzeziński, 1963; Elżanowski, 1982), 2) subiektywnego uznania przez ludność zamieszkałą na określonym terenie, że konkretna jednostka osadnicza jest miejscem centralnym dla tego obszaru, tzn. ludność zaspokaja w niej przede wszystkim swoje potrzeby wyższego rzędu, a w związku z tym, w sensie administracyjno-usługowym, jest ona ważniejsza od miejscowości ich zamieszkania. Doświadczenia badawcze wykazały bowiem, że funkcjonalny układ sieci osadniczej w znacznym stopniu odzwierciedla preferencje ludności co do przynależności administracyjnej.

BADANIE PREFERENCJI ADMINISTRACYJNEJ MIESZKAŃCÓW

Zasięg jednostek terytorialnych oraz hierarchia administracyjna osadnictwa wymagają zatem określonej konsultacji mieszkańców i władz terenowych szczebla lokalnego (gminnego) i regionalnego (wojewódzkiego). Badanie preferencji administracyjnych ludności stanowi jedną z form uczestnictwa mieszkańców w procesie współtworzenia reformy administracyjnej. Ujawnia ono przekonania i wybory „milczącej większości” w przeciwieństwie do innych form, które wyrażają zazwyczaj poglądy „aktywnej mniejszości” (Domąński, 1987).

Badanie preferencji, jak podkreśla T. Kaczmarek (1993), spełnia trzy funkcje: poznawczą, praktyczną i informacyjno-edukacyjną.

Funkcje poznawcze dotyczą m. in.:

- a) preferencji administracyjnych różnych grup społecznych i lokalnych;
- b) zbieżności lub rozbieżności w preferencjach administracyjnych między inicjatorami zmian i elitą lokalnej władzy a pozostałą społecznością terytorialną;

c) konfrontacji preferencji administracyjnych z niewymuszonymi ciągłymi społeczno-gospodarczymi ludności do określonych miejscowości.

Wyniki badań preferencji są również pomocne dla rozwiązań praktycznych, ułatwiają podejmowanie decyzji co do formy i zakresu terytorialnych zmian, podległości i nadrzędności jednostek administracyjnych ich zasięgu przestrzennego itp. Stanowią także konkretne argumenty w dyskusji nad przyszłym kształtem i kompetencjami jednostek administracyjnych.

Badania takie odgrywają istotną rolę informacyjno-edukacyjną, pozwalając określonym społecznościom terytorialnym zapoznać się, bardzo często po raz pierwszy, z istniejącymi koncepcjami nowego podziału terytorialnego. Umożliwiają respondentom refleksję nad miejscem ich zamieszkania w szerszym, przestrzennym układzie administracyjno-funkcjonalnym. Istotne jest także kształtowanie u badanych mieszkańców poczucia podmiotowości przez możliwość wyrażenia swoich poglądów w kwestiach nie tylko ważnych dla własnej grupy lokalnej, ale i dla społeczeństwa całego kraju.

Narzędziem badania opinii, poglądów i deklaracji społeczeństw lokalnych pozostaje opracowany specjalnie do tych celów kwestionariusz wypełniany za pomocą wywiadu przez przygotowanego ankietera. Uzyskany z badań ankietowych materiał informacyjny, zestawiony w zbiorcze tablice statystyczne, może stanowić punkt wyjścia do dalszej syntezy. Bardzo przydatne w niej są metody kartograficzne – kartodiagramy i kartogramy (Koter, Liszewski, Suliborski, 1996). Poza względami merytorycznymi mają one duży walor poglądowy, który można wykorzystać w prowadzonych dyskusjach i ewentualnej konkretyzacji przestrzennego kształtu określonych regionów. Mapy doskonale dokumentują rodzaj preferencji mieszkańców, przypisując go równocześnie odpowiedniemu obszarowi.

LITERATURA

- Brzeziński W., 1963, *Kształtowanie terytorialnego podziału państwa. Zagadnienie metody*, „Państwo i Prawo”, nr 3.
- Domański B., 1987, *Niektóre problemy użyteczności badań postaw i preferencji społecznych dla planowania przestrzennego*, Prace Geogr. UJ, z. 70.
- Elżanowski M., 1982, *Przesłanki reform podziału terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Kaczmarek T., 1993, *Rola i formy uczestnictwa społeczności lokalnych w procesie zmian podziału terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 3.
- Koter M., Liszewski S., Suliborski A., 1996, *Delimitacja potencjalnego obszaru województwa łódzkiego. Studium wiedzy o regionie łódzkim*, ŁTN, Łódź.
- Kukliński A., 1982, *Koncepcje polskiej przestrzeni w latach osiemdziesiątych*, „Biuletyn KPZK PAN”, Warszawa, z. 118.

- K u k l i ń s k i A., 1984, *Uśpiany potencjał*, „Życie Gospodarcze”, nr 13.
W r ó b e l A., 1956, *Kryteria i metody delimitacji regionów gospodarczych*, „Dokumentacja Geograficzna PAN IG”, Warszawa, z. 3.

Katedra Geografii Politycznej
i Studiów Regionalnych UŁ

Andrzej Suliborski

THE BASIC METHODS OF NATIONAL ADMINISTRATIVE TERRITORIAL REORGANISATION UNDER DEMOCRATIC CONDITIONS

(Summary)

This article represents theoretical and methodological reflections on the creation of national reforms on local government boundary reorganisation: the aims, subject, domain and methods, together with the role of geographers in their preparation, particularly regarding the definition of urban territorial boundaries and other spatial results.

The notion of territorial structure was formerly understood to be all the changes concerned with the competence of particular of central and local government. This may or may not result in the creation of other hierarchical structures, and also in the drawing up of new administrative boundaries.

The main aim of the reform is change in the present structure of Polish local government boundaries in the light of needs, and may be influenced by political, economic and social considerations. Reform should be derived from not less than two directions: legal and spatial.

Geographers should play the main role in studies of boundary reform following their interest in the delimitation of local government boundaries. The principal value of geography is its holistic approach taking into consideration social, economic and political arguments.

Changes in the territorial organisation of the country, if they are thought desirable, must be accepted by the population, and society must take part in the decision-making processes involved in reform, especially in the practical stages of likely spatial outcomes. Research into peoples boundary preferences fulfils three functions: the acquisition of knowledge, reality and information-education.

This research into peoples opinions, views and statements was effected by means of specially prepared questionnaires completed by the interviewer. The material so derived has been reformed cartographically, a very satisfactory way of representing the views of interviewees.