

# Marek Koter

---

## Za jakim modelem podziału terytorialnego Polski opowiedzieć się? : Wnioski z doświadczeń przeszłości oraz wzorców europejskich

---

Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica nr 1, 7-28

---

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Marek Koter*

**ZA JAKIM MODELEM PODZIAŁU TERYTORIALNEGO POLSKI  
OPowiedzieć się?  
WNIOSKI Z DOŚWIADCZEŃ PRZESZŁOŚCI  
ORAZ WZORCÓW EUROPEJSKICH**

Autor, nawiązując do różnych nowych koncepcji podziału administracyjnego Polski, opowiada się za podziałem na 12–14 regionów. Z jednej strony, podział taki jest najbardziej zbliżony do historycznych struktur regionalnych Polski, a także podziałów administracyjnych kraju w okresie międzywojennym i powojennym do 1975 r., z drugiej zaś – najbliższy standardom podziału regionalnego krajów Europy Zachodniej. Istnieje też potrzeba odtworzenia powiatów, gdyż gminy nie są w stanie spełniać wielu funkcji ponadlokalnych.

Od czasu transformacji ustrojowej Polski w 1989 r. coraz głośniejsze mówi się o potrzebie przeprowadzenia gruntownej, nowoczesnej reformy podziału administracyjnego kraju, połączonej z wprowadzeniem w życie – na wszystkich szczeblach tego podziału – systemu samorządu terytorialnego.

Pierwsze propozycje na ten temat pojawiły się już w połowie lat 80., jednak wówczas dotyczyły tylko samego podziału, podczas gdy od początku lat 90. kwestię podziału zaczęto wiązać z reformą systemu samorządowego. W ostatniej dekadzie powstało łącznie blisko 30 różnych nowych propozycji reformy administracji terenowej, m.in. koncepcje A. Szczepkowskiego, A. Piskozuba, E. Wysockiej, J. Kołodziejskiego i Z. Rykła. Wszystkie one zakładają zmniejszenie dotychczasowej liczby województw i utworzenie większych województw (regionów). Różnią się natomiast między sobą, jeśli idzie o liczbę proponowanych województw, stosunek do szczebla pośredniego, tj. powiatu, oraz status i uprawnienia przyszłych regionów.

Jeśli chodzi o ten ostatni aspekt sprawy, to pojawiają się aż cztery koncepcje regionu:

a) region administracyjny, centralnie sterowany, zarządzany przez wojewodę, będącego urzędnikiem państwowym;

b) region rządowo-samorządowy, z sejmikiem samorządowym oraz wojewodą, który, będąc urzędnikiem państwowym, zobligowany byłby równocześnie do wykonywania uchwał sejmiku;

c) region samorządowy, w którym – jak się należy domyślać – ewentualny wojewoda pochodziłby z wyboru, a nie z nominacji premiera;

d) region autonomiczny, z własnym rządem regionalnym, stanowiącym autonomiczne prawa w odniesieniu do regionu.

Koncepcja pierwsza jest powszechnie odrzucana, ze względu na swą złą konotację z czasami PRL. Również koncepcja czwarta, forsowana niegdyś przez liberałów oraz „Europejczyków” z UD, także nie zyskuje szerszego poparcia i w warunkach polskich wydaje się jeśli nie niestosowna, to co najmniej przedwczesna. Dzisiejsze dyskusje oscylują więc między regionem rządowo-samorządowym a samorządowym, ze wskazaniem raczej na ten pierwszy.

Sprawa statusu i uprawnień regionów stanowi problem sam w sobie, w zakresie którego bardziej kompetentnie od geografa-regionalisty wypowiedzieć się mogą prawnicy. Abstrahujemy więc na razie od tych, ważnych w przyszłości (ale i bulwersujących niekiedy), rozważań – **czym ma być region** i skoncentrujemy się na kwestii – **jaki to ma być region**. Skupimy się przede wszystkim na tym, jak ma wyglądać mapa regionalna Polski, z ilu regionów ma się składać, jakiej wielkości i na jakie jednostki niższego rzędu mają się one dzielić.

Wzmiankowane wyżej liczne koncepcje podziału terytorialnego Polski proponują – jeśli pominąć drugorzędne różnice między nimi – generalnie dwa warianty struktury terytorialnej państwa:

**Wariant I** przewiduje podział Polski na ok. 10–14 dużych województw–regionów, dzielących się w sumie na ok. 320 powiatów ziemskich i ok. 50 powiatów grodzkich. Ten wariant, preferowany do 1993 r. przez rządy postsolidarnościowe, brany był poważnie pod uwagę w programach prof. M. Kuleszy (jedną z propozycji takiego podziału, według E. Wysockiej, przedstawia rys. 1).

**Wariant II** zakłada podział Polski na 25–30 średniej wielkości województw, nie dzielących się już na powiaty, natomiast skupionych w 5–6 makroregionach strefowo-węzłowych, zwanych też funkcjonalnymi. Ten wariant przedkładany jest przez szefa zespołu autorskiego koncepcji „Polska 2000 plus”, prof. J. Kołodziejskiego i popierany przez GUS (rys. 2).



Rys. 1. Wstępna koncepcja podziału terytorialnego Polski według E. Wysokiej



Rys. 2. Koncepcja podziału państwa według J. Kołodziejskiego

Wariant II jest bardzo niekorzystny dla wielu obiektywnie istniejących regionów. Szczególnie niekorzystny byłby np. dla regionu łódzkiego, gdyż:

- nie przewidziano w nim Łodzi na stolicę makroregionu, którą jest obecnie, lecz znalazłaby się w makroregionie centralnym z siedzibą w Warszawie;

- żadnego z trzech obecnych miast wojewódzkich w regionie, tj. Piotrkowa Trybunalskiego, Skierniewic, ani Sieradza, nie przewidziano na siedziby nowych średnich województw;

- równocześnie ani one, ani żadne z mniejszych miast nie zostałyby ośrodkami powiatowymi.

W rezultacie oznacza to, że żadne z miast regionu, poza Łodzią, nie byłoby ośrodkami administracyjnym wyższego rzędu, jak tylko gminny, a i Łódź – drugie pod względem liczby mieszkańców miasto w Polsce – nie byłaby stolicą jednostki najwyższego rzędu, tj. makroregionu.

Co przemawiało – szczególnie intensywnie na początku 1996 r. – za forsowanym wariantem? Zdaniem prof. Kołodziejskiego m. in. to, że jest to jakoby wariant najmniej konfliktogenny, najslabiej zaburzający istniejące i tradycyjne podziały polskiej przestrzeni, a równocześnie odpowiadający standardom europejskim.

Otóż nie można się zgodzić z żadnym z tych argumentów! Oczekiwanie, że zmniejszenie liczby województw o 1/2 będzie wyraźnie mniej konfliktowe niż o 3/4 jest iluzoryczne, gdyż w każdym przypadku liczba niezadowolonych będzie dostatecznie duża. Co więcej, miastom średniej wielkości łatwiej jest się pogodzić z faktem, iż stolicami regionów zostaną duże, kilkuset tysięcy metropolie, niż z tym, że zachowają te funkcje miasta wcale od nich nie większe. Dlategoż bowiem mają pozostać miastami wojewódzkimi: 116-tysięczna Zielona Góra, 112-tysięczny Koszalin, 108-tysięczna Legnica, 107-tysięczny Kalisz, a nawet 74-tysięczne Siedlce, a pozbawione tej funkcji mają być 180-tysięczna Bielsko-Biała, 140-tysięczny Wałbrzych, 128-tysięczny Elbląg, 123-tysięczny Wrocław czy 103-tysięczny Słupsk?

Twierdzenie, że wariant II najmniej zaburza istniejące dotychczas struktury jest również bałamutne. Zmniejsza on bowiem liczbę dotychczasowych województw z 49 do 25, nie dając 24 miastom, które tę funkcję utracą, nic w zamian. Skoro bowiem nie będzie powiatów, to zostaną one faktycznie zdegradowane do rangi ośrodków gminnych, bez żadnego terenowego zaplecza! Wariant ten nie przystaje też do tradycyjnych, istniejących przed 1975 r., a także w okresie przedwojennym, struktur składających się z 13–17 województw, podzielonych na ok. 300 powiatów. Do sprawy tej jeszcze powrócimy.

Bardziej szczegółowego ustosunkowania się wymaga supozycja, iż omawiany wariant odpowiada standardom europejskim, do czego można mieć poważne wątpliwości.

Jest to sprawa niezmiernie ważna. Większość ekspertów, a także sił politycznych, jest zgodna co do tego, że koncepcja reformy samorządu terytorialnego oraz podziału administracyjnego kraju powinna być podporządkowana staraniom Polski o wejście do struktur Unii Europejskiej. Przyszłe polskie regiony (a także jednostki innego rządu) powinny więc przystawać do struktur regionalnych Unii. W pierwszym rządzie należy więc wyjaśnić,

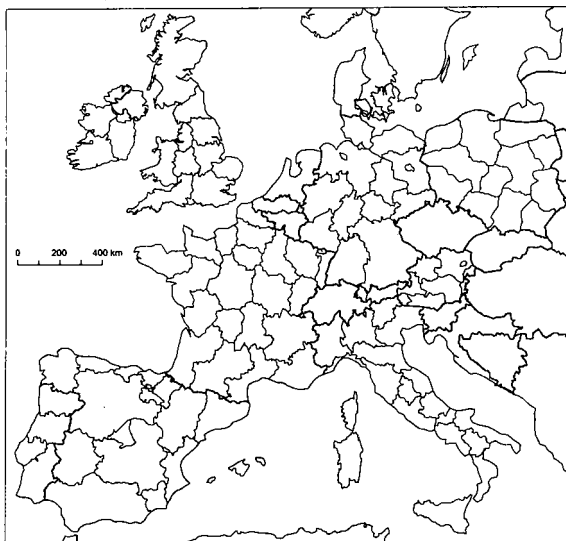
#### JAK TO JEST W ZACHODNIEJ EUROPIE?

Po pierwsze, nigdzie w skali europejskiej nie ma tak wielkich jednostek podziału terytorialnego kraju, jakimi miałyby być proponowane w wariantcie II polskie makroregiony.

Co się tyczy regionów zachodnioeuropejskich, to są one bardzo zróżnicowane pod względem wielkości. W krajach małych są one na ogół małe, jak np. w Holandii, która dzieli się na 11 regionów, odpowiadających 11 historycznym prowincjom Zjednoczonych Prowincji Niderlandów; w polityce regionalnej Unii Europejskiej będą one musiały być zapewne łączone w większe struktury. Jeżeli natomiast weźmiemy pod uwagę tylko państwa o zbliżonej do Polski powierzchni, oraz porównywalnej lub nieco większej liczbie ludności, tj. Hiszpanię, Francję, Włochy, Wielką Brytanię i Niemcy, to okaże się, że dzielą się one odpowiednio na 11–21 regionów o powierzchni od ok. 15 tys. km<sup>2</sup> w gęsto zaludnionych i posiadających długą tradycję silnego rozbitcia dzielnicowego Włoszech, do prawie 30 tys. km<sup>2</sup> w najstabiliej z nich zaludnionej Hiszpanii (por. rys. 3 i tab. 1).

Obliczono, że przeciętna wielkość regionu w Europie Zachodniej wynosi ok. 22,3 tys. km<sup>2</sup>. Gdybyśmy tę wielkość odnieśli do Polski, to okazałoby się, że winniśmy ją podzielić na 14 regionów, skupiających przeciętnie po 2 750 000 mieszkańców, co odpowiadałoby liczbie ludności statystycznego regionu francuskiego. Gdyby przyjąć trochę większą powierzchnię regionu, rzędu 26 tys. km<sup>2</sup>, odpowiadającą mniej więcej regionowi francuskiemu, to liczba regionów zmniejszyłaby się do 12, natomiast liczba ich mieszkańców wzrosła do 3 200 000 i byłaby zbliżona do tej, jaką ma przeciętny region we Francji.

Wyliczenia te powinny stanowić podstawę do rozważań na temat – ile regionów należałoby ustanowić w Polsce. Uzyskane z tych wyliczeń liczby 12–14 regionów nie są bynajmniej przypadkowe, gdyż – jak to się dalej okaże – w tradycji polskiej państwowości, zarówno po I, jak po II wojnie światowej, aż po rok 1975, wszystkie podziały administracyjne obecnego terytorium Polski oscylowały właśnie wokół tych liczb.



Rys. 3. Regiony w Unii Europejskiej i ewentualne 12 województw/regionów w Polsce

Tabela 1

Propozycja Urzędu Rady Ministrów utworzenia 12 województw  
w świetle wybranych parametrów

Lp.	Województwo	Powierzchnia w tys. km <sup>2</sup>	Lp.	Województwo	Ludność w mln
1	pozańskie	38,7	1	katowickie	5,9
2	gdańskie	36,2	2	warszawskie	5,0
3	warszawskie	34,9	3	krakowskie	4,5
4	krakowskie	26,8	4	gdańskie	4,3
5	wrocławskie	26,8	5	pozańskie	3,9
6	lubelskie	25,3	6	wrocławskie	3,5
7	szczecińskie	22,8	7	łódzkie	2,7
8	olsztyńskie	22,8	8	lubelskie	2,2
9	katowickie	20,6	9	rzeszowskie	2,1
10	białostockie	20,3	10	szczecińskie	1,7
11	rzeszowskie	18,7	11	olsztyńskie	1,3
12	łódzkie	18,1	12	białostockie	1,1

Nim przejdziemy do szczegółowych rozważań na temat liczby regionów w Polsce, należy jeszcze wyjaśnić – czym jest region w Europie Zachodniej. Otóż trzeba sobie uświadomić, że tam regiony wywodzą się na ogół w prostej linii z utrwalonych tradycją struktur historycznych – dawnych księstw, hrabstw, biskupstw, małych królestw itp. – które w swej przeszłości zaznały znacznej autonomii, aż po własny samodzielny byt państwowy włącznie. Widać to doskonale na przykładzie Hiszpanii, w której współczesne regiony administracyjne znakomicie się wpisują w dawne podziały polityczne, wręcz powielają ich granice. W podziale regionalnym dzisiejszej Hiszpanii czytelne są wszystkie dawne królestwa – Nawarry, Aragonii, Kastylii i in. Można by wręcz stwierdzić, że one nadal funkcjonują, tyle że nie jako podmioty prawa międzynarodowego, lecz jako ważny element świadomości i tożsamości regionalnej.

I nie chodzi tu bynajmniej tylko o ukłon w stronę historii dla samej historii. Tam historia wywarła bowiem z reguły silne piętno na rozlicznych sferach życia współczesnego. Przede wszystkim ukształtowała ona określone więzi społeczne, komunikacyjne, osadnicze, silne więzi gospodarcze, a także różnorodne więzi usługowe. Ponadto w procesie historycznym ukształtowane zostało niekwestionowane centrum regionalne, tj. stolica prowincji, metropolia o silnie wykształconych funkcjach stołecznych, wokół której, dośrodkowo, zorganizowany został cały system układu komunikacyjno-osadniczego, a także struktur ekonomicznych o pewnej specyfice oraz znacznym stopniu domknięcia w skali regionu.

Zewnętrznym wyrazem tych więzi oraz tożsamości regionalnej są nazwy własne regionów zachodnioeuropejskich. Nie są to nigdy nazwy wywodzone od stołecznych miast, lecz tradycyjne nazwy historyczne, utrwalone w świadomości całej cywilizacji europejskiej. W Hiszpanii mamy więc: Katalonię, Aragonię, Nawarrę, Kraj Basków, Kastylię i Andaluzję, we Francji: Bretanię, Akwitanie, Prowansję, Burgundię i Alzację, we Włoszech: Piemont, Lombardię, Katanię, Kalabrię i Sycylię, w Niemczech: Bawarię, Badenię-Wirtembergię, Hesję, Saksonię, Brandenburgię itd. Tam więc każdy może się jednoznacznie określić jako Andaluzyjczyk, Prowansalczyk, Kalabryjczyk czy Bawarczyk. Pora więc, aby i u nas mógł się określić jako Ślązak, Mazur lub Pomorzanie.

#### DO JAKICH POLSKICH WZORCÓW HISTORYCZNYCH MOŻEMY SIĘ ODWOŁAĆ?

Czy w Polsce, rozdartej rozbiorami i podlegającej władzom zaborczym, a potem – po krótkiej przerwie – komunistycznym, które wszystkie były zainteresowane rozbiciem tradycyjnych, polskich więzi regionalnych, są jeszcze jakieś historyczne struktury regionalne, do których można się



odwołać? Otóż są i odradzają się, co stwarza możliwość przeprowadzenia podziału regionalnego Polski odpowiadającego przedstawionym europejskim kryteriom.

Profesor A. Piskozub w wydanej w 1987 r. książce *Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich* wykazał, że mamy w Polsce sześć w pełni wykształconych dzielnic historycznych. Trzy z nich – Śląsk, Wielkopolska i Pomorze Zachodnie – ukształtowały się w dorzeczu Odry, zaś trzy pozostałe – Małopolska, Mazowsze i Pomorze Wschodnie – w dorzeczu Wisły. W rzeczywistości jest jeszcze siódma dzielnica (a raczej jej część), a mianowicie dawne Prusy Książęce, zwane później Prusami Wschodnimi, a dzisiaj Warmią i Mazurami. Jej znaczenie było niegdyś równorzędne z wymienionymi. Niestety, w wyniku powojennego podziału została ona pozbawiona połowy swego terytorium i – co gorsza – swej historycznej metropolii, tj. Królewca, co znacznie obniżyło jej rangę, jako że Olsztyn nie zdołał dorównać wielkością i znaczeniem dawnej stolicy regionu. Ponadto do dzielnic historycznych zaliczyć jeszcze można nieco później powstałe i mniejsze terytorialnie Podlasie, powiększone o pozostające w granicach Polski skrawki historycznej Litwy oraz Polesia.

Doświadczenia historii i geografii politycznej dowodzą, iż jest rzeczą charakterystyczną, że strefy pograniczy, także wewnętrznych, międzydzielnicowych, znacznie odległych od stolic prowincji, wykształcają stopniowo pewne własne, indywidualne cechy i uzyskują z czasem swoją własną osobowość regionalną. Tak było i w przypadku polskiego pogranicza międzydzielnicowego na wododziale Odry i Wisły, gdzie ukształtowały się na tej zasadzie trzy kolejne regiony. Licząc od północy były to: region bydgosko-toruński, łączący w sobie kilka małych historycznych ziem, takich jak Kujawy, Pałuki, ziemie chełmińską, dobrzyńską i michałowską. W części środkowej takie indywidualne cechy wykształcił region łódzki, który stał się sukcesorem historycznej ziemi łęczycko-sieradzkiej. W części południowej natomiast wyodrębnił się Górny Śląsk, który już w podziałach niemieckich wydzielany był ze Śląska jako całości, a w okresie międzywojennym, w części należącej do Polski, cieszył się ponadto autonomią.

Reasumując, mamy osiem dzielnic historycznych oraz trzy wyraźnie wydzielające się regiony międzydzielnicowe, też o pewnych podstawach historycznych, co daje łącznie 11 jednostek terytorialnych o randze regionalnej. Jeżeli ponadto weźmiemy pod uwagę, że wielka przestrzennie Małopolska uległa w okresie zaborów dość trwałemu podziałowi na część galicyjską oraz „kongresową”, które to części nie poczuwają się już obecnie do wspólnoty regionalnej, i że część „kongresowa” rozdzielona jest fizyczną barierą Wisły na część lubelską i kielecką, to otrzymamy dodatkowo jeden-dwa regiony, co zwiększy ich liczbę do 12–13 (por. rys. 4).



Rys. 4. Regiony historyczne Polski

Przedstawiony podział regionalny jest uzasadniony nie tylko historycznie. Jest on również uzasadniony utrwalonymi więziami społeczno-gospodarczymi, a także układem systemu komunikacyjno-osadniczego, który – w obrębie poszczególnych obszarów – podporządkowany jest całkowicie centrum regionalnym. Choć więc, mówimy o regionach uwarunkowanych historycznie, ostatecznie odnosimy się do regionów węzłowych, ukształtowanych wokół wielkich metropolii oraz dużych miast. Pięć z tych stolic regionalnych to wielkie metropolie, w tym ponad 1,5-milionowa Warszawa oraz ponad 0,5-milionowe – Łódź, Kraków, Wrocław i Poznań. Pięć dalszych to 300–500-tysięczne aglomeracje – Gdańsk, Szczecin, Bydgoszcz, Katowice i Lublin. Dwie dalsze – Białystok i Kielce – to duże miasta 200–300-tysięczne. I tylko Olsztyn, liczący 167 tys. mieszkańców – wylamuje się, z podanych wyżej względów, z kategorii miast kilkusettyśięcznych.

Tradycja istnienia wymienionych regionów historycznych, będących równocześnie obszarami węzłowymi zorganizowanymi wokół dużych aglomeracji, powinna stanowić punkt wyjścia do rozważań nad podziałem regionalnym Polski odpowiadającym standardom europejskim. Można się

zastanawiać np. nad sensownością wydzielenia słabego ludnościowo i ekonomicznie, a na dodatek pozbawionego wyraźnego centrum, regionu mazurskiego lub kieleckiego, ale istnienia tych – historycznie ukształtowanych – struktur nie można ignorować.

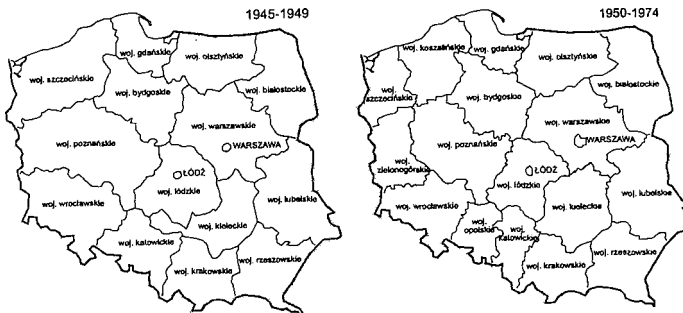


Rys. 5. Podział administracyjny Polski w okresie międzywojennym

Znamienne jest, że do nich właśnie odwoływały się w ogólnych zasadach podziały administracyjne II Rzeczypospolitej oraz PRL, aż po rok 1975. Oto podział Polski międzywojennej zawierał w dzisiejszych granicach państwa polskiego dziewięć województw: pomorskie (z siedzibą w Toruniu), poznańskie, warszawskie, łódzkie, śląskie (z Katowicami), krakowskie, kieleckie, lubelskie i białostockie (którego wschodnia część wykraczała poza obecne granice kraju) ponadto zachodnią część województwa lwowskiego, aż poza Krosno. Na ziemiach polskich należących wówczas do Rzeszy Niemieckiej znajdowały się trzy duże prowincje: Prusy Wschodnie, Pomorze i Śląsk, a ponadto wschodnia część Brandenburgii (obejmująca obecne zielonogórskie i gorzowskie). Tak więc dzisiejsze ziemie polskie dzieliły się właśnie na 12 województw i prowincji (rys. 5).

Do tej samej tradycji odwoływał się pierwszy podział administracyjny Polski po II wojnie światowej, z tą tylko różnicą, że z dawnego województwa pomorskiego, powiększonego o obszar b. Wolnego Miasta Gdańska, wy-

dzielono dwa województwa – bydgoskie i gdańskie, zwiększając tym samym ogólną ich liczbę do 13 (rys. 6). Jednak kilka lat później, w 1950 r. utworzono cztery dalsze województwa: rzeszowskie, opolskie, zielonogórskie i koszalińskie, w efekcie czego ich liczba wzrosła do 17. Nowe województwa miały pewne uzasadnienie historyczne – rzeszowskie było sukcesorem lwowskiego, opolskie reencji opolskiej, zielonogórskie brandenburskiej reencji frankfurckiej oraz dawnej ziemi lubuskiej, a koszalińskie reencji koszalińskiej. Nie odpowiadały one natomiast kryterium regionów węzłowych, gdyż ich centra były wówczas miastami zaledwie średniej wielkości, kilkudziesięciotysięcznymi (nawet dzisiaj są one tylko miastami stutysięcznymi, największy z nich Rzeszów ma 160 tys. mieszkańców).

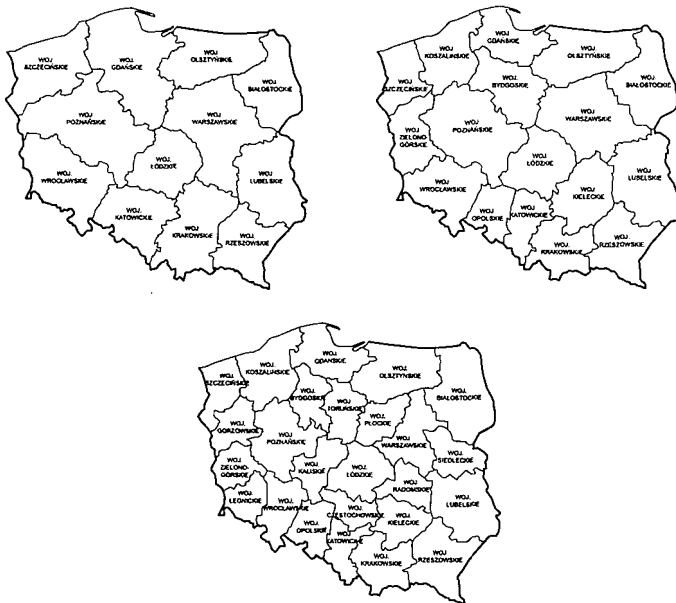


Rys. 6. Podział administracyjny Polski w latach 1945–1949 i 1950–1974

Obecnie, gdy dojrzeła już publiczna świadomość, że utworzone po 1975 r. małe i słabe ekonomicznie województwa nie mają racji bytu, zwłaszcza w kontekście naszego wejścia do Unii Europejskiej, gdzie obowiązują określone kryteria regionalne, nic nie stoi na przeszkodzie, aby odwołać się do historycznych struktur oraz doświadczeń z lat 1918–1974.

I rzeczywiście, próby takich odniesień istnieją. Na przykład najsilniejsze i najbardziej aktywne ruchy regionalne (rzecz znamienna, ukształtowane tylko w obrębie dawnych głównych dzielnic historycznych), takie jak: Unia Wielkopolan, Ruch Autonomii Śląska, Związek Górnoślązaków, Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie, Związek Podhalan i in., opowiadają się za podziałem Polski na 8–9 dużych regionów–provincji, odpowiadających głównym dzielnicom historycznym. Unia Metropolii Polskich, która oprócz przesłanek historycznych w poważnej mierze bierze pod uwagę czynnik oddziaływania wielkich metropolii i dużych aglomeracji, optuje na rzecz utworzenia

12 dużych województw-regionów. W podobnym duchu wypowiada się Związek Miast Polskich, niektóre partie polityczne oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Projekt URM zakłada w zasadzie powrót do podziału z 1945 r., z tą tylko zmianą, iż nie przewiduje odtworzenia istniejących wówczas województw bydgoskiego i kieleckiego, natomiast znajduje miejsce dla później powstałego województwa rzeszowskiego (rys. 7).



Rys. 7. Propozycje podziału administracyjnego Polski (12, 17, 25 województw)

W świetle powyższych rozważań propozycje utworzenia 12 województw wydają się w pełni uzasadnione zarówno względami historycznymi, jak i tradycją dawnych podziałów administracyjnych, jak wreszcie zasięgami oddziaływania głównych metropolii i dużych miast. W gruncie rzeczy te same uwagi można by odnieść do propozycji 14–15 województw, gdyby taka się pojawiła. Nie ma żadnych przeciwwskazań dla odtworzenia województwa bydgoskiego wokół dwóch dużych miast: Bydgoszczy (386 tys. mieszkańców) i Torunia (204 tys.) oraz kieleckiego wokół Kielc (214 tys.)

i Radomia (232 tys.), skoro stworzono taką możliwość Rzeszowowi (160 tys.). Można wręcz odnieść wrażenie, że to tylko wewnętrzne animozje w obrębie tych dwóch par miast przesądzą o zaprzepaszczeniu przez nie szansy wojewódzkiej.

Powyższe wielkości – przeciętna powierzchnia 26,0 tys. km<sup>2</sup>, przeciętna liczba ludności 3,2 mln – doskonale odpowiadają parametrom regionów Unii Europejskiej (nawiasem mówiąc, normom tym odpowiadałyby również 14 regionów o przeciętnej powierzchni 22,3 tys. km<sup>2</sup> i ludności 2,75 mln). Cieszy również, że stosownie do wzorców europejskich oraz propozycji np. A. Piskozuba i E. Wysockiej, projekt URM przewiduje zastąpienie nazw województw wywodzonych od ich stolic tradycyjnymi nazwami regionów: Wielkopolska, Mazowsze, Podlasie i in. To ważne, gdyż te nazwy powinny stać się znakiem tożsamości regionalnej, niemal na tej samej zasadzie jak dawniej herb i chorągiew ziemską, które zresztą też mogłyby być przywrócone (mają je np. landy niemieckie i prowincje holenderskie). Nie powinno tu bowiem chodzić tylko o zmianę „szyldu” z – powiedzmy – województwa warszawskiego na Mazowsze. Za tym kryć się musi konkretna idea – idea upodmiotowienia regionu. Własna, historyczna nazwa ma podkreślać, że dany obszar nie będzie już – jak dotychczas – podporządkowany ośrodkowi centralnemu, np. Warszawie. Utrwalona tradycją nazwa własna powinna sygnalizować, że jest to region mazowiecki, w którym cała jego ludność jest upodmiotowiona. Musiałoby to oczywiście znaleźć również odpowiedni wyraz w statusie regionu.

Skoro proponowane w wariantcie I duże województwa–regiony odpowiadają polskiej tradycji, a na dodatek dobrze się wpisują w europejski system regionalny, powstaje pytanie, wynikające z koncepcji wariantu II,

#### PO CO NAM MAKROREGIONY?

Makroregiony są najbardziej enigmatycznym tworem koncepcji terytorialnej Polski. W wariantcie II, zgodnie z tym jak został on zaprezentowany w koncepcji „Polska 2000 plus”, 25–30 średniej wielkości województw łączyłoby się w sześć makroregionów (choć w innych miejscach jest mowa o pięciu–ośmiu). Ich status i zadania nie są do końca jasne. Bywają one nazywane makroregionami strefowo-węzłowymi, jak również makroregionami funkcjonalnymi. Mówi się też, iż makroregiony te miałyby być związkami celowymi, podając jako przykłady Zielone Płuca Polski, Polski Region Bałtycki i in. Mówi się również, że makroregiony miałyby być porozumieniem regionalnych władz samorządowych, z czego wynikałoby, że ich zasięg może zależeć właśnie od porozumienia tych władz, a nie od decyzji „centrali”, czemu przeczy konkretna już mapa makroregionalna.

W koncepcji „Polska 2000 plus” argumentuje się, że wariant II, z 25–30 województwami i makroregionami, jakoby najmniej zaburza istniejący obecnie układ. Skoro tak, to dlaczego nie zachowuje się obecnie istniejących 10 makroregionów (ostatni z nich – szczeciński został utworzony niedawno), które wszak też są tworzone na zasadzie aglomeracji małych województw? Dzisiejszych makroregionów planistycznych nigdzie w omawianej koncepcji nie poddano krytyce, a tworzy się propozycje nowych, całkowicie do nich nie przystających.

W koncepcji „Polska 2000 plus” stwierdza się, że należy forsować jako ośrodki centralne regiony prężne gospodarczo, które mają podstawy do szybszego rozwoju w przyszłości. Jest to założenie całkowicie słuszne, ale skoro tak, to na jakiej podstawie wydziela się dwa makroregiony na tzw. ścianie wschodniej, które z całą pewnością nie są prężne gospodarczo, a i ich podstawy szybszego rozwoju w przyszłości są problematyczne ze względu na ubogie sąsiedztwo, a równocześnie pozbawia się tej rangi drugą co do wielkości w kraju, ponadmilionową aglomerację miejsko-przemysłową Łodzi, ważnego ośrodka nauki (osiem wyższych uczelni) i kultury, wielkiego centrum bazarowego i targów międzynarodowych oraz siedziby wielu instytucji okołobiznesowych. Podkreśla się, że makroregiony mają się wpisywać na układ węzłowy głównych linii infrastruktury komunikacyjnej związanej z Europą, przede wszystkim w układ autostrad, co jest słuszne, a nie przewiduje się makroregionu dla Łodzi, która w bliskiej perspektywie ma się właśnie stać głównym polskim węzłem autostrad. Doprawdy, trudno o większą niekonsekwencję.

Nie sposób również zgodzić się z supozycją, że podział makroregionalny ma przystawać do struktur zachodnioeuropejskich. Po pierwsze, nigdzie tam nie ma tak wielkich jednostek, a po drugie – na co już wskazywałem – regiony europejskie opierają się na strukturach oddolnie i powszechnie akceptowanych, gdyż wyrastających z tradycji wspólnej więzi politycznej, społecznej i gospodarczej, podczas gdy proponowane makroregiony są tworamii całkowicie sztucznymi, dla ludności których brak będzie zakorzenienia we wspólnocie dziejów i tradycji, brak będzie nawet wspólnoty interesów.

Jednym z argumentów, jakiego używają autorzy wariantu II w zwalczaniu koncepcji kilkunastu regionów i forsowaniu makroregionów, jest straszak, iż utworzenie regionów autonomicznych może stanowić zagrożenie dla spójności państwa. Otóż można by podzielać do pewnego stopnia te obawy, gdyby nie doświadczenia regionalnych i federalnych państw Europy Zachodniej, które wykazują, że znaczne usamodzielnienie regionów – nawet tych zamieszkałych przez mniejszości etniczne – nie doprowadziło tam do rozpadu żadnego państwa. Można odnieść wręcz przeciwnie wrażenie, że im więcej daje się regionom demokracji i autonomii, tym słabsze są tam tendencje irredentystyczne, czego dowodzą choćby przykłady Szkocji, Katalonii,

Galicji, Górnej Adygi i Friulii (wyjątek stanowi zatwardziały separatyzm baskijski, ale też nie popierany przez większość Basków). I odwrotnie, im mniej samorządności i autonomii kulturowej, tym silniejsze tendencje odśrodkowe, co przejawia się w mniejszościowych regionach Francji, np. Korsyce i Bretonii, którym nawykłe do centralizmu państwowego władze z Paryża ciągle odmawiają tego stopnia samodzielności, jakim już od dawna cieszą się analogiczne regiony w Hiszpanii, Włoszech i Wielkiej Brytanii.

Powyższe rozważania nie mają zresztą prostego odniesienia do sytuacji w Polsce, gdyż w tradycji polskiej organizacji terytorialnej nie było – poza autonomią Śląska w okresie międzywojennym – żadnych regionów autonomicznych (przynajmniej od czasu włączenia, w 1526 r., Mazowsza do Korony). Nikt też – znowu poza Ruchem Autonomii Śląska – nie mówi już dziś poważnie o ich tworzeniu; nie ma po temu – jak na razie – ani potrzeby, ani klimatu społecznego. Wydaje się, że istnieje konsensus co do regionów samorządu-rządowych, a te doprawdy nie stanowią zagrożenia dla spistości państwa.

Natomiast – zapewne wbrew intencjom autorów – takie zagrożenie stanowić mogą właśnie wielkie makroregiony. Wpisują się one bowiem w kontrowersyjną koncepcję Stanów Zjednoczonych Europy (Heineken, 1992), zgodnie z którą przewidziano podział Polski na pięć „stanów”. Groźba taka może być całkiem realna, czego dowodzi przykład Włoch, gdzie model państwa regionalnego funkcjonuje satysfakcjonująco od 1970 r., zaś koncepcja makroregionalna zaowocowała natychmiast zrodzeniem się konfederacyjnego modelu trzech lub czterech republik w ramach „Unii Włoskiej”, a nawet utworzeniem z „republiki północnej” – niezależnej „Padanii”.

Reasumując, makroregiony nie przystają ani do struktur europejskich, ani do polskiej tradycji organizacji terytorialnej państwa. Nie zabezpieczają bynajmniej przed groźbą autonomizmu, a nawet mogą ją pobudzać, równocześnie nie wpisują się w ideę obywatelską przyszłej zjednoczonej Europy. Jest to bowiem idea samorządu terytorialnego, idea tożsamości obywatelskiej, oparta na identyfikowaniu się z określonym regionem, pojmowanym jako „mała ojczyzna”, z bliskimi nam symbolami – nazwą, herbem, flagą, a także tradycją. Makroregion jest tworem zbyt wielkim, aby mógł być samorządowy, byłby więc zapewne znowu – w mniejszym lub większym stopniu – zarządzany ogólnie. Jest to ponadto twór na tyle sztuczny, że mało kto potrafiłby się z nim identyfikować. Któż bowiem chciałby się określać jako Polak północno-wschodni, lub południowo-zachodni, skoro – podobnie jak Andaluzyjczyk, Prowansalczyk bądź Bawarczyk – powinien mieć możliwość określenia się jako Ślązak, Wielkopolanie lub Mazowszanie.

Skoro makroregiony są zbyt duże i sztuczne, zaś średnie województwa, według wariantu II (25–30 województw) nadal będą zbyt małe i zbyt słabe,



aby samodzielnie dźwignąć problemy regionalne i stać się równorzędnymi partnerami regionów zachodnioeuropejskich, to wybór staje się oczywisty. Pozostaje więc tylko wyjaśnić i przekonać,

#### DLACZEGO DUŻE WOJEWÓDZTWA (REGIONY)?

W tworzonych od 1990 r. koncepcjach podziału Polski na duże województwa (czyli regiony) nie chodzi bynajmniej jedynie o ponowne scalenie kraju, po okresie jego dwudziestoletniego, nadmiernego rozdrobnienia, lecz w istocie o stworzenie całkowicie nowej, odpowiadającej w pełni potrzebom demokratycznego państwa, struktury terytorialnej, której zasadniczymi ogniwami byłyby upodmiotowione – tj. samodzielne gospodarczo i samorządne – regiony.

W chwili obecnej brak jest odpowiednio silnego szczebla samorządowego pomiędzy samorządem gminnym a parlamentem, który jest swego rodzaju samorządem na szczeblu krajowym. Od czasu wprowadzenia w życie w 1990 r. ustawy o samorządzie gminnym nie uczyniono nic na polu dalszej organizacji samorządności terytorialnej państwa. W efekcie powstała „luka samorządowa” na szczeblach pośrednich, gdyż ani pospiesznie powołane rejony, ani obecne województwa nie są jednostkami samorządowymi.

Istnienie tej luki jest w swej istocie groźne dla należytego funkcjonowania demokratycznego państwa, jako że samorządność gminna może działać (i to niezbyt skutecznie, z racji szczupłych środków finansowych) jedynie na poziomie lokalnym, zaś parlament i rząd na poziomie krajowym, gdzie znajomość rzeczywistych potrzeb terenu jest nader ogólnikowa. Tymczasem wszystkie podstawowe decyzje dotyczące rozwoju życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego, kształtowania odpowiedniej infrastruktury technicznej oraz zagospodarowania przestrzennego itp. powinny zapadać – wzorem bardziej doświadczonych demokracji zachodnich – na szczeblu „małych ojczyzn”, tj. obiektywnie ukształtowanych regionów (dużych województw). Na tym szczeblu istnieje bowiem z jednej strony właściwa znajomość ponadlokalnych potrzeb oraz możliwości, z drugiej zaś dostateczny potencjał ekonomiczny, społeczny, kadrowy i – co bodaj najważniejsze – finansowy dla efektywnego zagospodarowania większego obszaru, w oparciu o własne siły i środki, bez oczekiwania na dotacje państwa. Obowiązki tego ostatniego – ale i uprawnienia – mogłyby w związku z tym być znacznie ograniczone, w zasadzie do tworzenia funduszy celowych na przedsięwzięcia o znaczeniu krajowym oraz do organizowania systemu pomocy dla regionów z przyczyn obiektywnych słabszych. W chwili obecnej, w związku z ograniczonymi możliwościami samodzielnego działania województw w tych dziedzinach, ciągle wiele zależy od ministrów oraz urzędników szczebla centralnego.

Oczywiście, żadne województwo nie chce przestać istnieć, lecz trzeba odpowiedzialnie udzielić sobie rzetelnej odpowiedzi na pytanie – czy obecna wielkość, potencjał ekonomiczny oraz środki finansowe województw są w stanie udźwignąć nowe kompetencje?

Kryteria regionalne Unii Europejskiej zakładają m. in., iż regiony unijne powinny być, w swej masie, samodzielne gospodarczo i mieć zrównoważone budżety. Tymczasem spośród obecnie istniejących województw w Polsce jedynie osiem jest w stanie utrzymać się z własnych środków budżetowych. Oczywiście, inna proporcja podziału wpływów podatkowych pomiędzy państwo i województwo mogłaby, być może, coś tu zmienić, ale i tak zdecydowana większość województw pozostałaby uzależniona od dotacji z budżetu centralnego.

Jeżeli więc chcemy, by w bliskiej przyszłości nasze regiony stały się równorzędnymi partnerami regionów zachodnioeuropejskich, to trzeba sobie jednoznacznie powiedzieć, że na przyszłej mapie administracyjnej Polski nie powinno być miejsca dla województw, które teraz nie są samowystarczalne. A takie obecnie przeważają. Ich możliwości bardzo obrazowo przedstawił burmistrz Płońska na posiedzeniu Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego, mówiąc o swoim województwie ciechanowskim: „Co to teraz za województwo? Ciechanów ma ok. 40 tys. mieszkańców, a najważniejsze instytucje to Urząd Wojewódzki i ZOZ. Obie żyją z dotacji” (K o r a l, 1996). Natomiast jeden z belwederskich ministrów wskazując – na tymże Sejmiku – na potrzebę nowego spojrzenia na przyszłe struktury terytorialne, dodał: „Pokutuje u nas mit, że miasto jest wtedy ważne, gdy mieści siedzibę jakiegoś urzędasza. To jeszcze carski mit, że urząd daje. Wielkie europejskie metropolie są siedzibami władz samorządowych” (K o r a l, 1996).

Nie ulega wątpliwości, że tylko duże województwa mogą być samowystarczalne i nie będą na utrzymaniu rządu. Zdaniem urzędu Prezydenta, jeżeli województwa, jak ich odpowiedniki w Europie Zachodniej, mają zajmować się polityką gospodarczą, edukacyjną, kulturalną i in., to nie może być ich więcej niż 17. Osobiście uważam, że powinno być ich o kilka mniej, stosownie do liczby wielkich metropolii, które najbardziej obiektywnie organizują polską przestrzeń.

Racjonalna organizacja terytorialna państwa powinna bowiem być tworzona wokół silnych ośrodków centralnych, tj. dużych metropolii, gdyż tylko one posiadają pełną infrastrukturę gospodarczą, społeczną (w tym naukową i kulturalną) oraz techniczną, która umożliwiła satysfakcjonującą obsługę znacznego terenu. Ukształtowane w ten sposób (zazwyczaj w ciągu setek lat) zespoły oddziaływań i ciężarów wytwarzają pewne, obiektywne więzi regionalne, które reforma podziału administracyjnego kraju z 1975 r. w dużej mierze zaburzyła, lecz nigdy w pełni nie zerwała. Duże metropolie, wyposażone już w przedsięwzięcia gospodarcze i usługowe, instytucje

finansowe, wysoko kwalifikowane kadry, wyższe uczelnie i instytuty naukowe, obiekty kulturalne, sprawny system komunikacyjny itp., świadczą odpowiednie usługi w tym zakresie na rzecz ciężącego do nich obszaru. Ponadto tworzą one chłonny rynek zbytu na produkty rolnicze i zgłaszają zapotrzebowanie na miejsca wypoczynku weekendowego i urlopowego, stymulując tym samym rozwój gospodarczy otaczających je regionów.

Można więc stwierdzić, że istnieją tutaj zrównoważone działania zwrotne, a nawet, że to metropolia więcej daje swemu otoczeniu niż od niego bierze. W przypadku mniejszych ośrodków wojewódzkich jest inaczej. Siłą rzeczy, wykształciły one słabsze więzi terytorialne i dośrodkowe ciężenia (poza wymuszonymi, administracyjnymi), słabiej też oddziałują na rolnicze zaplecze. Co więcej, w związku z tym, że ciągle brakuje im wielu funkcji i instytucji właściwych dojrzałym metropoliom, którym chciałyby dorównać, działają one jak swoista pompa ssąca, wysysająca na swoją rzecz znaczną część środków przeznaczonych na rozwój całego, podległego im województwa; to samo dotyczy kadr. Przykładów wybujałego rozbudowywania nowych stolic wojewódzkich, zwłaszcza kosztem dawnych ośrodków powiatowych, które w efekcie zatrzymały się w rozwoju, podać by można niemało. Mimo tych wysiłków, wiele z nich nadal nie byłoby w stanie zapewnić racjonalne podstawy do samodzielnego rozwoju samorządowych regionów.

Nie można ich wszelako pozbawić wszelkich funkcji subregionalnych, czy choćby ponadlokalnych (jak to czyni wariant 25 województw, degradujący połowę obecnie istniejących ośrodków wojewódzkich do poziomu ośrodków gminnych), gdyż obiektywnie organizują one – przez swoje rzeczywiste, a nie wymuszone oddziaływanie – tej skali przestrzeń. Dlatego musimy odpowiedzieć jeszcze na pytanie:

#### DLACZEGO POWIATY?

Powiaty mają w Polsce bardzo długą tradycję, ich rodowód sięga końca XIV w. Powstanie powiatów było bardzo ważnym i postępowym wydarzeniem społeczno-politycznym, gdyż zwiastowało przeobrażenie wczesnofeudalnej monarchii absolutnej w późnofeudalne państwo stanowe. Już u zarania swych dziejów powiat był bowiem jednostką terytorialną o charakterze samorządowym (oczywiście jedynie w odniesieniu do stanu szlacheckiego). Świadczy o tym m. in. pochodzenie wyrazu powiat, który wywodzi się od staropolskiego słowa „wiat”, tzn. mówić (podobny jest źródłosłów wyrazu „wiec”, również o samorządowej konotacji).

Geneza późnośredniowiecznego powiatu łączy się z sądownictwem. Wcześniej w ramach kasztelanii, które były jednostkami organizacji monarszej, istniały sądy królewskie. W powiatach, które je zastąpiły, powstają natomiast

samodzielne sądy ziemskie. Funkcje sądowe były dominujące w działalności powiatów. Istotną rolę odgrywały również sejmiki powiatowe, spełniające także pewne zadania skarbowe (podatek poborowy), jak i wojskowe. Z powiatem wiązał się bowiem system zbierania pospolitego ruszenia.

Znamienne jest natomiast, że w dawnym powiecie brak było w zasadzie przedstawicieli władzy państwowej. Na czele sądu ziemskiego – jednego stałego organu „zarządu powiatowego” – stał wprawdzie starosta generalny, będący przedstawicielem króla, ale faktycznie była to tylko funkcja tytułarna. Dopiero po rozbiorach władze zaborcze – dla pełnego podporządkowania sobie okupowanego kraju – wprowadziły do powiatów aparat biurokratyczny, całkowicie podległy władzy państwowej. I tak już pozostało nawet w odrodzonej II Rzeczypospolitej, jak również w PRL, aż po niefortunną reorganizację podziału administracyjnego kraju, która zlikwidowała powiaty (by zresztą wkrótce na ich miejsce wprowadzić boczną furtką rejony).

Na marginesie decyzji o likwidacji powiatów warto przypomnieć, że przy jej podejmowaniu nie odwoływano się do żadnych uznanych wzorców europejskich. Wprost przeciwnie, w krajach sąsiednich – RFN, Czechach i Słowacji – powiaty nadal istnieją i nikt nie kwestionuje ich przydatności.

Dziś nic już nie stoi na przeszkodzie, aby nie tylko odbudować powiaty, ale także odtworzyć ich zadania samorządowe, wzmacniając je wieloma ważnymi w dzisiejszej dobie, funkcjami usługowymi o zasięgu ponadlokalnym.

Zdaniem większości ekspertów powiat powinien stać się podstawowym ogniwem samorządu terytorialnego kraju. Takie było właśnie założenie zespołu prof. M. Kuleszy, który – przystępując do budowy konstrukcji polskiej administracji terenowej – wychodził od powiatów. Było to założenie słuszne, jako że tworzenie struktury podziału terytorialnego kraju powinno mieć charakter oddolny, a nie odgórny, arbitralny. Istniejące już gminy powinny – głównie na zasadzie obiektywnych ciężarów do określonych ośrodków – tworzyć samorządowe powiaty, te zaś, na podobnej zasadzie, organizować się w samorządowe lub samorządowo-rządowe województwa.

W pełni zgadzam się ze stwierdzeniem prof. Kuleszy, iż „Województwo może być duże albo małe. Gmina też jest tworem sztucznym. I tylko powiat jest tworem naturalnym, ukształtowanym przez stulecia centrum handlowym, kulturalnym, bankowym, administracyjnym. W powiatowym mieście zachowały się budynki, gdzie uczono, leczono, administrowano...” (Mojkowski, 1996, s. 8).

W tym miejscu dotykamy sprawy funkcji, jakie powiat powinien spełniać. Ogólnie rzecz biorąc, byłyby to funkcje ponadlokalne, którym nie są w stanie poddać gminy. Tak więc w powiecie powinny się znaleźć m. in.: prokuratura, sąd i notariat, powiatowa komenda policji, wojskowa komisja poborowa oraz komórka obrony terytorialnej kraju, szkoły ponadpodstawowe i zawodowe, ZOZ, szpital i poradnie specjalistyczne, ZUS i ewentualnie

opieka społeczna, rejon eksploatacji dróg, urzędy geodezji, melioracji i ochrony środowiska, nadzór budowlany i urbanistyczny, ośrodki kultury, ośrodki organizacji życia sportowego itp.

Funkcji tych nie były w stanie pełnić gminy i stąd zrodziła się potrzeba powołania rejonu, który przejął wiele dawnych instytucji powiatowych, zwanych oddział rejonowymi, takich jak: urząd rejonowy, rejonowy sąd, policja, sanepid i in. Świadczy to niezbicie, że powiat był i jest niezbędny. Miałby on również do spełnienia wiele zadań na styku duże miasto – gminy wiejskie, w układzie samorządowego województwa. Czym innym są bowiem gminy miejskie, a czym innym wiejskie. Logika więc raz jeszcze wskazuje na potrzebę utworzenia szczebla pośredniego, czyli właśnie powiatu.

Pozostaje oczywiście do rozstrzygnięcia, jaki to ma być powiat, zarówno w sensie wielkości, jak i potencjału ludnościowego oraz instytucjonalnego. Jest rzeczą zadziwiającą, że począwszy od okresu międzywojennego liczba powiatów w strukturze podziału administracyjnego Polski stale rosła. O ile w 1939 r. Polska, większa wówczas terytorialnie, dzieliła się na 264 powiaty (w tym 23 grodzkie), o tyle w 1946 r. było ich już 299 (w tym 29 grodzkich), zaś w momencie reformy administracyjnej z 1975 r. aż 391 (w tym 74 grodzkie, tj. miasta wydzielone).

Jest to proces niezrozumiały, jeśli wziąć pod uwagę, że w tym czasie poprawiała się dostępność komunikacyjna, co powinno prowadzić raczej do zjawiska odwrotnego. Tworzenie nowych powiatów oznaczało równocześnie inwestowanie w tworzenie wielu nowych instytucji w coraz to mniejszych miastach (a w skrajnym przypadku kreowaniu ośrodka powiatowego wręcz w dużej wsi, jak to się stało w Mońkach). Inaczej rzecz się miała z powiatami grodzkimi. Ich liczba mogła rosnąć, zwłaszcza w strefach silnie zurbanizowanych i uprzemysłowionych, w otoczeniu wielkich miast i w konurbacji górnośląskiej, bez większego uszczerbku dla istniejącej struktury administracyjnej i finansów państwa, jako że tworzone je w miastach średniej wielkości, z reguły dobrze wyposażonych w instytucje usługowe, które w dodatku służyły w zasadzie tylko mieszkańcom miasta.

Ile zatem należy utworzyć powiatów? Odpowiedź powinna brzmieć: tyle, ile będzie odpowiadać ściśle określonym, dość wysokim, kryteriom co do wielkości terytorium i liczby mieszkańców gmin deklarujących przystąpienie do poszczególnych powiatów, a także wielkości i wyposażenia w pożądane instytucje potencjalnego ośrodka powiatowego. Zespół prof. Kuleszy wychodził z założenia, że aby powiat był w miarę samowystarczalny, powinien składać się co najmniej z pięciu gmin, zamieszkałych łącznie przez minimum 50 tys. mieszkańców, z czego przynajmniej 10 tys. w potencjalnej stolicy powiatu. Biorąc powyższe pod uwagę, zakładano utworzenie 320 powiatów ziemskich oraz 48 powiatów grodzkich.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji uważa, że powiatów powinno być najwyżej 300 i że powiat powinien mieć minimum 500 km<sup>2</sup> powierzchni, 40–80 tys. mieszkańców i składać się z 5–8 gmin. Im mniejszy powiat, tym trudniej mu się utrzymać. Według symulacji, powiat powinien zatrzymać u siebie 51–59% podatku dochodowego od osób i firm, by jak najmniej zależeć od subwencji państwa (Kraś, 1996).

Według sondażu OBOP z 9–12 marca 1996 r., trzy czwarte Polaków opowiada się za powiatami. Aż 74–79% respondentów uważa, iż powiaty należy wprowadzić, dlatego że: „decyzje o sprawach powinny zapadać na miejscu, a nie w Warszawie”, „ludzie wybrani przez mieszkańców lepiej znają potrzeby lokalnej zbiorowości”, „pieniądze mieszkańców będą wydawane oszczędniej i zgodnie z oczekiwaniami”. Równocześnie prawie 60% ankietowanych nie przewiduje, że reforma administracji spowoduje bałagan, 42% nie obawia się wysokich kosztów wprowadzenia powiatów (39% tak), a 45% nie boi się, że powiaty spowodują rozrost biurokracji (41% tak). Powiatom sprzyjają najbardziej mieszkańcy miast, ludzie z wykształceniem średnim i wyższym, aktywni zawodowo. Najmniej zwolenników powiaty mają wśród rolników i bezrobotnych, osób z niższym wykształceniem (za: JOL 1996).

#### WNIOSKI KOŃCOWE

W momencie, gdy niniejsza praca ukaże się drukiem, decyzja o nowym podziale administracyjnym Polski zapewne już zapadnie. Czy ma to oznaczać definitywne zakończenie dyskusji na ten temat? Bynajmniej, będzie to bowiem – jak należy przypuszczać – w dużej mierze decyzją polityczną, powstała – być może – w wyniku określonego kompromisu. Czy należy ją zaakceptować bez zastrzeżeń? Niekoniecznie. Środowiska naukowego nie obowiązuje, na szczęście, polityczna poprawność, toteż będzie ono w pełni uprawnione do wzięcia nowej struktury pod „mędrca szkiełko i oko” oraz ocenienie jej w świetle omówionych wyżej kryteriów historyczno-geograficznych, funkcjonalnych, ekonomiczno-społecznych, kulturowych i in., jak również w kontekście kryteriów regionalnych Unii Europejskiej. Będzie to miało znaczenie zarówno czysto naukowe, poznawcze, jak i – być może – praktyczne, o ile jakakolwiek forma korekty wprowadzonego podziału zostanie w przyszłości dopuszczona.

Dalsze studia dotyczące struktury administracyjno-terytorialnej państwa powinny pójść w dwóch kierunkach. Z jednej strony należy się skoncentrować na aspektach prawnych funkcjonowania nowych jednostek, wyjaśnić – w świetle zebranych doświadczeń – czym ma być i co ma robić przyszłe województwo oraz powiat i jak ma wyglądać w nim podział władzy publicznej. Szczególnie

ważne jest określenie zakresu ich samorządności, jak również uprawnień i wzajemnych relacji pomiędzy władzą samorządową oraz przedstawicielem władzy państwowej w osobie wojewody. Niezmiernie ważne będzie ponadto odniesienie się do finansowych podstaw funkcjonowania gmin, powiatów i województw.

Z drugiej strony trzeba będzie podjąć studia dotyczące geograficznych aspektów rozwoju nowych jednostek terytorialnych. Zbadać, gdzie udanie, a gdzie ułomnie tworzą one więzi społeczne i gospodarcze, jakie wyzwalają inicjatywy i jakim ewentualnie ulegają patologiom, jak zagospodarowują podległą im przestrzeń i jak zmieniają swój krajobraz kulturowy. Niniejsze studia stanowić mają, w intencji autorów, zaczyn dla tego drugiego – w istocie bardzo geograficznego – nurtu badań regionalnych.

#### LITERATURA

- Heineken A. H., 1992, *The United States of Europe (A Euroutopia?)*, Amsterdam.  
JOL, *OBOP. Powiaty tak, ale i kuratela rządu*, „Gazeta Wyborcza”, 2.04.1996.  
Koral J., 1996, *Miller trzyma z silnymi*, „Gazeta Wyborcza”, 2.04.1996.  
Krał J., 1996, *Powiaty: ile i za ile*, „Gazeta Wyborcza”, 15.03.1996.  
Mojkowski J., 1996, *Nowy podział Polski*, „Poityka”, 11, 16.03.1996.  
Piskozub A., 1987, *Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich*, Wrocław.

Katedra Geografii Politycznej  
i Studiów Regionalnych UŁ

Marek Koter

#### WHAT IS THE OPTIMAL MODEL OF THE ADMINISTRATIVE DIVISION OF POLAND? (Summary)

In 1975 the Polish communist authorities brought about a radical change in the administrative division of the country. The government acted in a high-handed manner without seeking an opinion from the society. The traditional three-tier administrative system that had existed since 1919 was replaced by a two-tier division into small voivodships and communes. The new system turned out to be inefficient since most voivodships were not economically independent whereas the communes were incapable of assuming some supra-local functions inherited from the former districts.

After the transition of the political system in Poland in 1989, the need for a radical and modern reform of the administrative division of the country is becoming more and more