

Aneta RYNCARZ - KAFKA

## MIEJSCE NOWYCH REGIONÓW W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM KRAJU PO WPROWADZENIU REFORMY ADMINISTRACYJNEJ

**Streszczenie.** Artykuł, w oparciu o ogólne zasady wyznaczania i funkcjonowania regionów, przedstawia przykłady ich działania w obrębie Unii Europejskiej. Nowy podział terytorialny Polski, wraz ze zmianą kompetencji na szczeblu województwa, służący decentralizacji władzy, oraz rozszerzeniu uprawnień samorządowych, stwarza możliwość współpracy z regionami Europy. Omówione są zmiany dotyczące planowania przestrzennego na szczeblu regionalnym, wynikające z wprowadzenia reformy administracyjnej, funkcjonującej od 1 stycznia 1999 roku.

## THE POSITION OF NEW REGIONS IN SPATIAL PLANNING OF THE COUNTRY AFTER THE INTRODUCTION OF ADMINISTRATION REFORM

**Summary.** The article presents the examples of functioning of regions in the European Union, on the basis of the overall principles of determining regions. The new territorial division of Poland, along with the change of competence on the regional level, aiming at decentralisation of power and strengthening local governments, gives the opportunity for cooperation with the European regions. Changes concerning spatial planning on the regional level have been discussed. Introducing the new administrative reform, which has functioned since 1st January 1999, causes these changes.

**Planowanie regionalne** – (programy, plany i studia) świadome działanie człowieka w środowisku przyrodniczym na skalę ponadlokalną, mające na celu rozwój gospodarczy i ład przestrzenny, nawiązuje do zadań planowania przestrzennego, które wpływa na planowanie przestrzenne we wszystkich skalach, w sposób zapewniający warunki:

1. poprawy jakości życia społeczeństwa,
2. zachowania równowagi przyrodniczej,
3. ochrony dóbr kultury,
4. zwiększenia efektywności procesów gospodarczych,
5. podnoszenia zdolności obrony.

Zmiany ustrojowe w Polsce następujące po 1989 roku, oraz fakt podpisaniu Paktu Unii Europejskiej w grudniu 1990 roku, stały się przyczyną ponownego otwarcia dyskusji na temat podejścia do planowania i polityki przestrzennej. Funkcjonujący dotychczas podział kraju na 49 województw był już od dawna krytykowany, rozważane były zmiany struktury funkcjonowania państwa; istotne było pytanie, czy należy zachować podział dwustopniowy, czy wprowadzić ponownie podział trójstopniowy<sup>1</sup>. Podział na 49 województw, likwidując pośredni poziom powiatowy, służyć miał dostosowaniu struktur terenowych do centralistycznych i nakazowo – rozdzielnycych form zarządzania państwem<sup>2</sup>. W zmienionej sytuacji społeczno-politycznej potrzebny był nowy podział i nowa struktura kraju.

Zmieniła się również sytuacja zewnętrzna Polski. Otwarcie granic zwiększyło liczbę krajów współpracujących z nami z trzech do siedmiu, odmienne są również formy kontaktów międzynarodowych. Zaktywizował się ruch transgraniczny, bezpośrednia współpraca województw i gmin przygranicznych, oraz tworzenie euroregionów określających zasady współpracy przygranicznej.

Otwarcie na nowe podejście do planowania i polityki przestrzennej była Ogólnopolska Konferencja Planowania Przestrzennego „Arsenał VIII”, zorganizowana pod hasłem „Planowanie przestrzenne w nowej rzeczywistości”. Na konferencji tej starano się określić formę i metodę planowania regionalnego, oraz zdefiniować podstawowe problemy rozwoju w układzie regionalnym oraz wskazać na uczestników procesu planowania.

Przyjmując jako definicję **regionu** – obszar o wspólnych cechach oraz wyraźnych wyznaczalnych granicach; można wyznaczyć na przykład regiony: kulturowe, geograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne czy historyczne.

Zmiany związane z reformą administracyjną oraz nowym podziałem terytorialnym kraju powinny służyć:

- decentralizacji władzy, rozwojowi samorządności, stworzeniu jednolitej struktury terytorialnej dla całej administracji publicznej,
- upodmiotowieniu społeczności lokalnych, przekształceniu państwa biurokratycznego w obywatelskie,
- wzmocnieniu samorządności,
- wzmocnieniu racjonalności wydatków, wzrostowi efektywności zarządzania finansami publicznymi,
- przyspieszeniu procesów integracyjnych z UE, przyjęciu standardów europejskich.

Według E. Wysockiej „...Rolę regionu w świetle funkcjonowania demokracji parlamentarnej wyznacza położenie i jego pozycja w kraju, zakres interwencjonizmu państwowego oraz sposoby poszukiwania kompromisów i budowy konsensusu społecznego. Region, będąc podstawowym układem odniesienia działań strategicznych, pozwala na identyfikację wyodrębniających się całości funkcjonalno – przestrzennych i wykorzystanie indywidualnych jego cech jako wyznaczników rozwoju, a także związków z otoczeniem. Region stwarza ramy dla mobilizacji działań społecznych i oddolnej konsolidacji struktur zarządzania państwem...”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Podział Administracyjny Kraju Poglądy i Opinie. Materiały ekspertyzy „Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski” Cz. I. Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Biuletyn, Zeszyt 126. Warszawa 1984.

<sup>2</sup> Wariantowe Koncepcje Podziału Terytorialnego Kraju na Województwa, Wersja I – Maj 1993. Opracowanie wykonane dla Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej pod kierunkiem Elżbiety Wysockiej przy współudziale Jerzego Koziańskiego. Warszawa, maj 1993.

<sup>3</sup> E. Wysocka, J. Koziański: Przesłanki Regionalizacji, Zarys Strategii Rozwoju i Polityki Przestrzennej. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Warszawa 1998.

W podziale terytorialnym kraju znaczenie odgrywają następujące cechy:

- **Sprawność zarządzania** (czy istnieją warunki do zaistnienia samorządności regionalnej, czy region może być samodzielny i czy może przejąć część kompetencji centrum - skupienie różnych instytucji);
- **Ciągłość tradycji historycznych;**
- **Efektywne wykorzystanie osadnictwa** (zapobieżenie powstawaniu obszarów peryferyjnych – wyizolowanych, dostępność komunikacyjna, centra regionu nie mogą funkcjonować bez otoczenia, centrum musi być tylko jedno – dwa zazwyczaj z sobą konkurują);
- **Racjonalne funkcjonowanie gospodarki** (komunikacja i transport), różnorodność gospodarczą jako zabezpieczenie przed monokulturą, zachowanie zagłębi wydobywcia, są regiony turystyczne (np. Bielskie przyłączono do Śląska jako zaplecze rekreacyjne);
- **Zdolność dostosowania do standardów europejskich**, (dostosowanie gabarytów i potencjałów naszych regionów do zachodnich – porównywalność potencjałów, możliwość pozyskiwania funduszy z instytucji europejskich, gotowość do współpracy w Europie);
- **Wykonywalność – akceptacja społeczna i polityczna.**

Nowy podział terytorialny kraju, wprowadzony w Polsce od 1 stycznia 1999 roku, wyznacza nową rolę powstałym 16 województwom, jako regionalnej wspólnoty samorządowej. Wzrosło znaczenie działających na rzecz regionu instytucji pozarządowych, od których aktywności zależy właściwy rozwój regionu:

- agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, prowadzące studia i analizy, wspieranie przedsiębiorczości oraz promocja lokalnych producentów,
- instytucje doradcze informacyjne i szkoleniowe,
- fundacje celowe nastawione na rozwój różnych dziedzin życia lub wyróżnionych obszarów,
- stowarzyszenia gospodarcze czy izby handlowe,
- instytucje promocyjno - handlowe.

Powstanie silnych województw o charakterze regionów sprzyja współpracy międzynarodowej opartej na intensyfikacji kontaktów transgranicznych. Przykładem takiej współpracy międzynarodowej w basenie Morza Bałtyckiego jest porozumienie „VASAB 2010 – Wizja i strategia wokół Morza Bałtyckiego”, mające na celu harmonizację rozwoju krajów nadbałtyckich. We współpracę tę zaangażowane są głównie regiony Polski północnej.

Czynnikiem determinującym współpracę międzynarodową Polski jest dążenie do członkostwa z Unią Europejską, dotyczy to głównie zagadnień:

- dostosowania do standardów Unii,
- przebiegu najważniejszych szlaków komunikacyjnych,
- współpracy głównych ośrodków miejskich,
- wpisania ekologicznego systemu obszarów chronionych w ECONET.

Analizując zasady funkcjonowania polityki regionalnej w Europie można zauważyć największe podobieństwo podziału kompetencji modelu polskiego i francuskiego, dlatego wydaje się interesujące przedstawienie obydwu.

**Francja:** ma podział administracyjny bardzo stary historycznie pochodzący z końca XVIII wieku<sup>4</sup>. Ma 22 regiony i 100 departamentów. Planowanie przestrzenne na szczeblu krajowym ma rangę Narodowego Planu Rozwoju i Zagospodarowania Przestrzennego, który określa:

<sup>4</sup> Zagospodarowanie Przestrzenne i Rozwój Gospodarczy we Francji. Seminarium „zagospodarowanie przestrzenne doświadczenie francusko – polskie”. DATAR, Ministerstwo Zagospodarowania Przestrzennego, Infrastruktury i Transportu. Katowice 1996.

- Wytyczne w zakresie zagospodarowania przestrzennego otoczenia oraz zachowania harmonijnego rozwoju całego kraju.
- Lokalizacje głównych sieci komunikacyjnych i infrastruktury technicznej o zasięgu narodowym.

Narodowy Plan Rozwoju i Zagospodarowania. Przestrzennego stanowi punkt odniesienia wytycznych zagospodarowania przestrzennego, z którym muszą być uzgadniane inne plany: programy sektorowe (resortowe) i plany zagospodarowania przestrzennego.

Narodowy Plan Rozwoju i Zagospodarowania. Przestrzennego musi być konsultowany z regionami, departamentami, gminami oraz ich związkami.

Funkcje Centralnego Biura Planowania Przestrzennego pełni DATAR, który jest służbą premiera i pełni funkcje międzyministerialną. Biuro to ma niewielki potencjał ludzki i finansowy, ale posiada ogromny wpływ na koordynację działań w poszczególnych resortach oraz wpływa na podział i przyznawanie funduszy. Biuro to nie ma swoich agend lokalnych (tak jak w Polsce dawne Biura Planowania Przestrzennego). DATAR ma też wpływ na tworzenie stref uprzywilejowanych w obszarach, które chce się zaktywizować – z reguły obszary biedniejsze.

Państwo zawiera **kontrakty** na realizację przedsięwzięć z Planu Narodowego z regionami. Idea kontraktów powstała w 1983. Jest on zawierany pomiędzy Prefektem regionu (przedstawiciel państwa) a przedstawicielem samorządu regionalnego – Przewodniczącym Rady Regionu.

W Polsce funkcjonuje 16 województw, które stają się regionalnymi wspólnotami samorządowymi, dotychczas były tylko agendami centrum. Teraz dysponują mieniem wojewódzkim i prowadzą samodzielnie finanse na podstawie budżetu województwa.

Województwo samorządowe ma osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej.

**Ministrowie i inne Centralne organy** - prowadzą **analizy i studia**, sporządzają **programy rządowe**. Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych – sporządza **Strategię Rozwoju Kraju**, aktualizuje **Koncepcję Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju** i wprowadza do niej zadania rządowe, po ich uprzednim zaopiniowaniu. Programy te podlegają uzgodnieniu z Sejmikami Samorządowymi Województw oraz Urzędem Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Warunkiem zatwierdzenia programów jest zapewnienie środków finansowych.

Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej – organ doradczy w sprawie Koncepcji Polityki Przestrzennej Kraju.

**Wojewoda** – sporządza i prowadzi wojewódzki **rejestr** zadań rządowych, zadań samorządu województwa oraz zadań wynikających z ustaw szczególnych. Warunkiem wprowadzenia zadań rządowych jest odpowiedni zapis w planie miejscowym po przeprowadzeniu negocjacji z gminą. Przedstawicielem rządu w negocjacjach jest Wojewoda. Organy samorządowe województwa – prowadzą **analizy i studia** oraz opracowują koncepcje i sporządzają programy.

**Sejmik wojewódzki** – uchwała **Strategię Rozwoju Województwa** oraz **Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa** (który określa uwarunkowania, cele i kierunki; w tym elementy sieci osadniczej, rozmieszczenie infrastruktury technicznej i społecznej oraz wymagania w zakresie ochrony środowiska). W planie tym umieszcza się zadania samorządowe i rządowe. Plan ten uzgadnia się z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz opiniują go organy gmin i powiatów<sup>5</sup>.

Przedstawione porównanie dotyczy jedynie szczebla wojewódzkiego, problematyka kompetencji powiatów i gmin nie jest tematem tego opracowania.

<sup>5</sup> Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym wraz z późniejszymi zmianami z 7 lipca 1994 roku. Dziennik Ustaw Nr 106, poz. 668, obowiązuje od 1 stycznia 1999.

Wyniki wprowadzenia nowej ustawy administracyjnej oraz nowy podział terytorialny Polski, w pół roku po ich wprowadzeniu, są niemożliwe do oceny. Nasuwają się pewne wnioski wynikające z takiego właśnie podziału. Trwająca trzy lata bardzo ostra dyskusja o przynależności gmin do powiatów czy województw, oraz zacięta walka o pozostawienie województwa Opolskiego, czy utworzenie Lubuskiego są objawem bardzo silnego przywiązania do regionu, oraz silnej konsolidacji społecznej w osiąganiu wspólnych celów. Zagrożeniem może być jednak gospodarcza słabość niektórych województw, które nie będą mogły uporać się z przeciwnościami w ich rozwoju ( sugestia ta nie dotyczy województw: Śląskiego, Łódzkiego czy Pomorskiego, których restrukturyzacja przemysłu, ze względu na skalę i problem społeczny, musi być wspomagana przez działania centralne ). Można się zastanawiać, czy np. Województwo Lubuskie będzie w stanie sprostać współpracy z regionem Berlińskim, czy oddzielenie Opolszczyzny od Śląska nie osłabi ich możliwości rozwoju. Jest jeszcze wiele innych wątpliwości, na które odpowiedź przyjdzie dopiero w ciągu najbliższych lat. Natomiast bezsporny wydaje się fakt podjęcia trudu zmiany funkcjonowania państwa, w celu wzmocnienia aktywności lokalnej, oraz zbliżenia do bogatszych państw Europy Zachodniej.

## LITERATURA

1. Podział Administracyjny Kraju Poglądy i Opinie. Materiały ekspertyzy „Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski” Cz. I. Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzenno-Zagospodarowania Kraju. Biuletyn, Zeszyt 126. Warszawa 1984.
2. Wariantowe Koncepcje Podziału Terytorialnego Kraju na Województwa, Wersja I – Maj 1993. Opracowanie wykonane dla Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej pod kierunkiem Elżbiety Wysockiej przy współudziale Jerzego Kozińskiego. Warszawa, maj 1993.
3. Wysocka E., Koziński J.: Przesłanki Regionalizacji, Zarys Strategii Rozwoju i Polityki Przestrzennej. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Warszawa 1998.
4. Zagospodarowanie Przestrzenne i Rozwój Gospodarczy we Francji. Seminarium „zagospodarowanie przestrzenne doświadczenie francusko – polskie”. DATAR, Ministerstwo Zagospodarowania Przestrzennego, Infrastruktury i Transportu. Katowice 1996.
5. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym wraz z późniejszymi zmianami z 7 lipca 1994 roku. Dziennik Ustaw Nr 106, poz. 668, obowiązuje od 1 stycznia 1999.

## Abstract

The new territorial division of the country is an essential element of the administration reform which has been functioning in Poland since January 1999. The discussions on this issue, which have been taking place for a couple of years, ended in a division into 16 provinces which aim at: the decentralisation of the authorities, giving the local communities more of a say in matters, strengthening local governments, rationalisation of the expenses and accelerating the processes of integration with the European Union. The new role of a province as a regional self-governing community was presented in the context of the functioning regionalization of Europe. The administrative division existing in France, dating from the end of the XVII th century has been discussed more precisely. An essential element of this part of

the article presents the National Plan of Economical and Spatial Development, including the consultations with regions, departments, boroughs and their unions. Special attention has to be paid to the issue of "contracts" made with regions to realise the National Plan. In Poland the "Contract for Upper Silesia" is a similar example, but based on different legal principles. Such a choice of example results from the similar competence and functions of regions in France and Provinces in Poland. The differences resulting from the change of competence on the level of Provinces, influencing the functioning of the new Spatial Development Law, have been highlighted in the article.