

Magdalena Balak-Hryńkiewicz
Uniwersytet Zielonogórski

POZYCJA REGIONU W PAŃSTWIE W UJĘCIU TEORETYCZNYM



W procesie wewnętrznych przemian państw Europy Zachodniej w drugiej połowie XX wieku, jak i w procesach transformacji krajów Europy Środkowej i Wschodniej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku zauważalny jest wzrost podmiotowości politycznej regionów¹.

W prezentowanym artykule postanowiono ukazać zmianę miejsca i roli regionu w tradycyjnych modelach państw, tj. federalnym i unitarnym, oraz ukształtowania się nowej formy państwa regionalnego. Za podstawowy cel artykułu przyjęto przedstawienie rozwiązań ustrojowych w zakresie stosunków między rządem centralnym a regionem oraz stopnia samodzielności władz regionalnych w zakresie polityki intraregionalnej i kształtowania współpracy międzyterytorialnej w wymienionych modelach państw. Istotną kwestią rozpatrzoną we wnioskach stało się zagadnienie rozszerzania uprawnień szczebla regionalnego związanych z procesami decentralizacji i regionalizacji oraz problematyka komplementarności funkcjonowania struktur państwowych i regionalnych. Z uwagi na różnorodność definicji regionu punktem wyjścia podjętych studiów stała się analiza tego pojęcia, które występuje w terminologii różnych nauk, oraz poszukiwanie wspólnych elementów definicyjnych.

Państwo jest polityczną organizacją społeczeństwa, w ramach której dąży ono do realizacji wytyczonych celów. Przez długi okres stanowiło ono podstawową for-

¹ Por.: M. D a m m e y e r, *Rozwój regionów w Europie*, „Studia Europejskie” 1999, nr 2; T. G a b i ś, *Regiony w Imperium Europejskim*, [w:] *Lokalna wspólnota polityczna a zagadnienie tożsamości zbiorowej*, red. R. Piekarski, Kraków 2002; K. G ł ę b o c k i, *Europa Regionów – rzeczywistość czy nie zrealizowana idea?*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7-8; S. P a r z y m i e s, *Europa regionów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3; R. S u c h o c k a, *Regiony w procesie europejskiej integracji*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Poznań 1998; K. W a n d o w i c z, *Idea Europy a idea państwa narodowego. Dylemat procesu integracji w świetle projektu europejskiej Konstytucji*, [w:] *Konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej dla Europy Środkowej i Wschodniej*, red. M. Cichosz, J. Sroka, K. Zamorska, Warszawa 2004; K. Z u b a, *Europa: państwu, ojczyzn, regionów – idee komplementarne czy konkurencyjne?*, [w:] *Europa regionów: tradycje i perspektywy*, red. B. Nitschke, Zielona Góra 2002; W. Ż e l a z n y, *Modele integracji europejskiej: nawigacja między Europą państw a Europą regionów*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Poznań 1998.

mę społecznego zgromadzenia. Wraz z rozwojem systemów demokratycznych oraz procesów decentralizacji i regionalizacji w XX wieku, doszło do wykształcenia się na niespotykaną wcześniej skalę dodatkowych form uczestnictwa obywateli w politycznej rzeczywistości, tj. wspólnot regionalnych i lokalnych.

W jednej z najbardziej znanych definicji państwa, Georga Jellinka, podkreśla się trzy jego atrybuty: władzę, ludność i terytorium². Przestrzeń zajmowana przez państwo, liczba ludności i zakres spraw podlegający regulacji jest w wielu państwach tak duży, że niemożliwe jest bezpośrednie rządzenie z jednego ośrodka władzy. W procesie politycznym tworzy się pośrednie szczeble umożliwiające jego sprawne funkcjonowanie. Możliwe jest istnienie w ramach jednego państwa różnych wspólnot politycznych, które samodzielnie organizują swoje życie społeczne. Ważną rolę odgrywają zwłaszcza wspólnoty regionalne, stanowiące z jednej strony ogniwo łączące między władzą centralną i lokalną, z drugiej jednak pełnią samodzielną, szczególną rolę w strukturach ludzkich zbiorowości.

W państwach o silnej centralizacji władzy (autorytarnych, totalitarnych) przebieg informacji od państwa do obywateli jest jednokierunkowy, z góry na dół. Każdy szczebel władzy realizuje wytyczne nadrzędnego. Inaczej przedstawia się sytuacja w systemach demokratycznych, o zdecentralizowanej władzy, w których wspólnoty polityczne niższego rzędu otrzymują podmiotowość i możliwość decydowania o własnych sprawach. Państwo pozostawia sobie część zadań, odnoszących się do jego funkcjonowania jako całości, lecz w zakresie pozostałych, przekazanych wspólnotom regionalnym i lokalnym, pełni jedynie rolę koordynatora, ingerując tylko w uzasadnionych wypadkach. Stopień samodzielności działań podejmowanych przez części składowe państwa demokratycznego jest różny, w zależności od organizacji ustrojowej i terytorialnej. W procesie przemian politycznych, społecznych i ekonomicznych doszło do ukształtowania różnorodnych stosunków między rządem centralnym i szczeblami niższymi, w literaturze przedmiotu można wskazać na dwa tradycyjne modele państwa czasów nowożytnych, tj. federalne (złożone) i unitarne (jednolite) oraz rozwijającą się w ostatnich dekadach XX wieku formę państwa regionalnego.

O wprowadzeniu struktur regionalnych decyduje państwo w procesie regionalizacji. Regionalizację można definiować za G. Gorzelakiem jako: „...proces ustalania granic regionów administracyjnych państwa i przydzielanie kompetencji władzom regionalnym”³. Państwo decyduje również o charakterze regionalizacji, przesądzając, czy ma być ona jedynie technicznym zabiegiem wyznaczania pośredniego szczebla

² Por. *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski i R. Herbut, Wrocław 1999, s. 376.

³ G. G o r z e l a k, *Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim*, [w:] *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1993, nr 9, s. 46.

w zarządzaniu państwem, czy też ustanowić ma podmiotowość społecznej wspólnoty regionalnej, która przejmie część odpowiedzialności za własny rozwój społeczno-ekonomiczny.

Jakość nowo utworzonych regionów zależy od ilości czynników uwzględnionych w procesie regionalizacji, należy bowiem mieć na uwadze istniejące struktury regionalne w zakresie geograficznym, ekonomicznym czy kulturowym, tj. zachowanie ukształtowanych układów powiązań oraz niedzielenie obszarów o wyraźnie zarysowanych cechach przestrzeni ekonomiczno-społecznej czy kulturowej. Kształtowały się one w długim procesie historycznym, co powoduje sytuację znacznego zróżnicowania regionalnego pod względem obszarowym czy ludnościowym. Im więcej jednak cech wspólnych, tym region staje się bardziej spójny.

Punktem wyjścia zostaje jednak pytanie: czym jest region, jakimi kryteriami kierować się przy jego wyznaczeniu? Michał Kulesza stwierdził, że: „Z określeniem co to jest region zawsze było i jest nadal wiele kłopotów. W każdej niemal dziedzinie wiedzy o przyrodzie i społeczeństwie, a także w języku potocznym »region« ma swoją definicję”⁴. Badacze wielu nauk przy próbie określenia jednolitej definicji regionu zgodnie potwierdzają trudność przedsięwzięcia.

Pewną wspólną konstrukcję ujęto w deklaracji Rady Europejskiej ds. Problemów Regionalizacji z Bordeaux, z roku 1978, gdzie region definiuje się jako terytorium charakteryzujące się historyczną, kulturalną, geograficzną lub ekonomiczną jednorodnością lub też wszystkimi tymi cechami łącznie, dającymi zamieszkałej tam ludności poczucie wspólnoty w realizacji własnych interesów i zamierzeń. W celu wyjaśnienia, co oznacza jednorodność geograficzna, ekonomiczna czy kulturowa, należy odnieść się do dorobku poszczególnych nauk.

Pojęcie regionu występuje bowiem w takich naukach, jak: geografia, historia, socjologia, antropologia, ekonomia, administracja. Każda z nich dysponuje własnym aparatem terminologicznym w odniesieniu do omawianego pojęcia, zwracając uwagę na inne jego cechy, stąd też istotne jest odwołanie się do poszczególnych nauk, aby wyjaśnić poszczególne elementy definicyjne.

Podstawową dziedziną naukową, w której stosuje się pojęcie regionu, jest geografia. W tej nauce można spotkać się z dwojakim rozumieniem terminu „region”, w zależności od przyjętych kryteriów jego rozróżniania. Przede wszystkim region związany jest z podobieństwem cech środowiska naturalnego, występujących na danym obszarze, jest on zwany regionem przyrodniczym. Według R. Domańskiego,

⁴ M. K u l e s z a, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, [w:] A. S a u e r, E. K a w e c k a-W y r z y k o w s k a, M. K u l e s z a, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2000, s. 113.

podstawą jego wyodrębnienia są takie warunki przyrodnicze, jak: „budowa geologiczna i ukształtowanie powierzchni, klimat, gleby, wody, szata roślinna i świat zwierzęcy”⁵. Dokonując podziałów regionalnych w geografii, bierze się pod uwagę przede wszystkim kompleks cech fizyczno-geograficznych, np. ukształtowanie terenu, sieć osadniczą, warunki przyrodnicze, klimatyczne, sieć hydrograficzną, itd. Możliwe jest także przy delimitacji regionu zastosowanie tylko przestrzennego zasięgu jednego elementu, wyróżniając region na podstawie np. klimatu czy sieci hydrograficznej, wyznaczając dorzecze⁶. Druga możliwość jest stosowana przede wszystkim do szczegółowych celów badawczych danej cechy na określonym obszarze.

Stosowanie terminu „region” zarówno w teorii, jak i w praktyce, spowodowało, że K. Dziewoński w latach sześćdziesiątych XX wieku zaproponował rozróżnienie pojęcia na: region jako narzędzie badania, region – narzędzie działania oraz region – przedmiot poznania⁷. Rozróżnienie takie może być wykorzystywane nie tylko w geografii, ale również w innych naukach. Rozpatrując problem regionalizacji przeprowadzanej przez państwa, należy szczególnie zwrócić uwagę na podejście do regionu jako narzędzia działania. Proces regionalizacji w państwie związany jest bowiem z problemem wyodrębnienia jednostek organizacji ustrojowo-terytorialnej szczebla regionalnego, który ma przyczynić się do zwiększenia efektywności zarządzania strukturami administracyjnymi.

Niewątpliwie geografia wnosi wiele podstawowych elementów do definicji regionu oraz zrozumienia, czym on jest. Z pojęciem regionu spotkać się jednak można także na gruncie innych nauk, których badacze zwrócili uwagę na specyficzne cechy „regionu”.

W naukach ekonomicznych z terminem „region” można spotkać się, m.in. w takich dyscyplinach, jak: ekonomia, polityka gospodarcza czy gospodarka przestrzenna. Badaniom podlega przestrzeń społeczno-ekonomiczna, na której żyje i działa człowiek, a więc przede wszystkim organizacja produkcji i świadczenie usług. Przestrzeń ekonomiczna regionu rozumiana jest jako dostępna i poznawalna, podlegająca oddziaływaniu ze strony człowieka oraz jest zagospodarowywana na określonym poziomie sił

⁵ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, Warszawa 2002, s. 109.

⁶ Por. J. Chojnicki, *O geograficznym pojmowaniu regionu*, [w:] *Regionalizm polski (przeszość i teraźniejszość). Materiały i komunikaty ogłoszone na konferencji naukowej 15-17 września 1989 roku*, Wrocław – Zamek Książ, Ciechanów 1990, s. 138-139.

⁷ Por. Z. Chojnicki, T. Czyczył, *Region i regionalizacja w geografii*, [w:] *Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość. Zbiór studiów*, red. K. Handke, Warszawa 1993, s. 15-30; także Z. Chojnicki, T. Czyczył, *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2, s. 2-8.

wytwórczych, co powinno być uzasadnione rachunkiem ekonomicznym. Ponadto, jej postrzeżenie ma miejsce także w kategoriach dobra rzadkiego⁸.

Nauki ekonomiczne dysponują różnorodnymi definicjami regionu. Przykładowo A. Fajferek stwierdził, że region jest obiektywną kategorią geograficzno-ekonomiczną, definiując go jako: „terytorialny kompleks produkcyjno-usługowy, wyróżniający się od otaczających go obszarów swoistymi formami zagospodarowania”⁹.

W polityce regionalnej regiony rozpatrywane są jako podsystemy gospodarki narodowej, w których w określony sposób na danym terytorium rozmieszczone są ludność, zasoby naturalne i majątkowe oraz jednostki gospodarcze. Region musi cechować się zwartością obszaru w ramach większego terytorium oraz odrębną strukturą przestrzenno-gospodarczą¹⁰.

Z analizowaniem oddziaływania ludzkiego na dany obszar spotykamy się także w naukach społecznych, zwłaszcza historii, socjologii, etnografii, prawie, politologii. Uwaga naukowców koncentruje się na szeroko rozumianej działalności człowieka we wspólnocie społecznej, którą można badać w różnych ujęciach, np. uczestnictwa w zdarzeniach historycznych, wytworów kultury materialnej i niematerialnej, tworzenia się więzi międzyludzkich, itd.

Na gruncie historii wyodrębnić można oczywiście region historyczny. W przypadku tej dyscypliny naukowej pod uwagę brane są przemiany polityczne, społeczne i gospodarcze, które zaszły na danym obszarze w ciągu wieków. Historycy zajmujący się badaniami regionalnymi odkrywają często zapomniane czy jeszcze nie odkryte tradycje regionu, jego nierzadko wielokulturowe dziedzictwo. Przyczyniają się w ten sposób do wyjaśnienia odrębności między regionami jednego państwa w zakresie m.in. kultury, tradycji, zwyczajów, a nawet postaw społecznych, których geneza sięgać może daleko w głąb historii. Jednocześnie historia regionalna pozwala wyróżnić wspólne cechy i dążenia poszczególnych regionów, które umożliwiają im funkcjonowanie w ramach jednego organizmu państwowego, w ten sposób ukazując na zasadzie syntezy związki wydarzeń i procesów lokalnych z ponadregionalnymi.

Do cech regionu historycznego, opierając się na przykładzie Wielkopolski, J. Topolski zaliczył: obszar zamieszkały przez określoną populację, związaną wspólnymi dziejami, o odrębnej strukturze społecznej i gospodarczej, wchodzącą w kontakty z innymi społecznościami, a także terytorium o określonych uwarunkowaniach geo-

⁸ Por. R. R ó z g a, *Region jako kategoria badań w naukach ekonomicznych*, [w:] *Regionalizm polski (przeszłość i teraźniejszość): materiały i komunikaty ogłoszone na konferencji naukowej 15-17 września 1989 r.*, red. C. Niedzielski, Wrocław – Zamek Książ, Ciechanów 1990, s. 57-59.

⁹ A. F a j f e r e k, *Region ekonomiczny i metody analizy regionalnej*, Warszawa 1966, s. 11.

¹⁰ Por. R. D o m a n s k i, *op. cit.*, s. 110; A. F a j f e r e k, *op. cit.*, s. 14; także B. W i n i a r s k i, *Polityka regionalna*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Warszawa 2001, s. 340-343.

graficznych i wyodrębnionych granicach administracyjnych¹¹. Głównym elementem definicyjnym regionu historycznego pozostaje jednak czynnik czasu, czyli zaistnienie ciągłości historycznej zachodzących na danym obszarze procesów społeczno-ekonomicznych.

Na gruncie nauk społecznych spotkać się można również z wyodrębnieniem regionu kulturowego, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak: socjologia, etnografia czy antropologia. W regionie kulturowym należy zwrócić uwagę na element kulturowych powiązań występujących między ludźmi i danym obszarem, który kształtował się w długim okresie, zatem więzy te są trwałe, a ich uwzględnienie ma znaczenie dla stałości wprowadzonego podziału administracyjnego w państwie.

W tym kontekście region kulturowy staje się również pojęciem właściwym socjologii, która interesuje się przede wszystkim społecznością regionalną, szczególnie powiązaniem wewnętrznymi między członkami wspólnoty, jak również stosunkiem do innych społeczności regionalnych i wspólnoty narodowej. W Polsce badania nad istnieniem więzi regionalnej i narodowej na Śląsku Opolskim prowadził m.in. słynny polski socjolog, Stanisław Ossowski. Podstawowym wnioskiem płynącym z jego badań było stwierdzenie, że więź regionalna i narodowa nie stoją ze sobą w sprzeczności, raczej uzupełniają się¹².

Obok socjologii zagadnienie regionu kulturowego występuje także w etnografii, niektórzy badacze tej dyscypliny definiują nawet odrębny region etnograficzny¹³. W podejściach teoretycznych istnieją w tej materii duże rozbieżności, niekiedy pojęcia regionu kulturowego i etnograficznego są wyraźnie od siebie rozdzielone, w wielu jednak wypadkach traktowane są jako tożsame.

Michael Keating właśnie czynnikom historycznym i kulturowym przypisuje istotną rolę w tworzeniu przestrzeni regionalnych z uwagi na tworzenie się trwałych wartości symbolicznych związanych z danym obszarem¹⁴.

Niewątpliwie odniesienie się do tożsamości kulturowej i odczuć społeczności regionalnych związanych z kulturową odrębnością regionalną powoduje zaistnienie pojęcia regionów w świadomości mieszkańców. Taka sytuacja przekłada się na rozwój społeczeństwa obywatelskiego i nacisk na uruchomienie procesów demokratyzacji i decentralizacji. Zasadnicze znaczenie ma wówczas z jednej strony gotowość władz centralnych do przekazania części swoich kompetencji władzom niższego szczebla,

¹¹ Por. J. T o p o l s k i, *Gospodarka polska a europejska w XVI-XVII wieku*, Poznań 1977, s. 272.

¹² Por. S. O s s o w s k i, *Zagadnienie więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim*, [w:] *Z zagadnień psychologii społecznej*. Dzieła, t. 3, Warszawa 1967, s. 87.

¹³ A. B r e n c z, *Wielkopolska jako region etnograficzny*, Poznań 1996, s. 35.

¹⁴ Por. M. K e a t i n g, *Tworzenie miejsca. Terytorium, instytucje, rozwój gospodarczy*, Warszawa 2004, s. 20-21.

a z drugiej powstanie wspólnoty regionalnej, spójnej i gotowej przejąć odpowiedzialność za rozwój danego obszaru.

Obok pojęcia regionu geograficznego, ekonomicznego, historycznego czy kulturowego, występuje także kategoria regionu administracyjnego i politycznego. Pojęcie regionu stosowane jest między innymi w prawie administracyjnym, gdzie rozumiany jest jako najwyższa jednostka podziału administracyjnego kraju, niezależnie od przyjętej w danym państwie nazwy, np. województwa czy landu¹⁵.

W dziedzinie administracji publicznej nacisk kładziony jest na organizację i zarządzanie sprawami publicznymi. Racjonalizacja i efektywność funkcjonowania struktur administracyjnych w państwie, które zajmują się zaspokajaniem potrzeb zbiorowych obywateli, sprawia, że region staje się tutaj ważną kategorią pojęciową. W zakresie administracyjnym jest on pojmowany jako:

Najwyższa jednostka organizacji terytorium państwa, bez względu na formę ustrojową państwa (federacja, państwo unitarne), o dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności, stanowiąca obszar względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego, w ramach którego prowadzona jest stosowna do potrzeb i uwzględniająca jej specyfikę samodzielna polityka gospodarcza, społeczna, kulturalna, przez powołane do tego instytucje terytorialne¹⁶.

Taka konstrukcja cech regionu jest bardzo ogólna, ponieważ używa się tutaj nieprecyzyjnych terminów, np. „duża”, „znaczna”. Nie jest jednak możliwe stworzenie katalogu konkretnych liczb, które wskazywałyby na region administracyjny. Nie da się ustalić liczby maksymalnej czy minimalnej ludności, wielkości powierzchni ani stopnia jednolitości w zakresie gospodarki czy społeczeństwa, w wypadku których można mówić o ukształtowaniu regionu. Taki sposób delimitacji regionów w oderwaniu od rzeczywistych warunków społecznych, ekonomicznych, historycznych czy kulturowych powodowałby sztuczność, a tym samym utrudniałby wykorzystanie praktycznych rezultatów wprowadzonego podziału.

Każdy obszar musi być pod tym względem traktowany indywidualnie. Nie ma w żadnym kraju podziału na identyczne regiony choćby tylko pod względem obszaru czy liczby ludności. Jedynie wyposażenie instytucji regionalnych w uprawnienia decyzyjne może być identyczne w skali całego państwa, ale już stopień efektywności w realizacji polityki gospodarczej czy społecznej będzie inny ze względu na różnorodność czynników rozwoju w poszczególnych regionach.

¹⁵ Por. B. Z a w a d z k a, *Województwo i region. Wnioski z doświadczeń francuskich*, Warszawa 1993, s. 35.

¹⁶ M. E l z a n o w s k i, *Region jako kategoria prawna*, [w:] *Regionalizm polski (przeszłość i teraźniejszość)...*, s. 67-68.

Należy również podkreślić, że w Europie mianem regionu określa się różne struktury. W nomenklaturze europejskiej polityki regionalnej, tzw. NUTS, jako regiony z jednego poziomu określa się terytorium całego państwa polskiego i poszczególnych landów niemieckich¹⁷. W związku z tym, dla uściślenia pojęcia, za region administracyjny w danym państwie należy uznać jednostki podziału terytorialno-administracyjnego znajdujące się poniżej rządu centralnego.

Jako jednostka podziału terytorialnego region ma zasadnicze znaczenie w polityce państwa i jego organizacji ustrojowej. Niektórzy badacze obok regionu administracyjnego wprowadzają kategorię regionu politycznego, przyjmując za podstawę jego wyróżnienia pewien stopień samodzielności i niezależności od władz centralnych¹⁸.

Region polityczny może być również definiowany na gruncie geografii politycznej. Rozumiany jest wtedy jako obszar: „tworzący złożony system przestrzenny, na który składają się określone struktury ludnościowe (językowe, religijne, społeczne i in.), układy osadnicze i komunikacyjne, podziały ziemi, specyficzne formy architektury i sztuki, tradycje i układy instytucjonalne, system prawny i administracyjny, formy gospodarowania i wiele, wiele innych”¹⁹. Region polityczny może być rozpatrywany w oparciu o wszechstronne kryteria, tworzące złożony system polityczno-społeczno-gospodarczy.

Poprzez decentralizację lub koncentrację władzy publicznej określony zostaje charakter systemu politycznego państwa. Należy zaznaczyć, że mimo czasami daleko idącej samodzielności regionów, pozostają one częścią składową państwa, powiązaną politycznie, zwłaszcza w zakresie takich dziedzin, jak polityka zagraniczna czy obronna.

W regionie administracyjnym i politycznym zostają wyraźnie sprecyzowane granice, jednak wyznaczanie granic regionów stanowi zasadniczy problem. W modelowym regionie, w obrębie tego samego obszaru powinien mieścić się region geograficzny, historyczny, ekonomiczno-społeczny. W rzeczywistości przestrzeń poszczególnych rodzajów regionów nie pokrywa się. Przykładowo w regionie geograficznym mogą istnieć odmienne struktury gospodarowania lub będzie on podzielony na kilka części granicami administracyjnymi. Niemniej przy wyznaczaniu administracyjnych granic regionu należy uwzględnić jak najwięcej wspólnych danemu obszarowi cech, uzyskując w ten sposób większą gwarancję na efektywność jego funkcjonowania i trwałość podziału.

¹⁷ Por. Z. B r o d e c k i i in., *Regiony*, Warszawa 2005, s. 64.

¹⁸ Por. B. Z a w a d z k a, *op. cit.* s. 34.

¹⁹ M. K o t e r, *Region polityczny – geneza, ewolucja i morfologia*, [w:] *Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość...*, s. 52.

Ustalenie jednej, wspólnej dla wszystkich nauk definicji regionu jest zadaniem wysoce trudnym. W wielu definicjach regionu można jednak odnaleźć cechy wspólne. Niewątpliwie można do nich zaliczyć istnienie określonego terytorium. Drugim elementem, istotnym zwłaszcza w naukach ekonomicznych i społecznych, jest czynnik ludzki. Istotna z punktu widzenia wyodrębniania regionów jest działalność ludzka i jej powiązanie z określonym obszarem.

W procesie regionalizacji granice regionów oraz wewnętrzny system funkcjonowania muszą zostać wyraźnie określone i jasno sprecyzowane. Państwo pozostaje głównym kreatorem kształtowania struktury regionalnej w aspekcie administracyjnym, uwzględniając lub nie uwzględniając w tej kwestii powiązań historycznych, geograficznych, ekonomicznych czy kulturowych, występujących na danym obszarze.

Na podstawie obserwacji i analizy politycznej rzeczywistości, w teorii nauk politycznych wprowadzono podział państw na federalne, unitarne i regionalne, dokonany ze względu na różnice w organizacji ustrojowo-terytorialnej, występujące przede wszystkim w zakresie kształtowania relacji między władzą centralną i niższymi szczeblami.

Wyraźnie wyodrębnione części składowe, m.in. regiony, są cechą charakterystyczną państwa federalnego. Znaczący ustroj państwowego, Michał Sczaniecki, wyróżnia kilka możliwych form połączenia się poszczególnych organizmów politycznych w jedno państwo, tj.: unię personalną, unię realną, konfederację i federację²⁰. Unia personalna, realna oraz konfederacja mają już tylko znaczenie historyczne. Współcześnie występuje federacja, czyli państwo związkowe, w którym części składowe przekazują część suwerennych uprawnień na rzecz wspólnego rządu federalnego²¹. W takim znaczeniu federacja jest najbardziej zaawansowaną formą państwa złożonego, w którym samodzielność części składowych jest ograniczona w celu stworzenia większego organizmu państwowego, wchodzącego w relacje z innymi podmiotami międzynarodowego życia politycznego.

Przy próbach określenia modelu państwa federalnego można spotkać się w literaturze z dwoma pojęciami, tj. federalizmem i federacją, w związku z tym należy dokonać rozgraniczenia terminologicznego obu kategorii.

Federacja, według *Leksykonu politologii*, pochodzi od łacińskiego wyrazu „foederatio” oznaczającego sprzymierzenie. Stanowi związek państw, które na jej rzecz zrzekają się części suwerenności. Przede wszystkim federacja jest elementem formy państwa i określa jego strukturę polityczno-terytorialną. Federację spotkać można przede

²⁰ Por. M. S c z a n i e c k i, *Powszechna historia państwa i prawa*, oprac. K. Sójka-Zielińska, Warszawa 1994, s. 520-521.

²¹ Por. *ibidem*.

wszystkim w państwach o rozległym terytorium oraz borykających się z problemami mniejszości narodowych²².

Federalizm natomiast pochodzi od łacińskiego „foedus”, tj. więź, powiązanie. Termin ten oznacza całościową formę organizacji państwa, a przede wszystkim podział władz i metodę zorganizowania procesu decyzyjnego w ramach wspólnoty politycznej. W federalizmie występuje podział uprawnień politycznych między władzą centralną i władzami regionalnymi w taki sposób, że każda realizuje określone zadania w oparciu o swoje instytucje i dostępne zasoby. Z jednej strony, władze centralne i regionalne są równorzędnymi i niezależnymi w działaniach podmiotami. Natomiast z drugiej, zostały stworzone mechanizmy pozwalające na koordynację działań i zachowanie politycznej integralności. Podział uprawnień między władzami centralnymi a regionalnymi określony jest przede wszystkim w przyjętej konstytucji²³.

Wiesław Bokajło, analizując rozwój idei i teorii federalizmu, zacytował Carla Joachima Fridricha, według którego celem federacji jest „powiązanie pewnej jedności z pewną wielością”²⁴. Jej istotę stanowi znalezienie wspólnej płaszczyzny między przeciwstawnymi celami społecznymi. W federalizmie można bowiem odnaleźć cele zorientowane dośrodkowo, na integrację i jednorodność stylów życia oraz cele odśrodkowe, zorientowane na autonomię czy też niezależność i różnorodność warunków życia.

Definicja państwa federalnego skupia się zazwyczaj na elementach, które są przeciwstawne do państwa unitarnego. Określa się przede wszystkim: strukturę państwa według jednostek terytorialnych, podział władzy wykonawczej i ustawodawczej między państwa związkowe a struktury federalne, stopień reprezentacji państw członkowskich w parlamencie federalnym, podejmowanie decyzji na zasadzie kompromisu i uwzględniania interesu mniejszości oraz występowanie sądu konstytucyjnego jako arbitra w sporach kompetencyjnych między centralnymi a terytorialnymi władzami. Omawiając pojęcie federalizmu, można wziąć pod uwagę również takie czynniki, jak: społeczne uwarunkowania, instytucjonalną strukturę, wzory działania elit politycznych, dążenie do jedności i różnorodności, integrację i autonomię oraz ewolucję rozwoju w kierunku unitaryzmu czy konfederacji²⁵.

Cechą charakterystyczną państwa federalnego jest podział na jednostki terytorialne, zwane państwami związkowymi, landami, stanami, prowincjami, kantonami. Z reguły części składowe są pozbawione pełnego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych

²² Por. *Leksykon politologii...*, s. 132-133.

²³ Por. *ibidem*, s. 133-134.

²⁴ W. B o k a j ł o, *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*, [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje*, red. W. Bokajło, Wrocław 1998, s. 73.

²⁵ Por. *ibidem*, s. 74-75.

i nie posiadają prawa secesji²⁶. Posiadają one jednak własne kompetencje, których rząd centralny nie może uchylić²⁷. Do kompetencji rządów centralnych bezspornie należą kwestie bezpieczeństwa zewnętrznego, szczególnie prowadzenia polityki obronnej oraz polityki zagranicznej, przede wszystkim w zakresie kształtowania stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, a także polityka współpracy gospodarczej z zagranicą i wspieranie rozwoju ekonomicznego wewnątrz państwa oraz polityka fiskalna i monetarna. Natomiast takie kwestie, jak: bezpieczeństwo wewnętrzne, tworzenie infrastruktury technicznej i społecznej oraz edukacja i szkolnictwo, mogą być przekazane już na szczebel niższy, przy odpowiednim wsparciu finansowym rządu centralnego. Podziałem kompetencji rządu zasada, że sprawy związane z interesem podstawowym i ogólnonarodowym należą do władz federalnych, jak również rząd centralny powinien przejąć odpowiedzialność za przedsięwzięcia zbyt kosztowne lub ryzykowne dla władz terytorialnych lub przedsiębiorców prywatnych²⁸.

Regiony wchodzące w skład federacji mają uprawnienia prawodawcze. Mogą wydawać akty prawne obowiązujące na ich terytorium, lecz muszą one być zgodne z prawem federalnym, które ma pierwszeństwo w razie kolizji²⁹. Jednocześnie rząd centralny, tworząc normy prawne dla części składowych państwa, nie może wyjść poza konstytucyjnie przyznane mu uprawnienia, bowiem w takim wypadku przepisy stają się nieważne z mocy prawa.

Części składowe w państwie federalnym posiadają własny podział terytorialno-administracyjny oraz instytucje władzy. Ponadto ich interesy reprezentowane są w jednej z izb parlamentu centralnego. Liczbę reprezentantów poszczególnych jednostek terytorialnych ustala się według zasady równego przedstawicielstwa, np. w równej liczbie z każdego stanu, lub zróżnicowanego przedstawicielstwa, w zależności od liczby ludności³⁰. Każdy mieszkaniec państwa federalnego legitymuje się podwójnym obywatelstwem, zarówno swojego kraju związkowego, jak i całości federacji³¹.

W politycznej rzeczywistości ukształtowanie relacji między częściami składowymi i poziomem federalnym może przybierać różne formy, na co wskazuje Irena Pietrzyk po dokonaniu analizy ustroju Niemiec, Austrii i Belgii³². Niemniej jednak główne zasady państwa federalnego pozostają zachowane.

²⁶ Por. *Spółeczeństwo i polityka. Zarys wykładu*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Warszawa 2001, s. 208.

²⁷ Por. M.G. R o s k i n, R.C. C o r d, J.A. M e d e i r o s, W.S. J o n e s, *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Poznań 2001, s. 317.

²⁸ Por. *ibidem*, s. 79.

²⁹ Por. K.A. W o j t a s z c z y k, *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1996, s. 43.

³⁰ Por. *ibidem*; także: *Spółeczeństwo i polityka...*, s. 208.

³¹ Por. *ibidem*.

³² Por. I. P i e t r z y k, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2001, s. 218-229.

Państwo federalne może powstać na dwa sposoby: w wyniku łączenia się mniejszych organizmów politycznych w jedno państwo oraz poprzez wewnętrzny podział. Przyjęcie federalnej formy organizacji państwa zależy od wielu czynników, m.in. narodowych, językowych, religijnych, terytorialnych, historycznych, politycznych. W praktyce życia politycznego mogą się one na siebie nakładać, przez co wzmacnia się siła ich oddziaływania.

Federalny model państwa umożliwia władzom poszczególnych regionów przejście odpowiedzialności za rozwój ich terytorium, w oparciu o posiadane zasoby. Decydują wtedy samodzielnie o wielu ważnych dla obywateli sprawach. Władze centralne nie mają natomiast prawa ingerencji w przyjęte rozwiązania, o ile są zgodne z prawem. Natomiast na szczeblu centralnym poszczególne części składowe mają swoich reprezentantów, wpływają więc na podejmowanie decyzji. Rząd federalny ma za zadanie dbać o harmonijny rozwój całego państwa, nie dopuszczając do powstawania nadmiernych dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym, zagrażających jedności i całości federalnej wspólnoty politycznej.

W politycznej rzeczywistości występują trudności, nie tylko w znalezieniu cech wspólnych w poszczególnych państwach, aby zaklasyfikować je do systemów federalnych, ale i w kwestii rozróżnienia państw federalnych i unitarnych. Można spotkać bowiem zarówno zcentralizowane kraje federalne, jak i zdecentralizowane unitarne³³.

Państwo unitarne natomiast charakteryzuje się zwartością strukturalną, organizacyjną oraz terytorialną wspólnoty politycznej. Wyodrębnione jednostki administracyjno-terytorialne, w tym także regiony, nie posiadają politycznej samodzielności i są podporządkowane władzom centralnym, zajmując się realizacją ich decyzji. Powstały one według kryterium funkcjonalnego, w celu sprawniejszego i efektywniejszego wykonywania zadań państwowych. W państwie unitarnym podział terytorialny może być kilkustopniowy. Dominuje jednak przekonanie, że ze względów praktycznych najkorzystniejsza jest struktura płaska, w której występuje niewielka liczba szczebli. Przy płaskiej strukturze organizacji terytorialnej obieg informacji oraz proces podejmowania decyzji jest szybszy. Ostateczny podział państwa na jednostki terytorialne kształtowany jest jednak w procesach historycznych, geograficznych, politycznych, jak również decydują o tym czynniki ekonomiczne i społeczne. Dlatego struktura organizacyjno-terytorialna w różnych państwach unitarnych jest odmienna³⁴.

³³ Por. A. S r o k a, *Terytorialna struktura państwa a kwestia regionalna*, [w:] *Człowiek, region, państwo w procesach globalizacji, regionalizacji oraz integracji*, red. G. Rdzanek i E. Stadmuller, Wrocław 2004, s. 253.

³⁴ Por. E. Z i e l i ń s k i, *op. cit.*, s. 130-131.

Cechą charakterystyczną państwa unitarnego jest również występowanie wspólnej i jednolitej dla całego terytorium władzy centralnej. Jednorodny jest również system organów ustawodawczych i prawodawczych najwyższego szczebla państwowego³⁵. Między jednostkami podziału terytorialnego a władzami centralnymi istnieje ścisły związek oparty na zasadzie hierarchiczności. Władza centralna posiada szeroki wachlarz kompetencji wyłącznych oraz związanych z nimi uprawnień. Na najwyższym szczeblu zapadają decyzje, których realizacja zostanie przekazana jednostkom niższego szczebla administracyjnego. Formalnie władze centralne mogą również decydować o zakresie kompetencji przekazanych strukturom terenowym, a więc rozszerzać je lub zmniejszać. W rzeczywistości jednak próba odebrania przekazanych wcześniej kompetencji mogłaby zakończyć się oporem społecznym. Przyznanie społeczeństwom lokalnym, w ramach jednostki administracyjnej, pewnego zakresu samodzielności w decydowaniu o własnych sprawach nie narusza zasad państwa unitarnego, dlatego wyróżnia się systemy polityczne bardziej lub mniej zdecentralizowane.

W państwach zorganizowanych centralistycznie organy centralne dysponują szerokimi kompetencjami i mogą podejmować decyzje w sprawach należących do organów terenowych³⁶. Skupienie uprawnień decyzyjnych w nadrzędnych ośrodkach powoduje sprowadzenie organów niższych szczebli struktury organizacyjnej jedynie do roli wykonawczej, co powoduje zmniejszenie ich samodzielności i odpowiedzialności za rozwój społeczno-ekonomiczny tego obszaru. Centralizacja władzy w jednostkach najwyższego szczebla może się sprawdzić jedynie w sytuacji zagrożeń, konfliktów i kryzysów dotyczących całe państwo, ze względu na możliwość szybkiego zareagowania i podjęcia natychmiastowych działań zapobiegawczych i naprawczych³⁷.

W unitarnym państwie zdecentralizowanym władze centralne przekazują część uprawnień decyzyjnym jednostkom niższego szczebla, a więc ośrodkom regionalnym i lokalnym. Taka sytuacja ma miejsce wśród demokratycznych systemów politycznych, w których uznaje się prawo społeczności regionalnych i lokalnych do decydowania o własnych sprawach, wychodząc z założenia, że z pozycji władzy centralnej trudno jest zdefiniować problemy na poziomie regionalnym i lokalnym.

Problemy decentralizacji i centralizacji pojawiają się również w państwie federalnym. Jednak w wypadku państwa unitarnego stanowią one zasadniczą kwestię dla jednostek administracji terytorialnej, przesądzając o stopniu samodzielności politycznej w podejmowaniu określonych decyzji. Natomiast w ustroju federalnym części składowe z reguły cechują się pewnym stopniem niezależności.

³⁵ Por. *ibidem*.

³⁶ Por. *Spółczeństwo i polityka...*, s. 205.

³⁷ Por. *Leksykon politologii...*, s. 64.

W państwie unitarnym istnienie i zakres uprawnień jednostek samorządu terytorialnego zależy od woli ustawodawczej władzy centralnej. Niemożliwe jest stworzenie samorządu poprzez akt założycielski członków wspólnoty społecznej określonego terytorium, jak też nie mogą oni podjąć działań odwrotnych zmierzających do likwidacji jednostki samorządowej. Oprócz prawnych możliwości kontroli samorządowej wspólnoty, władza centralna wpływa na podejmowanie przez nią działań poprzez przekazywanie środków finansowych³⁸.

W politycznej rzeczywistości uzasadnia się przyjęcie państwa unitarnego, jako formy ustrojowo-organizacyjnej, dbaniem o jednolitość polityczną państwa. Władze centralne nie są jednak w stanie zrealizować wszystkich zadań stojących przed państwem. Dlatego ustanawia się jednostki niższego szczebla i przekazuje się im, w drodze decentralizacji, pewien zakres uprawnień oraz wprowadza się samorząd terytorialny w celu rozwiązywania określonych problemów przez społeczności regionalne i lokalne.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z twierdzeniem, że podział państwa ze względu na przyjętą organizację ustrojowo-terytorialną, na unitarne i złożone, jest już niewystarczający. Analizując ewolucję formy organizacyjnej ustroju politycznego w takich państwach, jak: Hiszpania, Belgia, Włochy, wskazuje się na nowy model państwa, tj. państwo regionalne, łączące w sobie elementy struktury federalnej i unitarnej, jednak o widocznych nowych cechach jakościowych³⁹.

Termin „państwo regionalne” został po raz pierwszy użyty przez hiszpańskiego uczonego, Juana Ferrando Badia, w 1978 roku. Stwierdził on, że państwo regionalne wykształciło się z unitarnego poprzez nadanie znacznej autonomii regionom, szczególnie obszarom o etnicznej odrębności lub znacząco oddalonych od rdzennego terytorium kraju⁴⁰.

Realizacja zadań publicznych podzielona jest między władze centralne i regionalne. Regionom przyznana jest autonomia, a ich odrębność oraz samodzielność jest określona i gwarantowana w konstytucji. Wewnętrzna samodzielność polityczna regionu w państwie regionalnym może być znaczna. Regionom zostaje przekazany pewien zakres wyłącznych kompetencji prawotwórczych i administracyjnych. Posiadają one również zespół uprawnień finansowych, pozwalający na zdobywanie, gromadzenie i wydatkowanie środków pieniężnych. Sprecyzowanie zakresu autonomii następuje w statucie regionu. Analizując stopień samodzielności regionu, należy wziąć pod uwagę rzeczowy zakres spraw przekazanych do realizacji oraz instytucjonalne gwarancje

³⁸ Por. E. Z e l i ń s k i, *op. cit.*, s. 133-134.

³⁹ Por. M. E l ż a n o w s k i, *op. cit.*, s. 69.

⁴⁰ Por. M. K o t e r, *op. cit.*, s. 73.

wykonywanych uprawnień autonomicznych. W regionie autonomicznym dostrzec można także wzmocnienie władz regionalnych, nie tylko kosztem władz centralnych, ale i lokalnych.

Z reguły władze autonomicznego obszaru zajmują się organizacją instytucji i urzędów regionalnych, urbanistyką, ochroną środowiska, planowaniem przestrzennym, zabezpieczeniem socjalnym, prowadzeniem działalności gospodarczej w oparciu o zasoby regionu, kultywacją i ochroną kultury regionu. Natomiast zakres przyznanych uprawnień ustawodawczych zależy od rozwiązań przyjętych w konkretnych konstytucjach, przykładowo zostaje określony enumeratywnie⁴¹.

Natomiast państwa regionalnego, które wykształciło się z państwa unitarnego, nie można określać jako formy przejściowej na drodze od zdecentralizowanej struktury unitarnej do federalizmu, stanowi ono bowiem odrębny ustrój organizacyjno-terytorialny, o określonych cechach szczególnych.

Jak zauważył J. Hryniewicz⁴², interesujące jest funkcjonowanie regionu autonomicznego w podziale terenowej organizacji ustrojowej w państwie, szczególnie w sytuacji, gdy nie wszystkie regiony danego kraju posiadają status autonomiczny. Powstaje w takiej sytuacji zróżnicowanie pozycji regionów w strukturze terytorialnego podziału ustrojowego państwa. Regiony autonomiczne cechuje różnorodność przyjmowanych rozwiązań w zakresie organizacji wewnętrznej, przez co nie istnieją regiony autonomiczne o cechach identycznych, nawet w obrębie jednego państwa.

W teoriach naukowych operuje się modelami, czyli uproszczonymi obrazami rzeczywistości, które pozwalają na wyraźniejsze dostrzeżenie określonych cech, praw przyczynowo-skutkowych czy wzajemnych powiązań między elementami.

Wskazanie modelowych państw unitarnych, federalnych czy regionalnych w rzeczywistości politycznej w gronie państw Unii Europejskiej jest trudnym przedsięwzięciem. Zadania tego podjął się J. Loughlin, analizując ustroje krajów Wspólnoty Europejskiej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Zaliczył on do państwa federalnego Austrię, Belgię, Niemcy, do scentralizowanego państwa unitarnego Grecję, Irlandię, Luksemburg, Portugalię, do zdecentralizowanego państwa unitarnego Danię, Finlandię, Holandię, Szwecję, a do regionalnego państwa unitarnego Francję, Hiszpanię, Włochy⁴³.

⁴¹ Por. M. Elżanowski, *op. cit.*, s. 69-70.

⁴² Por. J. T. Hryniewicz, *Regionalizacja Polski w świetle uwarunkowań społecznych i politycznych*, [w:] *Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 1993, nr 9, s. 72-73.

⁴³ Por. A. Miszczyk, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Lublin 2003, s. 36.

Tabela 1. Cechy regionów administracyjnych w różnych modelach państw

Typy państwa	Cechy regionów administracyjnych			
	wybieralność władz	udział w tworzeniu polityki krajowej	zawieranie traktatów międzynarodowych	polityczna/prawna kontrola nad władzami subregionalnymi
Federalne	++	++	+	+
Regionalne unitarne	++	+	–	–
Zdecentralizowane unitarne	++/+	–	–	–
Scentralizowane unitarne	–	–	–	–

Oznaczenia: ++ cecha występuje w dużym natężeniu, + cecha występuje w średnim natężeniu, – cecha nie występuje

Źródło: A. M i s z c z u k, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Lublin 2003, s. 36.

Porównania pozycji regionów administracyjnych w poszczególnych modelach państw można dokonać w oparciu o następujące cechy, wyróżnione również przez J. Loughlina, tj.: możliwość bezpośredniego wybierania władz w regionie, udział w kreowaniu polityki krajowej, prawo do zawierania umów międzynarodowych przez regiony oraz polityczną i/lub prawną kontrolę nad władzami subregionalnymi. Występowanie wymienionych cech w regionach należących do określonych modeli państw zostało przedstawione w tabeli nr 1.

Największe uprawnienia w omawianym zakresie mają regiony administracyjne w państwach federalnych, które decydują o własnych sprawach poprzez wybór swoich reprezentantów do władz szczebla regionalnego i kontrolę nad władzami subregionalnymi oraz posiadają możliwości wpływu na władze centralne i samodzielnego uczestnictwa w polityce międzynarodowej. Pozycja ich wyznaczona jest poprzez samodzielność wewnętrzną oraz zapewnienie udziału w decydowaniu o sprawach krajowych i międzynarodowych. Regiony w państwach regionalnych są pozbawione zdolności do zawierania umów międzynarodowych, nie posiadają także możliwości kontroli nad władzami subregionalnymi, mają także mniejsze możliwości wpływu na politykę krajową. W państwach unitarnych o charakterze zdecentralizowanym regiony administracyjne mają jedynie prawo do wybierania władz regionalnych, czyli decydują jedynie o sprawach wewnątrzregionalnych, natomiast w państwach scentralizowanych ich rola sprowadza się do realizacji wytycznych władz centralnych w każdej z omawianych cech.

Jednak w zakresie spraw wewnętrznych daleko posunięta decentralizacja i rozwój samorządu w krajach o strukturze unitarnej, powodowane z jednej strony wzrostem

potrzeb zbiorowych, których zaspokojenia oczekują od państwa obywatele, z drugiej zaś dążeniem społeczności regionalnych i lokalnych do większego wpływu na zarządzanie swoimi wspólnotami, doprowadza do nieaktualnego dziś podziału na regiony państw federalnych (cechujące się dużym stopniem samodzielności wewnętrznej) i regiony państw unitarnych, będące silnie uzależnionymi od władz centralnych. Decydującym czynnikiem różniącym pozycję regionów administracyjnych w państwach federalnych i unitarnych jest zatem wpływ na politykę krajową oraz międzynarodową.

Należy stwierdzić, że stopień wewnętrznej samodzielności części składowych państwa federalnego i unitarnego nie musi się znacząco różnić. W państwach federalnych zakres spraw podlegających samodzielnemu decydowaniu przez władze niższych szczebli określony jest konstytucyjnie i obejmuje większość działań, które na tym szczeblu mogą być efektywnie przeprowadzone. Jednak również w państwach unitarnych, po przeprowadzeniu znaczącej decentralizacji władzy i wprowadzeniu samorządowych jednostek terytorialnych, mogą one we własnym zakresie rozwiązywać wiele problemów swojej regionalnej wspólnoty politycznej.

Inaczej wyglądają natomiast w poszczególnych modelach państw relacje między władzą centralną i szczeblami regionalnymi oraz udział regionów w polityce międzynarodowej. W państwach federalnych na szczeblu centralnym istnieje organ, w którym zasiadają reprezentanci części składowych. Mogą więc one wpływać na dziedziny polityki zarezerwowanej dla władz centralnych. W państwach unitarnych zasada jedności politycznej państwa powoduje, że na szczeblu władzy centralnej decyzje podejmuje reprezentanci całego państwa.

Biorąc pod uwagę decentralizację państwa unitarnego oraz wykształcenie się państwa regionalnego, a także funkcjonowanie szczebla ponadnarodowego, czyli Unii Europejskiej, należy zadać sobie pytanie o kierunki ewolucji stosunków państwo – region.

Proces złożoności zjawiska badanych relacji między regionem a państwem rozpoczyna się już na wstępnym etapie definicji regionu. Poszczególne dyscypliny naukowe operują terminem „region”, w odniesieniu do różnych zjawisk, leżących w sferze zainteresowań danej nauki. Elementami wspólnymi dla wielu definicji są wyodrębnione terytorium oraz ludność z nim związana. Jednak cechy obszaru lub ludności stanowią już kategorie zmienne, charakterystyczne dla danej nauki. Dywersyfikacja pojęcia w sferze ogólnoteoretycznej powoduje trudności w ustaleniu, o jakich regionach mówimy? Nawet jeśli przyjmiemy założenie, że interesuje nas region administracyjny, jednostka organizacji terytorialnej znajdującej się poniżej władzy centralnej, i tak wystąpią problemy w zakresie analizy komparatystycznej, wynikające z różnorodnych rozwiązań zastosowanych przez państwa w procesach regionalizacji. Powstają one na gruncie zróżnicowania regionalnego w zakresie stopnia samodzielności władz regio-

nalnych, potencjału politycznego, społecznego, gospodarczego i wielkości terytorium, historycznych doświadczeń, uwarunkowań kulturowych, itd.

Na podstawie przedstawionych przesłanek trudno prognozować powstanie jednolitego modelu regionu w ramach Unii Europejskiej, jak też uniwersalnego systemu relacji między państwem a regionem. Pewne standardy próbowano wprowadzić w ramach Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, opracowanej przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Była ona wzorowana na Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, odnoszącej się do funkcjonowania samorządu lokalnego w państwach członkowskich Rady Europy.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego została przyjęta na Kongresie w czerwcu 1997 roku. Przyjęto w niej zasadę udziału państwa w modelowaniu pozycji i ustroju regionu, przyznając prymat prawu wewnętrznemu państwa w kształtowaniu rozwiązań dotyczących jego kształtu i kompetencji, wyznaczając pewne ogólne zasady dotyczące podziału uprawnień, organizacji instytucjonalnej czy reguł finansowania⁴⁴. Wprowadzono również zapis pozwalający wyłączyć określone obszary spod uregulowań Karty.

Pomimo swej elastyczności dokument ten jednak nie przeszedł procesu ratyfikacji, dlatego jego zapisy pozostają apelem skierowanym do rządów centralnych o tworzenie samorządów na szczeblu regionalnym.

Państwo pozostaje głównym podmiotem decydującym o powstawaniu regionów i przydzielaniu im kompetencji. Zbyt wczesne jest zatem mówienie o słabnącej roli państw. Wokół procesu regionalizacji narosło bowiem wiele niejasności, które wykazał V. Wright, nazywając je paradoksami regionalizacji w modelu europejskim⁴⁵. Jego zdaniem regionalizacja nie musi oznaczać osłabienia rządu centralnego, bowiem na ustanowiony samorząd przerzuca się część zadań publicznych, wymagających dużych nakładów. Obowiązek zapewnienia odpowiednich środków spada więc na władze regionalne. Regionalizacja nie oznacza także automatycznej racjonalizacji i przejrzystości, zwłaszcza instytucjonalnej i kompetencyjnej, gdyż mogą pojawić się spory kompetencyjne między szczeblem centralnym, regionalnym czy lokalnym. Pomimo regionalizacji terytorialnej i organizacyjnej, wiele innych państwowych jednostek organizacyjnych pozostaje zarządzanych centralnie, jak np. związki zawodowe. Proces regionalizacji nie zawsze sprzyja umocnieniu samorządów terytorialnych. Dzieje się tak w wypadku dysponowania przez władze regionalne niewystarczającymi środkami

⁴⁴ Por. L. K i e r e s, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Poznań 1998, s. 84-92.

⁴⁵ Por. K. S z c z e r s k i, *Z zagadnień regionalizacji w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 10, s. 3.

na zaspokajanie wszystkich potrzeb. Taka sytuacja powoduje finansowe uzależnienie od rządu centralnego bądź innych instytucji finansowych.

Wydaje się, że optymalną zasadą, która pozwala na istnienie komplementarności między poziomem państwowym i regionalnym, jest zasada subsydiarności, która oznacza ochronę władz niższego szczebla przed nadmierną ingerencją władz centralnych. Każdy poziom władzy ma ściśle określony zakres ingerencji. Taka sytuacja ma zasadnicze znaczenie, z jednej strony dla obywatela, który jest zabezpieczony od zbytniego wpływu władzy na jego życie osobiste, z drugiej natomiast strony zabezpiecza kolejne szczeble wspólnot politycznych przed ingerencją organów nadrzędnych oraz nie obciąża najwyższych poziomów władzy działaniami o małym zasięgu odbiorców. Wszelkie działania, które efektywnie mogłyby być realizowane przez instytucje niższego rzędu, należy pozostawić blisko społeczeństwa, na poziomie rządów bezpośrednio odpowiedzialnych przed społeczeństwem. Szczebel państwowy powinien w tym zakresie pełnić rolę pomocniczą i uzupełniającą.

W prawie wspólnotowym, zgodnie z Traktatem z Maastricht, zasada subsydiarności odgrywa ważną rolę w podziale kompetencji między szczeblem Unii Europejskiej a poziomem państwa członkowskiego⁴⁶. Brak jest jednak uregulowań w prawie wspólnotowym stosowania zasady subsydiarności wobec niższych szczebli władzy, w tym w odniesieniu do regionów. Fakt ten nie przekreśla kierowania się nią przez państwa członkowskie w podziale kompetencji między szczebel centralny a regionalny i lokalny. Czynią to jednak w takim zakresie i w takich dziedzinach, jakie same uznają za stosowne. W deklaracji przyjętej do wiadomości przez Międzyrządową Konferencję, która została dołączona do Traktatu Amsterdamskiego, jedynie rządy Niemiec, Austrii i Belgii zobowiązały się przestrzegać zasady pomocniczości w odniesieniu do niższych szczebli władzy, zgodnie z prawami nadanymi im w konstytucji⁴⁷. A zatem uczyniły tak państwa o wykształconej w długotrwałym procesie historyczno-politycznym strukturze federalistycznej, doświadczone w budowaniu partnerskich stosunków między władzami centralnymi i regionalnymi.

Wydaje się, że teoria polityki nie może dostarczyć wyraźnych wskazówek, jakie regiony wprowadzić w strukturze państwa oraz jaki jest najbardziej optymalny układ stosunków między regionem i państwem. Rzeczywistość polityczna pokazuje, że każde państwo musi samodzielnie wypracować własny podział regionalny oraz system relacji między szczeblem rządowym a regionalnym, uwzględniając przy tym uwarunkowania geograficzne, historyczne, społeczne, ekonomiczne i polityczne. Warto również podkreślić, że procesy regionalizacji i decentralizacji pozwoliły na zwiększenie roli podmiotów

⁴⁶ *Traktaty europejskie*, oprac. E. Wojtaszczyk, C. Mik, Kraków 2000, s. 77.

⁴⁷ *Deklaracja Niemiec, Austrii i Belgii dotycząca pomocniczości*, [w:] *Traktaty europejskie...*, s. 320.

regionalnych, szczególnie w państwach unitarnych w odniesieniu do kształtowania swojej przestrzeni społecznej i ekonomicznej oraz współpracy międzyregionalnej, co jednak nie musi oznaczać osłabienia roli szczebla państwowego. Przejęcie odpowiedzialności wspólnot regionalnych za rozwój społeczno-ekonomiczny swojego obszaru jest dla państw korzystne, pozwala bowiem na skoncentrowanie się na strategicznych dla całości kraju celach politycznych, warunkowanych dynamicznymi procesami integracji europejskiej oraz globalizacji.