

*Paweł Wais*<sup>1</sup>

## PAŃSTWO I REGION WOBEC PROCESÓW INTEGRACYJNYCH

**Streszczenie:** Koncepcje państwa i regionu, wykazują daleko idącą zbieżność elementów je konstytuujących. Wskazują także, iż obie te rzeczywistości pozostają ze sobą w ścisłym związku. Różnorodność warunków regionalnych, przekłada się na zróżnicowanie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego, co stanowi wyzwanie dla polityki regionalnej, prowadzonej zarówno na poziomie państwa, jak i regionu. W regionie jest to możliwe dzięki stworzeniu warunków realizacji podmiotowości wspólnot regionalnych, którą zapewnia istnienie samorządu terytorialnego. Proces integracji europejskiej, wprowadzając ponadnarodowy wymiar tej polityki powoduje, konieczność ułożenia partnerskich relacji państwa i regionu.

**Słowa kluczowe:** Państwo, region, polityka regionalna, samorząd

Państwo, stanowi tradycyjnie najwyższą formę zorganizowania społeczności, zapewniającą makrostrukturze społecznej, jaką najczęściej jest naród, ramy polityczne życia i aktywności, w długim okresie trwania. Jednakże, wsłuchując się w prowadzone dzisiaj dyskusje i analizując postęp integracji europejskiej, coraz częściej wskazuje się na jego niewystarczalność. Podkreśla się, iż obecnie nie jest ono w stanie samodzielnie zagwarantować realizacji potrzeb społeczeństwa, chociażby w zakresie bezpieczeństwa, czy rozwoju gospodarczego. Współczesny świat staje się zespołem naczyń połączonych, gdzie występują silne zależności i sprzężenia zwrotne. Spadki notowań na giełdzie w Japonii, znajdują natychmiastowe odbicie na rynkach europejskich, zaś zagrożenie terroryzmem zmusza do podejmowania wspólnych działań obronnych.

Podkreślając rolę procesów globalizacji, przejawiających się we wzroście powiązań i zależności gospodarczych, kulturowych, politycznych, militarnych

---

<sup>1</sup> dr Paweł Wais, Zakład Zarządzania, Instytut Politechniczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Pigońa w Krośnie.

i społecznych, często kwestionuje się potrzebę istnienia państwa, a co najmniej postuluje konieczność zdefiniować na nowo pojęcia suwerenności. Procesy integracyjne w Europie, rozbudowując struktury ponadnarodowe, przesuwają w ich kierunku punkt ciężkości w zakresie podejmowania decyzji, a więc realnej władzy. Daje się jednocześnie zauważyć, wzrost znaczenia mezostruktur terytorialnych, które stają się bezpośrednim partnerem organizacji ponadnarodowych. W sposób szczególny dotyczy to regionów, stanowiących tradycyjne ogniwo pośrednie pomiędzy wymiarem lokalnym, a poziomem makrostrukturalnym. Ich znaczenie, rola i zakres samodzielności w ramach zarówno poszczególnych państw, jak i w jednoczącej się Europie sukcesywnie wzrasta. Jest to widoczne zwłaszcza w zakresie realizacji polityki regionalnej i polityki spójności, których celem jest konwergencja regionów pod względem rozwoju gospodarczego, poziomu życia ludności oraz dostępności przestrzennej<sup>2</sup>, które z kolei prowadzić mają do pełnej integracji w ramach UE.

Należy zauważyć, że procesy integracyjne w Europie przebiegają z różną intensywnością i w różnym tempie. Jak uczy historia integracji, w ramach Wspólnot i Unii Europejskiej, zawsze koncepcje integracyjne rozwijały się i nabierały większego tempa w okresie wzrostu gospodarczego. Wówczas podkreślano potrzebę wzmocnienia poziomu ponadnarodowego, poprzez przekazywanie kolejnych kompetencji, z poziomu krajowego na poziom instytucji wspólnotowych. Natomiast, w okresach kryzysu gospodarczego, wyraźnie wzrastała rola państwa<sup>3</sup>, pojawiały się działania autarkiczne. Tę prawidłowość można było zauważyć również w okresie kryzysu gospodarczego w Europie z 2008r. Pokazuje to, że teorie głoszące zmierzch państwa, w tym państwa narodowego, są jeszcze zdecydowanie przedwczesne.

Z kolei region, którego podmiotowość jest dzisiaj powszechnie uznawana, staje się partnerem zarówno instytucji państwowych, jak również europejskich. Powszechnie przyjmowane współcześnie demokratyczne formy rozwiązań ustrojowych, sprawiają iż w coraz większym stopniu słyszalny jest głos pojedynczych obywateli i mniejszych społeczności istniejących w ramach państwa.

---

<sup>2</sup> Por. P. Artymowska, A. Kukliński, P. Żuber (red), *Rozwój regionalny, polityka regionalna, studia regionalne – nowe interpretacje*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011; J. Szlachta, *Spójność terytorialna w kontekście reformy europejskiej polityki strukturalnej – operacjonalizacja wymiaru terytorialnego*, w: *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 145 – 186.

<sup>3</sup> Por. A. Florczak, *Unia Europejska jako wspólnota polityczna, ekonomiczna i bezpieczeństwa*, w: T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2008, s. 195 – 226; D. Rosati, *Unia 3.0. Nowy etap integracji europejskiej*, w: A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Polska W Europie wielu prędkości*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju t. VI, Kraków 2013, s. 57 – 70.

W warunkach globalizacji i zwiększających się przepływów czynników produkcji, władze regionalne stają się ważnym elementem kształtowania procesów społeczno-gospodarczych. W oczywisty sposób, wymaga to zapewnienia realnej podmiotowości regionu i wyposażenia go w odpowiednie kompetencje oraz instrumentarium, które umożliwi realizację tej podmiotowości.

Należy zauważyć, że pozycja regionu jako partnera dla instytucji państwowych, staje się coraz silniejsza. Obserwować można zwiększający się udział struktur regionalnych w decydowaniu o sprawach regionu, ale również w decydowaniu o sprawach istotnych dla społeczności całego państwa. Wzrasta również rola regionu, jako partnera dla struktur ponadnarodowych, których oddziaływanie, w ramach integrującej się Europy, staje się coraz bardziej znaczące. Wydaje się jednak, iż sam region często nie jest dostatecznie silnym partnerem dla struktur ponadnarodowych, dlatego szczególnie istotne jest jego współdziałanie zarówno z państwem, jak również z innymi regionami w ramach państwa.

Konieczność współistnienia obok siebie państwa i regionu, wymaga właściwego ułożenia ich wzajemnych relacji, które umożliwi osiągnięcie celów, które stawiają sobie te struktury. Jest to istotne zarówno dla określenia miejsca regionu w strukturach państwa, jak również dla funkcjonowania obu tych struktur w ramach jednoczącej się Europy. Warto zatem zwrócić uwagę na to, czym jest państwo i czym jest region, jaka jest istota obu tych pojęć i jakie są ich wzajemne relacje. Wydobycie istoty tych pojęć, pozwoli odpowiedzieć na pytanie o miejsce regionu w państwie, oraz pozwoli zidentyfikować obszary współpracy i potencjalnych konfliktów.

Termin „państwo” występuje w wielu znaczeniach. Można mówić o państwie jako o odpowiednio zorganizowanej grupie społecznej, podmiocie prawa biorącego udział w stosunkach z innymi podmiotami, pewnej jednostce geopolitycznej, o wyodrębnionej organizacyjnie grupie organów państwa, czy wreszcie jako o pewnym rodzaju władzy państwowej, czyli o typie<sup>4</sup>.

Państwo jest szczególnym rodzajem organizacji społecznej. Organizacja ta jest przez socjologię określana mianem organizacji „społeczeństwa globalnego”, a jednocześnie jest określane jako „społeczność naturalna”. Jedną z koncepcji społeczeństwa podaje J. Turner i brzmi ona następująco: „Kiedy dana populacja posiadająca odrębny system symboli kulturowych zorganizowana jest na jakimś określonym terytorium za pomocą instytucji politycznych, wówczas nazywamy ją społeczeństwem”<sup>5</sup>. Patrząc na organizację państwową rozumianą jako odpo-

---

<sup>4</sup> Por. G. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 200 s. 28 – 33; H. Skorowski, *Naród i państwo w nauczaniu społecznym Kościoła*, Societas, Warszawa 1999/2000, s. 99 – 117.

<sup>5</sup> J. H. Turner, *Socjologia. Koncepcje i ich zastosowanie*, Wydawnictwo Zyski i S-ka, Poznań 1998, s. 64.

wiednio zorganizowaną grupę społeczną musimy zaznaczyć, że jest to społeczność polityczna. Jest ona równocześnie społecznością naturalną, gdyż człowiek staje się jej członkiem poprzez sam fakt urodzenia, niezależnie od swojej woli. Naturalność państwa wynika z „natury” człowieka, który żyjąc poza wspólnotą rodzinną i innymi wspólnotami, w tym poza wspólnotą polityczną, nie mógłby w pełni urzeczywistnić w sobie człowieczeństwa<sup>6</sup>. Mniejsze struktury społeczne, takie jak rodzina, ród, wspólnota sąsiedzka, czy lokalna, nie są w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb jednostek ludzkich. Dopiero społeczność państwowa, jako społeczność zabezpieczająca dobro ogółu – dobro wspólne jest naturalną koniecznością, która umożliwi realizację wszystkich ludzkich potrzeb. Naturalność społeczności państwowej wynika również ze względu na sposób swojego powstania i naturalną drogę swojego rozwoju.

Istnienie społeczności państwowej, jako społeczności wyższego rzędu, makrostruktury społecznej, zakłada równocześnie występowanie w jej obrębie mniejszych struktur społecznych. Z socjologicznego punktu widzenia, istnieje kilka ważnych czynników wyróżniających państwo spośród innych organizacji społecznych, nie będących państwem, a działających w ramach państwa lub też posiadających charakter szerszy niż organizacja państwowa.

Po pierwsze, państwo jest zawsze systemem celowym, tzn. że osoby wchodzące w jego skład potrafią stawiać mu cele i tak organizować elementy tegoż systemu, aby realizował cele całości. Więzy występujące w organizacji państwowej są różne. Są one oparte na elementach racjonalnych, formalnych, ale również i na elementach naturalnych i emocjonalnych. Jednakże organizacja państwowa posiada element organizacyjny na tyle wykształcony, że można określać ją jako organizację społeczną<sup>7</sup>. Współczesne państwo kształtuje się jako forma organizacji wielorako zróżnicowanego społeczeństwa, dążąca do celu, którym jest dobro wspólne.

Dobro wspólne stanowi cel istnienia społeczności państwowej. Jest ono różnie definiowane<sup>8</sup> na gruncie różnych nauk, ale najczęściej utożsamiane jest z dobrobytem społeczności. Jest ono stanem doskonałości społeczeństwa jako całości, polegającym na aktywnym porządku społecznym, gdzie występuje określony podział zadań, funkcji, wzajemnych praw i obowiązków<sup>9</sup>.

Organizację państwową cechuje posiadanie własnych norm postępowania. Należy podkreślić, że normy stanowione przez państwo mają postać szczegól-

---

<sup>6</sup> Por. J. Turowski, *Socjologia. Wielkie struktury społeczne*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1994, s. 107.

<sup>7</sup> Por. J. Turowski, op. cit., s. 111.

<sup>8</sup> Por. Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Ośrodek dokumentacji i studiów społecznych, Warszawa 1985, s. 495 – 496.

<sup>9</sup> Por. H. Skorowski, *Naród i państwo ...*, s. 107.

ną. Te reguły postępowania noszą nazwę prawa, które wyróżnia się spośród pozostałych systemów normatywnych trzema cechami: sposobem tworzenia, publicznym charakterem – podawaniem do powszechnej wiadomości, oraz przymusem legalnym stosowanym przez aparat państwowy w celu jego egzekwowania<sup>10</sup>. Państwo jako organizacja społeczeństwa globalnego wykształciło szereg instytucji gwarantujących realizację norm prawnych, zaś instytucje te są wyposażone w instrumenty legalnego przymusu. Należy również zauważyć, że system prawa jest jednym z systemów kulturowych społeczności, a samo prawo jest zjawiskiem kulturowym<sup>11</sup>.

Spośród wszystkich grup społecznych, państwo posiada najbardziej złożoną strukturę. Swoją organizacją obejmuje ono zarówno pojedynczych ludzi, jak również różnorodne grupy społeczne i struktury organizacyjne. W literaturze podkreśla się, że państwo, jest przede wszystkim państwem narodowym, co oznacza, że znaczna część jego społeczeństwa uważa się za członków jednej wspólnoty narodowej<sup>12</sup>. Obecnie, na skutek procesów integracyjnych, które umożliwiają przemieszczanie się ludzi poza granice państw, należy zauważyć, że społeczności państwowe są coraz mniej jednorodne, wzrasta w nich liczba osób innych narodowości. Dlatego państwo jest równocześnie uniwersalną organizacją społeczną. Swoim zasięgiem obejmuje ludzi o różnej przynależności grupowej, rasowej, narodowościowej, etnicznej czy religijnej. Organizuje społeczność bardzo zróżnicowaną i niejednokrotnie wewnętrznie skonfliktowaną. Jednakże pomimo takiego zróżnicowania, organizacja państwowa oparta jest na więzi, która tę zbiorowość utrzymuje w jedności. Socjologowie utrzymują, że tym czynnikiem, poza metodami posługującymi się narzędziami przymusu, jest poczucie „wspólnoty losu”, które jest zawsze obecne, choć w różnym natężeniu, w społeczności państwowej<sup>13</sup>.

Zawsze efektem ukonstytuowania się każdej grupy społecznej jest pojawienie się charakterystycznej dla niej świadomości grupowej. Również społeczność państwowa jako struktura społeczna posiada swoistą świadomość. Jedną z jej definicji podaje D. Markowski: „określiłbym świadomość państwową jako zin-

---

<sup>10</sup> Por. P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002, s. 270 – 271.

<sup>11</sup> Por. A. Korybski, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin 1993, s. 24 – 27.

<sup>12</sup> Por. A. Giddens, *Socjologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, 2005, s. 444.

<sup>13</sup> Por. Z. Krawczyk, *Wspólnota narodowa*, (w: Z. Krawczyk, K. Sowa (red.), *Socjologia w Polsce*, Wydawnictwo WSP, Rzeszów 1998, s. 61 – 70.

ternalizowany przez opiniotwórcze ośrodki narodu zorganizowanego w państwo zespół wartości i symboli, odnoszących się do sformalizowanych zasad jego funkcjonowania<sup>14</sup>.

Na państwo możemy także spojrzeć jako na podmiot prawa. Państwo może występować jako podmiot prawa międzynarodowego, jak również może być podmiotem prawa wewnętrznego. W stosunkach międzynarodowych, państwo jest zarówno chronologicznie jak i logicznie czymś pierwotnym wobec prawa międzynarodowego, ponieważ to właśnie państwa są twórcami prawa międzynarodowego. Z drugiej jednak strony, normy prawa międzynarodowego określają pojęcie państwa jako podmiotu stosunków międzynarodowych. Według norm prawa międzynarodowego publicznego, państwem jest suwerenna jednostka geopolityczna. Decydującą rolę w tej definicji odgrywa cecha suwerenności. Powyższa definicja wskazuje także na terytorialną podstawę państwa oraz jego charakter polityczny<sup>15</sup>.

Termin państwo występuje także w swoim węższym znaczeniu. Mówiąc o państwie często ma się na myśli ogół organów państwowych, które w swoim działaniu uosabiają i wyrażają działalność państwa jako całości. Należy w tym miejscu wyjaśnić, że w doktrynie nauk prawnych, ogół organów państwowych, bez względu na ich strukturę, funkcje, sposób tworzenia, usytuowanie w państwie, nosi nazwę aparatu państwowego. Tak więc przytoczona powyżej definicja państwa jest w rzeczywistości postawieniem znaku równości pomiędzy państwem a aparatem państwowym<sup>16</sup>, co jest twierdzeniem błędnym. Jedną z definicji państwa, która wyraźnie rozróżnia państwo od aparatu państwowego jest definicja podana przez F. Konecznego. Píše on: „przez państwo rozumiem zjednoczenie rządzących i rządzonych za pomocą organizacji czynnej, tj. administracji”<sup>17</sup>. Definicja ta wskazuje na instrumentalną rolę aparatu państwowego w organizowaniu i utrzymaniu państwa.

Przez państwo możemy rozumieć także jednostkę geopolityczną. Chodzi tutaj o ujęcie państwa w znaczeniu geograficzno-politycznym. W tym znaczeniu, termin państwo odnosimy do konkretnie określonego kraju. Bliską temu ujęciu definicję państwa stworzył G. Jellinek<sup>18</sup>. Jest to trójelementowa definicja, która zakłada, że o państwie decyduje występowanie jednocześnie trzech czynników:

---

<sup>14</sup> D. Markowski, *Wielkie struktury społeczne*, Wydawnictwo WSP-G, Tyczyn 2001, s. 100.

<sup>15</sup> Por. T. Łoś-Nowak, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych*, w: T. Łoś-Nowak (red.), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, op. cit. s. 57 – 62.

<sup>16</sup> Por. G. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, op. cit. s. 31.

<sup>17</sup> F. Koneczny, *Państwo i prawo w cywilizacji łacińskiej*, Wydawnictwo ANTYK, Komorów 1997, s. 56.

<sup>18</sup> Por. Z. Kostrubiec, *Georg Jellinek – klasyk niemieckiej nauki o państwie (w 90 rocznicę śmierci)*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2006 nr 7, s. 39 – 68.

określonego, wyodrębnionego z innych terytorium; grupy ludzi, która to terytorium zamieszkuje; oraz jednej władza zwierzchniej.

Bardzo dużo miejsca zagadnieniom istoty, celu i funkcji państwa poświęca katolicka nauka społeczna. Z pozycji filozofii chrześcijańskiej państwo jest: „najwyższą formą danego ludu, zakorzenioną w prawie naturalnym i przeznaczoną do budowy dobrobytu ziemskiego oraz opartą na prawie i władzy”<sup>19</sup>. Definicji ta kładzie nacisk na to, iż państwo jest najwyższą formą bytu, wynikającą z natury człowieka i jest konieczne dla rozwoju osoby ludzkiej w oparciu o prawo stanowione przez władzę.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej koncepcje, należy uznać, że państwo jest bytem złożonym i nie można jego istoty postrzegać z jednej tylko płaszczyzny. Większość z przytoczonych ujęć państwa, akcentuje w jego konstrukcji trzy główne płaszczyzny: płaszczyznę społeczną, płaszczyznę prawa, czy też szerzej – kultury, oraz płaszczyznę geograficzno-fizyczną. Stąd też, aby w pełni oddać istotę państwa, trzeba spojrzeć na nie poprzez pryzmat trzech wskazanych tutaj płaszczyzn. Dopiero wszystkie one razem wyznaczają właściwe ujęcie państwa jako odrębnej społeczności obejmującej określoną liczbę osób i mniejszych społeczności, zamieszkujących określone terytorium, które zdążają do wspólnego celu kierowane przez wspólną władzę<sup>20</sup>.

Państwo jest organizacją pluralistyczną tzn. że jest społecznością naczelną, stojącą na czele wielu społeczności niższego rzędu<sup>21</sup>. Państwo jest zbiorem różnych społeczności, które pozostają względem siebie w różnorodnych relacjach, a które łączy stosunek podległości wobec organizacji państwowej. Takimi mniejszymi jednostkami, których suma tworzy i konstytuuje państwo są między innymi regiony.

Pojęcie „region” jest pojęciem różnie definiowanym. W niemal każdej dziedzinie wiedzy o przyrodzie i społeczeństwie, a także w mowie potocznej „region” ma swoje definicje, i jest swoiście rozumiany. Należy wskazać, że obok tradycyjnych kryteriów wyodrębniania tych bytów, które akcentowały bądź czynnik geograficzno-fizyczny, bądź społeczny bądź też kulturalny, współcześnie dominuje kompleksowe ujmowanie tej rzeczywistości jako konglomeratu wszystkich tych elementów<sup>22</sup>.

Teoretyczne koncepcje regionu pozostają w ścisłej relacji do przyjętych kryteriów stanowiących podstawę ich wyodrębnienia. Stąd najwcześniejszymi próbami regionalizacji były te, które za podstawę ich wydzielenia przyjmowa-

---

<sup>19</sup> Kard. J. Höffner, *Chrześcijańska nauka społeczna*, Wydawnictwo WAM, Kraków 1992, s. 213.

<sup>20</sup> Por. H. Skorowski: *Naród i państwo ...*, *op. cit.*, s. 102 – 103.

<sup>21</sup> Por. Cz. Strzeszewski: *op. cit.*, s. 527.

<sup>22</sup> Por. H. Skorowski, *Europa regionu. Regionalizm jako kategoria aksjologiczna*, Wydawnictwo Fundacji ATK, Warszawa 1998/99, s. 22.

ły warunki naturalne środowiska. W przypadku tym, o wyodrębnieniu regionu decydowały np. rzeźba terenu, warunki klimatyczne, szata roślinna i świat zwierzęcy. W ten sposób doszło do wyodrębnienia regionów naturalnych tzn. fizyczno–geograficznych<sup>23</sup>. Jednak pomimo długiej tradycji, na gruncie nauk geograficznych, również tam, nie ma jednoznacznej definicji tego pojęcia. Najogólniej przedstawia się region jako odróżniającą się część przestrzeni. Wskazuje się, iż wyznacznik odrębności regionu uwzględniać powinien maksymalny stopień podobieństwa wewnątrz wybranych grup zjawisk oraz maksymalny stopień zróżnicowania pomiędzy grupami<sup>24</sup>. W przypadku pojęcia regionu, uwaga skierowana jest przede wszystkim na wewnętrzną strukturę<sup>25</sup> jego obszaru.

Kolejne koncepcje wyodrębnienia regionów, przyjmowały jako wyznacznik, kryterium związane z działalnością człowieka. Brano tutaj pod uwagę różne aspekty tej działalności, jak gospodarczą, ekonomiczną czy też polityczną. Założeniem tych koncepcji było, że region jest wynikiem kształtowania przestrzeni<sup>26</sup>. Zwrócenie uwagi na aktywność człowieka, prowadziło w kierunku dostrzeżenia kategorii społecznej, przy wyznaczaniu regionu. Dostrzeżono zatem, iż kategoria regionu, dotyczy również różnorodności występujących na płaszczyźnie etnograficznej czy etnicznej.

Z kategorią społeczną, nierozzerwalnie złączona jest kategoria kultury, jako wyrazu aktywności tej społeczności. Stąd też, w określeniach regionu, pojawia się akcentowanie różnorodności w płaszczyźnie kulturowej, czego przykładem może być, określenie „regionu” w znaczeniu regionu kulturowego. W tym ujęciu, regionem będzie terytorium i obszar wyodrębniony spośród innych ze względu na specyfikę kultury. To kryterium wyodrębnienia nie jest specyfiką kategorii geograficznej ani specyfiką kategorii społecznej. Tym kryterium jest specyfika samej kultury<sup>27</sup>, która pozwala wyodrębnić poszczególne obszary jako rzeczywiste regiony kulturowe. Często zamiast „regionu kulturowego” pojawia się określenie „obszar kulturowy”, poprzez które rozumie się „taką kombinację elementów kulturowych, które nie istnieją na zewnątrz tego obszaru”<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Por. A. Dylikowa, *Geografia Polski. Krainy geograficzne*, PWN, Warszawa 1973, s. 57 – 69.

<sup>24</sup> M. Thomas, *Kilka uwag o sposobie rozwoju i współczesnego zastosowania metody regionalnej w Stanach Zjednoczonych*, „Przegląd Geograficzny” 1961, nr 2, s. 254 – 255.

<sup>25</sup> W. Drobek, *Pojęcie regionalizmu a teoretyczne koncepcje regionu*, w: *Region jako przyszła struktura europejska*, W. Lesiuk (red.), Instytut Śląski w Opolu, Opole 1992, s. 12.

<sup>26</sup> Por. A. Cholley, *Geografia regionalna*, w: *Teoretyczne zagadnienia geografii*, „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej” 1957, z. 1, s. 91 – 115.

<sup>27</sup> Por. M. Frankowski, *Etnografia polska po II wojnie światowej*, w: *Historia etnografii polskiej*, M. Terlecka (red), Wrocław – Kraków – Gdańsk 1973, s. 235.

<sup>28</sup> Z. Staszczak, *Obszar kulturowy*, w: *Słownik Etnologiczny. Terminy ogólne*, PWN, Warszawa – Poznań 1987.



Jak zatem widać, na podstawie tak przyjętych kryteriów, można wyodrębnić różne kategorie regionów. Jako przykłady, można wskazać regiony ekonomiczne, kulturowe, historyczne czy administracyjne. W tym miejscu, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że pomiędzy regionami wyznaczonymi w sposób naturalny, a regionami powstałymi na skutek działalności człowieka występują ściśle zależności. Region naturalny, a więc środowisko przyrodnicze, wpływa w istotny sposób na gospodarkę człowieka, wyznaczając jej ramy i stanowiąc jej podstawę. Stąd zależności te decydują o powstaniu nowej kategorii tzw. „regionu kompleksowego”, który często nosi nazwę geograficzno-ekonomicznego lub produkcyjno-usługowego<sup>29</sup>.

Na uwagę zasługuje także koncepcja pojmowania regionu, którą przedstawił K. Dziewoński<sup>30</sup>. Wyróżnił on region jako:

- narzędzie badania;
- przedmiot poznania;
- narzędzie działania.

Jako ostatnia z wymienionych kategorii, narzędzie działania, region uwidacznia się w podziałach organizacyjnych, stosowanych w prowadzeniu działalności społeczno-gospodarczej i w sprawowaniu władzy. W tym rozumieniu, region nabiera znamion pojęcia publicznoprawnego. Jest on uważany za najwyższą jednostkę organizacji terytorium państwa posiadającego dużą powierzchnię i znaczną liczbę ludności. Osobną kwestią, jest tutaj forma ustrojowa państwa, a więc czy państwo ma charakter unitarny czy jest federacją, co wiąże się z określeniem zakresu samorządności. Jest więc region, obszarem względnie jednolitym, z punktu widzenia gospodarczego, społecznego, kulturowego, w ramach którego prowadzona jest, stosownie do potrzeb i uwzględniająca jego specyfikę, samodzielna polityka gospodarcza, społeczna, kulturowa, którą prowadzą powołane do tego instytucje terytorialne. Taki region staje się regionem administracyjnym<sup>31</sup>.

Z punktu widzenia prawnoadministracyjnego, region administracyjny jest jednostką podziału terytorialnego kraju, wydzieloną na podstawie odpowiednich aktów prawnych, z zamiarem jej trwałości i wyposażoną w określony zespół zadań i kompetencji<sup>32</sup>. Jest to także społeczno-gospodarczy typ regionu. Charak-

<sup>29</sup> A. Fajferek, *Region ekonomiczny oraz badanie jego rozwoju*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1970, nr 40, s. 6.

<sup>30</sup> K. Dziewoński, *Teoria regionu ekonomicznego*, „Przegląd Geograficzny” 1967, nr 1, s. 33 – 50.

<sup>31</sup> Por. M. Elżanowski, M. Maciołek, P. Przybysz, *Region jako instytucja prawnoustrojowa*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8, s. 60 oraz J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 225 – 226.

<sup>32</sup> B. Zawadzka, *Województwo i region. Wnioski z doświadczeń francuskich*, INP PAN, Agencja Scholar, Warszawa 1993, s. 7.

teryzują go następujące cechy: delimitacja, instytucjonalizacja oraz funkcjonowania w układzie zależności hierarchicznych, według tzw. nadrzędności i podrzędności administracyjnej. W tym ujęciu, region administracyjny można definiować jako wydzieloną terytorialnie i organizacyjnie jednostkę przestrzeni. Posiada ona organy i instytucje administracyjne i pełni określone funkcje w hierarchicznym układzie administracyjnym państwa.

Na region administracyjny można spojrzeć także z punktu widzenia ekonomii. Z tej perspektywy, region administracyjny powinien uwzględniać istniejącą strukturę zagospodarowania przestrzennego kraju. Musi więc to być obszar powiązany więzami ekonomicznymi i stanowiący względnie domknięty układ gospodarczo-przestrzenny<sup>33</sup>.

Uważa się ponadto, że u podstaw regionu leży także podejście socjologiczne. Zgodnie z tym podejściem, określa się region jako przestrzenny krąg zainteresowania mieszkańców w realizacji zadań administracji publicznej<sup>34</sup>. Tak więc, w tworzeniu hierarchicznej regionalnej struktury organizacyjno-administracyjnej ważne znaczenie nadaje się czynnikowi świadomości i tożsamości regionalnej.

Przytoczone powyżej przykłady określeń pojęcia „region” wskazują, że jest to pojęcie niejednoznaczne. Koncepcje te, podkreślają z jednej strony fakt różnorodności, odrębności i swoistych, specyficznych cech danego obszaru, zaś z drugiej strony, wskazują określone płaszczyzny, w których ta różnorodność i odrębność się przejawia. Jest to płaszczyzna geograficzna, etnograficzna, gospodarcza czy kulturowa.

Przedstawione powyżej wypowiedzi, pozwalają zauważyć, że o wyodrębnieniu regionu decydują przede wszystkim trzy główne kategorie<sup>35</sup>. Są to: kategoria społeczna, specyfika kultury oraz posiadające swoiste cechy środowisko geograficzne. Należy równocześnie podkreślić, że wszystkie, wymienione tutaj kryteria wyodrębniania regionu pozostają ze sobą w ścisłej relacji i zależności<sup>36</sup>.

Spółeczność regionalna jest wyższym stopniem zorganizowania społeczności lokalnej, a jednocześnie pozostaje elementem składowym społeczności państwowej. B. Jałowiecki wskazuje, że społeczności lokalne, były przez wieki zasadniczym elementem różnicującym szersze zbiorowości społeczne i były dla członków tych zbiorowości podstawowym układem odniesienia<sup>37</sup>. Lokalny układ zako-

<sup>33</sup> B. Gruchman, *Funkcje oraz instytucjonalizacja układu regionalnego*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Kraków 1996, s. 47.

<sup>34</sup> W. Brzeziński, *Kształtowanie terytorialnego podziału państwa. Zagadnienia. Metody*, „Państwo i Prawo” 1963, nr 3, s. 71.

<sup>35</sup> Por. J. Burszta, *Kultura ludowa – kultura narodowa. Szkice i rozprawy*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1973, s. 29.

<sup>36</sup> Por. H. Skorowski, *Europa regionu*, *op. cit.*, s. 28 – 31.

<sup>37</sup> B. Jałowiecki, *Lokalność jako czynnik rozwoju społecznego*, „Wieś i Rolnictwo” 1987 nr 4 (57), s. 15.

rzenia człowieka zarówno w określonej przestrzeni, jak i w szerszej zbiorowości społecznej, która nadbudowywała się na określonych społecznościach lokalnych<sup>38</sup>.

Kultura regionalna, podobnie jak kultura w ogóle jest rzeczywistością niezwykle złożoną. Wszystkie jej elementy składają się na pewną całość, którą stanowi dziedzictwo kulturowe w regionie. Jak uważa H. Skorowski, społeczność lokalna, która nie jest już wspólnotą jednorodną, ale posiada charakter społeczności wieloetnicznej, choć posiada znamiona społeczności spójnej w wyniku procesów integracyjnych, tworzy podobnie jak grupa etniczna i etnograficzna, kulturę regionalną o specyficznym charakterze<sup>39</sup>. Ta tworząca się współcześnie kultura poszczególnych regionów nosi silne piętno kulturowe poszczególnych grup etnicznych, czy etnograficznych, których członkowie tworzą społeczność regionalną i partycypują w tworzeniu tej nowej specyficznej kultury regionalnej.

Trzecim obiektywnym elementem tożsamości regionalnej jest terytorium. Treść tego pojęcia zarówno, jeśli chodzi o terytorium regionalne jak i terytorium państwa, zawsze pozostaje w ścisłej relacji do pojęcia wspólnoty, dla której stanowi ono przestrzeń życia i aktywności. Terytorium regionalne pozostaje w ścisłej relacji do wspólnoty regionalnej, zaś terytorium państwowe w relacji do wspólnoty państwowej. Ujmując rzecz bardzo ogólnie, terytorium regionalne jest tym obszarem, który jest nieodzowną dla wspólnoty regionalnej przestrzenią jej życia i działania. Stąd też, wspólnota regionalna jest podstawowym wyznacznikiem terytorium regionalnego.

Aby można było mówić o wykształceniu się jakichś struktur regionalnych, muszą obok czynników obiektywnych, wyznaczających region, zaistnieć również czynnik subiektywny. Tym czynnikiem subiektywnym jest poczucie tożsamości, który oznacza, że mieszkańcy odczuwają jakąś postać więzi emocjonalnej z regionem<sup>40</sup>. W kwestii tej następująco wypowiedział się S. Ossowski: „Regionalna zbiorowość to zbiorowość terytorialna, która ma w większym lub mniejszym stopniu poczucie odrębności, ale nie uważa się za naród, inaczej mówiąc, członkowie jej nie próbują przypisać swej zbiorowości atrybutów narodu. Zazwyczaj taka zbiorowość stanowi składnik jakiejś zbiorowości narodowej”<sup>41</sup>. Zbiorowość regionalna jest zatem częścią zbiorowości większej, którą identyfikujemy z makrostrukturą społeczną, jaką jest wspólnota narodu, czy społeczność państwa.

---

<sup>38</sup> Por. K. Z. Sowa, *Zmierzch i odrodzenie się lokalizmu w XX stuleciu. Uwagi o politycznych uwarunkowaniach procesów społeczno-gospodarczych*, w: *Socjologia, społeczeństwo, polityka*, Rzeszów 2000, s. 122 – 123.

<sup>39</sup> Por. H. Skorowski, *Antropologiczno – etyczne aspekty regionalizmu*, Warszawa 1990, s. 57.

<sup>40</sup> Por. D. Markowski, *Wielkie struktury...*, dz. cyt., s. 154.

<sup>41</sup> S. Ossowski, *Zagadnienia więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim*, w: *Dziela, t. III*, Warszawa 1967, s. 252.

Z przytoczonych powyżej koncepcji państwa i regionu, wynika wniosek o istotnym podobieństwie elementów konstytuujących obie te rzeczywistości. Społeczność regionalna, jakkolwiek obecnie zróżnicowana, stanowi zawsze element większej całości, jaką jest społeczność państwa. Kultura regionalna, która stanowi przejaw aktywności społeczności regionalnej, jest zawsze częścią kultury większej zbiorowości, jaką jest zbiorowość narodowa, czy państwowa. Z kolei, terytorium regionalne, wyodrębnione bądź na podstawie kryteriów geograficznych, bądź społecznych czy kulturowych, zawsze jest elementem większej całości, jaką jest terytorium, nad którym rozciąga się suwerenność władzy państwowej.

Pomimo złożoności i dużej różnorodności poszczególnych elementów składających się na rzeczywistość regionu i państwa, należy stwierdzić, że brak jest zasadniczej sprzeczności pomiędzy tymi bytami. Pomiędzy rzeczywistością regionalną a rzeczywistością państwową istnieje ścisły związek, zaś cały układ tego co regionalne, narodowe i państwowe można określić jako naturalny układ współzależności i współegzystencji. W tradycyjnych koncepcjach wskazuje się, iż różnica pomiędzy państwem a regionem polega na tym, że region nie jest jednostką „samowystarczalną”, tzn. że nie zabezpiecza wszystkich potrzeb niezbędnych do życia i rozwoju mieszkańców. Państwa, z kolei jako najwyższa forma organizacji społeczności, posiadająca cechę organizacji politycznej pozwalają na zabezpieczenie realizacji pełnej podmiotowości jednostek i wspólnot wchodzących w jego skład. Jednak, jak była o tym mowa wcześniej, samowystarczalność państwa ma współcześnie charakter względny.

Relacje państwa z regionem, są najbardziej widoczne na gruncie polityki regionalnej, której znaczenie rośnie proporcjonalnie do rozwoju instytucji demokratycznych, oraz pogłębiania się globalizacji i procesów integracyjnych. Obserwowany współcześnie w Europie dynamiczny rozwój gospodarczy państw, pociąga za sobą zmiany w zakresie terytorialnego podziału pracy, skutkiem czego są ruchy migracyjne, powodujące zmiany systemów osadniczych, a w ślad za tym zmiany dotyczące infrastruktury<sup>42</sup>. Ruchliwości społeczeństw sprzyja również rozwój technik komunikowania masowego i możliwości podróżowania. Powoduje to upowszechnienie wiedzy o różnicach w poziomie zagospodarowania i zamożności poszczególnych obszarów. Istotnym czynnikiem jest również stan środowiska, który na obszarach intensywnie wykorzystywanych gospodarczo, wymaga podejmowania wielu działań naprawczych, skutkujących ograniczeniami dla prowadzenia działalności gospodarczej i życia ludzi. Kluczowe wreszcie znaczenie, dla rozwoju polityki regionalnej, mają procesy integracyjne

---

<sup>42</sup> Por. T. Komornicki, *Powiązania międzynarodowe polskich regionów*, w: *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, A. Tucholska (red), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 171 – 182.

w Europie, które, jako jedną ze swoich głównych barier, wskazują istniejące dysproporcje rozwojowe pomiędzy regionami państw członkowskich<sup>43</sup>.

Szczególnie istotna dla określenia relacji państwa z regionem, jest problematyka zróżnicowania poziomu społeczno-gospodarczego regionów. Ze swojej istoty, występujące pomiędzy regionami różnice warunków naturalnych, społecznych i kulturowych, przekładają się na zróżnicowane tempo ich rozwoju gospodarczego. Efektem tego jest powstawanie nierówności pomiędzy regionami w ramach jednego państwa, przejawiające się w nierównościach dotyczących aspektów gospodarczych (liczba, wielkość, nowoczesność podmiotów gospodarczych, stan infrastruktury technicznej i publicznej), które przekładają się na nierówności warunków życia społeczności w różnych regionach (struktura ludności, jakość kapitału społecznego, bezrobocie, dostępność usług publicznych). W oczywisty sposób takich różnic nie da się w pełni wyeliminować, jednakże rolą państwa jest dążenie, aby nie były one zbyt wyraźne. Od państwa oczekuje się podjęcia działań na rzecz wyrównywania szans rozwojowych regionów, w szczególności poprzez pomoc regionom słabszym, które bez takiej pomocy nie będą potrafiły nadrobić dystansu cywilizacyjnego. Polityka regionalna jest zatem przykładem polityki solidarnościowej, gdzie rząd centralny wspiera regiony słabsze realokując zasoby na rzecz stymulowania w nich procesów rozwojowych.

Przedstawiany powyżej wymiar interregionalny tej polityki, jest historycznie najwcześniejszą jej formą. Polityka władz centralnych wobec regionów, uwzględniająca zróżnicowane zasoby regionów, pojawiła się wraz z powstaniem państwa, jednakże dopiero z rozwojem ustrojów demokratycznych, szczególnie od lat 20. XX wieku, przybrała ona dzisiejszy kształt. Należy zauważyć, że nie zawsze, polityka interregionalna służyła wyrównywaniu dysproporcji rozwojowych. Była ona podyktowana celami aktualnymi z punktu widzenia państwa, w tym zwłaszcza celami militarnymi. Na jej kształt, miały wpływ także naciski poszczególnych środowisk regionalnych, które starały się wykorzystać wpływy do lobbowania na rzecz lokalizacji inwestycji rządowych w ich regionie. W oczywisty sposób prowadziło to do konfliktów i rywalizacji pomiędzy regionami. Stąd też, polityka interregionalna, często może stanowić dodatkową przesłankę powstawania zróżnicowań regionalnych. Przykładem może być tutaj Polska, gdzie w okresie gospodarki centralnie planowanej, o lokalizacji inwestycji gospodarczych, czy rozwoju infrastruktury decydowały władze centralne, a czego efektem jest wyraźnie widoczne zróżnicowanie pomiędzy lepiej rozwiniętymi regionami centralnymi i zachodnimi a tzw. Polską Wschodnią. Należy

---

<sup>43</sup> Wskazywał na to Raport Komisji Międzyrządowej pod przewodnictwem P. H. Spaaka z kwietnia 1956r., co znalazło następnie swoje odzwierciedlenie w preambule Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957 r.

zaznaczyć, że sytuacja powyższa nie należy do przeszłości, gdyż także obecnie, widać wyraźnie konkurowanie poszczególnych regionów o zasoby znajdujące się w dyspozycji władz państwowych.

Polityka regionalna posiada jeszcze drugi wymiar – intraregionalny, który jest realizowany w regionie i na jego rzecz przez władze regionalne. Jest to wymiar, który może pojawić się dopiero wówczas, gdy wykształci się odpowiednia forma regionalnej świadomości, której wyrazem jest dążenie do możliwości decydowania o sobie, a więc określona forma samorządu. Jest to związane z ukształtowaniem się jednostki samorządu terytorialnego, jako podmiotu wyposażonego w realne instrumenty oddziaływania. Stąd też dla istnienia polityki w wymiarze intraregionalnym, muszą istnieć regionalne struktury samorządowe, które będą zdolne do wyznaczania celów i ich realizacji w wymiarze regionalnym. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na istotę samorządu terytorialnego, jak również na jego relacje z władzą centralną państwa.

Samorząd terytorialny posiada trzy zasadnicze cechy. Po pierwsze, łączy on wszystkich mieszkańców danego terytorium co nadaje mu charakter powszechności. Po drugie, celem samorządu terytorialnego jest dobro ogólne ludności zamieszkującej dane terytorium, co nadaje mu charakter wszechstronności. Po trzecie wreszcie, posiada on władzę, która może domagać się posłuszeństwa<sup>44</sup>.

Należy wskazać, że podstawowym elementem samorządu terytorialnego jest jednostka tego samorządu, chociaż istnieją różnice w sposobie jej konstruowania. Można określać ją jako szczególny związek (korporację) osób zamieszkujących określone terytorium i jest to ujęcie podmiotowe. Można na jednostkę samorządu terytorialnego patrzeć w ujęciu przedmiotowym, jako na prawnie wyodrębnioną jednostkę podziału terytorialnego, wraz z zamieszkałą na niej ludnością<sup>45</sup>. Pojęcie samorządu terytorialnego, zawiera w sobie element dynamiczny. Jak twierdzi H. Skorowski, samorząd terytorialny można zdefiniować jako „samodzielność społeczności lokalnej”<sup>46</sup>. Poprzez samodzielność tę, rozumie on manifestowanie przez społeczność lokalną swojej dynamiki bytowej. Samorząd jest polem na którym realizuje się wiele działań, które wynikają z potrzeb społeczności lokalnej, stanowiąc motywację do wspólnego realizowania zamierzeń. Potwierdza to A. Kroński, który uważa, że „samorząd oznacza samodzielne wykonywanie zarządu przez bezpośrednio zainteresowanych”<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Por. Cz. Strzeszewski, op. cit, s. 528.

<sup>45</sup> Por. H. Skorowski, *Naród i państwo...*, op. cit., s. 158.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 166.

<sup>47</sup> A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Nakład Związku Powiatów RP, Warszawa 1932, s. 8.

Tak rozumiany samorząd terytorialny, który reprezentuje interesy społeczności lokalnych jest jednocześnie integralną częścią państwa. W teorii administracji samorząd uznaje się za formę decentralizacji administracji publicznej, a administrację samorządową zalicza się do wykonawczego pionu władzy. E. Ochendowski widzi w samorządzie terytorialnym „wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”<sup>48</sup>. Autor ten pisze dalej: „Samorząd istnieje i działa w ramach państwa wyłącznie na podstawie ustaw. Organy samorządu nie są jednak organami państwa, ale odrębnymi od państwa związkami, a ich działalność obciąża te związki”<sup>49</sup>. Tak więc samorząd jest odmienią formą organizacyjną administracji publicznej, która posiada w stosunku do rządu centralnego i administracji państwowej zakresły przez ustawy stopień autonomii. Oznacza to równocześnie, że samorząd terytorialny posiada osobowość prawną. Podkreślić tutaj wypada, że osobowość prawną przysługuje jednostce samorządu terytorialnego, a nie reprezentacji zamieszkującej je ludności.

Z punktu widzenia polityki regionalnej, szczególne znaczenie ma funkcjonowanie samorządu regionalnego. Dlatego właśnie, w latach 90. XX wieku, zgłaszając aspiracje do członkostwa we wspólnotach europejskich, w Polsce utworzono samorządowe województwa – regiony. Było to wynikiem uświadomienia sobie przez czynniki rządzące, iż po okresie gospodarki centralnie planowanej odziedziczono znaczne różnice i dysproporcje rozwojowe poszczególnych obszarów kraju. W oczywisty sposób, na kształt terytorialny i formę organizacyjną nowych polskich regionów wywarły wpływ uwarunkowania europejskiej polityki regionalnej, którą postrzegano jako szansę na niwelowanie istniejących dysproporcji i na tworzenie warunków dla trwałego rozwoju<sup>50</sup>.

Biorąc pod uwagę doświadczenia krajów Europy Zachodniej w zakresie działań na rzecz rozwoju regionalnego i wzrastającą podmiotowość europejskich regionów, dostrzegano zarówno szanse na rozwój województw, a zarazem wskazywano na zagrożenia dla integralności państwa. Pojawiały się obawy, że zbyt duża samodzielność regionów, będzie czynnikiem rozbijającym integralność unitarnego państwa, jakim jest Polska. Dodatkowo, obawiano się silnej rywalizacji regionów o środki europejski i krajowe, co wzmocniałoby tendencje odśrodkowe<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 1996, s. 207.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 161.

<sup>50</sup> Por. C. Lusiński (red), *Polityka rozwoju regionalnego*, Publikacja Klubu Obywatelskiego, Warszawa 1999.

<sup>51</sup> Por. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 11 i n.

Powyższe obawy, były wynikiem postrzegania regionu i państwa w opozycji do siebie, jako bytów niezależnych, oraz założenia, że władza centralna jest wrogiem lokalizmu<sup>52</sup>. Tymczasem, analizy dotyczące istoty państwa i regionu, pokazują wyraźnie, iż nie istnieje sprzeczność pomiędzy nimi. We współczesnej nauce polskiej przyjmuje się powszechnie, iż samorzady, w tym samorząd terytorialny, nie są instytucjami przeciwstawnymi państwu. Podkreśla się natomiast, iż są one tworamami organizacyjnymi uzupełniającymi formy uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w ramach państwa<sup>53</sup>. Państwo jest organizacją wyższego rzędu, która zbudowana jest na różnorodności regionalnej. Z kolei, z racji, że region jest częścią składową państwa wynikają bardzo ważne konsekwencje. Regiony muszą ściśle współpracować ze sobą na rzecz wspólnego celu państwa, którym jest dobro wspólne. Wobec powyższego, są one podporządkowane organizacji państwowej jako organizacji nadrzędnej poprzez władzę państwową, która stanowi i zabezpiecza porządek prawny i społeczny. Zatem granice samodzielności regionu, stanowi dobro wspólne całej społeczności państwa.

Jako podstawę do ułożenia wzajemnych relacji pomiędzy państwem a regionem, powszechnie przyjmuje się zasadę subsydiarności, która głosi, że państwo nie powinno wyręczać społeczności mniejszych, które mogą pewien zakres zadań na rzecz dobra wspólnego realizować samodzielnie. Państwo powinno zatem stwarzać odpowiednie warunki do podejmowania zadań możliwych do wykonywania przez jednostki niższego rzędu, a samo ograniczać się do wykonywania zadań, których nie mogą one same zrealizować<sup>54</sup>.

Zbudowanie właściwych relacji pomiędzy państwem a regionem, w oparciu o zasadę subsydiarności, jest szczególnie istotne w warunkach funkcjonowania w ramach UE, gdzie zasada ta, jest również uznawana, jako podstawa relacji pomiędzy poziomami władzy. Ma to zasadnicze znaczenie dla realizacji europejskiej polityki spójności, gdzie partnerem instytucji unijnych obok państwa, w coraz większym stopniu stają się regiony. Należy zauważyć, że z racji przesuwania się kompetencji z poziomu krajowego na poziom unijny, polityka regionalna, w coraz większym zakresie kształtowana jest przez instrumenty strukturalne unijnej polityki spójności. Powoduje to sytuację, gdzie obok poziomu krajowego i regionalnego, na znaczeniu zyskuje trzeci poziom realizacji polityki regionalnej – prowadzony w ramach ugrupowania integracyjnego.

Realizacja zasady subsydiarności w obszarze europejskiej polityki spójności,

---

<sup>52</sup> Por. Z. Bauman, *Socjologia*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1990, s. 172 – 174; P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.

<sup>53</sup> Por. P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1997, s. 217 – 221.

<sup>54</sup> Por. Cz. Strzeszewski, op. cit., s. 527.



powoduje, iż partnerem dla instytucji UE stają się bezpośrednio regiony, często z ograniczonym udziałem szczebla państwowego<sup>55</sup>. Powodować to może sytuację, gdzie instytucjonalna zdolność poszczególnych regionów, może różnicować ich możliwości sięgania po środki pozwalające realizować politykę regionalną. Jest to również sytuacja, która może sprzyjać powstawaniu rywalizacji między regionami, i myślenie w kategoriach partykularnych. Stąd też rolą państwa będzie, koordynowanie polityk prowadzonych przez regiony, a w szczególności pomoc regionom instytucjonalnie słabszym<sup>56</sup>. Bardzo ważne jest także definiowanie celów polityki regionalnej na poziomie krajowym, które powinny uwzględniać głos środowisk regionalnych. Powinny one być wyznacznikiem działań realizowanych zarówno przez instytucje państwowe, jak i regionalne. Warto również mieć na uwadze, że państwo posiada własne instrumenty polityki regionalnej, które zależą od jego sytuacji gospodarczej i zdolności budżetowych. Powinny one być wykorzystywane jako element integrujący regiony w ramach struktury państwa.

Jak wskazano w niniejszym artykule, istnieje silna współzależność państwa i regionu, która powinna stanowić podstawę ułożenia ich wzajemnych relacji, dla pełnego wykorzystania szans rozwojowych, przy jednoczesnym zachowaniu spójności państwa. Wymaga to zabezpieczenia przez państwo warunków realizacji regionalnej podmiotowości, a zarazem wzmocnienia czynników solidarności regionów w ramach całości jaką tworzy zbiorowość państwa. W warunkach integracji europejskiej, będzie temu służyć zwłaszcza budowanie kapitału zaufania i w podkreślanie celu jakim jest dobro wspólne.

## STATE AND REGION TOWARDS THE INTEGRATION PROCESSES

**Abstract:** The concepts of a state and a region illustrate a far-reaching convergence of elements that constitute them. Also, they indicate that these two realities remain together in close association. The diversity of regional conditions, reflects in the diversity of the pace of socio – economic development, which is a challenge for regional policy, conducted on the level of a state and a region. This is made possible by the creation of conditions for the implementation of

---

<sup>55</sup> Por. J. Szlachta, *Doświadczenia programowania rozwoju terytorialnego Unii Europejskiej – perspektywa 2050*, w: *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, A. Kukliński, J. Woźniak (red), Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków 2012, s. 193 – 204.

<sup>56</sup> Por. K. Szczerki, *Regiony w polityce europejskiej. Elementy analizy politologicznej*, w: *Polskie regiony a fundusze Unii Europejskiej*, J. Woźniak (red), Stowarzyszenie Promocji Kultury PRO ANIMATIVA, Kraków 2001, s. 106 – 119.

regional subjectivity which provides the existence of local government. The process of European integration, introducing a transnational dimension of this policy results in the need for alignment of partner relationship between a state and a region.

**Key words:** State, region, regional policy, local government.

Translated by Paweł Wais