

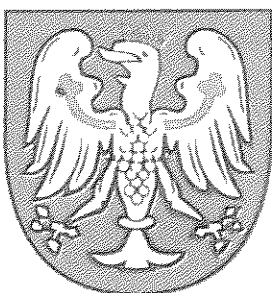
GAZETA WOJEWÓDZTW RP

20
KWIEŹNIA
1998

Szanowni Państwo,

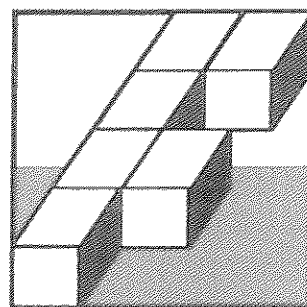
Biuletyn Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich ukazuje się po raz pierwszy jako „Gazeta Województw RP”. Wydanie specjalne związane jest z odbywającą się w dniu 20 kwietnia 1998 roku Konferencją Dwunastu Województw. Wykorzystując doświadczenia osób i instytucji związanych także ze Stowarzyszeniem Gmin Małopolski prezentujemy pierwszy numer wydawnictwa kierowanego do instytucji i osób działających na rzecz samorządu wojewódzkiego.

Redakcja



Stowarzyszenie
Gmin
Małopolski

Federacja
Związków
i Stowarzyszeń
Gmin Polskich



FORUM DWUNASTU REGIONÓW

pod patronatem

Jerzego Buzka – Prezesa Rady Ministrów

Macieja Płażyńskiego – Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

POTRZEBA SPOŁECZNEJ ZGODY DLA REFORM



Maciej Płażyński
Marszałek Sejmu RP

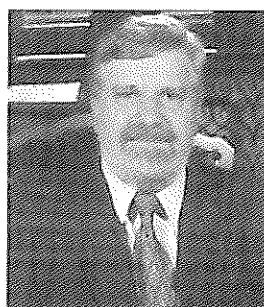
Szanowni Państwo

Uczestnicy Forum Dwunastu Regionów,

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej przedstawił Sejmowi pakiet projektów ustaw reformujących ustrój administracji publicznej. Wśród tych projektów szczególne znaczenie mają: ustawa o sa-

cd. na str. 2

KONTYNUUJEMY REFORMĘ SAMORZĄDOWĄ Z 1990 ROKU



Kazimierz Barczyk
Sekretarz Stanu
w Kancelarii Premiera,
Przewodniczący Zarządu SGM

Kilka tygodni po spotkaniu w Promnicach zbieramy się w Krakowie dla wymiany poglądów i wyrażenia stanowiska samorządów terytorialnych i gospodarczych a także organizacji społecznych w kwestii realizowanej przez Rząd reformy administracji publicznej.

cd. na str. 2

Potrzeba społecznej zgody dla reform

morządzie województwa i c administracji rządowej w województwie. Uzupełnione o regulacje kompetencyjne, finansowe oraz związane z nowym podziałem administracyjnym powołują do życia województwo o rządowo-samorządowym charakterze.

Sejm niezwłocznie podjął prace nad rządowymi projektami, uwzględniając także równoległe zgłaszane projekty poselskie. Przedstawiciele organizacji samorządowych uczestniczą w pracach komisji sejmowych pracujących nad tymi projektami.

Z satysfakcją przyjąłem patronat nad inicjatywą Stowarzyszenia Gmin Małopolski oraz Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich traktując Forum Dwunastu Regionów w Krakowie jako część publicznej debaty nad przyszłym ustrojem Polski.

Reforma ustrojowa Państwa powinna być tak przeprowadzona, aby przygotowała Polskę na wyzwania cywilizacyjne XXI wieku. Dla takiego przygotowania doniosłe znaczenie ma także zgoda społeczna dla wprowadzanych reform. Obok zgłaszanych przez lokalne środowiska krytycznych głosów, dotyczących w pierwszym rzędzie podziału administracyjnego kraju, przedstawiane są inicjatywy społeczne na rzecz reformy w kształcie zaproponowanym przez rząd. Do takich inicjatyw należała Konferencja 12 regionów, która odbyła się w lutym w Promnicach, a której kontynuacją jest dzisiejsze spotkanie.

Forum Dwunastu Regionów w Krakowie z udziałem liderów społeczności regionalnych, prezydentów stolic przyszłych województw, parlamentarzystów, prezesów związków regionalnych gmin, przewodniczących prezydów wojewódzkich sejmików samorządowych, przedstawicieli samorządów terytorialnych i gospodarczych jest istotnym przejawem wsparcia dla reform podjętych przez koalicję Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności.

Szanowni Państwo,

Wasza konferencja jest istotnym elementem społecznej dyskusji nad przyszłym ustrojem Państwa. Niewątpliwie pomoże to w podjęciu ostatecznych decyzji przez Parlament.

Maciej Piążyński

Kontynuujemy reformę samorządową z 1990 roku

Konferencja „Forum Dwunastu Regionów” wyraża zapatrywania organizatorów. Reforma samorządowa jest kontynuacją, jedynej jak dotąd, udanej reformy polegającej na powołaniu do życia samorządowej gminy. Przez kilka ostatnich lat organizacje samorządowe konsekwentnie opowiadały się za wprowadzeniem powiatów i utworzeniem podmiotów zdolnych do prowadzenia polityki regionalnej. Opracowano własne projekty legislacyjne, które mogły posłużyć dla pilnego opracowania projektów ustaw. Dziś konsekwentnie opowiadamy się za rządowymi projektami regulującymi kwestię ustroju przyszłego województwa, jego kompetencji i za podziałem administracyjnym według zaproponowanych przez Rząd zasad. Opowiadamy się poselskim projektem ustawy o samorządzie powiatowym.

Przedstawiany Państwu materiał zawiera m.in. analizę potencjału poszczególnych regionów a także opis podstawowych pojęć i instytucji dotyczących samorządu wojewódzkiego i reformy administracji.

Jednocześnie publikujemy dokumenty wyrażające stanowisko w kwestiach, dla omówienia których zorganizowane zostało dzisiejsze Forum.

Naprawa Państwa, której fundamentem jest reforma administracji publicznej, stanowi wyzwanie naszego pokolenia. Współdziałanie Rządu, Parlamentu, samorządów terytorialnych i gospodarczych oraz dobrowolnych zrzeszeń obywateli jest dla przeprowadzenia reform warunkiem koniecznym. Forum Dwunastu Województw w Krakowie jest właśnie przejawem takiego społecznego porozumienia.

W imieniu organizatorów – Stowarzyszenia Gmin Małopolski oraz skupiającej 17 związków i stowarzyszeń Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich dziękuję Prezesowi Rady Ministrów a także Marszałkowi Sejmu Rzeczypospolitej za objęcie patronatu nad Konferencją.

Kazimierz Barczyk

Stanowisko

Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich w sprawie reform ustrojowych i społecznych Państwa

Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich – skupiająca 16 regionalnych związków i stowarzyszeń gmin (prawie połowa gmin polskich) – po zapoznaniu się z założeniami reform społecznych i ustrojowych, a także po zapoznaniu się z projektami ustaw zaproponowanymi przez Rząd przedstawia następujące stanowisko:

I. Opowiadamy się za pilną realizacją reform ustrojowych – co do zasady w kształcie zaproponowanym przez Rząd. Stanowisko takie Federacja przedstawia po raz kolejny. W szczególności Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich pozytywnie opiniuje projekt ustawy o samorządzie województwa, uznając za niezbędne utworzenie województwa o podwójnym rządowo-samorządowym charakterze z zachowaniem uniatnego charakteru Rzeczypospolitej. Popieramy poselski projekt ustawy ordynacji wyborczej do organów stanowiących samorząd terytorialny (druk nr 215) i domagamy się przeprowadzenia wyborów w sposób i w terminie umożliwiającym ukonstytuowanie się organów stanowiących samorząd powiatowy i wojewódzki w 1998 roku dla rozpoczęcia ich pracy od 1 stycznia 1999 roku. Oznacza to konieczność przeprowadzenia wyborów w jednym terminie, jesienią – do organów stanowiących samorząd terytorialny wszystkich trzech szczebli. Federacja uznaje za niezbędne utworzenie powiatów, przekazanie im zadań lokalnych i wyposażenie w majątek i źródła dochodów w myśl poselskiego projektu ustawy o samorządzie powiatowym (druk nr 25).

Referendum w sprawach reform ustrojowych nie jest uzasadnione.

II. Opowiadamy się za pilną realizacją reformy służby zdrowia poprzez wprowadzenie Kas Chorych od 1 stycznia 1999 roku.

III. Opowiadamy się za wprowadzeniem reformy systemu edukacji: wprowadzeniem nowego ustroju szkolnego, zmian w sposobach administrowania dostosowanymi do nowego ustroju państwa, reformy programowej, określeniem statusu ekonomicznego, źródeł i sposobów finansowania szkoły oraz określeniem wymogów kwalifikacyjnych dla nauczycieli i powiązaniem ich z systemem wynagradzania na odpowiednim poziomie – co umożliwi m.in. wprowadzenie „bonu szkolnego”.

IV. Opowiadamy się realizacją rządowego programu reform systemu ubezpieczeń społecznych – od 1 stycznia 1999 roku i wprowadzeniem systemu opartego na trzech filarach.

Reformy społeczne w zakresie edukacji, służby zdrowia i ubezpieczeń społecznych powiązane są w ścisły sposób z reformami ustrojowymi decentralizującymi państwo. Konieczna jest ich łączna realizacja powiązana z zasadniczą reformą finansów publicznych. Reformy wpłyną na poprawę bezpieczeństwa obywateli m.in. przez odbiurokratyzowanie niewydolnych struktur w 49 słabych, nie stwarzających możliwości rozwoju województwach.

Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich – jako organizacja związków i stowarzyszeń gmin – opowiada się za konsekwentną reformą państwa umożliwiającą wszystkim obywatelom Rzeczypospolitej podjęcie aktywnej działalności i przyjęcie odpowiedzialności za sprawy Polski na poziomie lokalnym i regionalnym.

Jan Wieczorkowski
Wiceprzewodniczący FZISGP

Warszawa, dnia 12 marca 1998 roku

Dlaczego 12 województw?

ZRÓŻNICOWANIE SPOŁECZNEGO POTENCJAŁU DWUNASTU PROJEKTOWANYCH REGIONÓW I ICH OŚRODKÓW

dr Mieczysław Miazga

W pracach nad reformą administracyjną nie można abstrahować od istniejącego zróżnicowania terytorialnego Polski. Niezbędne jest rozpoznanie społecznego potencjału projektowanych województw oraz ich stolic, zasobów instytucjonalnych, materialno-kulturowych oraz zasobów ludnościowych (z uwzględnieniem ich ilości i jakości).

Poniższa diagnoza sytuacji w sferze społecznej została oparta na materiałach statystycznych GUS dotyczących województw (rozpatrywanych w układzie projektowanych 12 regionów – na podstawie danych przeważnie za lata 1994 i 1995), a także informacji (za 1995 r.) dotyczących potencjału instytucjonalnego, społecznego i gospodarczego projektowanych stolic regionalnych. Wychodzą bowiem z założenia, że jednym z głównych czynników kształtowania regionów są ich ośrodki miejskie, wiążące ze sobą strefę swojego zaplecza i wielokierunkowego oddziaływania dzięki odpowiedniemu wyposażeniu w uczelnie, ośrodki naukowe, artystyczne, stacje radiowe i telewizyjne itp., a tym samym wskutek istnienia w nich środowisk twórczych o odpowiednio wysokiej randze. Aby region mógł być dostrzeżony z międzynarodowej perspektywy, nie tylko wielkością obszaru, ale przede wszystkim rangą swojego ośrodka, nie może odstawać od standardów europejskich.

Opracowanie składa się zatem z dwóch części. W pierwszej z nich analizie poddano zróżnicowanie potencjału dwunastu projektowanych regionów, zaś w drugiej części dokonano porównania siły ośrodków regionalnych.

I. POTENCJAŁ PROJEKTOWANYCH DUŻYCH WOJEWÓDZTW

Wielkość, zaludnienie i potencjał gospodarczy regionów

Pod względem wielkości powierzchni regionów zdecydowanie przoduje Pomorze Nadwiślańskie (prawie 40 tys. km², czyli 12,7% ogólnej powierzchni Polski). Znaczne obszary (powyżej 35 tys. km²) zajmują następnie takie regiony, jak Mazowsze i Wielkopolska. Najmniejsza obszarowo jest Ziemia Łódzka (licząca niepełna 18 tys. km², czyli poniżej 6% powierzchni Polski). Niewiele większe są także Małopolska Wschodnia, Ziemia Białostocka i Górny Śląsk (19-21 tys. km²).

Spośród ogólnej liczby projektowanych powiatów najwięcej (ponad 30) przypadłoby na Pomorze Nadwiślańskie, Mazowsze i Wielkopolskę. Najmniej powiatów (kilkanaście) liczyłaby natomiast Ziemia Białostocka, a następnie Warmia i Mazury oraz Ziemia Lubelska.

Najbardziej zaludnionymi regionami są Górny Śląsk i Mazowsze (pierwszy liczy powyżej 6, a drugi ponad 5 mln mieszkańców). W następnej kolejności występują: Ziemia Krakowska i Pomorze Nadwiślańskie zamieszkiwane po ok. 4,5 mln ludności. W każdym z powyższych regionów mieszka zatem po kilkanaście procent ogółu ludności Polski. Z drugiej natomiast strony najmniejsze liczby mieszkańców występują na Warmii i Mazurach oraz na Ziemi Białostockiej (po ok. 12,5 mln ludności, czyli po nieco ponad 3% mieszkańców Polski).

Z potencjałem ludnościowym skorelowany jest ogólny poziom rozwoju gospodarczego regionów, określony wskaźnikiem wielkości produktu krajowego brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca (PPP\$). Regiony wykazują pod tym względem znaczne zróżnicowanie: przoduje Ziemia Łódzka (ponad 4,5 tys. na głowę), a w następnej kolejności plasują się Mazowsze, Dolny Śląsk i Pomorze Zachodnie, w których to regionach omawiany wskaźnik przekracza wielkość 4 tys.

Zdecydowanie najniższą prezentują się natomiast: Ziemia Białostocka i Małopolska Wschodnia (poniżej 3,2 tys.). Ponadto wskaźnik poniżej 3,5 tys. występuje na Ziemi Lubelskiej oraz na Warmii i Mazurach.

Sytuacja demograficzna

Regiony położone w zachodniej części Polski charakteryzują się względną równowagą pomiędzy odpływem i napływem ludności. Natomiast zwiększony odpływ ludności występuje we wschodniej części kraju. Stosunkowo największe ujemne saldo migracji charakteryzuje regiony Ziemi Białostockiej oraz Warmii i Mazur (ok. -1,5 na 1000 mieszkańców), a następnie Ziemi Lubelskiej i Małopolski Wschodniej. Ponadto dość wysokie ujemne saldo migracji występuje na Mazowszu, przybierając największe rozmiary w woj. ciechanowskim i ostrołęckim (powyżej -2 na 1000 mieszkańców), ale w regionie jako całości rekompensowane jest to wysokim dodatnim saldem migracji występującym na obszarze aglomeracji warszawskiej.

Podobna sytuacja występuje na Ziemi Łódzkiej, gdzie – poza obszarem samej aglomeracji łódzkiej – występuje dość wysokie ujemne saldo migracji (zwłaszcza w woj. plockim i piotrkowskim (od -1,7 do -1,1 na 1000 mieszkańców). O ile jednak w innych regionach odpływ ludności jest rekompensowany wysokim przyrostem naturalnym, o tyle na Ziemi Łódzkiej można mówić o istotnym zachwianiu równowagi demograficznej, bowiem odnotowuje się tam (zwłaszcza na terenie woj. łódzkiego) rekordowo niski w skali kraju ujemny przyrost naturalny (-4,6 na 1000 mieszkańców).

Dość niski przyrost naturalny występuje generalnie w regionach zurbanizowanych – na Górnym i Dolnym Śląsku, ale także na Mazowszu (a konkretnie w aglomeracji stołecznej, gdzie przybiera wartość ujemną).

Stosunkowo najwyższy przyrost naturalny ma natomiast miejsce w regionach o wysokim odpływie ludności, zwłaszcza na Warmii i Mazurach, w Małopolsce Wschodniej i na Ziemi Białostockiej.

Młodej ludności (w wieku przedprodukcyjnym) stosunkowo najwięcej jest w Małopolsce Wschodniej oraz na Warmii i Mazurach, a następnie na Ziemi Białostockiej i w Wielkopolsce. Natomiast zdecydowanie najmniej – na Ziemi Łódzkiej.

Odwrotnie przedstawiają się proporcje ludności starszej (w wieku emerytalnym), której naj-

więcej jest właśnie na Ziemi Łódzkiej, a stosunkowo najmniej na Warmii i Mazurach oraz na Pomorzu Nadwiślańskim i Zachodnim.

Odsetki pracujących wśród ludności w wieku produkcyjnym najwyższe są na Śląsku – Dolnym i Górnym, natomiast zdecydowanie najmniejsze na terenach ściany wschodniej -- na Ziemi Białostockiej i Ziemi Lubelskiej.

Syntetyczna ocena sytuacji demograficznej (określona sumą rang zastosowanych wskaźników) pozwala na stwierdzenie, że pod względem struktury ludności i przebiegu głównych procesów demograficznych stosunkowo najkorzystniej prezentuje się ona na Pomorzu Zachodnim i Nadwiślańskim, a następnie na Warmii i Mazurach oraz w Wielkopolsce.

Najwięcej zagrożeń demograficznych występuje natomiast na Ziemi Łódzkiej oraz na obszarze ściany wschodniej (Ziemia Lubelska i Ziemia Białostocka), a także na znacznej części Mazowsza.

Sytuacja, którą można określić jako przeciętną, występuje w takich regionach, jak: Małopolska Wschodnia, Ziemia Krakowska, Dolny i Górny Śląsk.

Elementy jakości zasobów ludzkich

Szczególnie ważnym elementem różnicowania regionalnego, poddanym analizie, jest jakość stanu zasobów ludzkich, którą starano się określić kilkoma wskaźnikami.

Pierwszym z nich była ponadprzeciętna umieralność ogólna. Charakteryzuje ona regiony o wyższych odsetkach ludności starszej wiekiem. Chodzi tu głównie o Ziemię Łódzką, ale także o Ziemię Lubelską i Mazowsze.

Z drugiej strony, na obszarach o korzystniejszej strukturze wieku ludności niższe są również wskaźniki umieralności ogólnej. Do obszarów tych należą przede wszystkim takie regiony, jak: Pomorze Zachodnie oraz Warmia i Mazury.

Warto dodać, że z niższą umieralnością ogólną nie jest wcale zbieżna przeciętna długość życia, która wyraźnie najkrótsza jest właśnie na Pomorzu Zachodnim. Najdłuższe natomiast przeciętne trwanie życia odnotowuje się w regionach wschodniej Polski, takich jak: Ziemia Białostocka i Ziemia Lubelska oraz Małopolska Wschodnia i Ziemia Krakowska. W tych dwóch ostatnich regionach zdecydowanie najmniejsze są rozmiary przedwczesnej umieralności mężczyzn w wieku 35-44 lata.

Stosunkowo najwyższe wskaźniki nadumieralności mężczyzn w średnim wieku odnotowa-

no natomiast w regionach Polski centralnej: na Mazowszu i na Ziemi Łódzkiej, a następnie na Ziemi Lubelskiej.

Powyższe trzy regiony (Mazowsze, Ziemia Lubelska i Ziemia Łódzka) stanowią również obszary problemowe pod względem wzmożonej zachorowalności na gruźlicę. Zjawisko to w najmniejszym stopniu występuje natomiast w takich regionach jak: Pomorze Nadwiślańskie i Wielkopolska.

W analizowanej grupie zagadnień posłużono się jeszcze wskaźnikiem zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych. Regiony południowo-wschodnie: Małopolska i Ziemia Krakowska charakteryzują się najmniejszą umieralnością niemowląt. Największe rozmiary przybiera ona na Pomorzu Nadwiślańskim i Górnym Śląsku.

Podobnie jak w przypadku elementów demograficznych, również i w odniesieniu do jakości zasobów ludzkich, podjęto próbę syntetycznej oceny (określonej sumą rang zastosowanych wskaźników).

Zdecydowanie przoduje pod tym względem Małopolska Wschodnia, zaś w następnej kolejności można wymienić dwa regiony: Warmię i Mazury oraz Ziemię Krakowską. Ze strony przeciwnej, najbardziej problemowym regionem jest Ziemia Łódzka. Duże spiętrzenie problemów występuje również na Ziemi Lubelskiej i na Mazowszu. W sześciu pozostałych regionach (Pomorze Zachodnie, Wielkopolska, Pomorze Nadwiślańskie, Ziemia Białostocka, Dolny i Górny Śląsk) sytuacja pod omawianym względem nie odbiega istotnie od średniej w Polsce.

Niewątpliwie w ocenie jakości zasobów ludzkich nie można pominąć elementu kwalifikacji zawodowych. Poziom wykształcenia – określony odsetkiem osób posiadających wyższe wykształcenie (ale jedynie wśród zatrudnionych w gospodarce społecznej) – wykazuje przede wszystkim silne zróżnicowanie wewnątrzregionalne. Generalnie zdecydowanie wyższy poziom w tym zakresie odnotować można przede wszystkim na obszarach wokół wielkich aglomeracji.

O wiele bardziej znaczącym wskaźnikiem, różnicującym pod omawianym względem poszczególne regiony, jest odsetek osób nie posiadających umiejętności czytania i pisanie. Stosunkowo najczęściej analfabetów występuje na obszarze ściany wschodniej, w takich regionach jak: Ziemia Białostocka i Ziemia Lubelska. Relatywnie najmniej jest ich natomiast w Wielkopolsce, na Górnym Śląsku, Pomorzu Nadwiślańskim i Ziemi Krakowskiej.

Różnice dochodów i poziomu życia mieszkańców

Charakterystyczne dla okresu PRL regionalne zróżnicowanie wysokości wynagrodzeń nadal się w Polsce utrzymuje. Szczególnie wysokie są przeciętne miesięczne wynagrodzenia na Górnym, a także na Dolnym Śląsku, następnie zaś – niemal wyłącznie wskutek wysokich zarobków w aglomeracji warszawskiej – na Mazowszu.

Zdecydowanie najniższe wynagrodzenia odnotowuje się natomiast na obszarze całej ściany wschodniej: Ziemi Białostockiej, Małopolski Wschodniej i Ziemi Lubelskiej.

Bardzo podobne jest terytorialne zróżnicowanie wskaźnika dochodów gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Te same trzy regiony ściany wschodniej plasują się również i pod tym względem na ostatnich miejscach, natomiast wyraźnie przodują: Dolny i Górny Śląsk oraz Warmia i Mazury.

Kolejnym potwierdzeniem ubóstwa obszarów wschodniej Polski jest zróżnicowanie wskaźnika wartości sprzedaży w handlu detalicznym na 1 mieszkańca, bowiem i w tym zakresie najgorsza jest sytuacja w takich regionach jak: Małopolska Wschodnia, Ziemia Lubelska i Ziemia Białostocka. Zdecydowanie najwyższe wartości omawianego wskaźnika występują natomiast na Ziemi Łódzkiej, a następnie na Mazowszu i Pomorzu Zachodnim.

Pod względem liczby posiadanych samochodów prywatnych zdecydowanie przodują Wielkopolska i Mazowsze. Następny w kolejności Górny Śląsk charakteryzuje się już jedynie średnim wskaźnikiem dla Polski. Najbardziej natomiast odstają od przeciętnego poziomu dla kraju regiony Ziemi Białostockiej oraz Warmii i Mazur.

Również podatek od środków transportu w przeliczeniu na 1 mieszkańca osiąga największe rozmiary w Wielkopolsce oraz na Dolnym i Górnym Śląsku, a najmniejsze w Małopolsce Wschodniej, na Ziemi Lubelskiej oraz na Warmii i Mazurach.

Poziom zamożności i ubóstwa w poszczególnych regionach określony syntetycznie wykazuje silne zróżnicowanie. Stosunkowo najlepsza jest sytuacja na Dolnym i Górnym Śląsku. Trzecie w kolejności jest Mazowsze, aczkolwiek wewnętrznie spolaryzowane na strefę aglomeracji oraz obszary peryferyjne. Zdecydowanie najuboższe są obszary ściany wschodniej: Małopolska, Ziemia Lubelska i Ziemia Białostocka.

Generalnie obszar Polski wyraźnie dzieli się na dwie części: tereny Polski wschodniej zamieszkiwane przez ludność znacznie uboższą (Małopolska Wschodnia, Ziemia Lubelska, Ziemia Białostocka, Warmia i Mazury, ale także Pomorze Nadwiślańskie i Ziemia Krakowska), a z drugiej strony na zamożniejszą część Polski – zachodnią i centralną (Dolny i Górny Śląsk, Mazowsze, Ziemia Łódzka, Pomorze Zachodnie i Wielkopolska).

Bezrobocie i pomoc społeczna

Zdecydowanie najwyższy poziom bezrobocia odnotowuje się na Warmii i Mazurach. Ponadto istotnie odbiegają pod tym względem od średniej krajowej dwa regiony: Pomorze Nadwiślańskie i Pomorze Zachodnie.

Z drugiej natomiast strony wyraźnie niższy poziom bezrobocia występuje na południu Polski – na Górnym Śląsku i Ziemi Krakowskiej.

Korzystanie z pomocy społecznej, mierzone zarówno wysokością świadczeń w przeliczeniu na 1 mieszkańca, jak i promillem osób korzystających z owych świadczeń, zdecydowanie najwyższe jest na Warmii i Mazurach. Ponadto wyższe od średniej krajowej są omawiane wskaźniki w takich regionach, jak: Wielkopolska oraz Pomorze Nadwiślańskie i Pomorze Zachodnie.

Najmniejsze rozmiary wysokości sum przeznaczanych na pomoc społeczną występują w regionach wschodniej Polski: Ziemi Białostockiej i Ziemi Lubelskiej, a także na Górnym Śląsku. W tym ostatnim regionie (oraz Ziemi Krakowskiej) najmniejsze są także udziały mieszkańców korzystających z takiej pomocy.

Wielce charakterystyczne jest zróżnicowanie tempa wzrostu korzystania z owej pomocy. Największy przyrost (blisko czterokrotny – wobec 2,5-krotnego średnio w Polsce) liczby osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej w 1995 r. w stosunku do roku 1989 wystąpił na Warmii i Mazurach, a następnie na Mazowszu, Ziemi Białostockiej i Pomorzu Zachodnim (ponad 3-krotny).

Najmniejszy przyrost (nieco powyżej 2 razy) miał natomiast miejsce na Ziemi Lubelskiej i Pomorzu Nadwiślańskim.

Przedsiębiorczość

Poziom przedsiębiorczości, określony liczbą osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 1000 mieszkańców, różnicuje się w Polsce układając się południkowo w trzy pasy.

Pierwszy pas zachodni – o wysokim poziomie przedsiębiorczości – obejmuje takie regiony, jak: Pomorze Zachodnie, Wielkopolska, Ziemia Łódzka i Dolny Śląsk.

Pas środkowy, charakteryzujący się przeciętnym poziomem aktywności gospodarczej, obejmuje takie regiony, jak: Górny Śląsk, Ziemia Krakowska, Pomorze Nadwiślańskie i Mazowsze.

Zdecydowanie najniższe pod omawianym względem obszary Polski obejmują jej całą część wschodnią, czyli takie regiony, jak: Ziemia Lubelska, Ziemia Białostocka, Małopolska Wschodnia oraz Warmia i Mazury.

II. POTENCJAŁ DWUNASTU OŚRODKÓW REGIONALNYCH

W analizie przeprowadzonej na podstawie materiałów statystycznych oraz danych dotyczących organizacji terytorialnej kraju ustalono, że dla określenia potencjału poszczególnych ośrodków wojewódzkich zasadnicze znaczenie mają takie czynniki jak: liczba ludności i dochody poszczególnych miast, wyposażenie w różnorodne instytucje kulturalne, naukowe, finansowe, organizacje wspierania przedsiębiorczości, infrastruktura ochrony zdrowia, siedziby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych (zarządów, delegatur, inspektoratów itp.).

Potencjał ludnościowy i gospodarczy ośrodków

Wielkość poszczególnych ośrodków, mierzona liczbą ich mieszkańców, jest najprostszym, ale zarazem najważniejszym miernikiem zróżnicowania ich społecznego potencjału. Według stanu na 30.VI.1996 r. największa liczba ludności występuje w Warszawie 1632534, a następnie w takich miastach, jak: Łódź – 820335, Kraków – 744781, Wrocław – 642084 i Poznań – 580828.

Najmniej zaludnionymi stolicami regionów są: Rzeszów – 160526 i Olsztyn – 168295, liczące po około 10 razy mniej mieszkańców niż Warszawa. Pozostałe ośrodki liczą pomiędzy ćwierć a pół miliona mieszkańców (Gdańsk – 462709, Lublin – 354886, Katowice – 351126, Białystok – 279059)

Szczególnym miernikiem potencjału miast są ekonomiczne efekty ich funkcjonowania w postaci dochodów własnych w minionym 1995 roku. Zdecydowanie od innych ośrodków odbiega pod tym względem Warszawa, w któ-

rej składające się na nią gminy osiągnęły łącznie dochody własne w wysokości 986,8 mln zł.

W następnej kolejności plasują się pod tym względem trzy ośrodki: Łódź, Kraków i Wrocław (po około 170 mln zł), a następnie Gdańsk – 144, Poznań – 127 i Szczecin – 117. Pozostałe miasta uzyskały już znacznie mniejsze dochody, Lublin – 62,5, a Białystok 48 mln zł.

Najsłabiej prezentuje się w omawianej sferze Olsztyn, w którym dochody kształtowały się na poziomie 32 mln zł (czyli 31 razy mniej niż w Warszawie), a tylko nieco lepiej Rzeszów (35 mln zł).

Wyposażenie w instytucje kulturalne

Ważnym wskaźnikiem roli miasta w strukturze sieci osadniczej i jego oddziaływania na otaczającą strefę jest występowanie w nim instytucji kulturalnych.

Teatrów dramatycznych jest zdecydowanie najwięcej w Warszawie 34, a następnie w takich miastach, jak: Łódź – 23, Wrocław – 11, Gdańsk – 10 oraz Kraków i Lublin po 7. Wyraźnie odstaje od innych ośrodków Olsztyn (z tylko jednym teatrem) i Rzeszów (z dwoma).

Teatry muzyczne skoncentrowane są głównie w Warszawie i Łodzi (po 5), następnie Gdańsku i Wrocławiu (po 4) oraz w Poznaniu (3 teatry muzyczne). Ponadto pojedyncze tego rodzaju instytucje znajdują się w Krakowie i Lublinie.

Wyposażenie w takie instytucje muzyczne jak: filharmonie, orkiestry i chóry wykazuje jeszcze większe zróżnicowanie. Największa ich liczba występuje we Wrocławiu – 22 i Warszawie – 19, a najmniejsza (jedna filharmonia) w Rzeszowie.

W obecnych warunkach cywilizacyjnych szczególnie istotne dla regionotwórczej roli miast jest ich wyposażenie w stacje radiowe i telewizyjne. Zdecydowanie największą liczbę podmiotów prowadzących tego rodzaju działalność odnotowano w Warszawie – 226 oraz w Szczecinie – 114, a następnie w takich miastach, jak: Wrocław – 74, Katowice – 68, Poznań – 34 i Lublin 33. Najsłabszymi ośrodkami są Białystok (z 3 podmiotami) i Rzeszów (z 4 podmiotami o omawianym profilu działania).

Odmianą rolę w, stosunku do omówionych wyżej podmiotów działających w sferze środków masowego przekazu, odgrywają wielofunkcyjne ośrodki kulturalne i domy kultury. Najlepiej wyposażony jest pod tym względem Wrocław (47 jednostek) oraz Warszawa – 45. Następną w kolejności Łódź posiada już tylko 14 domów kul-

tury. Najsłabiej wyposażony jest pod omawianym względem Rzeszów (z trzema domami kultury).

Największa liczba kin występuje w Warszawie – 36, a następnie – w znacznie już mniejszych ilościach – w takich miastach, jak: Wrocław – 19 i Kraków – 17. Najmniej kin (po 5, czyli 7 razy mniej niż w Warszawie) jest w trzech ośrodkach (Rzeszów, Olsztyn i Białystok).

Biorąc pod uwagę ogólne wyposażenie w instytucje kulturalne (określone sumą rang ośrodków wojewódzkich w zakresie analizowanych wskaźników) można stwierdzić, że zdecydowanie dominuje Warszawa, a w dalszej kolejności występuje siedem ośrodków: Wrocław, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Gdańsk i Lublin. Odciągają od nich nieco Katowice, których pozycja byłaby jednak znacznie wyższa przy uwzględnieniu wyposażenia sąsiednich miast górnośląskich.

Wyraźnie słabiej wyposażone są miasta: Olsztyn i Białystok, a najsłabiej – Rzeszów, który raczej nie spełnia minimum wymogów ośrodka będącego w stanie integrować kulturowo wyodrębniony wokół niego region.

Potencjał naukowy

Dla funkcjonowania ośrodków regionalnych szczególnie ważne jest wyposażenie w placówki naukowe i szkolnictwa wyższego oraz jednostki badawczo-rozwojowe, będące podstawą kształtowania środowisk twórczych i podnoszenia jakości zasobów ludzkich.

Pod względem liczby posiadanych wyższych uczelni zdecydowanie dominuje Warszawa z 42 uczelniami. Następnie stosunkowo duża ich liczba występuje w takich miastach, jak: Kraków – 15, Poznań – 14, Wrocław – 11. Łódź – 10, Katowice i Szczecin po 8, Gdańsk – 6 i Lublin – 5. Ważny jest przy tym rodzaj uczelni, bowiem w każdym z powyższych ośrodków akademickich znajduje się uniwersytet (w Lublinie dwa), politechnika i akademia medyczna.

Ponadto politechniki znajdują się m.in. w Rzeszowie i Białymstoku, a w tym ostatnim mieście jest jeszcze zlokalizowana akademia medyczna. Zdecydowanie najmniej uczelni, tylko po dwie, posiadają Olsztyn i Rzeszów.

O sile ośrodków edukacyjnych świadczy również liczba nauczycieli akademickich. I w tym zakresie zdecydowanie przoduje: Warszawa – 10777 nauczycieli akademickich oraz Kraków – 8527. Powyżej 6000 jest ich we Wrocławiu i Poznaniu, powyżej 4000 – w Łodzi i Lu-

blinie, a powyżej 3 tys. w Gdańsku i Katowicach. W dalszej kolejności jest Szczecin z 2,5 tys. nauczycieli akademickich, a następnie Olsztyn, Białystok. Na ostatniej pozycji plasuje się ośrodek w Rzeszowie z 1088 nauczycielami akademickimi.

Z liczbą nauczycieli akademickich tylko częściowo skorelowana jest liczba studentów. Pod tym względem wprawdzie również zdecydowanie dominuje Warszawa (132677 studentów) oraz Kraków 83082 i Poznań 67507, a następnie Wrocław, Lublin i Katowice (z liczbą 50-60 tys.), ale najmniej studentów jest w Białymstoku (11135).

Rozmieszczenie jednostek badawczo-rozwojowych wskazuje na zdecydowaną dominację Warszawy (w której swoją siedzibę ma 309 jednostek). Na drugim miejscu jest Kraków (109), natomiast w innych wielkich miastach tego rodzaju placówek naukowych jest zdecydowanie mniej. W Poznaniu – 72, Wrocławiu – 64, Katowicach – 40, Gdańsku i Łodzi po 39. W dalszej kolejności występują Lublin z 18 placówkami i Szczecin z 11. Najślabszym ośrodkiem jest pod tym względem Rzeszów z 3 placówkami badawczo-rozwojowymi.

Potencjał naukowo-badawczy ośrodków wojewódzkich określono syntetycznie, sumując rangi poszczególnych miast w zakresie analizowanych wyżej wskaźników, co ukazuje zdecydowaną dominację dziewięciu ośrodków: Warszawy i Krakowa, a następnie Poznania, Wrocławia, Lublina, Łodzi, Gdańska, Szczecina i Katowic.

W dalszej kolejności plasują się: Białystok, Rzeszów i Olsztyn, które z pewnością wymagają wraz z regionalizacją znacznego doinwestowania w omawianym zakresie.

Podmioty gospodarcze i wspieranie przedsiębiorczości

W określaniu potencjału społeczno-gospodarczego zastosowano takie mierniki jak: liczba podmiotów gospodarczych, działalność gospodarcza osób fizycznych, liczba izb gospodarczych oraz faktycznie działające fundacje i stowarzyszenia.

Największą liczbę podmiotów gospodarczych, zarejestrowanych w systemie REGON, posiada Warszawa – 166500. W następnej kolejności, ze znacznie mniejszą ich liczbą (60-63 tys.), plasują się: Kraków, Poznań, Wrocław i Łódź. Dalsze miejsca (z liczbą 31-37 tys.) zajmują miasta: Szczecin, Gdańsk i Katowice. W innych ośrodkach podmiotów tych jest znacz-

nie mniej (w Lublinie już tylko 26 tys.), a w ośrodku rzeszowskim zaledwie niespełna 11 tys., czyli 15-krotnie mniej niż w Warszawie.

Najsilniej rozwinięta przedsiębiorczość osób fizycznych występuje w Warszawie, gdzie liczba osób prowadzących indywidualną działalność gospodarczą wynosi 115805. Po około 45-50 tys. osób zarejestrowanych jest w systemie REGON w takich miastach, jak: Poznań, Wrocław, Łódź i Kraków. Następnie blisko 30 tys. prowadzi działalność gospodarczą w Szczecinie, po około 25 tys. w Katowicach i Gdańsku. Zdecydowanie najślabszy jest Rzeszów (8,2 tys. osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą).

Oprócz liczby podmiotów gospodarczych, charakteryzujących przedsiębiorczość w samych ośrodkach miejskich, analizie poddano również mierniki poziomu rozwoju organizacji wspierania biznesu, oddziałujących nie tylko na procesy zachodzące w mieście, ale także w całej strefie jego wpływów. W tym celu uwzględniono trzy mierniki: liczby izb gospodarczych oraz fundacji i stowarzyszeń (faktycznie prowadzących działalność).

Zdecydowanie największa liczba izb gospodarczych występuje w Warszawie (72). W innych ośrodkach jest już znacznie mniejsza (w Poznaniu 15, Katowicach 9, Krakowie 8 i Łodzi 7). Najślabsze są: Olsztyn i Lublin po 2 izby.

Podobne zróżnicowanie ośrodków dotyczy występowania w nich fundacji. Wyrażna jest dominacja Warszawy (1551 fundacji). Następnie stosunkowo największa ich liczba występuje w takich miastach, jak: Kraków (ponad 600), Łódź, Wrocław i Gdańsk (400-500), Poznań i Katowice (300-400) oraz Lublin i Szczecin (200-300). Zdecydowanie słabiej prezentują się: Rzeszów 140 i Olsztyn 158 fundacji (tj. około 10-krotnie mniej niż w Warszawie).

Jeszcze większe rozbieżności pomiędzy ośrodkami regionalnymi, występują pod względem działających w nich stowarzyszeń. W Warszawie jest ich bowiem 1157, podczas gdy w następnym w kolejności Krakowie już tylko 249, a w Poznaniu 167. Dalej jeszcze tylko w Łodzi, Gdańsku i Wrocławiu działa ich więcej niż 100. Natomiast w pozostałych ośrodkach stowarzyszenia występują raczej sporadycznie (a w Rzeszowie jest ich tylko 19, to jest około 60 razy mniej niż w Warszawie).

Silę ośrodków w zakresie rozwoju biznesu i jego otoczenia określono syntetycznie. Poza dominacją Warszawy należy stwierdzić odstawanie od reszty kolejnych sześciu wielkich aglomeracji (Kraków, Poznań, Łódź, Gdańsk, Kato-

wice i Wrocław). Słabszą grupę stanowią: Szczecin, Lublin i Białystok, a dalej znacznie od nich odbiegają pod omawianym względem: Olsztyn i Rzeszów.

Ważne znaczenie dla obsługi otaczającego obszaru przez ośrodki regionalne ma ich wyposażenie w banki i instytucje pośrednictwa finansowego.

Największa liczba instytucji finansowych (poza ubezpieczeniami) występuje w Warszawie – 363, a następnie w grupie pięciu miast: Wrocław, Katowice, Łódź, Poznań i Kraków (po 130-152 instytucje finansowe). W innych ośrodkach liczby te są znacznie mniejsze, przy czym najsłabszym ośrodkiem pod omawianym względem jest Olsztyn z 22 instytucjami finansowymi, czyli prawie 17 razy mniej niż w Warszawie.

Infrastruktura ochrony zdrowia

Dla określenia poziomu wyposażenia ośrodków w infrastrukturę ochrony zdrowia posłużono się trzema miernikami: liczby szpitali i ich filii, liczby łóżek szpitalnych oraz liczby lekarzy.

Pod względem wyposażenia w szpitale (oraz ich filie i oddziały) przoduje Warszawa z 35 szpitalami i 5 filiami. Dobrze wyposażone są również takie miasta, jak: Łódź (22) oraz Poznań, Wrocław, Kraków i Katowice (15-19 szpitali lub ich filii). Relatywnie najsłabiej wyposażone są: Rzeszów (z 4 szpitalami i jedną filią) oraz Olsztyn (z 5 szpitalami).

Bardziej precyzyjnym miernikiem wyposażenia ośrodków w zakresie infrastruktury ochrony zdrowia jest liczba łóżek szpitalnych. Najwięcej odnotowuje się ich w Warszawie – 12875, natomiast niemal dwukrotnie mniej (6-7 tys.) w dalszych trzech miastach (Kraków, Łódź, Wrocław). Dalej w Poznaniu jest ich 5,6 tys., a następnie (3,8-4,3 tys.) w Katowicach, Gdańsku, Szczecinie i Lublinie. W innych ośrodkach liczby te są znacznie mniejsze, a najsłabiej wyposażone są: Olsztyn (1576) i Rzeszów (2092 łóżka).

Innego rodzaju miernikiem poziomu funkcjonowania omawianej sfery jest liczba lekarzy. Najwięcej jest ich w Warszawie – 7620, a następnie (po ponad 3 tys.) w Łodzi i Krakowie. W przedziale 2-2,6 tys. lekarzy plasują się takie miasta jak: Wrocław, Poznań i Katowice, a po ok. 1,7 tys. lekarzy jest w Lublinie i Gdańsku. Powyżej 1 tys. lekarzy jest jeszcze w Białymstoku i Szczecinie, natomiast najgorzej przedstawia się omawiana sytuacja w Olsztynie (z 695 lekarzami, czyli 11 razy mniej niż w Warszawie).

Potencjał infrastruktury zdrowotnej, określony syntetycznie, ukazuje dominację Warszawy, a na-

stępnie dalszych ośmiu ośrodków: Łodzi, Krakowa, Wrocławia, Poznania, Katowic, Gdańska, Lublina i Szczecina. Słabsza sytuacja jest natomiast w Białymstoku, Rzeszowie i Olsztynie.

Siedziby ponadwojewódzkich podziałów specjalnych

Elementem istotnie podnoszącym znaczenie danego miasta w sieci osadniczej kraju jest zlokalizowanie w nim siedzib ponadwojewódzkich podziałów specjalnych (a tym samym tworzenia szerszego obszaru oddziaływania). W analizie uwzględniono 41 ponadwojewódzkich podziałów specjalnych dotyczących sądownictwa, różnorodnych inspektoratów i agencji, okręgowych dyrekcji, izb, urzędów i delegatur.

Ośrodkami będącymi najczęściej siedzibami ponadwojewódzkich podziałów specjalnych są: Wrocław (35 razy), Warszawa i Poznań po 34, Katowice i Kraków po 32, Gdańsk 31, Lublin 29, Łódź 28 i Szczecin 27 razy. Miasta te nigdy nie przestały zatem de facto pełnić funkcji ośrodków regionalnych. Najmniej omawianych podziałów ma siedzibę w Olsztynie (19) i Rzeszowie (21), a także w Białymstoku (24).

Gradacja projektowanych ośrodków regionalnych

W celu podsumowania analiz szczegółowych podjęto próbę określenia ogólnej gradacji poszczególnych ośrodków, przyjmując za podstawę sumę ich rang uzyskaną w każdej z przeanalizowanych wyżej sfer.

Okazało się, że w warunkach polskich jedynie wielkie aglomeracje posiadają dostateczny potencjał instytucjonalny i ludzki, duże możliwości adaptacji do nowych warunków oraz generalnie korzystne warunki dla dalszych szybkich przeobrażeń, stanowiąc swoiste bieguny wzrostu.

Zdecydowanie dominują dwie metropolie – przede wszystkim Warszawa, a następnie odbiegający od niej wyposażeniem Kraków. Oprócz Warszawy i Krakowa na miano ukształtowanych ośrodków regionalnych w pełni zasługują sześć kolejnych miast: Gdańsk, Łódź, Poznań, Wrocław, Katowice i Lublin.

Wyraźnie odstają od nich miasta: Szczecin i Białystok, a zdecydowanie na końcu występują: Olsztyn i Rzeszów. Miasta te – dla sprostanienia roli stolic dużych regionów – będą wymagały nadrobienia znacznych zapóźnień w zakresie wyposażenia i ogólnego poziomu rozwoju.

Mieczysław Miazga

ZAŁOŻENIA RZĄDOWE REFORMY USTROJOWEJ PAŃSTWA

Przygotowywana przez rząd reforma ustrojowa pozwoli obywatelom oraz społecznościom lokalnym i regionalnym przejąć tę część władzy, którą potrafią spożytkować lepiej od centrali w Warszawie. Obywatele nie odczują kosztów reformy – niewielkich w porównaniu z oszczędnościami, jakie przyniesie. Szybko natomiast odczują korzyści z niej wynikające.

Sprawy bliskie zwykłym ludziom – stan bezpieczeństwa zbiorowego, sprawy zdrowia, oświaty, pomocy społecznej, przeciwdziałania bezrobociu – będą załatwiane skuteczniej, prościej i oszczędniej. Stanie się tak, ponieważ:

– sami obywatele – wspólnoty samorządowe wezmą współodpowiedzialność za podejmowanie dotyczących ich decyzji w tych i innych dziedzinach,

– znaczna część środków publicznych, dziś pozostających w dyspozycji administracji rządowej, zostanie przekazana społecznościom lokalnym i samorządowi w województwach,

– ustrój administracyjny państwa zostanie uporządkowany, a system finansów publicznych będzie przejrzysty.

Reforma nie zwiększy biurokracji lokalnej. Zapobiegą temu zarówno odpowiednie przepisy prawa, jak i wprowadzenie oddolnej, społecznej kontroli nad administracją. Zmniejszy się natomiast zasięg wpływów i liczebność warszawskiej biurokracji.

Rząd dzięki tej reformie będzie mógł sprawniej działać. Uwolniony od bieżącego prowadzenia i nadzorowania lokalnych spraw, wreszcie będzie mógł naprawdę rządzić: skutecznie kształtować strategię rozwoju gospodarczego i politykę regionalną, dbać o bezpieczeństwo kraju i silną pozycję Polski na arenie międzynarodowej.

Reforma administracji publicznej, będąca kontynuacją przemian zapoczątkowanych na szczeblu gminnym w 1990 r., zagospodaruje – lepiej niż dotychczas – przestrzeń kompetencji i odpowiedzialności między centrum państwa a gminami. Do tej pory na szczeblach pośrednich decyzje podejmowane są wyłącznie przez administrację rządową, bez uczestnictwa czynnika obywatelskiego, za

to z pokątnym udziałem szarej strefy polityki, dla której dotąd nie stworzono na tych szczeblach cywilizowanych warunków sprawowania władzy. Wiele z dzisiejszych protestów to głosy tych środowisk politycznych, które po reformie stracą obecną pozycję: ich dzisiejsze wpływy nie mają uzasadnienia w zwycięstwie wyborczym.

Kompetencje gmin ani nie zostaną w wyniku reformy naruszone czy zmniejszone – odwrotnie – jeszcze się zwiększą. Ograniczone natomiast zostaną uprawnienia centrum: znaczna ich część zostanie przekazana niżej, do województw i powiatów. Samorząd powiatowy i samorząd województwa przejmie od rządu i administracji rządowej wraz z uprawnieniami znaczne środki finansowe.

Samorząd powiatowy ani samorząd województwa nie będzie miał kompetencji nadzorczych wobec gmin. Nadzór nad samorządem gminnym, powiatowym i wojewódzkim sprawować będzie wojewoda, pod kontrolą sądu administracyjnego.

Planowane reformy usług zbiorowych (poprawa stanu bezpieczeństwa obywateli, reforma szkolna, wprowadzenie ubezpieczeń zdrowotnych) będą realizowane stopniowo w ciągu kolejnych lat – w czasie, na jaki społeczeństwo powierzyło koalicji mandat do sprawowania władzy. Aby jednak można było je wprowadzać, niezbędne jest uporządkowanie ustroju administracji publicznej. Władze administracyjne bowiem ponoszą odpowiedzialność przed obywatelami za działalność tych służb i instytucji, wykonują uprawnienia właścicielskie, zapewniają finansowanie usług. Zatem bez uporządkowania organizacji administracji publicznej, jej systemu terytorialnego, podstaw własnościowych, kompetencji i systemu finansowego nie warto w ogóle zabierać się do dalszych reform społecznych.

Projekty nowych praw są gotowe. Część projektów ustaw jest już w Sejmie. Pozostałe rząd przekaże do Sejmu niebawem.

Rozwiązania ustrojowe

Samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej w państwie. Decentralizacja – to przekazanie samorządowi gminnemu, powiatowemu i

wojewódzkiemu uprawnień i kompetencji administracyjnych rządu i administracji rządowej oraz związanych z nimi środków finansowych. Innymi słowy, chodzi o przekazanie wspólnotom samorządowym odpowiedzialności za sprawy, które ich dotyczą, dotychczas znajdujące się w gestii centrum.

Dalsza decentralizacja państwa, a co za tym idzie – decentralizacja finansów publicznych stanowią – zapisany w Konstytucji RP – kierunek reformy administracji publicznej. Obecny system struktur administracyjnych państwa jest wadliwy, a do podstawowych jego cech i zarazem defektów należą:

- brak opartego na spójnych kryteriach funkcjonalnych podziału zadań publicznych i kompetencji pomiędzy rządem i administracją rządową a samorządem terytorialnym (oraz innymi korporacyjnymi instytucjami życia społecznego i gospodarczego),
- rozbudowana, zarówno w układzie pionowym (5 szczebli), jak i poziomym, administracja rządowa, w rezultacie – kosztowna i równocześnie marnotrawiąca środki publiczne,
- scentralizowany i rażąco nieprzejrzysty system budżetowy administracji rządowej (znajdujące się poza tym systemem publiczne wydatki lokalne realizowane przez gminy stanowią tylko 15 % wydatków publicznych ogółem, czyli około 6 procent produktu krajowego brutto),
- „centralizm biurokratyczny” jako zasadnicza reguła dyspozycji finansowej środkami publicznymi w całym systemie administracji rządowej, tamże brak mechanizmów aktywnego inwestowania środków publicznych,
- jednocześnie duży udział nieformalnej polityki wpływu na decyzje państwowe w powyższym zakresie – wobec braku sformalizowanych pól uprawiania władzy przez ciała przedstawicielskie na odpowiednich poziomach pośredniczących (między gminą a centrum),
- brak instytucjonalnych możliwości prowadzenia własnej (na danym terenie) regionalnej polityki rozwoju przez polityczne przedstawicielstwo regionalne, a razem z tym również brak warunków dla rozwiązywania problemów regionalnych w ramach polityki rządu,
- zajęcie rządu i ministrów sprawami bieżącego zarządzania i administrowania, z oczywistą szkodą dla wymiaru strategicznego polityki państwowej,
- brak kontroli obywatelskiej nad większością sfer działania administracji państwowej, również tych, które mają bezpośrednie znaczenie dla samych obywateli w sferze lokalnej – jak bezpieczeństwo zbiorowe i porządek publiczny, oświata, pomoc społeczna, ochrona zdrowia.

Z przedstawionych w Sejmie, a budowanych w oparciu o tę samą wizję przyszłych struktur państwa, projektów ustawy o samorządzie powiatowym (projekt poselski) oraz ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie województwa (projekty rządowe) tworzy się spójny obraz przyszłego ustroju administracyjnego Polski. System ten tworzyć mają trzy segmenty władz publicznych:

- segment lokalny (samorząd gminny, miejski i powiatowy, odpowiedzialny za sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, wykonujący w tym zakresie również zadania z zakresu administracji rządowej);
- segment interesu ogólnego (rząd, administracja centralna i administracja rządowa w województwie, ta ostatnia odpowiedzialna przede wszystkim za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego oraz za przestrzeganie prawa przez samorząd terytorialny);
- segment regionalny (samorząd województwa, zajmujący się sprawami rozwoju gospodarczego, a więc polityką regionalną i licznymi uwarunkowań w tym zakresie).

Powyższe rozwiązania strukturalne, wprowadzające mechanizmy zdecentralizowanego ustroju administracyjnego państwa i decentralizację finansów publicznych, ściśle wynikają z zasad ustrojowych Rzeczypospolitej, zapisanych w Konstytucji RP:

- zasada unitarności państwa – art. 3 Konstytucji RP,
- zasada decentralizacji władzy publicznej – art. 15 ust. 1 Konstytucji RP,
- zasada pomocniczości (subsydiarności) oraz zasada solidarności – preambuła Konstytucji RP,
- zasada przysługiwania samorządowi istotnej części zadań publicznych – art. 16 ust. 2 Konstytucji RP,
- zasada domniemania kompetencji samorządu – art. 163 Konstytucji RP, przy domniemaniu kompetencji gminy stosownie do art. 164 ust. 3.

Dla systemu samorządu terytorialnego przewiduje się zatem w ustroju administracyjnym państwa samodzielne podmioty na trzech poziomach władzy, tj. poziom gminy i powiatu (lub miasta na prawach powiatu) oraz poziom województwa, zajmujących się sprawami publicznymi w układzie komplementarnym (czyli uzupełniania się), a nie w układzie hierarchicznym (podległości).

To ostatnie należy dobitnie podkreślić, gdyż podstawową cechą planowanej struktury samorządowej są właśnie samodzielne podmioty prawa publicznego, a więc odrębne „poziomy” kompetencji i odpowiedzialności (a nie „szczeble władzy”).

„Szczęble” charakterystyczne są dla administracji rządowej, działającej w systemie hierarchicznego podporządkowania

Jak wskazano, gmina, powiat i województwo (samorządowe podmioty publiczne) analizowane od strony ich funkcji układają się w dwa segmenty władzy:

– segment lokalny – gminy i powiaty (lub miasta na prawach powiatu)

– segment regionalny – województwo samorządowe.

Segment lokalny powoduje się głównie interesem społeczności miejscowej (interesem lokalnym). Zapewnia on w swych założeniach zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Jego działania zatem polegać będą głównie na świadczeniu usług o charakterze powszechnym, których odbiorcą może być potencjalnie każdy członek określonej wspólnoty samorządowej. Realizacja tych zadań przebiegać będzie czy to w ramach tzw. administracji świadczącej, czy administracji władczej (orzeczniczej i porządkowej). Zatem działania gminy i powiatu ukierunkowane będą na jednostkę (obywatela) i jej potrzeby.

Przeciwnicy reformy utrzymują, że powstanie powiatów spowoduje bałagan i uszczupli kompetencje gmin. To nieprawda. art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP mówią wyraźnie: *Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu.* Taka jest litera prawa. Taki jest też duch reformy ustrojowej, w ramach której gminie przypisuje się rolę podstawową.

Inaczej – powiat. Powiat ma pełnić rolę uzupełniającą, w zakresie tych zadań publicznych, zwłaszcza usług zbiorowych, które przekraczają możliwości przeciętnej gminy: w takim ujęciu wyraża się zasada pomocniczości. **Gmina i powiat** – na tych szczęblach będą zaspokajane wszystkie podstawowe potrzeby administracyjne mieszkańców. W sprawach administracyjnych dotyczących obywateli nie trzeba więc będzie jeździć do odległej niekiedy siedziby wojewody czy sejmiku województwa.

Należy tu zauważyć, że przeciętna gmina wiejska w Polsce liczy ok. 3 tys. mieszkańców (przeciętna gmina w ogóle, a więc z uwzględnieniem miast, również tych największych – ok. 15 tys. mieszkańców). Tymczasem przeciętny powiat będzie liczyć ok. 100 tys. mieszkańców, podejmie więc usługi publiczne i zadania prowadzone w szerszej skali, zbyt „ciężkie” dla pojedynczych gmin, zwłaszcza wiejskich. Dziś wszystkie te kompetencje i za-

dania publiczne należą do wojewody i innych rządowych administracji wojewódzkich i rejonowych. Powiat więc oznacza przybliżenie administracji do obywatela, decentralizację kompetencji i finansów publicznych: oddanie pod kontrolę wspólnoty samorządowej tego, czym dziś z daleka zarządza urzędnik rządowy.

Warto zaznaczyć, że wobec znacznego zróżnicowania zasobności budżetów gmin, a zatem – różnych możliwości zaspokajania potrzeb zbiorowych na poszczególnych obszarach kraju, właśnie powiatom przypada w projektowanym systemie funkcja wyrównywania szans obywateli, rodzin i wspólnot samorządowych: każdemu i wszystkim należy się bowiem ze strony Państwa ten sam standard: minimum usług publicznych, przynajmniej w zakresie stanu bezpieczeństwa zbiorowego, ochrony przed bezrobociem, ochrony zdrowia, oświaty publicznej. Takie założenie budowy nowego ustroju zawarte jest wprost w Konstytucji - zasada równości znajduje uzupełnienie w zasadzie solidarności, która w omawianym zakresie realizowana będzie poprzez system wyrównawczego zasilania budżetów powiatowych.

Inną funkcję pełnić ma regionalny segment samorządu terytorialnego. Osia jego zainteresowań jest bowiem nie jednostka jako taka (czy wspólnota lokalna), ale przede wszystkim gospodarka i jej podmioty (przedsiębiorstwa i inne instytucje życia gospodarczego i społecznego). Władza regionalna dba o rozwój gospodarczy i cywilizacyjny regionu, w kręgu jej oddziaływania pozostaje promocja regionu, międzynarodowa współpraca gospodarcza czy planowanie regionalne. O ile zatem powiat funkcjonalnie nie różni się w istocie od gminy (interes lokalny), o tyle województwo samorządowe – podmiot strategii rozwoju regionalnego, w ujęciu proponowanym w projekcie ustawy o samorządzie województwa – stanowi nową jakość w ustroju Rzeczypospolitej. Z obecnym województwem powiązane jest ono jedynie terminologicznie. Istotą nowego województwa i samorządu województwa jest zatem nie interes lokalny, ale interes ogólny (interes państwa), rozpatrywany w skali regionalnej i z uwzględnieniem regionalnych uwarunkowań.

O ile powiat samorządowy przejmie kompetencje dzisiejszego wojewody i wielu obecnych wojewódzkich i rejonowych organów administracji rządowej oraz związane z tymi kompetencjami środki finansowe, o tyle projektowany samorząd wojewódzki – odpowiednio – przejmie uprawnienia i środki finansowe dziś znajdujące się w gestii rządu i administracji centralnej. Nastąpić ma więc generalne przeniesienie uprawnień, środków i odpowie-

działności – „w dół”. Przeciwnicy reformy chcą ten ruch zatrzymać - wolą, by wszystko zostało jak jest, gdyż boją się kontroli obywatelskiej nad administracją i nad lokalnymi politykami. Taka kontrola zawsze wiąże ręce...

Samorządy działać mają w ramach kompetencji finansowych i organizacyjnych określonych przez prawo, na straży przestrzegania którego stoją – zgodnie z Konstytucją RP – sądy. Uprawnienia nadzoru administracyjnego w tym zakresie przysługują przede wszystkim wojewodom, którzy - jako przedstawiciele Rady Ministrów w województwie - odpowiadają przed rządem za działalność na terenie województwa całej administracji publicznej, w tym - za zgodność z prawem działalności samorządu terytorialnego: gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Dla rządu i administracji rządowej punktem odniesienia jest zawsze Państwo i interes ogólny, przede wszystkim w sferze strategii rozwoju gospodarczego, polityki zagranicznej i wewnętrznej, ochrony bezpieczeństwa zbiorowego - zewnętrznego i wewnętrznego oraz podstawowych standardów interesu publicznego.

Na nowo zostanie również zorganizowana administracja rządowa w terenie, podległa Radzie Ministrów i Premierowi: na miejsce obecnego rozproszenia organizacyjnego tej administracji nastąpi jej zespolenie. Tylko niewiele administracji specjalnych pozostanie nie zespolonych. Zasada zespolenia obowiązująca będzie również na szczeblu powiatowym. W ten sposób wojewoda w województwie i starosta w powiecie (prezydent miasta na prawach powiatu) staną się rzeczywistą „władzą” o odpowiedzialności ogólnej. Władza ta – sprawując ogólne zwierzchnictwo nad różnymi służbami, inspekcjami, policjami administracyjnymi działającymi na danym terenie – będzie ponosić polityczno-prawną odpowiedzialność za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego w tej skali.

Takie rozwiązanie jest szczególnie istotne w warunkach kryzysowych (np. w przypadku powodzi, zagrożeń sanitarnych itp.). Nie odbiera ono właściwym służbom uprawnień i przypisanych im kompetencji, lecz – w interesie publicznym i do granic prawa – pozwala koordynować ich działalność na danym terenie.

FEDERACJA ZWIĄZKÓW I STOWARZYSZEŃ GMIN POLSKICH

UCHWAŁA KONGRESU SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH RP W SPRAWIE UTWORZENIA SILNEGO WOJEWÓDZTWA

Reforma samorządowa w Polsce jest wciąż trwającym procesem.

Obok pilnej konieczności utworzenia samorządowego powiatu – ponagminnej struktury samorządowej, Kongres Samorządów Terytorialnych Rzeczypospolitej opowiada się za utworzeniem samorządowo-rządowego województwa w ramach unitarnego państwa.

Zdecentralizowana Polska powinna pozostać krajem unitarnym, z pełną i wyłączną suwerennością państwa jako całości.

Tylko województwo o zagwarantowanej podmiotowości, oparte na trójstopniowej strukturze terytorialnej, z ustrojem samorządowo-rządowym, z mocnym samorządem i równocześnie mocnym przedstawicielem rządu, jest w stanie zapewnić sprawne funkcjonowanie państwa.

Konieczne jest przemieszczenie z centrum do województw środków finansowych, koncentrowanych dotychczas przez budżet państwa. Utworzenie województwa w takim kształcie wymaga przekazania samorządowi wojewódzkiemu trwałych, ustawowo określonych źródeł dochodów publicznych.

Jednym z głównych źródeł dochodów województwa powinien być podatek od towarów i usług, a także w części podatek od osób fizycznych. Ponadto źródłem dochodów regionów województw powinny stać się dochody z odrębnej kategorii podatków i opłat regionalnych a także subwencje z budżetu centralnego, przeznaczone na wyrównanie dysproporcji.

Trójszczeblowa organizacja terytorialna musi uwzględniać województwa jako podmioty polityki regionalnej. Zadaniem województwa powinien być cywilizacyjny rozwój regionu o strategię wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju, zmierzający do pobudzania aktywności gospodarczej, podniesienia konkurencyjności województwa, zachowania i racjonalnego wykorzystania środowiska kulturowego i przyrodniczego, tworzenia i utrzymania ładu przestrzennego oraz stwarzania warunków do podnoszenia standardu życia mieszkańców.

Kongres Samorządów Terytorialnych Rzeczypospolitej opowiada się za przyjęciem rozwiązań ustawodawczych realizujących przedstawione założenia ogólne. Tak ukształtowane województwo urzeczywistniać będzie zasadę pomocniczości, która jest podstawą ustroju Unii Europejskiej. Jest to konieczne w przededniu rozpoczęcia negocjacji w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Kraków, 11 października 1997 roku

NOWY PODZIAŁ TERYTORYALNY PAŃSTWA

Reforma pozwoli uporządkować organizację terytorialną państwa. Teoretycznie mamy dziś dwustopniową administrację terenową: gminy i województwa. Faktycznie jednak istnieją cztery stopnie:

- pierwszy – to gminy (jest ich prawie dwa i pół tysiąca, różnej wielkości od małych gmin większych liczących ok. 2 tys. mieszkańców do największych miast);
- drugi – to rejony administracyjne, jest ich ok. 40 rodzajów, każdy o różnym zasięgu terytorialnym: urzędy rejonowe, policja, straż pożarna, różne inspekcje (m.in. inspekcja sanitarna), urzędy skarbowe, zespoły opieki zdrowotnej, rejonowe biura pracy, rejonowe komendy uzupełnień, oddziały ZUS i in., w tym sądy rejonowe i prokuratury. Liczebność jednostek rejonowych każdego rodzaju jest zróżnicowana od ok. 150 do 450, przeciętnie nieco poniżej 300;
- trzeci – to województwa, których jest 49, w największym mieszka prawie 5 mln ludzi, w najmniejszych zaledwie po 350-400 tys. mieszkańców, mniej niż w niejednym mieście. W skali województwa oprócz wojewodów działa kilkanaście administracji specjalnych, podporządkowanych bezpośrednio ministrom (jak np. komendy policji czy straży pożarnej, izby skarbowe i wiele innych);
- czwarty – to liczne instytucje ponadwojewódzkie (okręgowe i regionalne), których także jest ok. 40.

Taki stan nie jest korzystny ani dla państwa, ani dla obywateli. Rodzi bałagan i frustrację ludzi. Jest też niekorzystny dla państwa, ponieważ jest przyczyną wielkich kosztów dzisiejszej administracji rządowej i prowadzi do krzyżowania się kompetencji. W tak zorganizowanym państwie trudno koordynować działania, a w sytuacjach nagłych zagrożeń – nie sposób szybko interweniować. Wystarczy wspomnieć bezradność władz w czasie ubiegłorocznej powodzi.

Dlatego jednym z głównych celów reformy jest uporządkowanie terytorialnej organizacji administracji publicznej – zamiast bałaganu czterech szczebli proponuje się uporządkowany system trójszczeblowy: gmina, powiat, woje-

wództwo. Przeciwnicy reformy jaskrawo mijają się z prawdą mówiąc, że chcą „zachować obecny dwustopniowy system terenowej administracji państwowej”. Przeciwnie – dążą oni do utrzymania obecnego czterostopniowego bałaganu organizacyjnego, bowiem jego uporządkowanie na dwóch szczeblach jest niemożliwe; zresztą nawet tego nie proponują.

Nie można przebudowywać podziału terytorialnego państwa bez uwzględniania więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych. Nie wolno również tworzyć nowych jednostek podziału, jeśli nie zapewniają one możliwości wykonywania zadań publicznych. Takie właśnie podstawowe założenia (obecnie *expressis verbis* zawarte w art. 15 ust. 2 Konstytucji) obowiązywały w pracach nad reformą administracyjną i nowym podziałem terytorialnym od samego początku, tj. od 1991 r.

Kryteria mapy powiatowej

W pracach nad projektem mapy powiatowej brano m.in. pod uwagę kryteria:

- akceptacji społeczności lokalnych, historyczno-kulturowe, gospodarcze i geograficzne, a także:
- potencjał instytucjonalny użyteczności publicznej (instytucje użyteczności publicznej, urzędy i służby administracyjne, szkoły, placówki służby zdrowia itp.),
- potencjał fiskalny (dochody własne budżetu powiatowego w przeliczeniu na 1 mieszkańca).

Kryterium historyczno-kulturowe dotyczy funkcjonowania powiatów do 1975 r., ale i dziś wielu ludzi, również młodych, nadal identyfikuje się ze zlikwidowanymi wówczas powiatami. Trudno nie uwzględniać tego kryterium, jeśli opiera się na nim nawet sieć osadnicza i drogową, które kształtowały się przez wieki. Mimo likwidacji w 1975 r. władz politycznych powiatu, instytucje administracyjne i użyteczności publicznej w tej skali działały i działają nadal, do chwili obecnej świadcząc o trwałości struktury powiatowej. Powiat jest bowiem historycznym elementem struktury terytorialnej życia zbiorowego w Polsce, w przeciwieństwie do gminy i

województwa, których liczba i układ były dużo bardziej zmienne.

Kryterium potencjału instytucjonalnego wynika z faktu, że powiat musi stanowić zaplecze dla kilku lub kilkunastu gmin. W powiatach winny zatem funkcjonować podstawowe instytucje: urzędy rejonowe (z których powstaną starostwa), rejonowe komendy policji, rejonowe komendy straży pożarnych, rejonowe biura geodezji, rejonowe biura pracy, terenowe państwowe inspektoraty sanitarne, szpitale rejonowe, placówki oświatowe o charakterze ponadpodstawowym, placówki pomocy społecznej, instytucje kultury, rejony dróg publicznych i wiele innych, wśród nich wojskowe komendy uzupełnień, urzędy skarbowe, oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, placówki terenowe Kas Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych, a także sądy rejonowe (planowana reforma sądownictwa zmieni to, wprowadzając bardziej zagęszczoną siatkę sądów grodzkich) i prokuratury rejonowe. Większość tych instytucji już funkcjonuje na obszarach planowanych powiatów.

Takie założenia przyjęły towarzystwa naukowe i regionalne, instytucje akademickie i KPZK PAN, pracujące nad reformą terytorialną od 1991 r. Na takich kryteriach była oparta mapa powiatowa, opracowana w 1993 r. i przedłożona wówczas przez Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej pod dyskusję z zainteresowanymi gminami. Także obecnie prezentowany projekt siatki powiatowej opiera się na negocjacjach prowadzonych z gminami bez przerwy od 1992 r., z uwzględnieniem obiektywnych kryteriów podanych wówczas do publicznej wiadomości i utrzymanych również obecnie jako podstawa prac projektowych. Projekty podziału powiatowego nie były więc opracowywane jedynie w ministerialnych biurach. To co dotyczy organizacji życia zbiorowego w skali lokalnej, musi być – i było – przez ludzi opiniowane.

Wynikiem tych prac i negocjacji jest ogłoszona przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji propozycja utworzenia ponad 300 powiatów. Jak napisał niedawno premier Jerzy Buzek w liście do parlamentarzystów, finalna liczba powiatów *może być kompromisem wypracowanym wraz z opozycją w komisjach sejmowych i we współpracy z lokalnymi społecznościami. Trzeba minimalizować konflikty tak określając liczbę powiatów grodzkich, aby poprawić sytuację powiatów ziemskich wokół średnich miast.* Gdy przyjdzie do ostatecznych decyzji, ta ostatnia kwestia będzie szczególnie istotna:

im więcej znajdzie się na mapie miast na prawach powiatu (powiatów grodzkich), tym również więcej będzie słabych powiatów ziemskich, sąsiadujących z tymi miastami wydzielonymi, pozbawionych własnej infrastruktury instytucji użyteczności publicznych, własnych służb i instytucji administracyjnych mających niski poziom dochodów własnych. Wydzielanie nowych powiatów grodzkich (miast na prawach powiatu) będzie więc oznaczać konieczność tworzenia nowych instytucji i służb administracyjnych w sąsiadujących (okólnych) powiatach ziemskich, dotąd obsługiwanych przez instytucje działające w tym mieście w skali rejonowej.

Propozycja obejmująca ponad 300 powiatów ziemskich i ok. 50 miast na prawach powiatów to dobry kompromis. Prawie 80 % tych powiatów mogłoby zacząć działać choćby i jutro – mają pełny (lub prawie pełny) komplet niezbędnych instytucji. Zaledwie kilka powiatów na tej mapie wymaga odbudowy instytucjonalnej „od podstaw” – to te, które zostały w 1975 r. pocięte na części granicami powstałych wówczas małych województw, a mimo to zachowały tożsamość i odrodziły się po prawie ćwierćwieczu.

Na marginesie należy nadmienić, że pracując nad mapą powiatową rozważano również inny jej wariant, mianowicie z liczbą ok. 150-200 powiatów. Prace te potwierdziły wyniki wcześniejszych opracowań, że choć tak zbudowana siatka powiatowa teoretycznie jest bardziej racjonalna a koszty wprowadzenia mniejszej liczby powiatów byłyby nieco niższe, to w praktyce wariant ten nie nadaje się do realizacji, z kilku przyczyn, do których należy przede wszystkim zaliczyć bardzo wysoki koszt społeczny (sprawdzony w 1990 r., kiedy tworzone siatkę urzędów rejonowych: wychodząc z projektu obejmującego 183 rejony utworzone ich w rezultacie 267, i tylko tyle dlatego, że granice województw uniemożliwiły realizację kolejnych aspiracji lokalnych w tym zakresie. Obecnie, proponowane powiaty w około stu miejscach przecinają granice dzisiejszych województw).

Nadto, wobec przyjęcia jako źródła dochodów własnych powiatu jedynie podatku dochodowego od osób fizycznych, zmniejszyła się dysproporcja potencjałów dochodowych najbiedniejszych i najbardziej zasobnych powiatów (wynikająca na tle bardzo nierównomiernego rozłożenia wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych). W tym stanie rzeczy spadło znaczenie wielkości powiatu jako czynnika wyrównawczego, tym bardziej że odrzucono założenie, iż

powiaty winny być, w zakresie wykonywanych zadań publicznych, samowystarczalne fiskalnie (w sferze własnych dochodów podatkowych).

Odwrotnie, skoro powiaty nie są podmiotami autonomicznymi, lecz tylko podmiotami samorządu terytorialnego działającego w granicach jednostek administracyjnych, przyjęto, że świadcząc podstawowe usługi publiczne i funkcje administracyjne mają służyć wyrównywaniu szans, a skoro tak – to zapewnienie minimalnego standardu obsługi obywateli obciąża państwo i to niezależnie od skali dochodów własnych konkretnego powiatu. Zatem mniejszy powiat (ok. 100 tys. mieszkańców) lepiej pozwala na precyzyjne operowanie subwencją wyrównawczą. Zresztą, połączenie słabego finansowo powiatu z sąsiednim, także słabym (a tak w rzeczywistości musiałoby to zmniejszenie liczby powiatów wyglądać, zwłaszcza we wschodniej i centralnej części kraju), nie doprowadzi do powstania nowego powiatu o lepszej kondycji dochodowej. Wyzwaniem w tej kwestii pozostaje jedynie wspomniana sprawa prób tworzenia nowych miast wydzielonych na prawach powiatu, a tym samym – powstawania kolejnych biednych powiatów ziemskich. Poza tym stwierdzono, że w znacznej większości dużych powiatów występowałyby zwielokrotnione (nawet czterokrotnie) komplety podstawowych jednostek podziałów rejonowych. Ich likwidacja pogorszyłaby znacznie obsługę mieszkańców powodując dodatkowo wzrost bezrobocia i tworząc chaos organizacyjny, a ich utrzymanie wymagałoby na szczeblu powiatu wzmocnienia funkcji koordynacyjnych i kierowniczych, co z kolei musi prowadzić do nie kontrolowanego wzrostu biurokracji. Duże powiaty byłyby więc w istocie małymi województwami, ze wszystkimi wadami tego rozwiązania.

Rola autentycznej identyfikacji społecznej na poziomie powiatowym jest szczególnie istotnym czynnikiem odbudowy tożsamości lokalnej, zwłaszcza wobec propozycji utworzenia dużych województw.

Kryteria wojewódzkie

Mapę 12 dużych województw przedłożono w styczniu br. do społecznej dyskusji. Szczególnie istotne są kryteria tworzenia tej mapy. Najważniejsze z nich to:

- kryterium funkcjonalne,
- kryterium bezpieczeństwa zbiorowego,
- kryterium przyzwolenia społecznego,
- kryterium geograficzne,

- kryterium dostosowania do standardów europejskich,
- kryterium kulturowo-historyczne,
- kryterium polskiej racji stanu.

Istotna jest także analiza wad istniejącego podziału terytorialnego kraju. Nie ma chyba w Polsce osoby zadowolonej z funkcjonowania administracji – zarówno rządowej, jak i samorządowej. Obecne rozdrobnienie państwa nie pozwala nim sprawnie rządzić. Podział zadań jest niejasny. W administracji rządowej panuje ogromny bałagan kompetencyjny. System budżetowy jest nieprzejrzysty i scentralizowany. „Warszawa” dysponuje środkami publicznymi inwestowanymi bezpośrednio na terenie gmin. Rząd nie prowadzi polityki regionalnej, ograniczając się jedynie do funkcji redystrybucyjnej i wyrównawczej; jest to nb. oczywiste, skoro ponad 30 spośród obecnych województw nie jest samowystarczalnych fiskalnie. (Na marginesie można postawić pytanie, jak w takich warunkach samowystarczalne miałyby być powiaty, które przecież przejmują większość zadań obecnych województw?). Polityki regionalnej nie prowadzą również obecne województwa i nie mogą jej prowadzić, skoro ich wielkość nie pozwala podejmować zadań publicznych o charakterze regionalnym.

W tym miejscu należy zakwestionować – co do zasady – ew. referendum, w którym postawione zostałyby pytania dotyczące pozostawienia większej liczby województw (np. 49). Skoro bowiem Konstytucja wyraźnie rozróżnia samorząd *regionalny* i samorząd *lokalny* (art. 164 ust. 2) i skoro czyni ustanowienie samorządu regionalnego obowiązkowym (w drodze ustawy – tamże), to niedopuszczalne jest referendum, którego wynik prowadziłby do ustaleń wprost sprzecznych z Konstytucją. Tak byłoby w przypadku, gdyby w referendum większość głosujących opowiedziała się za 49 województwami: samorząd wojewódzki w takiej skali mógłby wykonywać jedynie zadania lokalne (proponuje się przekazać je właśnie do właściwości samorządu lokalnego – powiatowego), nie mógłby zaś podjąć żadnych zadań o charakterze regionalnym, czego żąda wyraźnie ustawodawca konstytucyjny. Nazywa on samorząd ten *regionalnym*, a nie *wojewódzkim*, wyraźnie wskazując o jaki (regionalny) charakter zadań publicznych na tym szczeblu chodzi. Z kolei zaś przepis art. 15 ust. 2 Konstytucji wprost stwierdza, że podział terytorialny państwa musi zapewniać jednostkom terytorialnym

zdolność wykonywania zadań publicznych – w tym wypadku zadań regionalnych. Zdolności takiej, do wypełniania zadań regionalnych, nie zapewnia obecne województwo.

Właśnie ze względu na powyższe postanowienia Konstytucji nie było również możliwe przedłożenie do publicznej debaty wariantu 25 województw, wśród których większość nie spełnia warunku owej zdolności wykonywania zadań publicznych o charakterze regionalnym (art. 164 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji). Trzeba dodać, że termin „województwo” pojawia się w Konstytucji jedynie w art. 152 ust. 1, podającym, że przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda. Skoro więc odnośnie do samorządu województwa ustawodawca konstytucyjny użył określenia *samorząd regionalny* (art. 164 ust. 2), to wyraźnie w ten sposób określił charakter jego zadań, przez co przesądził też o skali przestrzennej jednostki terytorialnej (województwa), w której samorząd ten ma działać (art. 15 ust. 2).

Nb. w art. 236 ust. 1 Konstytucja określa termin dwuletni, w którym Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji. Termin ten odnosi się również do ustroju terytorialnego w zakresie ustalonym w art. 164 ust. 2. W tym stanie rzeczy wydaje się istotne podkreślić, że przy podanym wyżej stanie prawnym, powstałym na tle nowej Konstytucji, nie ma możliwości proponowania zbyt wielu wariantów, tak co do rozwiązań merytorycznych nowego ustroju terytorialnego, jak i co do czasu ich przedłożenia w Sejmie.

Do najbardziej istotnych kryteriów funkcjonalnych, obok kwestii siły ekonomicznej województwa, potencjału kulturowego, innowacyjnego (ośrodki akademickie), środków komunikacji społecznej itp., należy kryterium potencjału „ręki publicznej”, a zwłaszcza – skali dochodów publicznych samorządu województwa. Chodzi z jednej strony o dochód *per capita*, z drugiej – o ogólny dochód budżetu województwa samorządowego. Przy dwunastu województwach zróżnicowanie dochodu budżetu wojewódzkiego z podatków PIT i CIT na głowę mieszkańca jest zaledwie dwukrotne. Każde nowe województwo na mapie jest w tym aspekcie słabsze od sąsiadów i ma też znacznie mniejszy budżet. W rezultacie ew. rozszerzenie listy województw, a co za tym idzie – zmniejszenie potencjału finansowego każdego z nich, prowadzi do obniżenia ich zdolności do inwestowania, a szerzej

– przede wszystkim do osłabienia zdolności do prowadzenia polityki regionalnej (por. art. 86 Układu o stowarzyszeniu). Jest to istotne zwłaszcza w kontekście stojących do dyspozycji Polski, już od 2000 r., funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (w pierwszym roku ok. 850 mln Ecu). Nb. środowiska polityczne, które dziś postulują opóźnienie reform, tym samym pozbawiają Polskę możliwości wykorzystania tych środków już za dwa lata.

Oczywiście stosowane kryteria wojewódzkie nie są w pełni porównywalne. Województwa wschodnie są słabsze z przyczyn historycznych. Ale siła tych województw jest w zupełności wystarczająca, gdy chodzi o ich pozycję względem wschodnich sąsiadów; stosując podobne kryterium do województw na zachodzie kraju jest oczywiste, że muszą one dysponować większym potencjałem. Nadto ich kształt i położenie mają służyć przenoszeniu czynników wzrostu gospodarczego w głąb kraju.

Utworzenie – z uwzględnieniem powyższych kryteriów – dużych województw (regionów) nie oznacza zagrożenia integralności terytorialnej ani unitarności państwa (art. 3 i 5 Konstytucji). Przeciwnie: duże województwa wzmocnią państwo. Na miano rozbicia dzielnicowego zasługuje raczej dzisiejszy układ 49 województw, w których wojewodowie – mający reprezentować rząd – uzależnieni są znacząco od lokalnych elit politycznych. Gospodarka tych małych województw zależna jest silnie od środków finansowych budżetu centralnego. Województwa są zbyt małe i słabe, by mogły samodzielnie realizować zadania o charakterze regionalnym, będąc przy tym uzależnione niejednokrotnie od nielicznych, a czasem nadto bardzo nietrwałych czynników wzrostu.

W tej mierze istnieją, w szerokim zakresie, obiektywne wartości polskiej racji stanu, które muszą mieć charakter wspólny dla klasy politycznej. Tym bardziej że – inaczej niż odnośnie do powiatów – u podstaw podziału administracyjnego na poziomie wojewódzkim leżą nie interesy społeczności i elit lokalnych, lecz właśnie interes państwa jako całości, traktowany w skali historycznej, również w perspektywie przyszłościowej. Reforma ustrojowa państwa ma przygotować Polskę na wyzwania cywilizacyjne i modernizacyjne XXI wieku.

Bezpodstawne są obawy, że duże województwa, w których działać będzie samorząd, mogą zagrozić unitarnemu charakterowi państwa. W tej sprawie 24 marca br. Rada Ministrów zajęła

jednoznaczne stanowisko. Zwrócono w nim uwagę na to, że samorząd wojewódzki nie będzie miał uprawnień ustawodawczych, w tym uprawnień do samodzielnego ustanawiania danin publicznych, ani prawa prowadzenia polityki zagranicznej, która jest domeną rządu (zaś współpraca zagraniczna władz wojewódzkich prowadzona pod kontrolą MSZ). Nie będzie też dysponował własnymi siłami porządkowymi. Będzie działał w ramach określonego budżetu i w ramach ustaw, a więc w zakresie ustalonym bezpośrednio przez parlament, pod nadzorem rządu i wojewody oraz pod kontrolą niezależnej władzy sądowniczej. Żadna z przewidzianych kompetencji samorządu wojewódzkiego nie stanowi zagrożenia dla jednolitości kraju.

W tym zakresie istotne jest zwłaszcza, że w projektowanym systemie gwarantem silnego państwa jest m.in. silna pozycja rządu i nowa konstrukcja administracji rządowej. W województwach tworzą ją wojewodowie wyposażeni w zespoloną administrację rządową, podlegli bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, odpowiedzialni przed rządem za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego, a także za przestrzeganie prawa przez samorząd terytorialny – gminny, powiatowy i wojewódzki. Wojewoda będzie mógł niezwłocznie wstrzymać – do czasu rozstrzygnięcia sądowego – wykonanie każdej uchwały samorządu, jeśli uzna, że uchwała ta narusza Konstytucję. Sejm zaś może rozwiązać organ stanowiący samorządu, jeśli uzna, że organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy.

Również odrębność wojewody od organów sejmiku i jego bezwzględne podporządkowanie rządowi (także w sensie politycznym, gdyż w sejmiku mogą mieć większość inne siły polityczne niż w Sejmie, który wyłonił Radę Ministrów) stanowi dodatkową gwarancję zapewnienia zgodności działania samorządu wojewódzkiego z interesami państwa.

Z drugiej strony ustanowienie w dużych województwach samorządu, odpowiedzialnego za rozwój gospodarczy i politykę regionalną, stwarza warunki gospodarczej konkurencyjności regionów i zwiększa atrakcyjność polskiej gospodarki w skali europejskiej. Duże województwa pozwalają również, łatwiej niż przy małych jednostkach, unikać swoistej „dywergencji” władz państwowych i samorządowych na pograniczu, polegającej na uleganiu polityce wpływu, tak w sferze gospodarczej, jak i politycznej, płynącej, czasem bez złych intencji, z silnych ośrodków zagranicznych.

Wreszcie nie należy w aspekcie racji stanu zapomnieć o postulacie reintegracji terytorialnej obszaru Polski, wysuwanych od czasu odzyskania niepodległości w 1918 r., co obecnie przekłada się na taką organizację administracyjną przestrzeni państwowej, która prowadzi lub będzie prowadzić w dłuższym czasie do zatarcia zarówno śladów granic, rozbiorowych jak i granic z okresu międzywojennego (jedne i drugie do dziś wyznaczają liczne standardy cywilizacyjne na różnych obszarach kraju). Ujęcie to jest tym bardziej zasadne, że brak podstaw, by obecna debata nad podziałem administracyjnym Polski na województwa zawierała jakiegokolwiek konotacje narodowościowe lub autonomistyczne: mniejszości narodowe są w Polsce nieliczne tak, że utrzymują w pełni swój status w skali gmin i powiatów, zaś na wyższych piętach organizacji życia zbiorowego, czyli w samorządzie wojewódzkim i w parlamencie – przy pomocy ew. przywilejów zawartych w rozwiązaniach prawa wyborczego. Należy tu nadmienić, że Rzeczpospolita Polska w pełni wykonuje swoje konstytucyjne i międzynarodowe zobowiązania względem mniejszości narodowych, a prace nad nowym podziałem administracyjnym kraju nie tworzą w tej mierze nowych zobowiązań ani nie naruszają dotychczasowych. Dlatego podział na województwa powinien opierać się przede wszystkim na kryteriach racjonalistycznych, zatem – ułatwiających sprawne kierowanie sprawami publicznymi w skali ogólnopaństwowej i regionalnej, z pomocniczym stosowaniem kryteriów tradycyjnych tam, gdzie nie wynikają z nich przeszkody dla osiągnięcia ogólnych celów państwowych. Na koniec tych uwag warto dodać, że propozycja 12 województw niesie za sobą najmniej konfliktów lokalnych, tym bardziej że część spośród ujawnionych konfliktów daje się wyeliminować w drodze drobnych korekt granic województw. Ew. akceptacja układu sprzed 1975 r. (17 województw), choć wychodzi naprzeciw dążeniom elit w niektórych dużych miastach, po pierwsze, będzie rodzić liczne nowe konflikty graniczne na poziomie powiatowym, po wtóre – zamyka drogę do głębszych reform, zwłaszcza do przekazania samorządowi regionalnemu istotniejszych uprawnień do prowadzenia polityki regionalnej i środków w tym zakresie, pozostawiając jako dominującą, wobec znacznego zróżnicowania potencjału gospodarczego i fiskalnego województw, wyrównawczą funkcję polityki regionalnej państwa.

MAŁOPOLSKA NA NOWO

dr Kazimierz Trafas



Fenomen Małopolski polega na tym, że o ile samo pojęcie jak i region są mocno zakorzenione w świadomości Polaków, to tak naprawdę nikt nie odważy się zakreślić bardziej precyzyjnie jej granic. Wynika to przede wszystkim z burzliwych dziejów tych ziem i zmieniającej się ich przynależności państwowej, choćby w wyniku kolejnych rozbiorów Polski. Niewątpliwie jednak Małopolska znaczyła zawsze coś więcej niż na przykład księstwo czy województwo, niezależnie jakiej wielkości te jednostki bywały. W aktualnej koncepcji podziału terytorialnego kraju na duże regiony (województwa) spora część ziem historycznej Małopolski jawi się jako oddzielny region, co wynika z kryterium historycznego, wprawdzie niezbyt konsekwentnie przestrzegane, ale jednak brane pod uwagę.

Jedną z koncepcji podziału terytorialnego, brana pod uwagę przed kilku laty, przewidywa-

ła podział kraju na 11 dużych województw – regionów, a wśród nich utworzenie województwa krakowskiego w kształcie historycznej Małopolski (z wyjątkiem Lubelszczyzny, która do niej należała praktycznie tylko do okresu rozbiorów).

DECYDUJE ŚWIADOMOŚĆ REGIONALNA

Badania nad świadomością regionalną w Małopolsce, przeprowadzone w 1993 roku przez Grażynę Prawelską-Skrzypek, wykazały duże przywiązanie ludności do regionu uznawanego za "swoj". Przywiązanie to widoczne było również na rubieżach Małopolski: szczególnie zachodnich – co jest bardzo interesujące z uwagi na znaczne przeciwieństwo wpływu Śląska, a także południowo-wschodnich – co jest, oczywiście, bardziej zrozumiałe wobec utraty naturalnego ośrodka metropolitalnego i regionalnego, jakim był kiedyś Lwów.

Związki, które wykazała Prawelska-Skrzypek,

nie mają jednak charakteru instytucjonalnego i właściwie jedyną taką formą jest istnienie Stowarzyszenia Gmin Małopolski. Aby do niego przystąpić wystarczy praktycznie samo utożsamianie się z historyczną Małopolską, poparte wolą rady gminy.

Do tego regionu stosuje się niekiedy określenie „Małopolska właściwa”, przez co rozumie się obszar pomiędzy księstwami śląskimi na zachodzie, Pilicą na północy, ziemiami chełmską i przemyską na wschodzie oraz granicą państwa na południu. Jednak już pod koniec XVII wieku wliczano do niej województwa wschodnie aż po Kijów. Dlatego proponowana dzisiaj nazwa „Małopolska Wschodnia” dla nowego województwa rzeszowskiego nie jest zbyt precyzyjna. Powrót do granic historycznej Małopolski jest dzisiaj zbyt ryzykowny, bo wytworzyły się już nowe „małe ojczyzny”, z którymi utożsamiają się społeczności lokalne. Trudno już na przykład mieszkańców Radomia, Siedlca czy Lublina nazywać Małopolanami. Ale niektóre elementy, zwłaszcza symboliczne, ciągle w jakiś sposób spajają tę południowo-wschodnią część kraju. Przykładem jest osoba Jana Pawła II (Małopolanin – nasz rodak) albo nie kwestionowana ranga Krakowa jako metropolii z obiektami na miarę symbolu, jak Wawel czy Uniwersytet Jagielloński (pomimo powstania wielu nowych uczelni).

GÓRSKI KRAJOBRAZ I „GÓRSKA MENTALNOŚĆ”

Jakie są swoiste cechy tego obszaru? Są nimi na pewno warunki naturalne związane z górskim, górzystym lub wyżynnym ukształtowaniem powierzchni. Idzie z tym w parze „górska mentalność” i bardzo rozdrobnione, małe gospodarstwa rolne. Duże rozdrobnienie gruntów nie pozwala stosować europejskiego programu monitoringu satelitarnego (użytecznego dla rolniczego użytkowania ziemi), ponieważ elementarna jednostka przestrzenna obrazu jest bardzo często większa niż jedna działka uprawowa. Ziemie Małopolski wykazują także pewną odrębność kulturową, obserwowaną w języku (istnieją uzasadnione przypuszczenia, że region ten jest kolebką języka polskiego), strojach regionalnych, a nawet w muzyce (instrumenty).

Bardzo istotną cechą odróżniającą Małopolkę od reszty kraju jest jej układ osadniczy, związany z głównymi drogami handlowymi i utrwalony dzięki późniejszym szlakom komunikacyjnym. Wytworzył się też charakterystycz-

ny typ miasta małopolskiego jako ośrodka obsługi, chociaż w wyniku XX-wiecznej industrializacji pojawiło się także miasto przemysłowe, nie zawsze akceptowane przez społeczności lokalne, ale odgrywające ważną rolę z powodu dostarczania miejsc pracy chłopom z przeludnionych wsi małopolskich. Niestety, dzisiejsza recesja gospodarcza powoduje lokalnie nawrót tradycyjnej „biedy galicyjskiej”. Zróżnicowanie poziomu gospodarczego, jak i standardów życiowych ludności jest tutaj duże, o czym świadczy pozycja województw małopolskich. Jeśli wziąć pod uwagę poziom wytwarzania produktu krajowego brutto to województwo krakowskie zajmuje miejsce 6, bielskie, kieleckie, rzeszowskie od 14 do 18, tarnowskie, tarnobrzezkie, nowosądeckie od 26 do 28, ale przemyskie aż 45 (nawet jeżeli przeliczymy PKB na 1 mieszkańca).

OSTOJA KONSERWATYZMU

Charakterystyczną cechą miast Małopolski są cenne zabytki pochodzące z różnych epok historycznych, ale również ich stopniowy upadek. To w Małopolsce największa liczba miast utraciła prawa miejskie, i to stosunkowo niedawno. Ostatnio jednak obserwuje się stopniowe ich przywracanie. Wreszcie dzisiejsza Małopolska to region dość jednoznaczny politycznie. Wykazywały to kolejne wybory samorządowe, parlamentarne i prezydenckie. Przeciętny Małopolanin jest raczej prawicowo-konserwatywny, nawet jeśli uczestniczy w silnym tutaj ruchu ludowym. W Małopolsce obserwuje się także duże przywiązanie do Kościoła (pomimo istnienia silniejszych niż gdzie indziej wpływów prawosławia, a w przeszłości także i judaizmu) oraz do „Solidarności”, czego wyrazem jest ponadwojewódzki, solidarnościowy „Region Małopolska”.

Wszystko to sprawia, że Małopolska jako stara dzielnica historyczna i geograficzna może być częściowo „wskrzeszona” w nowym układzie administracyjnym kraju jako nie kwestionowana jednostka regionalna. Ogłoszona oficjalnie przed kilkoma tygodniami rządowa propozycja terytorialnego podziału kraju zakłada bowiem powstanie na tym mniej więcej obszarze dwóch nowych województw: Małopolski i Małopolski Wschodniej, choć może lepiej byłoby nazwać je Małopolką Zachodnią i Małopolką Wschodnią.

Nasuwa się jednak wątpliwość czy – po przyjęciu przez rząd koncepcji dużych regio-

nów – trzeba Małopolskę dzielić, skoro ma ona jako całość wiele wspólnych cech. Jeden z wcześniejszych projektów nawet to uwzględnił. Dodam, że makroregion południowo-wschodni wciąż pozostaje jednostką planowania strategicznego. Skoro jednak doszło do wyodrębnienia Małopolski Wschodniej należy zauważyć, iż przemawia za tym znaczna dynamika rozwoju Rzeszowa jako centrum regionalnego (m.in. uczelnie wyższe), ale też postrzeganie go jako swego rodzaju substytutu Lwowa (podobnie jak Białystok jest substytutem Wilna). To Lwów był niegdyś miastem wojewódzkim, a województwo lwowskie obejmowało dużą część proponowanego dziś województwa rzeszowskiego.

OD PODBESKIDZIA PO KIELECCZYNĘ

Kontrowersje budzić może jednak przynależność do Małopolski północnej Kielecczyny, obszaru bardzo słabo związanego z oddziaływaniem metropolitarnym Krakowa. Sądzę, że to oddziaływanie może sięgać najdalej linii Ję-

drzejowa-Staszowa. Włączenie zaś do Małopolski także Bielska-Białej nawiązuje wprawdzie do zasięgu dawnego województwa krakowskiego, ale pamiętajmy, że sięgało ono wówczas tylko po rzekę Białą. Niewielki, ale silny ekonomicznie obszar Podbeskidzia ma już swoje odrębne cechy, a społeczność tamtejsza powinna – według mnie – sama zdecydować o jego przynależności albo do Górnego Śląska, albo do Małopolski. Na pewno jednak nie dotyczy to Wadowic, Suchej Beskidzkiej i Żywca, „od zawsze” związanych z Małopolską.

Sądzę, że generalnie Małopolska zyska na nowym podziale administracyjnym kraju. W tej części Polski nie doszło, na szczęście, do takiego rozdźwięku między racjami merytorycznymi i politycznymi, jak na przykład w przypadku kuriozalnego pomysłu utworzenia Pomorza Nadwiślańskiego (?), scalającego ogromnie zróżnicowane kulturowo oraz gospodarczo obszary i rozciągającego się od krańców północnych aż po środek kraju.

KAZIMIERZ TRAFAS

NOWY SYSTEM FINANSÓW PUBLICZNYCH

W chwili obecnej samorządy gminne dysponują ogółem kwotą ok. 40 mld złotych, z czego czwartą część (ok. 10 mld) stanowią subwencje z budżetu państwa.

W budżecie państwa ogółem pozostaje do dyspozycji 130 mld złotych. Duża część środków publicznych znajduje się nadto poza budżetem: w funduszach celowych i rozmaitych agencjach państwowych.

Po planowanej reformie terytorialnej i idącej za nią decentralizacji finansów publicznych powyższe proporcje będą wyglądać odmiennie – por. załączone rysunki i wykresy. Budżet państwa, po odliczeniu subwencji dla poszczególnych szczebli samorządu, będzie dysponował 90 mld złotych, samorząd gminy 40 mld (w tym ok. 10 mld to subwencje z budżetu państwa, a również znaczna część to dochody z majątku), budżetu samorządo-

wego województwa i powiatu wyniosą po ok. 10 mld zł. Ponadto około 20 mld zł będzie w dyspozycji samorządowych kas chorych (finansowanie ochrony zdrowia).

Z wstępnej i bardzo przybliżonej analizy strony wydatkowej tworzonych jednostek samorządu wynika, że blisko 50% wydatków samorządu powiatowego i ponad 30% wydatków województwa będą stanowiły wydatki na oświatę i wychowanie. Dużymi wydatkami w budżetach tych szczebli będzie też opieka społeczna (18% dla powiatu i 25% dla województwa) oraz transport i drogi (15% powiat, 18% województwo).

Rozważając możliwe źródła dochodów własnych poszczególnych szczebli wstępnie wykluczono podatek akcyzowy oraz podatek od towarów i usług (VAT). Uzasadnienie takiego rozwiązania płynie z faktu, że zróżnicowanie

wpływów z tych podatków w ujęciu dzisiejszych izb skarbowych wynosi dla podatku VAT od towarów krajowych 1 do 14.000, akcyzy od towarów importowanych 1 do 36.000.000, przy czym wpływy dla niektórych obszarów są ujemne. Jeżeli chodzi o akcyzę, to powyższa zależność dla kraju wygląda jak 1 do 15.000.000, a dla importu jak 1 do 4.000 (dane za rok 1996). Zróżnicowanie wpływów z powyższych podatków jest zbyt duże, aby uczynić je źródłem dochodów własnych samorządów. Ponadto wpływy z tych podatków są najbardziej podatne na zmiany koniunktury. Argumentem dodatkowym, przemawiającym za niewłączeniem podatku VAT do katalogu dochodów własnych samorządów, jest fakt, że dochód taki spełniałby funkcje antymotywacyjne do podejmowania decyzji o rozwoju gospodarczym regionu. W regionach, w których eksport towarów za granicę byłby wysoki, wpływy z podatku VAT byłyby ujemne na skutek zwracania podatku VAT od towarów eksportowych. Dochody budżetu województwa malałyby wraz ze zwiększaniem eksportu.

Przy założeniu, że źródłem dochodu własnego powiatu będzie dodatek do podatku od osób fizycznych (PIT), zróżnicowanie w dochodach na jednego mieszkańca powiatu będzie nie większe niż 6 w najbogatszym do 1 w najbiedniejszym powiecie. Podatek dochodowy od osób prawnych nie nadaje się na źródło, z którego można uczynić dochód powiatu, gdyż zależność ta przedstawiałaby się jak 1 do 1300. Stąd w proponowanym mechanizmie PIT stanowi jedyne źródło dochodów własnych powiatu. Jest to równocześnie źródło najbardziej stabilne ze względu na zmiany koniunktury. Wprowadzenie dodatku do PIT w wysokości 1,5% (z równoczesnym obniżeniem stawek PIT w taki sposób, aby całkowite obciążenie podatkowe podatnika nie wzrosło) pozwoli na 100 % samodzielność finansową najbogatszego powiatu (Warszawa) i około 15% najuboższego. Tylko kilkanaście powiatów miałoby poniżej 25 % wpływów pochodzących z dochodów podatkowych. Reszta będzie uzupełniana w ramach mechanizmu wyrównawczego opartego o subwencję.

Dla budżetu województwa proponowanymi źródłami dochodów własnych są: dodatek do PIT i dodatek do CIT. Wynika to z faktu, że przy założeniu podziału kraju na 12 województw, zróżnicowanie wpływów z PIT w poszczegól-

nych województwach wynosi jak 2:1 (Mazowsze 1101 zł – Ziemia Lubelska 574 zł), a z podatku CIT jak 7:1 (Mazowsze – Małopolska Wschodnia). Udział dochodów własnych w tak skonstruowanych budżetach wojewódzkich wyniesie 100 % dla Mazowsza i ponad 50 % dla najbiedniejszych: Ziemi Białostockiej, Lubelskiej i Małopolski Wschodniej. Uzupełnianie budżetów będzie dokonywane w ramach mechanizmu wyrównawczego, który jednak nie będzie prowadził do pełnego wyrównania.

Zatem główne źródła dochodów podatkowych dla administracji samorządowej to:

- dla samorządu powiatowego – podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT);
- dla samorządu wojewódzkiego – podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych (PIT, CIT).

Jak wspomniano, dochód samorządów zagwarantowany będzie w formie dodatku do podatku. Samorząd, w ustawowo określonych granicach, sam będzie kształtował wysokość własnych dodatków do podatków. W ten sposób może kształtować politykę fiskalną odmienną od polityki państwa, bardziej liberalną lub bardziej socjalną.

Przyjmuje się, odnośnie do przyjętego w tej fazie prac poziomu kompetencji, że powiat powinien czerpać dochody własne z 1,5% dodatku powiatowego do PIT (po zaokrągleniu, 10% ze średniego faktycznie zebranego podatku PIT wynosi 1,44%). Województwo samorządowe dochody własne powinno czerpać z 1,5% dodatku wojewódzkiego do PIT (po zaokrągleniu z 1,73% – faktycznie zebrany podatek PIT wynosi 14,4% z czego 12% daje 1,73%).

Przepisy Konstytucji RP a także postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wymagają, aby zgodnie z zasadą pomocniczości zakres zadań wykonywany przez samorządy lokalne był jak najszerszy. Jak wynika z opublikowanych sondaży, blisko 82 % społeczeństwa chciałoby, aby większa część dochodów publicznych wypracowanych na danym terenie, pozostawała do dyspozycji władz lokalnych. Ludzie wiedzą, że gospodarowanie środkami finansowym na szczeblu lokalnym sprzyja efektywności ich wydatkowania. Dlatego większość zadań i kompetencji dotychczasowego urzędu wojewody, wraz z należnymi środkami finansowymi po reformie, znajdzie się w gestii powiatów, miast i gmin, zgodnie z zasadą adekwatności (odpowiedniości środków do zadań) – art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Dochody własne powiatów i samorządu województwa będą uzupełniane subwencją wyrównawczą. Subwencja wyrównawcza ma zmniejszyć (ale nie wyeliminować całkowicie) dysproporcje dochodów własnych samorządów, a przez to – motywować je do powiększania dochodów własnych. Subwencja dzielić się ma na dwie części:

– pełną – obejmującą nakłady na wydatki wyrównujące szanse życiowe mieszkańców, których dostępność i minimalny standard jakości gwarantuje państwo (są to głównie usługi oświatowe),

– częściową – obejmującą wyrównanie pozostałych wydatków, w tym inwestycyjnych.

Subwencja pełna stanowi wypełnienie całej różnicy pomiędzy nakładami danego samorządu i samorządu o najwyższych dochodach własnych. Subwencja częściowa nie będzie prowadzić do pełnego wyrównania.

Samorząd wojewódzki może otrzymać dotację celową, uczestnicząc w realizacji zadań polityki regionalnej państwa. Podobnie dotację taką od samorządu wojewódzkiego otrzyma powiat biorący udział w realizacji przedsięwzięć polityki interregionalnej.

Uwagi o dobrym Państwie

Michał Kulesza

(fragment z informacji przedłożonej przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa Parlamentarzystom)

„Bóg nie chciał zatrzymać dla samego siebie sprawowania wszelkich władz. Każdemu stworzeniu powierza zadania, które jest ono zdolne wypełniać stosownie do zdolności swojej natury. Ten sposób rządzenia powinien być naśladowany w życiu społecznym. Postępowanie Boga w rządzeniu światem, świadczące o ogromnym szacunku dla wolności ludzkiej, powinno być natchnieniem dla mądrości tych, którzy rządzą wspólnotami ludzkimi. Powinni oni postępować jak słudzy Opatrzności Bożej”

Katechizm Kościoła Katolickiego 1992, nr 1884

W codziennym szumie informacyjnym, w ogniu krytyki, zarzutów zbytniego pośpiechu i zarazem opieślności oraz braku wyczerpującej informacji, łatwo stracić z oczu rozeznanie nadzwyczajności chwili obecnej. Reforma ustrojowa państwa może być postrzegana wyłącznie w świetle jałowych sporów o liczby przyszłych powiatów i województw czy licytacji nowych stanowisk do obsadzenia lub jako kolejna reorganizacja administracyjna. Można zachowywać pozycję kibica lub bezstronnego obserwatora, można też zobowiązać się na to, co dzieje się na górze.

„Szliśmy po władzę, aby oddać ją ludziom”.

Jest rzeczą oczywistą, że łatwiej jest rządzić centralistycznie – mianować urzędników, rozdawać pieniądze. Czas rozliczeń przychodzi dość późno, a i wtedy można niejedno ukryć. Decentralizacja zatem potrzebna jest nie po to, by łatwiej rządzić, ale by rządzić lepiej. Decentralizacja jest potrzebna po to, aby rządzić i administrować pod kontrolą, aby odbudować system wartości podstawowych, na których opierać się musi współczesne państwo i ład życia zbiorowego, jeżeli ten ład nie ma być pusty, proceduralny.

Dzisiaj w Polsce potrzebna jest administracja lubiana i przejrzysta – gdzie problem świadczenia usług zbiorowych rozwiązywany jest na poziomie lokalnym, problem rozwoju gospodarczego na poziomie regionalnym, a za suwerenność państwową, za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne odpowiada rząd i administracja centralna. Ład życia zbiorowego powinien być wytworzony nie tylko w skali ogólnopaństwowej, ale najpierw w społecznościach lokalnych, gdzie władza, administracja, demokracja są dotykane i konkretne.

Dziś wreszcie możemy decydować suwerennie o nowej organizacji życia zbiorowego. Sytuacja tworzenia nowego ustroju państwa jest chwilą szczególną, która być może za naszego życia już się nie powtórzy. Dziś możemy powrócić do pięknych tradycji polskiej państwowości – do takich tradycji należy umiłowanie małej ojczyzny, samorządność i solidarność. Mamy szansę zastanowić się nad Polską i próbować zrealizować nowoczesną wizję wspólnego dobra – państwa. Możemy wrócić do tożsamości lokalnej i na tej podstawie budować tożsamość państwową i polski patriotyzm XXI wieku.

Deklaracja Regionów Polskich

Promnice, 22 lutego 1998 r.

Przedstawiciele polskich przyszłych dużych regionów, reprezentujący samorząd terytorialny, samorząd gospodarczy oraz stowarzyszenia regionalne zgromadzeni na swym pierwszym spotkaniu w Promnicach na Górnym Śląsku, w duchu odpowiedzialności za Rzeczpospolitą stwierdzają, co następuje:

1. Upominamy się o silne Państwo Polskie, o sprawny i zdecydowany w działaniu na rzecz rozwoju kraju i bezpieczeństwa publicznego Rząd Rzeczypospolitej. **Z całą mocą wspieramy dalszą decentralizację państwa i reformę samorządu terytorialnego.**

2. Reforma jest bezwzględnie konieczna ze względu na niewydolność istniejącej administracji rządowej. Rząd uwolniony od balastu zbędnych spraw będzie w stanie skoncentrować się na strategicznych wyzwaniach Polski w sferze rozwoju i bezpieczeństwa. Dlatego niezbędne jest stworzenie silnych podmiotów do prowadzenia polityki regionalnej. Wykorzystają one wielki potencjał energii społecznej, inicjatyw gospodarczych oraz innowacji, tkwiący w społecznościach regionalnych, w tym obszarów dotychczas zaniedbanych. Reforma ma więc **zasadnicze znaczenie z punktu widzenia dynamicznego rozwoju Polski, bezpieczeństwa Rzeczypospolitej oraz jej rzeczywistej pozycji w Europie.**

3. Reforma ma **podstawowe znaczenie dla obywateli.** Umożliwi radykalną poprawę w świadczeniu usług publicznych (edukacji, bezpieczeństwa obywateli, zdrowia, świadczeń emerytalnych). Przybliży władzę do obywateli i umożliwi bardziej bezpośrednią kontrolę poczynąń władz. Wszystkie bieżące sprawy obywateli będą załatwiane na poziomie gminy lub położonego w pobliżu powiatu.

4. Ze względu na konieczność posiadania mocnego potencjału gospodarczego, finansowego i intelektualnego, uważamy, że **ilość przyszłych województw powinna wynieść 12 (maksimum 14).** W celu uniknięcia zbytecznych sporów proponujemy likwidację wszystkich istniejących województw, a w ich miejsce utworzenie silnych jednostek nawiązujących swoimi nazwami do tradycyjnych ziem polskich (Wielkopolska, Małopolska, Pomorze Gdańskie itd.). Rozumiejąc przywiązanie wielu społeczności lokalnych do istniejących układów administracyjnych, zdecydowanie **przeciwstawiamy się** próbom ich wykorzystania przez **partykularne interesy** obecnych elit wojewódzkich.

5. Uważamy, że przyszła współpraca nowych województw z Rządem oraz między sobą w duchu solidarności narodowej ma zasadnicze znaczenie dla pomyślnego rozwoju kraju. W celu wymiany doświadczeń, wspierania procesu reformy, stałego dialogu z Parlamentem i Rządem oraz promocji sukcesów polskich województw w kraju i zagranicą, obecni na spotkaniu tworzą **Forum Regionów Rzeczypospolitej Polskiej.**

6. W celu spokojnego i rzeczowego rozwiązywania konfliktów, pojawiających się w trakcie tworzenia powiatów oraz nowych województw, proponujemy wykorzystanie **idei kontraktów regionalnych,** zawieranych między ważniejszymi podmiotami społecznymi, reprezentującymi poszczególne części składowe przyszłych województw.

7. Uczestnicy spotkania uznają, że w pakiecie zmian ustrojowych Państwa należy przyspieszyć prace nad powołaniem samorządu gospodarczego.

8. Nadmierne przedłużanie dyskusji nad założeniami reformy uznajemy za niecelowe. **Od Rządu RP i Parlamentu oczekujemy szybkiej decyzji oraz pełnej determinacji i energii we wprowadzaniu reformy ustrojowej państwa.** Od Prezydenta Państwa oczekujemy jednoznacznego poparcia dla reformy oraz podpisania stosownych ustaw. Od wszystkich ugrupowań parlamentarnych będziemy się spodziewać podporządkowania swych partykularnych interesów i krótkowzrocznych kalkulacji politycznych dobru państwa. Oczekujemy, że polska klasa polityczna wzniesie się ponad poziom codziennych sporów i zgodnie wesprze dzieło naprawy Rzeczypospolitej.

WOJEWODA I WOJEWÓDZTWO

dziś i jutro

Michał Świtalski
Urząd Wojewódzki w Krakowie

WOJEWODA NIE DYSPONUJE ISTOTNIEJSZYMI KOMPETENCJAMI

Strukturę administracji rządowej w terenie tworzą **województwa** oraz podporządkowane im **organy administracji ogólnej**, a także nadmiernie rozbudowane, podporządkowane bezpośrednio ministrom terenowe **administracje specjalne**, co do których wojewoda ma ogólnie i niejasno sformułowane uprawnienia koordynacyjne

Wojewoda jest przedstawicielem Rządu w terenie, lecz nie dysponuje istotniejszymi kompetencjami, które umożliwiłyby mu skuteczne oddziaływanie na istniejące w terenie instytucje. Nie przysługuje mu także uprawnienie do użycia w określonych sytuacjach instytucji władztwa państwowego. Budżet wojewody jest częścią budżetu państwa, w której większość stanowią tzw. **wydatki sztywne**. Wojewodzie podporządkowani są **kierownicy urzędów rejonowych**, ale część ich kompetencji realizują **gminy** na mocy porozumień.

Obecna terytorialna organizacja kraju (słabe gminy, słabe województwa) nie odpowiada na wyzwania wolnego rynku. Ze względu na ograniczone kompetencje, nie istnieje na poziomie województwa podmiot polityki regionalnej. Z tego powodu społeczności lokalne mają decydować same o sobie, szukając rozwiązania swych problemów w Warszawie.

Konieczność konsekwentnego realizowania zasady pomocniczości

Nic dziwnego, że reforma podziału terytorialnego kraju i związana z tym reforma terenowych organów administracji rządowej stała się fundamentem programu partii koalicyjnych.

Program ten wskazuje obok **decentralizacji zarządzania** państwem oraz **wzmocnienia pozycji gminy** jako podstawowej jednostki samorządu, konieczność konsekwentnego realizowania zasady pomocniczości (realizacji tylko niezbędnych funkcji i przekazywania uprawnień decyzyjnych niżej) na wszystkich szczeblach samorządu i administracji publicznej, z uwzględnieniem **uczestnictwa społeczeństwa** w zarządzaniu sprawami publicznymi. Tak zrodziła się koncepcja dużych **województw rządowo-samo-**

rządowych, powiatów i wzmocnienia roli gmin.

Przygotować województwo do funkcjonowania w dużym regionie

Wojewodów obarczono niewdzięcznym, ale ambitnym zadaniem **likwidacji województw** w dotychczasowym kształcie. Wojewodowie dotychczas byli bez mała anonimowymi administratorami, dziś przed wojewodą stoi wyzwanie – czy wpisze się w pamięć mieszkańców jako grabarz metropolitalności ich ziemi, czy będzie powszechnie cenionym **autorem jej dobrobytu**.

Błędem byłoby poddać się wpływowi grup nacisków za wszelką cenę, gwoździ prywatnym interesom, czy taniemu poklaskowi, chcących utrzymać stołeczność swego województwa. Wojna taka jest stratą czasu, który wszak ucieka, wiąże się natomiast z budzeniem nieuzasadnionych nadziei i uzasadnionych konfliktów, podważa autorytet Rządu i jego funkcjonariuszy. Należałoby raczej przygotować województwo do funkcjonowania w dużym regionie, wnieść w posagu swoje osiągnięcia, **umiejętność współpracy** i zadowolenie mieszkańców. Czas jaki pozostał, powinien wystarczyć na osiągnięcie **celów strategicznych** dla likwidowanych województw, które należy usytuować w trzech płaszczyznach: regionalnej, ogólnopolskiej, europejskiej.

Województwo rządowo-samorządowe

Według propozycji rządowych na poziomie regionalnym (nowego województwa) występują dwie „pełne” struktury administracji publicznej: zarząd województwa z marszałkiem i wojewoda. Takie rozwiązanie oparte jest na założeniu, że nowy samorząd województwa stwarza konieczność powołania władzy publicznej, będącej przede wszystkim organem unitarnego państwa. Takim organem będzie wojewoda – przedstawiciel rządu w województwie, swego rodzaju „terenowy minister”. Wyrażnie podzielić trzeba zasadę zespolenia administracji specjalnych.

Wojewoda będzie przede wszystkim podmiotem nadzorującym legalność samorządu w gminie, powiecie, województwie, przez co województwo będzie miało charakter rządowo-samorządowy.

ABY ZBUDOWAĆ PRYZWOLENIE SPOŁECZNE

Przygotowanie województwa do zmiany podziału administracyjnego kraju, winno oprzeć się na zawieraniu formalnych i nieformalnych porozumień z sąsiednimi województwami, w celu tworzenia **strategii rozwoju regionalnego** i w ten sposób wyprzedzenia reformy podziału administracyjnego. Reforma administracyjna nie powinna być przeprowadzana li tylko centralnie. Aby zbudować przyzwolenie społeczne dla reformy państwa muszą w nich aktywnie uczestniczyć społeczności lokalne. Animatorem takiej aktywności może być wojewoda, uczestnicząc w budowie nowych i umacnianiu już istniejących **związków województw**.

Strategia konkurencyjności

Najbardziej przydatną strategią rozwoju regionalnego wydaje się być strategia konkurencyjności, strategia budowy otoczenia umożliwiającego **wzmocnienie** jednostek gospodarujących w regionie. Tę umiejętność zwyciężania w warunkach wolnego rynku należy wspomagać takimi inicjatywami, jak budowa Stref Rozwoju Gospodarczego, zapewniających szereg niezbędnych elementów konkurencyjności, m.in.: nowoczesne systemy zarządzania i organizacji, odpowiednią koncentrację produkcji, jej elastyczność i zdolność do stałego rozwoju, związanie z badaniami rozwojowymi i marketingowymi, informatyzacją, dostępność do infrastruktury technicznej, istnienie wykwalifikowanej kadry.

Rozwój ośrodka akademickiego i kulturotwórczego

Ważnym elementem polityki w dotychczasowych województwach winno być **utrzymanie pozycji stołecznej** po utracie atrybutu stolicy województwa. Do tego prowadzić będzie rozwój ośrodków akademickich i kulturotwórczych. Oba elementy wzajemnie się przenikają i stymulują na wzajem swój rozwój. Większość **miast spełnia wszelkie warunki**, które sprawiają, że mogą się stać dynamicznymi ośrodkami naukowymi i kulturalnymi. Koszty utrzymania w mniejszych miastach są stosunkowo niskie. A przecież w mieście i okolicach wielu młodych ludzi rezygnuje ze zdobycia wyższego wykształcenia na poziomie magisterskim bądź licencjackim z przyczyn ekonomicznych. Równomiernie w kraju są rozlokowane duże ośrodki akademickie, skąd można pozyskać kadre. Wykorzystać przy tym można istniejące parki technologiczne przy dużych zakładach pracy.

W POLSCE

Wykorzystując korzystne warunki geograficzne i historyczne

Zadania wojewody należy rozważać na tle celów strategicznych państwa. Determinantami będą: kształtowanie mechanizmów generujących efektywne **rozwój społeczno-gospodarczy**, poprawa **jakości życia**, **ochrona środowiska**, **ochrona dziedzictwa kulturowego**, obronność. Realizując strategiczne cele państwa, wojewoda musi wziąć pod uwagę zróżnicowanie struktury wewnętrznej makroregionu: zróżnicowanie struktury fizycznej, przyrodniczej, społecznej, ekonomicznej. Odnaleźć atuty zarządzanego terenu, takie jak bliskość rynków zbytu, możliwości turystyczne, itp.

Przykładem modelowym są działania podjęte w ramach Małopolskiego Programu Rozwoju Wsi i Rolnictwa, będące efektem współpracy dziewięciu województw, w przeważającej mierze o charakterze rolniczym. Program ten zmierza do restrukturyzacji wsi, w wyniku której powstaną nowe miejsca pracy i znacznie ograniczone zostanie strukturalne bezrobocie agrarne.

W EUROPIE

Partner dla regionów Unii Europejskiej

Już dzisiaj wojewoda może pracować nad utworzeniem instytucji i organizacji gospodarczych, wystarczająco silnych i atrakcyjnych, aby **ożywić i integrować cały region** – potencjalnego partnera tak dla regionów istniejących w Unii Europejskiej (przy równoczesnym zaktywizowaniu działań dostosowawczych, przewidzianych w realizowanej przez Rząd Umowie Stowarzyszeniowej z Unią Europejską), jak i w ramach współpracy transgranicznej.

Charakterystyczną zmianą w sposobie funkcjonowania Unii Europejskiej jest **przeniesienie właściwych procesów integracji na poziom regionów**. Zobowiązania przyjęte dla realizacji wspólnego rynku będą realizowane w równym stopniu przez władze centralne, jak regionalne i lokalne.

Dzisiejsze województwo musi na siebie przyjąć odpowiedzialność za cały region, by w ten sposób wspomóc reformę i niedopuszczyć do prowincjonalizacji swej stolicy, zadanie utrzymania bądź wzmocnienia pozycji, jaką miasto i województwo wypracowało sobie przez lata na mapie Polski.

Michał Świtalski

Gazeta Województw RP

Biuletyn Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich

– edycja specjalna

31-004 Kraków, ul. Grodzka 28, tel/fax 012 421 93 12

Redakcja: PAWEŁ STANCZYK, WIESŁAW MISZTAŁ, GRZEGORZ KUŹMA, JAN WIECZORKOWSKI, MACIEJ KORCUĆ, MICHAŁ ŚWITAŁSKI

BANK BPH
BANK PRZEMYSŁOWO-HANDLOWY SA

