

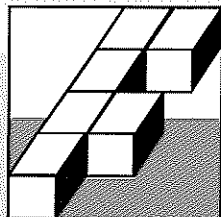
FEDERACJA ZWIĄZKÓW I STOWARZYSZEŃ GMIN POLSKICH

# GAZETA WOJEWÓDZTWA RP

NR 2 ROK I KRAKÓW 20 CZERWCA 1998 R.



**Kongres Samorządów  
Terytorialnych RP  
II tura**



FEDERACJA ZWIĄZKÓW I STOWARZYSZEŃ GMIN POLSKICH

# KONGRES SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH RP II TURA

Kraków, dnia 20 czerwca 1998 roku, godz. 11.00  
Teatr im. Juliusza Słowackiego

## *Podsumowanie II kadencji Samorządu terytorialnego 1994-1998*

uczestniczą

Prezydenci, Burmistrzowie, Wójtowie,  
Przewodniczący Rad Gmin, Radni, Marszałkowie Sejmików Samorządowych,  
Samorządowe Kolegia Odwoławcze, Regionalne Izby Obrachunkowe,  
Prawnicze Forum Samorządowe, Forum Sekretarzy Gmin,  
Forum Skarbników Gmin, Prasa Lokalna

### *Tematy obrad:*

Reforma ustroju Rzeczypospolitej  
Powiat, województwo samorządowe, wojewoda  
Finanse samorządu terytorialnego  
Prawo samorządowe – stan obecny i przyszłość  
Wdrażanie reformy administracji  
Związki komunalne Gmin  
Prasa lokalna  
Samorząd terytorialny na rzecz niepełnosprawnych

### *Przygotowania do:*

III kadencji Rad Gmin,  
I kadencji Rad Powiatowych,  
I kadencji Sejmików Województw

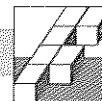
### Zgłoszenia i informacje:

Biuro Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich  
31-004 Kraków  
fax (012) 421 93 12

Kongres zorganizowany został przy pomocy finansowej  
Banku Przemysłowo-Handlowego S.A.

**BANK BPH**  
BANK PRZEMYSŁOWO-HANDLOWY SA





## II TURA KONGRESU SAMORZĄDÓW RP

W Krakowie, w dniu 20 czerwca 1998 roku zbiera się Kongres Samorządów Terytorialnych RP, którego I tura zapoczątkowana została w październiku 1997 roku. Na Kongresie podsumowane zostaną dwie kadencje samorządu gminnego oraz podjęte będą przygotowania do III kadencji organów gmin i I kadencji organów powiatów i województw.

Między I a II Turą Kongresu Parlament RP przyjął ustawy wprowadzające samorządowy powiat i województwo o charakterze rządowo-samorządowym.

Trwają przygotowania do przejęcia przez samorząd nowych zadań. Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich prowadzi te przygotowania między innymi w ramach Forum Powiatów oraz Forum Regionów RP.

W ostatnich dniach spotkaliśmy się w Poznaniu, w ramach Forum Regionów RP, które gromadzi Prezydentów, Przewodniczących Rad Miast, Przewodniczących Regionalnych Organizacji Samorządowych, Marszałków Sejmików Samorządowych, Radnych, przedstawicieli Izb Przemysłowo-Handlowych, środowisk naukowych, organizacji pozarządowych, prasy lokalnej i regionalnej.

Było to już trzecie spotkanie po I Forum na Śląsku i II Forum w Małopolsce.

Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich podejmuje także inne inicjatywy na rzecz promocji reformy państwa. „Gazeta Województw RP” ukazuje się już po raz drugi, wymiana poglądów, prezentacja zagadnień szczegółowych dotyczących samorządu powiatowego odbywa się na łamach „Gazety Powiatów RP”.

„Gazeta Województw RP” zawiera obok informacji o stanie realizacji reformy administracji publicznej, także prezentację niektórych istotnych zagadnień ustrojowych związanych z wprowadzeniem powiatów i województw. Zapraszam wszystkich do dyskusji i wymiany poglądów na jej łamach.

Pragnę wyrazić podziękowanie wszystkim, którzy przyjęli zaproszenie do udziału w Kongresie. Panu Jerzemu Buzkowi – Prezesowi Rady Ministrów oraz Panu Maciejowi Płażyńskiemu – Marszałkowi Sejmu RP dziękuję za objęcie patronatu nad Kongresem Samorządów Terytorialnych RP.

Kazimierz Barczyk  
Przewodniczący Federacji Związków  
i Stowarzyszeń Gmin Polskich



# GAZETA WOJEWÓDZTW RP

## SPIS TREŚCI

<b>II TURA KONGRESÓW SAMORZĄDÓW RP</b>	
• KAZIMIERZ BARCZYK	STR. 1
<b>I KONWENCJA POWIATÓW RP</b>	
• WŁADYSŁAW TYRAŃSKI	STR. 3
<b>DEKLARACJA FORUM POWIATÓW RZECZYPOSPOLITEJ</b>	
	STR. 5
<b>POTRZEBUJEMY SILNYCH PODMIOTÓW POLITYKI REGIONALNEJ</b>	
• BRONISŁAW LACHOWICZ	STR. 6
<b>UCHWAŁA FORUM REGIONÓW RP</b>	
	STR. 7
<b>POLITYKA REGIONALNA W ŚWIETLE REFORM USTRO- JOWYCH POLSKI</b>	
• LUCYNA WOJTASIEWICZ	STR. 8
<b>UCHWAŁA RADY FEDERACJI ZWIĄZKÓW I STOWA- RZYSZEŃ GMIN POLSKICH</b>	
	STR. 10
<b>WOJEWÓDZTWO RZĄDOWO-SAMORZĄDOWE W NO- WYM USTROJU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ</b>	
• PAWEŁ STAŃCZYK	STR. 11
<b>PO CO NAM REFORMA ADMINISTRACYJNA</b>	
	STR. 11
<b>FINANSE SAMORZĄDOWEGO POWIATU I WOJEWÓDZTWA</b>	
• GRZEGORZ KUŹMA	STR. 16
<b>MAŁOPOLSKA ZACH. I MAŁOPOLSKA PŁD.-WSCH.</b>	
• KAZIMIERZ TRAFAS	STR. 20
<b>PODMIOTOWOŚĆ SPOŁECZNOŚCI REGIONALNEJ</b>	
• MIECZYŚLAW MIAZGA	STR. 21
<b>ZALEŻNOŚĆ MIĘDZY NEGOCJACJAMI AKCESYJNYMI A DOSTOSOWANIEM POLSKIEGO PRAWA I GOSPODAR- KI DO UNII EUROPEJSKIEJ</b>	
• TADEUSZ KOŁODZIEJ	STR. 28

## *Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich*

Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich zrzesza 20 stowarzyszeń i związków polskich gmin. W skład Federacji wchodzi stowarzyszenia i związki regionalne gmin odpowiadające zakresem działania przyszłemu województwu. Stowarzyszenia te, utworzone dobrowolnie przez gminy w Wielkopolsce, na Śląsku, w Małopolsce, na Pomorzu, Warmii i Mazurach i innych regionach działają już od początku lat 90-tych.

W skład Federacji wchodzi także dobrowolne zrzeszenia gmin o statusie m.in. związków komunalnych. Odpowiadają one lokalnym wspólnotom powiatowym, wspólnotom historycznym i ekonomicznym.

Dlatego Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich, realizując statutowe zadania, powołała *Forum Powiatów RP* a także *Forum Regionów RP*, m.in. dla przygotowania reprezentacji powiatów i województw polskich, przygotowania prawa, instrumentów działania przyszłych województw i powiatów.

*Sekretariat Forum Powiatów RP i Forum Województw RP* działa w Biurze Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich. Przygotowywane i dokumentowane są prace nad reformą administracyjną państwa, trwa wymiana poglądów i dyskusja o kompetencjach powiatu, województwa i rządu. Będziemy się nadal włączać w promocję reformy państwa. Wyrazem tego jest m.in. wydawana przez nas „Gazeta Województw RP”, której pierwszy numer ukazał się w związku z Forum Regionów w Krakowie, a także „Gazeta Powiatów RP”.

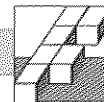
Zapraszamy do współpracy wszystkie organizacje i instytucje, a także osoby zainteresowane udziałem w pracach Forum Powiatów RP i Forum Województw RP.

## **Sekretariat Forum Regionów RP oraz Forum Powiatów RP**

Biuro Federacji Związków  
i Stowarzyszeń Gmin Polskich  
31-004 Kraków  
ul. Grodzka 28  
tel/fax 012 421 93 12

### NA OKŁADCE:

Orzeł z fasady Kościoła Matki Bożej Bolesnej w Limanowej  
fot. Maciej Korkuć



WŁADYSŁAW TYRAŃSKI

## I Konwencja Powiatów RP w Krakowie Reforma coraz bliżej

Dokładnie w ósmą rocznicę pierwszych wolnych wyborów samorządowych w powojennej Polsce, 27 maja, obradowała w auli Uniwersytetu Jagiellońskiego I Konwencja Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej zwołana przez Federację Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich. Poświęcona była szczegółom reformy państwa, wprowadzanej przez rząd Jerzego Buzka. Gościem Konwencji był wicepremier Janusz Tomaszewski, a jej gospodarzem Kazimierz Barczyk, poseł AWS i sekretarz stanu w Kancelarii Premiera.

W wypełnionej po brzegi auli UJ, w gronie kilkuset samorządowców z całej Polski, rozmawiano o generalnych założeniach finalizowanych w Sejmie reform ustrojowych: edukacyjnej, służby zdrowia, ubezpieczeń społecznych oraz reformy samorządowej. Okazało się, że ogrom reformy dostarczyć można dopiero wówczas, gdy zbierze się w jedno wszystkie jej fragmenty. Temu właśnie służyła Konwencja i, sądząc z głosów jej uczestników, celów wypełniła.

„Każde odrodzenie państwa w przeszłości rozpoczynaliśmy od reformy edukacji” - powiedział na otwarcie minister edukacji narodowej Mirosław Handke. Tak było w XVIII wieku, w przypadku reformy kołłątajowskiej i tak było w wieku XX z reformą braci Jędrzejewiczów. Dzisiaj, w pierwszych latach III Rzeczypospolitej, czas znieść funkcjonujący w Polsce system edukacyjny ukształtowany w latach 50-tych i obcy naszej tradycji.

Minister przedstawił podstawowe założenia nowego systemu. Zmierzamy do upowszechnienia wykształcenia, by zniwelować istniejącą dzisiaj barierę edukacyjną. Trzeba pamiętać, że w dużych miastach

maturę osiąga ok. 80 proc. młodzieży szkolnej, ale dla całego kraju wskaźnik ten wynosi zaledwie 50 proc. Jeszcze gorzej jest z wykształceniem wyższym. Dlatego konstruowany jest system powszechnego wykształcenia średniego według schema-

torządowi wojewódzkiemu przypadnie rola kształcenia nauczycieli.

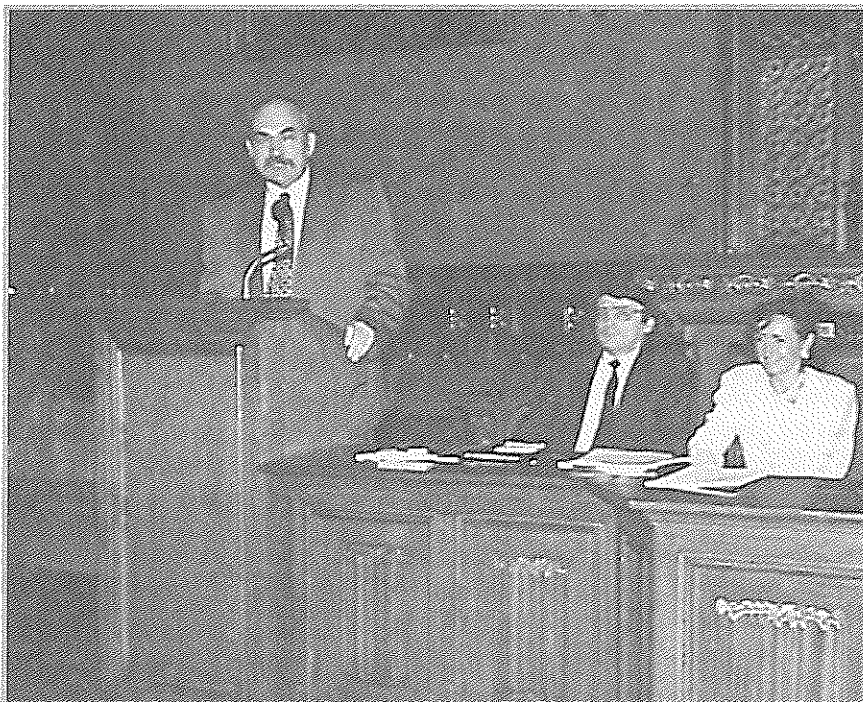
Chyba po raz pierwszy minister Handke wyłożył zwięzłe koncepcję „bonu oświatowego”, który ma wspomagać reformę i naprawdę uspołecznicić polską szkołę.

Dotychczas realizowano, jego zdaniem, „bon nauczycielski”, gdyż wszelkie nakłady na szkolnictwo liczone były pod nauczyciela. Teraz nakłady te policzy się pod ucznia, według skalkulowanych wcześniej standardów nauczania. Obliczona w ten sposób kwota może wędrować za uczniem od szkoły do szkoły, o ile oczywiście rodzice zapragną zmiany szkoły. Nie będzie to nagminne, ale liczy się sama możliwość przeniesienia pieniędzy do innej szkoły, gdy rodzice stwierdzą, że ich dziecko będzie miało tam lepiej.

Uspołecznienie szkolnictwa dokona się też w sferze organizacyjnej. Państwo zrezygnuje bowiem całkowicie z prowadzenia szkół,

pozostawiając sobie jedynie uprawnienia nadzorcze odnośnie programu nauczania.

Kwiątek od rządu przedstawiła uczestniczącym w Konwencji samorządowcom Teresa Kamińska, odpowiedzialna w Kancelarii Premiera za koordynację reform



Przemówienie Ministra Edukacji Narodowej Mirosława Handke  
obok: Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Zbigniew Woźniak  
Minister Koordynator Reform Społecznych Teresa Kamińska

tu 6+3+3, odpowiadający trzem szczeblom kształcenia: szkoła podstawowa, mała matura, duża matura. Zapleczem instytucjonalnym tego kształcenia będą samorządy: gminne dla szkół podstawowych, a powiatowe dla szkół ponadpodstawowych. Sa-



*od lewej: Minister  
Koordynator Reform  
Społecznych  
Teresa Kamińska,  
Wicepremier –  
Minister Spraw  
Wewnętrznych  
i Administracji  
Janusz Tomaszewski,  
Minister – Sekretarz  
Stanu w Kancelarii  
Premiera Kazimierz  
Barczyk*

społecznych, tj. służby zdrowia, opieki społecznej, systemu emerytalno-rentowego, zatrudnienia. Wymienione reformy pani minister pokazała jako płatki kwiatka, który społeczeństwu ofiarowuje rząd.

Będzie zatem nowy system finansowania służby zdrowia poprzez samorządowe Kasy Chorych, do których trafi część płaconego obecnie przez nas podatku dochodowego od osób fizycznych. Zakończy to dotychczasowe, coroczne targi przy okazji uchwalania budżetu państwa o to, ile pieniędzy ma pójść na opiekę zdrowotną. Oddzieli się też wykonywanie usług medycznych od ich kontraktowania, czym właśnie zajmują się kasy chorych. Samorządom przypadnie szczególna rola i odpowiedzialność w tym zakresie, bo nastąpi komunalizacja mienia służby zdrowia. Opracowywane są teraz wzorcowe kontrakty dla menedżerów nowych placówek, które to kontrakty gmina może poszerzać, nie wychodząc poza obowiązujące przepisy.

Zmieni się sposób zabezpieczenia emerytalnego. Pieniądze ze składki na ten cel będą rejestrowane na indywidualnym koncie pracownika, prowadzonym przez ZUS. Każdy będzie więc mógł sprawdzić ile na tym koncie posiada i jaka emerytura będzie mu przysługiwać. Część tej składki ulokowana zostanie w funduszach emerytalnych, ściśle kontrolowanych i gwarantowanych przez państwo.

Będzie też „bon pomocy społecznej”, czyli pieniądze dla potrzebujących, którzy sami wybiorą instytucję wykonującą świadczenie. Ma to odbiurokratyzować pomoc społeczną.

Wszystko to ma na celu stworzenie w Polsce czytelnego i przyjaznego obywatelowi systemu zabezpieczeń społecznych, o który nie będziemy się, jak dotąd, ciągle potykać.

Koniec Polski resortowej ogłosił Zbigniew Woźniak, pełnomocnik rządu ds. organizacji pozarządowych. Gwarantuje to obywatelom więcej swobody, ale też wymaga od nich więcej samodzielności i chęci poświęcenia własnego czasu na sprawy bezpośrednio ich nie dotyczące. Na szczęście wzrasta tak rozumiana aktywność społeczna Polaków. Sondáže mówią, że 25 proc. ogółu społeczeństwa chce poświęcać swój czas na działalność społeczną i jest to 8 proc. więcej niż 6 lat temu. Rośnie też

liczba organizacji pozarządowych. Mamy ich obecnie ok. 90 tys., z czego 20 tys. bardzo aktywnych.

Oczekują one jasnego ustawodawstwa, które właśnie teraz powstaje. W opracowywanych projektach ustaw przewiduje się finansowanie z pieniędzy publicznych zadań powierzonych do wykonania organizacjom pozarządowym, przy czym musi to zostać poprzedzone analizą celowości wydatków, a wykonane zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji. Przewiduje się też komisyjne przyznawanie organizacjom certyfikatu, aby skutecznie oddzielić giganty od karłów, organizacje aktywne i prężne od całkowicie biernych i istniejących tylko na papierze.

Niezwykle ważnym zadaniem dla rządu jest wprzęgnięcie w tworzony system finansowo-prawny środowisk biznesowych. Powinny one bowiem zasilać działalność „trzeciego sektora” odciążając w ten sposób państwo.

Najnowszych wiadomości z prac sejmowych nad ustawami samorządowym dostarczył Tadeusz Wrona, poseł-sprawozdawca projektu ustawy o ordynacji wyborczej do samorządu powiatów i województw. Przygotowywane rozwiązania przyćmił jak na razie spór o liczbę województw. Warto jednak wiedzieć co czeka samorządowców już od stycznia przyszłego roku. Sprawą zasadniczą są oczywiście dochody samorządowych gmin, powiatów i województw. Dla porównania, obecnie samorządy dysponują 40 mld zł, z czego 10 mld to subwencje rządowe. Po reformie wspomniane 40 mld pozostanie w dyspozycji gmin, powiaty dysponować będą następnymi 6 mld, a nowe województwa 10 mld. Kasy Chorych rozdysponują 24 mld.

Warto też wiedzieć, że start nie dla wszystkich będzie jednakowy. Słabsi mogą liczyć na subwencję, ale wiadomo już, że nie całkowitą. Jej wysokość będzie

zależać również od starań zainteresowanych.

Poseł Wrona rzucił też garść nowinek z prac nad ordynacją wyborczą do nowych samorządów. Ustawy mają być gotowe jeszcze w czerwcu.

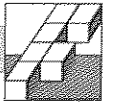
Podsumowaniem obrad Konwencji było wystąpienie wicepremiera Tomaszewskiego. Nawiązał on do hasła „Rzeczpospolita samorządowa”, wytykając poprzednim rządowi, iż nie stworzyły należytych warunków dla rozwoju samorządności. Dlatego rząd premiera Buzka wziął na siebie ciężar reformy powiatowej. Planuje się 300 powiatów ziemskich i 50 grodzkich. Ich dokładny spis zostanie podany po uchwaleniu przez Sejm liczby nowych województw. Każdy wniosek o zmianę projektu rządowego w tym względzie będzie dokładnie rozpatrywany, by uniknąć niepotrzebnych zażrażeń.

„Ta reforma oplaca się Polsce - powiedział wicepremier. Musimy jej więc sprzeciwić i bacznie uważać, aby po drodze nie zgubił pojedynczego obywatela”. Trzeba się też przebić z reformą przez media, a zwłaszcza do telewizji publicznej. Rząd jest gotowy dostarczyć mediom wszelkie materiały informacyjne. Nie może niestety, ze względu na koszty, pozwolić sobie na skierowanie broszury o reformie do każdej rodziny, jak to zrobił Aleksander Kwaśniewski z projektem nowej konstytucji. W propagowanie reformy mogą jednak i powinny się zaangażować media samorządowe.

Na zakończenie obrad Konwencja przyjęła stanowisko stwierdzające, że nikt już nie kwestionuje potrzeby wprowadzenia powiatów samorządowych. Należyte usługi medyczne zapewnią najlepiej Kasy Chorych. Niezbędna jest reforma edukacji, a szansę na powstanie szkoły stwarzającej odpowiednie warunki dla uczniów stwarza „bon edukacyjny”. Należy się sprzeciwić wprowadzeniu większościowej ordynacji wyborczej w małych i średnich gminach. Trzeba przyjąć natomiast ordynację większościowo-proporcjonalną do rad powiatów i sejmików nowych województw.



*od lewej:  
Mirosław Handke, Teresa Kamińska, Kazimierz Barczyk*



---

# **Deklaracja**

## **Forum Powiatów Rzeczypospolitej**

### **przyjęta na I Konwencji Powiatów RP w dniu 27 maja 1998 roku w Krakowie**

---

Zgromadzeni na zaproszenie Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich w dniu ósmej rocznicy pierwszych wyborów do rad gminnych na I Konwencji Powiatów RP w Krakowie, z udziałem ponad 300 Prezydentów i Burmistrzów, Przewodniczących Rad przyszłych miast powiatowych, a także prasy lokalnej i organizacji pozarządowych, przyjmujemy niniejszą Deklarację.

Po ośmiu latach działania samorządu terytorialnego w gminach jesteśmy w przededniu wprowadzenia samorządu lokalnego na poziomie powiatu. Istniejące więzi historyczne, ekonomiczne i kulturowe znajdują odzwierciedlenie w podziale administracyjnym i strukturze administracji. Potrzeby wprowadzenia samorządowych powiatów nikt już nie kwestionuje.

Uważamy, że dla powodzenia reformy administracji konieczne jest równoległe realizowanie reform istotnych dziedzin usług publicznych. Dotyczy to przede wszystkim służby zdrowia i edukacji.

Opowiadamy się za wprowadzeniem od 1 stycznia 1999 roku Kas Chorych jako instytucji zapewniających należyłą jakość świadczonych usług medycznych, a lekarzom i pracownikom służby zdrowia godziwe wynagrodzenie.

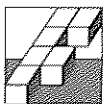
Konieczna jest reforma polskiej edukacji, zarówno w sferze organizacji jak i programów szkolnych. Polska potrzebuje szkoły stwarzającej warunki rozwoju dla uczniów i wspierającej rodzinę, a przez to będącej fundamentem rozwoju naszej Ojczyzny. W zakresie finansowania szansę taką daje wprowadzenie „bonu edukacyjnego”.

Uważamy, że przedstawione przez Rząd projekty reform w służbie zdrowia i edukacji zasługują na poparcie i powinny być jak najszybciej przyjęte przez Parlament. Przekazanie samorządowi powiatowemu zadań w istotnych obszarach życia społecznego musi być bowiem poprzedzone ich gruntowną reformą.

Samorząd powiatowy, wspierany przez organizacje pozarządowe, a także prasę lokalną, która jest istotnym czynnikiem budowy autentycznych wspólnot mieszkańców, przejmie odpowiedzialność za ważne obszary administracji publicznej.

Sprzeciwiamy się projektom zmian w ordynacji wyborczej do rad gminnych polegającym na objęciu systemem większościowym małych i średnich gmin. Projekty zakładające wybory proporcjonalne w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców doprowadzą do upolitycznienia samorządów w małych i średnich miastach. Zintegrowane społeczności lokalne muszą mieć prawo do wybierania konkretnych osób. Jednocześnie opowiadamy się za przyjęciem większościowo-proporcjonalnej ordynacji wyborczej do rad powiatów i sejmików województw, która zapewni reprezentatywność samorządu dla całego obszaru województwa i powiatu, a przez preferencje dla silnych organizacji uczyni samorządy stabilnymi.

Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich zraszająca organizacje samorządowe zarówno regionalne, odpowiadające przyszłym województwom, jak i lokalne, wykonujące dotychczas niektóre zadania powiatów (w tym związki komunalne), uznała Forum Powiatów RP za formę realizacji celów statutowych. W dniu 25 czerwca w gmachu Sejmu Warszawie spotkamy się pod patronatem Marszałka Sejmu na II Konwencji Powiatów RP.



BRONISŁAW LACHOWICZ

## Potrzebujemy silnych podmiotów polityki regionalnej

I Forum Regionów RP zorganizowane przez Związek Gmin Górnego Śląska i Północnych Moraw odbyło się 22.02.1998 r. w Promnicach. Celem jej było uświadomienie, iż fundamentem naprawy Państwa jest reforma administracji publicznej. W ramach tej reformy należy powołać takie struktury terytorialne, aby mogły one być partnerem we współpracy z podobnymi strukturami państw Unii Europejskiej. Forum to potwierdziło, że niezbędne jest stworzenie silnych podmiotów do prowadzenia polityki regionalnej. Pozwolą one na wykorzystanie wielkiego potencjału energii społecznej, inicjatyw gospodarczych oraz innowacji. Stworzą warunki rozwoju samorządności we wszystkich tych dziedzinach, w których samorządność przynosi lepsze efekty w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych niż sterowanie i zarządzanie centralne.

II Forum zorganizowane przez SGM w dniu 20.04.1998 r. w Krakowie miało na celu wykazanie w oparciu o wyniki badań instytutów naukowych pilną potrzebę głębokiej decentralizacji służb publicznych, stworzenia silnego państwa unitarnego poprzez utworzenie 12 silnych regionów, przeprowadzenie równoczesnych

wyborów do wszystkich rad samorządowych na wszystkich poziomach, oddanie władzy obywatelom - utworzenie państwa obywatelskiego, głęboką reformę finansów publicznych oraz potrzebną do realizacji tych celów pełną mobilizację sił reformatorskich.

III Forum Regionów RP - organizowane 10.06.1998 r. w Poznaniu przez SGRW. W okresie od I Forum do III zaistniały już pewne fakty, które pozwalają nam na przedyskutowanie problemów dotyczących bardziej szczegółowych zagadnień polityki regionalnej. Dlatego głównym celem III Forum staje się koniecznym uświadomienie istoty polityki interregionalnej i intraregionalnej, jej podmiotów, zadań, narzędzi i środków.

Nikt nie podważa potrzeby zmiany obecnego wadliwego i szkodliwego podziału terytorialnego na 49 województw - wprowadzonego w 1975 r., którego geneza tkwi w scentralizowanym ustroju gospodarki nakazowo-rozdzielczej, gdyż zmiana ta warunkuje skuteczność naprawy państwa.

Zdolność władzy i wola polityczna dokonania pożądanego przeobrażenia jest gwarancją wyznaczenia nowych ram funkcjonowania państwa, odpowiadających

współczesnym wyznacznikom cywilizacyjnym i przyjętym europejskim standardom integracyjnym. Dziś już wiemy, że pełna determinacja władzy oraz wola polityczna parlamentu i prezydenta pozwalają uruchomić mechanizmy naprawy państwa, toteż nasze Forum ma ukazać jakie zadania, jakie narzędzia i jakie środki są niezbędne, aby polityka interregionalna i intraregionalna przyniosła jak najlepsze efekty w umacnianiu państwa polskiego i przyczyniła się do najbardziej optymalnego zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych.

*Autor jest wiceprzewodniczącym Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich, przewodniczącym Stowarzyszenia Gmin Regionu Wielkopolski. Tekst jest zapisem przemówienia wygłoszonego 10 czerwca 1998 roku w Poznaniu w trakcie III Forum Regionów RP pod patronatem Jerzego Buzka - Prezesa Rady Ministrów i Macieja Płażyńskiego - Marszałka Sejmu RP.*

*Patronat  
Jerzy Buzek – Prezes Rady Ministrów RP  
Maciej Płażyński – Marszałek Sejmu RP*

*Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich  
Forum Powiatów RP*

## **II KONWENCJA POWIATÓW RZECZYPOSPOLITEJ**

**ZWIĄZKI KOMUNALNE GMIN**

**Warszawa, dnia 25 czerwca 1998 roku,**

**rozpoczęcie o godz. 11.00**

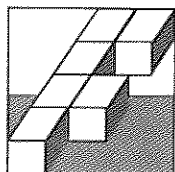
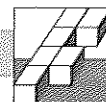
**Sala Kolumnowa Sejmu RP**

*Przewodniczący Federacji Związków  
i Stowarzyszeń Gmin Polskich  
Kazimierz Barczyk*

*Przewodniczący Zarządu Podhalańskiego  
Związku Gmin  
Marek Skrzypek*

*przy współpracy Ligi Krajowej i Stowarzyszenia Wspierającego Utworzenie Samorządowych Powiatów i Województw*





**Uchwała**  
**Forum Regionów**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**  
**Poznań, 10 czerwca 1998 r.**

1. Forum Regionów Rzeczypospolitej Polskiej, zgromadzone na swym kolejnym spotkaniu w dniu 10 czerwca 1998 r. podtrzymuje swoje stanowisko w przedmiocie liczby nowych województw, zawarte w Deklaracji Regionów Polskich, przyjęte w Promnicach na Górnym Śląsku w dniu 22 lutego 1998 r. Uważamy, że optymalna ilość województw wynosi 12 i wynika z ukształtowania polskiej przestrzeni, uwarunkowań gospodarczych, a także polskiej racji stanu.

2. Z tego też powodu z przykrością przyjmujemy przebieg posiedzenia Sejmu w dniu 5 czerwca br. Atmosfera tego posiedzenia nie sprzyjała podjęciu decyzji we duchu troski o dobro wspólne. Z przykrością stwierdzamy, że spora część polskiej klasy politycznej nie stanęła na wysokości zadania, przedkładając krótkoterminowe interesy partykularne ponad dobro państwa. Dotyczy to w szczególności SLD i PSL, które w praktyce zajęły stanowisko sprzeczne z wymogami reformy samorządowej. W tej chwili konieczne są działania Prezydenta RP stabilizujące proces reformy ustrojowej. Żądania z Kancelarii Prezydenta RP, aby w Polsce powrócić do 17 województw peerelowskich psuje reformy ustrojowe opracowane przez Rząd w oparciu o postulaty i doświadczenia odrodzonych samorządów RP. Ultimatum w tej sprawie skierowane do Rządu, Sejmu i Senatu RP jest odbierane jako niedopuszczalny szantaż polityczny.

3. Potępiamy sprzeczne z prawem protesty w obronie niektórych małych województw. Protesty – wynikające z niezrozumienia celów reformy – grożą powstaniem takiej mapy województw, która utrudni, bądź nawet uniemożliwi uruchomienie racjonalnej polityki rozwoju regionalnego. Apelujemy o nie podejmowanie rozstrzygnięć – posiadających długoterminowe konsekwencje – na podstawie głośnych presji grup interesów. Uważamy, że powstanie dodatkowych województw jest sprzeczne z względami racjonalnej polityki regionalnej, a także polskim interesem państwowym.

Wiceprzewodniczący  
Stowarzyszenia  
Gmin Regionu Wielkopolskich

Eugeniusz Ziarkowski

Wiceprzewodniczący  
Rady Federacji Związków  
i Stowarzyszeń Gmin Polskich

Bronisław Lachowicz

**I Forum**  
**Regionów Rzeczypospolitej,**  
**Promnice–Śląsk,**  
**dnia 22 lutego 1998 r.**

- Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich
- Związek Gmin Górnego Śląska i Północnych Moraw

**II Forum**  
**Regionów Rzeczypospolitej,**  
**Kraków–Małopolska,**  
**dnia 20 kwietnia 1998 r.**

- Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich
- Stowarzyszenie Gmin Małopolski

**III Forum**  
**Regionów Rzeczypospolitej,**  
**Poznań–Wielkopolska,**  
**dnia 10 czerwca 1998 r.**

- Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich
- Stowarzyszenie Gmin Regionu Wielkopolski

**IV Forum**  
**Regionów Rzeczypospolitej,**  
**Olsztyn–Warmia i Mazury,**  
**dnia 30 czerwca 1998 r.**

- Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich
- Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich

**V Forum**  
**Regionów Rzeczypospolitej,**  
**Gdańsk–Pomorze,**  
**wrzesień 1998 r.**

- Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich
- Związek Miast i Gmin Morskich



LUCYNA WOJTASIEWICZ

# Polityka regionalna w świetle reform ustrojowych Polski

## (podmioty, zadania, narzędzia, środki)

### TEZY

1. Polityka regionalna ma dwa wymiary:

- a) wymiar ogólnokrajowy,
- b) wymiar pojedynczego regionu.

W pierwszym przypadku podmiotem polityki jest cały kraj ujmowany jako zespół regionów, a przesłanką działań prorozwojowych jest dążenie do osiągnięcia odpowiednich relacji między regionami. Polityka ta jest nazywana *polityką interregionalną*. Jej realizatorem są centralne organy władzy państwowej. W drugim przypadku podmiotem polityki jest pojedynczy region, a przesłankę działań prorozwojowych stanowi dążenie do wzrostu gospodarki tego regionu (lub osiągnięcie innego celu przyjętego przez władze regionu). Polityka ta jest nazywana polityką *intraregionalną*. Jej realizatorem są władze (administracja) regionu.

2. Założenia reform ustrojowych Polski wprowadzają zmiany – dla polityki regionalnej generalnie biorąc *pozytywne*. Trzeba jednak pamiętać, że ze względu na złożoność i wielość zagadnień rozwoju regionalnego, sprawy polityki regionalnej w nowych warunkach wymagają starannego przemyślenia i stworzenia pełnej koncepcji zadań, narzędzi i środków. W związku z powyższym rysuje się kilka postulatów.

3. *Niezbędne będą nadal obie wyżej wymienione warstwy polityki regionalnej, tzn. polityka inter- i intraregionalna*. Ich przesłanki powinny być konkretne, a działania – komplementarne. Trzeba podejmować takie zadania, które z jednej strony zlikwidują, a przynajmniej zmniejszą liczne niekorzystne „zaszłości” w strukturze przestrzennej gospodarki Polski, a z drugiej dadzą podstawę do możliwie najlepszego spożytkowania aktywów każdego regionu.

4. *Polityka interregionalna powinna rozwiązywać podstawowe dylematy i konflikty współczesnego rozwoju przestrzennego Polski*, zwłaszcza takie jak:

– dylemat między koniecznością wyrównywania dysproporcji regionalnych w poziomie i warunkach życia a koniecznością wzrostu gospodarczego kraju,

– konflikt ekonomiczno-ekologiczny, rodzący potrzebę wielokryteriowego, a nie tylko wąsko-ekonomicznego podejścia do strategii gospodarki.

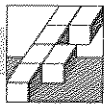
Oznacza to, że musi istnieć centralny organ prowadzący politykę interregionalną państwa i że organ ten musi dysponować narzędziami i środkami realizacji zadań. Jeśli chodzi o narzędzia, to jest to kształtowanie takiego systemu prawnego i takich działań realnych, które służą zmniejszaniu różnic w poziomie gospodarki regionów i scalaniu krajowego organizmu gospodarczego (m.in. jest to udział państwa w finansowaniu infrastruktury, postępu technicznego i przedsięwzięć rozwojowych w regionach szczególnie potrzebujących aktywizacji, odczuwalne regionalnie zamówienia rządowe, selektywne – terytorialnie – ulgi, opłaty, stawki, kredyty preferencyjne, wpływanie na zwiększenie mobilności przestrzennej siły roboczej itd.). Źródła finansowania tych zadań – to środki budżetu państwa, a także środki zewnętrzne, w tym fundusze strukturalne Unii Europejskiej (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności). Sprawy te w założeniach reformy ustrojowej Polski nie są jeszcze rozstrzygnięte. M.in. rozważa się różne warianty instytucji polityki regionalnej na poziomie krajowym, a mianowicie:

- utworzenie Komitetu Rozwoju Regionalnego na podobnej bazie ustawowej, jak w przypadku Komitetu Integracji Europejskiej. Komitet taki powinien dysponować adekwatnym do zadań zapleczem logistycznym, w skład którego wchodziłby Urząd Komitetu (analogicznie jak w przypadku Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej oraz podobnie jak DATAR w modelu francuskim),

- ustawowe powierzenie tej funkcji Ministerstwu Gospodarki, podobnie jak ma to miejsce np. w RFN,

- utworzenie odrębnego ministerstwa lub urzędu centralnego (Ministerstwo, bądź Urząd Rozwoju Regionalnego),

- powierzenie tej funkcji Rządowemu Centrum Studiów Strategicznych jako najlepiej przygotowanemu do strategicznego planowania rozwoju regionalnego.



5. *Polityka intraregionalna służyć powinna przede wszystkim osiągnięciu celu instrumentalnego, tzn. optymalnego spożytkowania aktywów regionu, w drodze do osiągnięcia celu strategicznego, tzn. możliwie najlepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców.* Narzędzia tu stosowane mogą obejmować szeroki wachlarz instrumentów bezpośredniego i pośredniego oddziaływania organów władzy (administracji) regionu na gospodarkę tego obszaru, zwłaszcza w zakresie infrastruktury, ochrony środowiska i tzw. otoczenia biznesu. W rachubę wchodzi ulgi, ułatwienia, poręczenia, zamówienia i inne konwencjonalne instrumenty polityki regionalnej. Sprawą bardzo ważną dla wielu regionów jest stworzenie regionalnych funduszy inwestycyjnych innowacji oraz restrukturyzacji gospodarki regionu. Na tle tych ogólnych stwierdzeń rysują się postulaty bardziej szczegółowe:

a. Dla prowadzenia polityki regionalnej niezbędne jest istnienie *upodmiotowionych* jednostek terytorialnych o skali przestrzennej znacznie większej niż szczebel lokalny, a po drugie, takie podmioty polityki regionalnej państwa muszą być jednostkami *funkcjonalnymi*, a więc charakteryzować się nie tylko cechami wspólnej przeszłości, podobieństwa kulturowego itp., ale posiadać wewnętrzną zwartość gospodarczą (społeczno-gospodarczą), nadającą danemu obszarowi znamiona jedności w ramach całości kraju. Przygotowany podział regionalny założenia te w zasadniczym zakresie spełnia. Trzeba jednak ukształtować w poszczególnych regionach instytucje rozwoju regionalnego profesjonalnie prowadzące politykę rozwoju regionu jako całości.

b. Muszą być jasno i konkretnie określone *cele* polityki intraregionalnej w każdym regionie. Jak wiadomo, w ujęciu generalnym cel rozwoju sprowadza się do zapewnienia ludziom (mieszkańcom regionu) możliwie najwyższego poziomu życia. W szczegółowszym ujęciu jest to zespół celów cząstkowych, takich jak:

1. zapewnienie ludziom miejsc pracy i dochodów pozwalających na niezbędny w odczuciu społecznym poziom życia,

2. zapewnienie warunków bytu materialnego, a w tym: wyżywienia, mieszkania i przebywania w środowisku nie szkodzącym zdrowiu,

3. zapewnienie warunków rozwoju duchowego, a w tym: możliwości wypoczynku, kształcenia, dostępu do informacji, obcowania z kulturą i rozrywką, podróży i kontaktów z szeroko rozumianym otoczeniem,

4. zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość, a w tym poczucia stabilizacji (zabezpieczenia dorobku życia) i szans rozwoju dla następnych pokoleń.

Cele te mają charakter uniwersalny. Trudno mówić o jakiejś wyraźnej ich regionalnej specyfice. Na pew-

no jednak w skali regionalnej (a także lokalnej) następuje ich konkretyzacja i hierarchizacja, jak również dostosowanie do istniejących warunków, z czym wiążą się sprawy osiągnięcia celów. Owa konkretyzacja dążeń, a także wybory w tym zakresie – to zadanie samorządów terytorialnych.

c. Każdy region sam musi określić narzędzia osiągnięcia celów i wypracować na to środki.

*Narzędzia* osiągnięcia celów to:

– długofalowe programy kompleksowego rozwoju regionu,

– promocje rozwoju regionalnego,

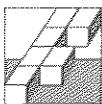
– regionalne centra i sieci transferu technologii.

Jeśli chodzi o *środki*, to założenia decentralizacji finansów publicznych tworzą generalne podstawy do tworzenia środków na rzecz polityki regionalnej (intraregionalnej), ale sporo tu jeszcze jest do zrobienia. Potrzebna jest przebudowa prawa budżetowego i jasne określenie podstaw budżetu wojewódzkiego. Konieczne jest przekazanie samorządowi terytorialnemu regionu trwałych środków zasilania budżetów regionalnych w postaci udziałów w podatkach państwowych (w obydwu podatkach dochodowych oraz w podatku od towarów i usług). Należałoby może nawet dążyć do tego, aby w przyszłości wprowadzić samorządowe dodatki do podatków państwowych, nad którymi władztwo sprawowałyby samorzady terytorialne.

d. Dla polityki regionalnej ważna jest *integracja rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego*. Wymaga to odpowiednich zmian w przepisach, m.in. w ustawie o gospodarce przestrzennej.

6. Polityka regionalna – w jej strategicznych wyborach i bieżącej realizacji – zawsze jest procesem *rozwiązywania dylematów i godzenia sprzeczności*. Oprócz spraw wyżej podniesionych, jak zasadniczy konflikt między dążeniem do wyrównywania różnic w poziomie rozwoju regionów a doraźną maksymalizacją wzrostu gospodarczego, istnieć może wiele konfliktów między „interesami” centrum (całości państwa), regionu i szczebla lokalnego. W rozwiązywaniu tych konfliktów (z reguły są to wybory natury politycznej, dotyczące priorytetów rozwoju) bardzo ważne znaczenie mają rozwiązania instytucjonalno-organizacyjne polityki regionalnej. Trzeba szybko i jasno określić kto i w jakim zakresie będzie odpowiedzialny za politykę regionalną danego szczebla, z zagwarantowaniem spójności między szczeblami.

*Prof. Lucyna Wojtasiewicz  
jest członkiem Rady d/s Reform  
Ustrojowych Państwa.*



## Uchwała Rady Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich z dnia 30 kwietnia 1998 roku

### w sprawie integracji organizacji samorządu gospodarczego oraz wsparcia samorządu terytorialnego na rzecz tej integracji i tworzenia silnych reprezentacji przedsiębiorców - wojewódzkich Sejmików Organizacji Samorządu Gospodarczego

Istotnym wydarzeniem dla demokratycznego rozwoju Polski będzie wprowadzenie reformy państwa poprzez utworzenie powiatów i rządowo-samorządowych województw od 1 stycznia 1999 roku.

Powstaną prawne podstawy do rozwinięcia i odpowiedniego kształtowania polityki regionalnej państwa, wzorowanej na doświadczeniach Unii Europejskiej. W polityce tej niezwykle ważną rolę odgrywa rozwój małej i średniej przedsiębiorczości. W kreowaniu polityki regionalnej ważną funkcję pełni samorząd terytorialny i samorząd gospodarczy.

Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) sprzyjał będzie restrukturyzacji przemysłu poprzez naturalną zdolność do tworzenia nowych miejsc pracy przez MSP.

Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich opowiada się za stworzeniem podstaw prawnych do powołania w Polsce silnego, partnerskiego dla gmin, powszechnego samorządu gospodarczego - podmiotu prawa publicznego, zrzeszającego na zasadach dobrowolności przedsiębiorców.

Pozytywnie odnosząc się do stanowiska Sejmowej Komisji Małych i Średnich Przedsiębiorstw przyjętego w dniu 21.04.1998 r., popieramy inicjatywę tworzenia Sejmików Organizacji Samorządu Gospodarczego we wszystkich województwach. Stwarza to możliwość przystąpienia wszystkim organizacjom lokalnym, wojewódzkim i reprezentującym interesy przedsiębiorców.

Tworzenie się Sejmików traktujemy jako działania integrujące różne organizacje oraz możliwość lepszej reprezentacji interesów przedsiębiorców wobec samorządu terytorialnego, parlamentarzystów, a w przyszłości wobec Parlamentu i Rządu RP.

W ten sposób, w drodze do integracji ze strukturami Unii Europejskiej, przedsiębiorcy uzyskują m. in. realny wpływ na tworzenie polskiego prawa i dostosowanie struktur organizacyjnych państwa do wymogów Unii, a jednocześnie zostaną stworzone możliwości takiego rozwoju przedsiębiorczości i firm, by mogły one skutecznie konkurować z firmami europejskimi.

Apelujemy do parlamentarzystów i Ministra Gospodarki o pilne podjęcie prac nad pakietem ustaw o samorządzie gospodarczym, o organizacjach branżowych, organizacjach lobbystycznych oraz nowelizację ustawy o organizacji pracodawców tak, by ich rozwój mógł nastąpić wraz z powstaniem nowej struktury państwa, czyli od stycznia 1999 roku.

Apelujemy do środowisk gospodarczych o przyspieszenie procesów integracji różnych organizacji z zachowaniem tego co w nich najlepsze.

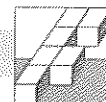
Apelujemy do przedsiębiorców, których ilość firm określona jest wielkością ponad dwóch milionów, a którzy działają w rozproszeniu, by zechcieli rozważyć możliwość zrzeszenia się w organizacjach reprezentujących ich interesy oraz interes ogólnogospodarczy.

W ramach decentralizacji państwa samorząd gospodarczy powinien:

1. skoordynować zagadnienia dotyczące edukacji w systemie pozaszkolnym oraz współdziałać w reformie edukacji szkolnej, by dostosować szkolnictwo wszystkich szczebli do kształcenia dla potrzeb nowoczesnej gospodarki rynkowej;
2. stworzyć system informacji gospodarczej na wzór europejski;
3. zająć się promocją rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości na rynkach lokalnych i w całym kraju oraz promocją eksportu towarów i usług na rynkach światowych;
4. reprezentować przedsiębiorców poprzez opiniowanie prawa gospodarczego, systemu podatkowego oraz poprzez współpracę z samorządem terytorialnym i administracją rządową;
5. kierować i upowszechniać zasady etyki kupieckiej, dbając o równe warunki konkurencji między firmami;
6. kreować i wspierać rozwój instytucji wspomagających rozwój MSP głównie poprzez tworzenie regionalnych funduszy gwarancyjnych, regionalnych funduszy inwestycyjnych i regionalnych funduszy emerytalnych.

Uchwalając powyższe stanowisko podkreślamy wagę ustrojową zgłoszonych rozwiązań, w przekonaniu, że służyć one będą budowaniu silnych regionów a poprzez to silnego państwa.

*Kazimierz Barczyk*  
Przewodniczący FZiSGP



PAWEŁ STAŃCZYK

## Województwo rządowo-samorządowe w nowym ustroju administracji publicznej

W toku dyskusji o kształcie ustroju administracji publicznej sformułowane zostało pojęcie województwa o charakterze „rządowo-samorządowym”. Takie ujęcie powstało między innymi w związku z przeciwstawieniem modelowych rozwiązań województwa. Z jednej strony pojawiły się bowiem projekty aby nowe województwo było jedynie podmiotem samorządowym („województwo samorządowe”), z drugiej zaś zgłaszane były propozycje, aby poprzestać na budowie struktur samorządowych na poziomie gminy i ewentualnie powiatu, a województwo uczynić jedynie podmiotem administracji rządowej („województwo rządowe”).

Aktualnie w związku z uchwaleniem przez parlament ustaw ustrojowych o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa oraz o administracji rządowej w województwie kwestie te zostały przesądzone.

Województwo oznacza jednostkę podziału terytorialnego państwa. Terytorium temu przypisana jest nowoutworzona jednostka samorządu terytorialnego (samorząd województwa) oraz podmiot rządowej administracji w terenie (wojewoda). Oznacza to, że województwo będzie miało „rządowo-samorządowy” charakter.

Ustrój województwa rządowo-samorządowego wynika przede wszystkim z ustawy o administracji rządowej w województwie oraz z ustawy o samorządzie województwa z dnia 7 maja 1998 roku.

Ustawy te dokonują zasadniczych zmian w polskim ustroju. Wprowadzenie samorządowych powiatów i województw, a także gruntowna reorganizacja administracji rządowej w terenie zapewne na długi okres ukształtuje ustrój administracyjny państwa. Ustrój suwerennej Polski kształtuje się ewolucyjnie. W tym procesie omawiane ustawy mają bardzo doniosłe znaczenie.

Tego rodzaju gruntowne zmiany, polegające na wprowadzeniu nowych instytucji, nie mogą odbywać się w oderwaniu od założeń ogólnych. Dlatego dla należytego zrozumienia normatywnego sensu poszczególnych zapisów ustawowych należy zastanowić się nad „zasadami ogólnymi” prezentowanych ustaw. To właśnie przez pryzmat tych zasad dokonywać się winno modelowanie dal-

szych szczegółowych regulacji prawnych a także ich interpretacja.

Uzasadnienie rządowe do projektów ustaw o samorządzie województwa oraz o administracji rządowej w województwie wskazuje na następujące „zasady reformy”: zasadę pomocniczości, zasadę unitarnego charakteru państwa, zasadę trójstopniowego podziału terytorialnego.

Motywy rządowe objaśniają zasadę pomocniczości jako „takie rozłożenie zadań, zgodnie z którym państwo wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty i organizacje (...), państwo bierze na siebie to, czego żadna struktura obywatelska wykonać nie potrafi i nie może”. Zasadę pomocniczości, streścić można w formule „tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia ile potrzeba”. Jak słusznie zauważono, postulat pomocniczości, mając chrześcijańskie korzenie, jest jednocześnie nakazem zdrowego rozsądku. W myśl tej zasady człowiek zdolny jest do skutecznego zajmowania się własnymi sprawami, a dopiero gdy z jakichś powodów nie jest w stanie im podołać, winny mu przyjść z pomocą zorganizowane wspólnoty. Przy objaśnianiu zasady pomocniczości trzeba mieć na względzie dobro wspólne, jako kategorię, która nadaje tej zasadzie właściwy sens. Samorząd w tym kontekście należy postrzegać jako wyraz rezygnacji ze strony państwa z części uprawnień na rzecz niższych społeczności.

„Polska pozostanie krajem, w którym pełną i wyłączną suwerenność posiada państwo jako całość (...), Polska jest krajem jednolitym, w którym ani względy historyczne, ani etniczne, ani kulturowe, ani geograficzne nie uzasadniają wprowadzenia ustroju, którego fundamentem jest głębokie różnicowanie poszczególnych części terytorium państwa” (z uzasadnienia rządowego). Zgodnie z art. 3 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym. Polska na płaszczyźnie prawa międzynarodowego jest jednym podmiotem, a ustrojowa organizacja wewnętrzna ma unitarny charakter. Decentralizacja z uwzględnieniem tego założenia obejmuje jedynie władzę wykonawczą nie zaś ustawodawczą, która pozostaje skupiona na poziomie centralnym. Samorząd terytorialny jest

### PO CO NAM REFORMA ADMINISTRACYJNA?

*Jest ona przygotowywana po to, aby zastąpić obecną, nieefektywną administrację strukturą tańszą i skuteczniejszą.*

*Obecnie mamy cztery szczeble administracji rządowej: na poziomie centralnym, okręgowym, wojewódzkim i rejonowym. Administrację samorządową tylko na poziomie gminnym. Po reformie będą tylko trzy szczeble administracji terenowej: gmina, powiat i województwo, a administracja samorządowa obejmie także poziom powiatów i owych województw (regionów).*

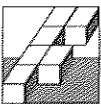
*Dziś obydwie administracje muszą wspólnie zaspokajać potrzeby każdego obywatela. Sprawność ich działania w dużym stopniu zależy od precyzyjnego określenia zadań i rozdzielania ich kompetencji. W praktyce chodzi o to, byśmy nie musieli chodzić w jednej sprawie do dwóch różnych urzędników, a we wszystkich sprawach do wielu różnych urzędów.*

*Rząd nie może zajmować się administrowaniem tysiącem lokalnych spraw, jak to ma miejsce obecnie. Dzięki reformie odzyska realną możliwość rządzenia i będzie mógł pełniej określać strategiczne ramy funkcjonowania państwa. Państwo wróci do swych naturalnych funkcji. Administracja centralna ulegnie ograniczeniu, przekazując znaczną część swych zadań powiatom i województwom.*

*Gmina i powiat będą samorządowe (choć będą wykonywać również zadania o charakterze rządowym), natomiast w województwie (regionie) będzie samorząd, lecz będzie także rządowy wojewoda.*

*Przywrócenie powiatów i stworzenie silnych, dużych województw będzie się odbywać równoległe z innymi reformami, w wyniku czego rząd przekazuje samorządom nie tylko kompetencje, ale i znaczną część wpływów budżetowych. Doświadczenia samorządowe dowodzą, że przekazanie gminom zadań o zasięgu lokalnym usprawniło administrację publiczną. Decyzje gmin okazały się bardziej racjonalne i efektywne. Polska zyska – w postaci nowoczesnie zorganizowanego systemu administracyjnego – ważny atut w gospodarczej, kulturalnej i społecznej rywalizacji narodów Europy.*

*Będzie mogła skutecznie bronić swych interesów, z większym szacunkiem odnosić się do potrzeb lokalnych i lepiej organizować usługi publiczne.*



## GMINA

*Gmina jest podstawowym i najważniejszym szczeblem administracji publicznej.*

*Gminy prowadzą m.in.:*

- szkoły podstawowe;
- przedszkola;
- biblioteki;
- domy kultury;
- wodociągi.

*W Polsce jest 2489 gmin. Rady gminne wybierane są w wyborach powszechnych.*

*W gminach władzę wykonawczą sprawuje zarząd wybierany przez Radę Gminy. W gminach wiejskich przewodniczącym zarządu jest wójt, w mniejszych miastach – burmistrz, a w miastach dużych – prezydent.*

*Gminy dbają o porządek (straż gminna) i o ochronę środowiska na swoim terenie. Utrzymują drogi gminne. Organizują gospodarkę komunalną: transport lokalny, zaopatrzenie w wodę, usuwanie odpadów stałych, ścieków, itp.*

*W wyniku reformy gminy uzyskują dodatkowe kompetencje i środki finansowe.*

## POWIAT

*Będą to wspólnoty obywateli zamieszkujących dany obszar. Planowane jest utworzenie ponad 300 powiatów.*

*Do najistotniejszych zadań powiatu będą należeć te sprawy lokalne, które wykraczają poza granice gminy. Oznacza to m.in.:*

- ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego;
- ochronę przeciwpożarową, przeciwpowodziową, przeciwpowietrzową oraz zapobieganie klęskom żywiołowym i ich skutkom;
- utrzymanie szpitali ogólnych;
- opiekę społeczną;
- przeciwdziałanie bezrobociu;
- budowę i utrzymanie dróg ponadgminnych.

*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 szczeblach 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.*

bowiem zdecentralizowaną władzą wykonawczą. Decentralizacja, jaka dokonuje się w ramach reformy nie dotyczy takich funkcji państwa jak np. polityka zagraniczna. Należy mocno podkreślić, iż jednym z celów reformy powinno być umocnienie państwa w jego podstawowych funkcjach. Administracja publiczna, na którą składa się zarówno administracja wykonywana przez rząd jak i przez samorząd jest formą realizacji zadań nowoczesnego państwa.

*„Trzecim zasadniczym założeniem jest przywrócenie trójstopniowego podziału terytorialnego, obejmującego gminy, powiaty i województwa, jako rozwiązania dla Polski najwłaściwszego”* (z uzasadnienia rządowego). Terytorialne konsekwencje ustaw ustrojowych o powiecie i województwie określone zostały w ustawie o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorium państwa. W tym zakresie należy dostrzegać różnicę pomiędzy kwestiami podziału terytorialnego na obszary (gminy, powiaty i województwa, ale także pewne podziały specjalne), a problematyką wyróżnienia podmiotów samorządu terytorialnego, które odpowiadają tym obszarom. W ujęciu potocznym rozróżnienie to nie jest konieczne, zasadniczo bowiem zachodzi tożsamość pomiędzy terytorium a podmiotem samorządowym, z którym terytorium to jest związane. Jednak w odniesieniu do interpretacji szczegółowych przepisów prawa to oczywiście rozróżnienie nie może być ignorowane.

Obok przedstawionych zasad ogólnych o fundamentalnym znaczeniu należy także odnotować dyrektywy, którym podporządkowano szczegółowe zapisy ustawowe.

Organizacja administracji publicznej w terenie oparta jest o instytucję „organu administracji ogólnej”, ponoszącą odpowiedzialność za rezultat, jakim jest sprawne funkcjonowanie państwa. Przyjęte rozwiązania ustrojowe zakładają istnienie władzy administracji ogólnej na wszystkich poziomach realizowania zadań państwa, od centralnego po gminny. Przyjmuje się ponadto, że administracja ogólna może być powierzona zarówno organom administracji rządowej, jak i samorządowej. *„Istotne jest to, że na jednym poziomie podziału terytorialnego tylko jeden organ tę władzę dzierży i nie może ona zostać na tym samym poziomie podzielona pomiędzy samorząd a administrację rządową. Tam gdzie występuje tylko struktura samorządowa (gmina, powiat) władzę tę sprawuje organ wykonawczy samorządu, tam zaś, gdzie samorząd nie występuje – organ administracji rządowej, czego przykładem jest poziom centralny z premierem jako władzą administracji ogólnej. Jedynie na poziomie regionalnym występują dwie «pełne» struktury administracji publicznej i dwa jej organy (zarząd województwa z przewodniczącym i wojewodą”* (z uzasadnienia rządowego).

Kolejną dyrektywą organizacyjną, w oparciu o którą opracowane zostały projekty rządowe jest zasada zespolenia ad-

ministracji terenowej państwa. Administracja publiczna w terenie może być zorganizowana na różne sposoby. Wyróżnić można przeciwstawne modele. Po pierwsze aparat administracyjny może być zespolony wokół przedstawiciela rządu w terenie (administracja zespolona). Po drugie może się on opierać na aparacie podległym i koordynowanym bezpośrednio z centrali (administracje specjalne, niezespolone). Możliwe jest także przekazanie uprawnień i zadań administracji rządowej podmiotom samorządowym. Do 1998 roku rozwiązania przyjęte w Polsce zbliżone są najbardziej do modelu drugiego, z silnym rozproszeniem rządowej administracji terenowej. Omawiane projekty oparte są o zasadę zespolenia administracji samorządowej na wszystkich szczeblach wraz z dopuszczalnymi wyjątkami co do administracji rządowej.

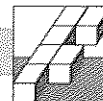
Ponadto wskazać należy na zasadę dekoncentracji przy wydawaniu aktów administracyjnych. Oznacza to, że decyzje administracyjne wydawane są w I instancji na możliwie najniższym szczeblu, a w szczególności unikać należy takiego podziału kompetencji, który prowadziłby do rozstrzygnięcia indywidualnych spraw przez ministrów. Zgodne jest to z obiegową formułą wyrażającą się w słowach „rząd jest od rządzenia a nie administrowania”.

W końcu wspomnieć trzeba o istotnej zasadzie funkcjonalnej samodzielności poszczególnych szczebli samorządu. Samorząd województwa nie narusza samodzielności samorządu powiatu i gminy i nie sprawuje nad nimi nadzoru. Także gmina i powiat są równorzędnymi w pozycji prawnej podmiotami samorządu terytorialnego. W takim układzie jest miejsce na równorzędną współpracę pomiędzy gminą i powiatem. Znajduje to odzwierciedlenie na przykład w dopuszczeniu do wspólnego zrzeszania się powiatów i gmin w stowarzyszeniach.

**P**przed objaśnieniem szczegółowych zagadnień dotyczących omawianych ustaw należy odnieść się do przepisów Konstytucji. Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 roku poświęca regulacji samorządu terytorialnego wyodrębniony VII rozdział (art. 163-172). Nie wchodząc w szczegółową analizę tych unormowań należy zwrócić uwagę na kwestie zasadnicze. Szczegółowe zapisy przepisów konstytucyjnych będą przywołane w toku dalszych rozważań.

Art. 15 przewiduje, że ustroj terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej. Co do szczegółowych regulacji Konstytucja odsyła na drogę ustawodawstwa zwykłego.

Samorząd terytorialny jest częścią władzy wykonawczej. Konstytucja wprowadza w art. 163 zasadę domniemania właściwości organów samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych. W razie powstania sporu co do właściwości organów administracji publicznej



należy przyjąć, iż właściwe będą organy samorządu terytorialnego.

*Konstytucja sama przez się nie rozstrzyga ani nie przesądza o strukturze samorządu terytorialnego. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest, zgodnie z art. 164 ust. 1, gmina. Tak więc to właśnie gmina spełnia podstawowe zadania samorządu. Gdyby więc spory kompetencyjne odnosiły się do organów samorządu terytorialnego, w razie wątpliwości właściwe będą organy gminy.*

## Województwo samorządowe - samorząd województwa

Zgodnie z art. 1 ustawy mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa „regionalną wspólnotę samorządową”. Przepisy konstytucyjne i korespondujący z nim, wprowadzony w 1998 roku, ustrój administracji przewiduje więc wspólnoty samorządowe dwojakiego rodzaju: lokalne (gmina i powiat) i regionalne (województwo). Samorząd regionalny ma być zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy podmiotem zdolnym do prowadzenia polityki regionalnej oraz do podejmowania współpracy międzyregionalnej na poziomie europejskim.

Ustawa definiuje województwo jako jednostkę samorządu terytorialnego oraz jako jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Wyżej wskazano na istotne konsekwencje tego rozróżnienia.

Kwestia kompetencji (zakresu działania) województwa ujęta jest w kombinowany sposób. Od strony pozytywnej jest to wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, od strony negatywnej samorząd województwa może działać w obszarach nie zastrzeżonych ustawami na rzecz administracji rządowej. Tak więc na rzecz samorządu wojewódzkiego działać będzie domniemanie kompetencji, które może być uchylone na rzecz administracji rządowej tylko poprzez wyraźny przepis ustawy. W art. 3 wypowiedziana jest wprost zasada zespolenia, która została już przedstawiona w ramach ogólnych rozważań. Także zasada samodzielności poszczególnych jednostek samorządu wypowiedziana jest w przepisach ogólnych ustawy. Ani zakres działania województwa nie narusza samodzielności powiatów i gmin, ani nie stanowi województwo organów nadzoru, kontroli czy wyższego szczebla w rozumieniu przepisów procedury administracyjnej.

Odnośnie sposobu artykułowania przez regionalną wspólnotę samorządową swojego stanowiska ustawa odwołuje się do tradycyjnego schematu. Mieszkańcy województwa podejmują rozstrzygnięcia w drodze wyborów, referendum albo za pośrednictwem organów województwa.

Status prawny województwa widzieć należy zarówno w kontekście prawa publicznego, jak i prawa prywatnego. Na

plaszczyźnie cywilnoprawnej jest województwo podmiotem prawa i obowiązków, w tym majątkowych. Posiada osobowość prawną i dysponuje mieniem wojewódzkim.

Na plaszczyźnie publiczno-prawnej jest formą sprawowania władzy publicznej, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej (w tym także, a może nawet w szczególności, przeciwko administracji rządowej).

Szczegółowe kwestie ustroju województwa zawarte będą w statucie województwa, którego uchwalenie wymaga uzgodnienia z Prezesem Rady Ministrów. Tak więc i na poziomie województwa będziemy mieć do czynienia z regulacją z jednej strony ogólną, wynikającą z ustawy, oraz szczegółową, wynikającą ze statutu. Ustrój poszczególnych województw może więc podlegać modyfikacjom, choć w granicach dosyć rygorystycznie wyznaczonych przez ustawę.

Ustawa wprowadza pojęcie „wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych” (art. 8), które mogą być tworzone przez organy województwa dla realizacji zadań województwa. Który z organów uprawniony będzie do tworzenia tych „jednostek organizacyjnych” zależeć będzie od charakteru kreowanego przez województwo podmiotu.

W nawiązaniu do zasady samodzielności funkcjonalnej poszczególnych szczebli samorządu odczytywać należy przepisy pozwalające na zawieranie porozumień w sprawie wzajemnego powierzania prowadzenia poszczególnych zadań publicznych. Porozumienia te mogą być zawierane między województwami, między województwem a powiatami lub/i gminami z terenu tego województwa. W kwestiach szczegółowych ustawa o samorządzie województwa odsyła do postanowień zawartych w ustawie o samorządzie terytorialnym.

Ogólne przepisy regulujące zakres działalności województwa samorządowego wprowadzają nowe, istotne pojęcia. Wymienić należy następujące: strategia i polityka rozwoju województwa oraz programy wojewódzkie.

Zasadniczym celem województwa samorządowego ma być kreowanie rozwoju regionu. „Rozwój regionalny – zjawisko niezwykle złożone, gdy chodzi o uwarunkowania, cele, metody i środki realizacji, mające charakter procesu dynamicznego – trudno jest zapisać w kategoriach prawnych. Dlatego też przepisy te zakreślają jedynie podstawową konstrukcję modelu normatywnego realizacji zadań samorządu województwa w tym zakresie” (z uzasadnienia).

Ustawa wymienia zasadnicze cele jakim służyć ma strategia rozwoju województwa. Są to: pielęgnowanie polskości, rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej, pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i inno-

*Powiat będzie posiadać własny, oddzielny budżet, a jego dochody będą niezależne od dochodów gmin.*

*Powiat nie będzie nadzorować gmin ani nie odbierze im kompetencji i środków finansowych.*

*Odrotnie – kompetencje i środki finansowe powiatu będą pochodziły spośród należących obecnie do administracji rządowej. Nastąpić ma więc generalne przeniesienie uprawnień, środków i odpowiedzialności – „w dół”.*

*Autonomiczny finansowo powiat będzie mógł prowadzić aktywną politykę budżetową. Rady powiatowe będą wybierane w wyborach samorządowych.*

*Planowany powiat jest na tyle mały, aby administracja znajdowała się pod stałą kontrolą wyborców i na tyle duży, by aktywność obywateli w życiu publicznym mogła być wykorzystana na skalę przekraczającą „własne podwórko”. Szefem zarządu powiatu będzie starosta.*

## WOJEWÓDZTWO

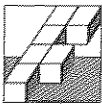
*Nowe województwo (region) ma być przeciwieństwem obecnego. Dziś zasadniczym zadaniem województwa jest zaspokajanie ponadgminnych potrzeb zbiorowych, m.in. wykonywanie usług publicznych. Tym zajmą się powiaty. Samorząd wojewódzki służyć będzie przede wszystkim polityce regionalnej. Doświadczenie pokazuje, że istnieją takie dziedziny życia, którymi nie da się dobrze zarządzać ani z centrum, ani z poziomu lokalnego, nawet powiatowego.*

*Chodzi tu m.in. o:*

- równomierny rozwój gospodarczy;
- właściwe wykorzystanie innowacyjności rynków regionalnych;
- racjonalną politykę edukacyjną do szczebla uniwersyteckiego włącznie;
- sprostanie konkurencji regionów zagranicznych w dziedzinie przyciągania inwestycji, zwłaszcza w perspektywie przystąpienia do Unii Europejskiej.

*Dlatego właśnie najważniejszy jest czynnik efektywności – nowe województwa muszą przejąć zadanie prowadzenia polityki regionalnej, którego centrum nie jest w stanie skutecznie wykonywać. Chodzi o sprawne i jak najlepsze wykorzystanie potencjału całego kraju. Nowe województwa muszą:*

- być możliwie duże (minimum kilka milionów mieszkańców);



- posiadać duży potencjał gospodarczy i organizacyjny;
- posiadać potencjał naukowy, zwłaszcza w dziedzinie innowacyjności (szkoły wyższe, instytuty naukowo-badawcze);
- posiadać potencjał kulturotwórczy.

Tylko dziesięć ośrodków miejskich spełnia dziś funkcje centrów regionalnych i to wokół nich powinny być tworzone nowe województwa. Istnieje też grupa kilku (2-7) miast aspirujących do funkcji centrów regionalnych, należy jednak pamiętać, że przy tworzeniu regionów muszą być spełnione różne kryteria, a interes kraju nie może ustąpić ambicjom lokalnych elit.

Propozycja 12 województw niesie za sobą najmniej konfliktów lokalnych, ponieważ część spośród ujawnionych konfliktów daje się wyeliminować w drodze drobnych korekt granic województw. Ewentualna akceptacja propozycji podziału sprzed 1975 roku (17 województw), choć wychodzi naprzeciw dążeniom elit w niektórych dużych miastach, po pierwsze będzie rozdzielić liczne nowe konflikty graniczne na poziomie powiatowym, po wtóre – zamyka drogę do głębszych reform, zwłaszcza do przekazania samorządowi wojewódzkiemu istotniejszych uprawnień do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego i środków w tym zakresie.

U podstaw koncepcji województwa leży zasada unitarnego (spójnego) charakteru państwa. Polska jest krajem jednolitym, w którym ani względy historyczne, ani etniczne, ani kulturowe, ani geograficzne nie uzasadniają wprowadzenia ustroju różnicującego poszczególne części terytorium państwa.

Przedstawicielem władzy państwowej w województwie pozostanie wojewoda, który będzie stał na straży interesu ogólnonarodowego.

#### ILE TO WSZYSTKO BĘDZIE KOSZTOWAĆ?

Koszty utworzenia i funkcjonowania nowego ustroju administracyjnego nie są łatwe do precyzyjnego skalkulowania, ale istnieją przybliżone wyniki obliczeń przeprowadzonych czterokrotnie w ciągu ostatnich lat.

Jednorazowy koszt wprowadzenia powiatów według ostatnich obliczeń nie przekroczy kwoty 140 mln zł (przy 320 powiatach). Obliczenia prowadzone dla wariantu 320 powiatów i 17 województw wskazują, że łączne nakłady na ten cel nie powinny przekroczyć kwoty 250 mln zł w pierwszym roku wdrożenia reformy.

wacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego, kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Jest to wyliczenie przykładowe, jednak wskazane przez ustawodawcę cele uważać należy za priorytetowe.

Strategia rozwoju województwa winna przybierać postać uchwały sejmiku (art. 18 pkt 2) oraz postać programów wojewódzkich. Spośród tych ostatnich ustawa wyodrębnia kategorie „wieloletnich programów wojewódzkich”.

Narzędziem realizacji strategii rozwoju jest polityka rozwoju regionu. Ustawa wskazuje co składa się na politykę rozwoju województwa. Są to szczególnie zadania w zakresie m.in. kreowania rynku pracy, utrzymania i rozbudowy infrastruktury społecznej i technicznej, pozyskiwania i łączenia środków finansowych dla realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej i inne (art. 11 ust 2).

### Województwo rządowe

#### - wojewoda

Art. 152 Konstytucji stanowi, że przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda. Tryb jego powołania i odwołania oraz zakres działania określone mają być w ustawie zwykłej. Omawiana ustawa jest realizacją tej delegacji.

Odwołując się do przedstawionych już pojęć „organu administracji ogólnej” należy wskazać, że na poziomie województwa, gdzie funkcjonują równolegle struktury administracji rządowej i samorządowej, „organem administracji ogólnej” jest wojewoda. Zgodnie z unitarnym charakterem państwa podstawowym zadaniem wojewody powinno być „zapewnienie spójności działania jednostek samorządu terytorialnego z generalnym kierunkiem polityki państwa” (z uzasadnienia).

Zasada zespolenia administracji terenowej państwa jest jedną z głównych zasad, którym podporządkowana ma być organizacja administracji po wprowadzeniu reformy. Ustawa wprowadza pojęcie „administracji publicznej”, którą w województwie wykonują organy administracji rządowej lub organy administracji samorządowej. Odsyłając do przedstawionych już uwag dotyczących organizacji administracji samorządowej w województwie, dalsze rozważania poświęcić należy administracji rządowej. Administrację rządową tworzą wojewoda, jako organ administracji ogólnej oraz organy administracji niezespółonej. Wojewodzie podlegają kierownicy administracji zespolonej. Organ administracji niezespółonej podlegają ministrom (kierownikom państwowych jednostek organizacyjnych). Ustawa przewiduje jednak, że powoływanie i odwoływanie organów administracji niezespółonej następuje na wniosek lub za zgodą właściwego wojewody. Jednocześnie Prezes Rady Mi-

nistrów rozstrzyga na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, powstałe na tym tle spory (art. 17).

Administracja rządowa może być natomiast wykonywana nie tylko przez organy administracji rządowej, ale także przez samorząd i to zarówno terytorialny, jak i w innych formach.

Ustawa podkreśla oczywistą w świecie standardów konstytucyjnych zasadę, że organy administracji rządowej w województwie działają na podstawie i w granicach określonych przez ustawy.

Ponadto ustawa zawiera ogólną dyrektywę odnoszącą się do rozlokowania kompetencji w zakresie wydawania indywidualnych aktów administracyjnych (przede wszystkim decyzji administracyjnych). Zgodnie z regułą zawartą w art. 6 kompetencja do wydawania indywidualnych aktów administracyjnych w pierwszej instancji powinna być przydzielona organom administracji rządowej ulokowanym na najniższym, możliwym do prawidłowego wykonania określonego zadania, poziomie.

Organem sprawującym w województwie władzę administracji ogólnej jest wojewoda. Wojewoda działa jedynie w układzie pionowego podporządkowania i przed swoim zwierzchnikiem ponosi odpowiedzialność za działanie podległych mu służb.

Wojewoda zgodnie z art. 7 jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, organem nadzoru nad samorządem terytorialnym, organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, oraz reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Wojewoda odwoływany i powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Art. 11 ustawy określa zależności organizacyjne między wojewodą a Prezesem Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów w odniesieniu do wojewody: sprawuje nadzór, dokonuje okresowej oceny jego pracy, kieruje jego działalnością poprzez wydawanie poleceń i kontrolę ich realizacji, określa zasady składania sprawozdania z działalności, rozstrzyga spory między wojewodami i wojewodą a ministrem.

Do realizacji tych uprawnień (poza powoływaniem i odwoływaniem oraz rozstrzygnięciem sporów) Prezes Rady Ministrów może upoważnić ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

Wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na terenie województwa. Formy realizacji tej ogólnej kompetencji przejawiają się w kontrolowaniu wykonywania przez rządową administrację zespoloną jej zadań, kontrolowaniu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej przez samorząd terytorialny i inne samorzady. Wojewoda dostosowuje do miejscowych warunków





szczególne cele polityki rządu, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań.

Do zadań wojewody należy zapewnić współdziałania administracji rządowej i samorządowej na obszarze województw oraz kierowanie działaniami tych jednostek w zakresie, najogólniej rzecz ujmując, stanów nadzwyczajnych. Ponadto wojewoda wykonuje inne zadania przewidziane w ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Ustawa przyznaje wojewodzie prawo wydawania poleceń. Polecenie wojewody – zgodnie z legalną definicją zawartą w art. 9 pkt. 4, jest wezwaniem do wykonania określonej czynności. W przypadku gdy kierowane jest do służb, których wojewoda jest zwierzchnikiem stanowi polecenie służbowe. Kierowane do innych organów i jednostek wykonujących administrację rządową stanowi środek nadzoru. Wydawane przez wojewodę polecenia w sytuacjach nadzwyczajnych obowiązują również organy samorządu terytorialnego. Polecenia wojewody nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć załatwianych w formie decyzji administracyjnej. O wydanych poleceniach wojewoda zawiadamia niezwłocznie właściwego ministra. W przypadku administracji niezespółonej ustawa upoważnia ministra właściwego do wstrzymania poleceń wydanych organom tej administracji. Spór na tym tle rozstrzyga Prezes Rady Ministrów.

Poza opisanymi wyżej uprawnieniami wojewody w stosunku do administracji niezespółonej, organy te są obowiązane do: uzgadniania z wojewodą projektów stanowionych przez siebie aktów prawa miejscowego, zapewnienia zgodności swoich działań z poleceniami wojewody, składania wojewodzie informacji rocznych, a na jego żądanie informacji bieżących.

W „sytuacjach nadzwyczajnych” (w tym w razie klęsk żywiołowych), wojewoda może wszcząć postępowanie dyscyplinarne w stosunku do pracowników administracji niezespółonej jak i administracji samorządowej, w razie naruszenia prawa przez te osoby.

Wojewoda może także wstrzymywać czynności każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną na zasadach określonych w art. 21 ustawy.

Dalsze uprawnienia wojewody w stosunku do organów administracji publicznej odnoszą się do prawa wglądu w tok spraw prowadzonych na obszarze województwa, prawa żądania informacji i wyjaśnień od kierowników państwowych osób prawnych, agencji i funduszy (art. 21), nadzoru nad fundacjami (art. 22).

Wojewoda jest, jak wspomniano, zwierzchnikiem zespółonej administracji rządowej. Kieruje tą administracją, koordynuje jej działalność, zapewnia warunki skutecznego jej działania oraz ponosi odpowiedzialność za rezultat jej działania.

Ustawa statuuje domniemanie kompetencji wojewody we wszystkich sprawach

z zakresu administracji rządowej w województwie.

W końcu wojewoda jest reprezentantem Skarbu Państwa na zasadach określonych w ustawach szczególnych. Należy zwrócić uwagę na wykonywanie przez wojewodę uprawnień i obowiązków organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych.

Nadzór nad organami gmin, powiatów i samorządem województwa sprawuje na zasadach określonych w ustawach szczególnych.

W ramach ogólnego wprowadzenia wspomniano o zasadzie zespolenia, jako dyrektywie, której podporządkowano model ustroju administracji wynikający z omawianych ustaw.

„Zespolenie administracji rządowej oznacza poddanie wszystkich służb, inspekcji i straży, których charakter działalności i obszar terytorialnej właściwości to uzasadnia, zwierzchnictwu wojewody” (z uzasadnienia rządowego). Wojewoda staje się więc zwierzchnikiem nie tylko klasycznej administracji rządowej zorganizowanej w ramach urzędu wojewódzkiego, ale także służb i inspekcji działających w województwie.

O ile w odniesieniu do administracji samorządowej zasada zespolenia ma charakter bezwzględny, o tyle w odniesieniu do administracji rządowej zespolenie może mieć względny charakter. Tak więc możliwe jest istnienie terenowej administracji specjalnej, podporządkowanej bezpośrednio ministrom, ewentualnie centralnym organom administracji państwowej.

Zgodnie z przepisami ogólnymi omawianej ustawy zespolenie służb, inspekcji i straży w administracji rządowej następuje pod zwierzchnictwem wojewody i zasadniczo w jednym urzędzie.

Ustanowienie organów administracji niezespółonej może następować jedynie w drodze ustawy. Ponadto ustanowienie takiej administracji musi być uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa. Także ustanowienie terenowych delegatur ministrów może następować w drodze ustawy wraz z określeniem ich zadań i zakresu terytorialnego działania.

Wraz z wejściem w życie przepisów omówionych skrótowo ustaw, tracą moc przepisy ustawy o rządowych organach administracji ogólnej. Prowadzi to do likwidacji dotychczasowych urzędów rejonowych i urzędów wojewódzkich. Te ostatnie będą organizowane na nowo w stolicach przyszłych województw. Przystają także pełnić swoje funkcje wojewódzkie sejmiki samorządowe.

Pełne funkcjonowanie nowego systemu wiąże się z datą 1 stycznia 1999 roku.

**W wariantcie 12 województw i 320 powiatów koszty reformy mogą się zwrócić już w ciągu pierwszego roku budżetowego. W kolejnych latach bezpośrednio oszczędności z tytułu reformy wynosiłyby około 83 mln zł rocznie. Mówiąc krótko, reforma będzie kosztować około 250 mln zł.**

Na koszty reformy składają się głównie koszty jej przygotowania i koszty organizacyjne, związane z ustanowieniem nowych instytucji.

W 280 przyszłych powiatach istnieją już niezbędne budynki urzędowe, tak więc powiaty przejmą pomieszczenia dzisiejszych urzędów rejonowych i wojewódzkich. W stolicach regionów władze pozostaną tam, gdzie są teraz. Personel urzędniczy w większości przejdzie z administracji rządowej i dlatego trzeba będzie stworzyć nie więcej niż 3 tys. nowych etatów.

Samorząd lepiej gospodaruje pieniędzmi publicznymi. Tam, gdzie rząd potrzebuje 1,20 zł, samorząd wydaje tylko złotówkę.

Samorząd, innymi słowy, oszczędniej i skuteczniej gospodaruje, realizując własne strategie rozwojowe i wspierając przedsiębiorczość obywateli.

#### CO PRZYNIESIE REFORMA?

- Reforma przyniesie oszczędności, ponieważ zwiększy społeczną kontrolę nad urzędnikami administracji publicznej.
- Reforma spowoduje uporządkowanie organizacyjne i kompetencyjne administracji różnych szczebli. Ich układ stanie się prosty i czytelny. Większość spraw, z którymi dziś trzeba jeździć „do województwa”, będzie można załatwić w powiecie.
- Reforma wzmocni gminy. Ich uprawnienia nie zostaną zmniejszone. Znaczna część zadań obecnej administracji rządowej zostanie przekazana powiatom i województwom. Nowy system finansów publicznych zagwarantuje wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego stabilne źródła dochodów, adekwatne do wykonywanych zadań.
- Reforma umożliwi rządowi skuteczne rozwiązywanie problemów całego kraju, odciążając go od zadań, które mogą i powinny być wykonywane przez administrację niższych szczebli.
- Reforma pozwoli Polsce korzystać z międzynarodowej pomocy finansowej. Możliwe będzie wsparcie rozwoju gospodarczego przez Unię Europejską w wysokości około 850 mln. ECU w 2000 roku.



Po roku 2002 fundusze na rozwój regionalny mogą przekroczyć 6 mld. ECU rocznie.

#### KONTYNUACJA REFORMY SAMORZĄDOWEJ ZAPOCZĄTKOWANEJ W 1990 ROKU UMOŻLIWI:

- dalszą decentralizację zarządzania sprawami publicznymi;
- rozbudowę mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego, demokracji i społecznej kontroli działania administracji;
- większą efektywność instytucji świadczących usługi publiczne zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i lokalnej;
- wzrost racjonalności wydatków publicznych oraz przebudowę systemu finansów publicznych i zwiększenie jego szczelności;
- uporządkowanie systemu kompetencyjnego administracji publicznej i poprawę przepływu informacji;
- wykreowanie instrumentów prowadzenia polityki regionalnej;
- usprawnienie mechanizmów funkcjonowania rządu, modernizację rządowej administracji centralnej i terenowej;
- ukształtowanie profesjonalnej służby cywilnej;
- możliwość naturalnego awansu elit politycznych (od gminy, przez powiat i województwo do całego kraju);
- przystosowanie organizacji terytorialnej kraju do standardów Unii Europejskiej.

**materiał informacyjny Departamentu Reform Ustrojowych Państwa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 21.05.1998**

[www.kprm.waw.pl/reforma](http://www.kprm.waw.pl/reforma)

GRZEGORZ KUŹMA

## Finanse samorządowego powiatu i województwa

### FINANSE POWIATU

Naczelne reguły finansowania jednostek samorządu terytorialnego zostały określone przez artykuł 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wprowadza on kilka podstawowych zasad, a wśród nich zasadę zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, ustawowego określenia źródeł dochodu samorządu terytorialnego. Gwarantuje, iż zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego nastąpią wraz z odpowiednią zmianą w podziale dochodów publicznych. Powyższe regulacje mają zagwarantować niezależność finansową poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w wykonywaniu ich zadań.

Finanse powiatu reguluje rozdział 6 o samorządzie powiatowym. Powiat prowadzi swoją gospodarkę finansową w oparciu o budżet powiatu, który jest planem finansowym zawierającym dochody i wydatki powiatu. Przepis ten ucieleśnia zasadę zupełności budżetu, według której wszystkie dochody i wydatki powiatu powinny zostać objęte budżetem. Nie istnieje możliwość ustalania i realizowania dochodów oraz wydatków powiatu poza budżetem. Wszystkie zadania powinny być finansowane za pośrednictwem budżetu. Powyższy przepis ucieleśnia również pośrednio zasadę jedności budżetu, według której budżet powinien być jeden, stanowiący całość organizacyjno-prawną, zawarty w jednym akcie prawnym. Budżet uchwalany jest na rok kalendarzowy zwanym rokiem budżetowym. Organem uprawnionym do uchwalenia budżetu jest Rada Powiatu. Starosta zobowiązany jest do przedłożenia uchwały budżetowej regionalnej izbie obrachunkowej w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia. W wypadku nie uchwalenia uchwały budżetowej w terminie tj. przed rozpoczęciem roku budżetowego (zgodnie z zasadą uprzedniości budżetu), do czasu jego uchwalenia, ale nie później niż do dnia 31 marca roku budżetowego, powiat prowadzi swoją gospodarkę finansową w oparciu o projekt bu-

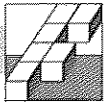
dżetu przedłożony radzie powiatu. W wypadku przekroczenia terminu 31 marca regionalna izba obrachunkowa w terminie do dnia 30 kwietnia ustala budżet powiatu. Do chwili ustalenia obowiązuje projekt budżetu. Ustawa przewiduje również możliwość uchwalenia prowizorium budżetowego powiatu gdy w analogicznym okresie obowiązuje ustawa o prowizorium budżetowym państwa.

Ustawa określa kompetencje organów powiatu w zakresie finansów. Rada powiatu określa tryb pracy nad projektem uchwały budżetowej. Tryb pracy powinien określać w szczególności obowiązki jednostek organizacyjnych powiatu oraz powiatowych służb, inspekcji i straży w toku prac nad projektem budżetu, wymaganą przez radę powiatu szczegółowość projektu, która nie może być mniejsza niż określona w odrębnych przepisach (zgodnie z zasadą szczegółowości budżetu), terminy obowiązujące w toku prac na projektem oraz wymagane materiały informacyjne, które zarząd powinien przedstawić radzie powiatu wraz z projektem.

Wyłączność w zakresie opracowywania, przedstawiania do uchwalenia oraz inicjatywy w sprawie zmian należą do zarządu powiatu. Do zmian w projekcie budżetu powodujących zwiększenie wydatków nie znajdujących pokrycia w zaplanowanych dochodach lub w wypadku zwiększenia planowanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia źródeł tych dochodów wymagana jest zgoda zarządu powiatu.

Zarząd powiatu odpowiada również za prawidłowe wykonanie budżetu. Na zasadzie wyłączności przysługuje mu również (w ramach upoważnień udzielonych przez radę powiatu) prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, emitowania papierów wartościowych. Zarząd powiatu dokonuje także wydatków budżetowych, dysponuje rezerwą budżetową, blokuje środki budżetowe w przypadkach określonych ustawą.

Bankową obsługę budżetu prowadzi bank wybrany przez radę powiatu w trybie ustawy o zamówieniach publicznych. Zarząd powiatu może lokować wolne środ-



ki budżetowe na rachunkach w innych bankach bez konieczności uzyskania odrębnej zgody rady oraz w granicach upoważnień zamieszczonych w uchwale budżetowej może zaciągać kredyty bankowe w wybranych przez siebie bankach.

Kontrolę gospodarki finansowej powiatu sprawuje regionalna izba obrachunkowa.

Ustawa określa kategorie dochodów powiatu. Obligatoryjnymi źródłami dochodów powiatu są udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości określonej odrębną ustawą, subwencje na zadania realizowane przez powiat, dotacje celowe z budżetu państwa na zadania realizowane przez powiatowe służby, inspekcje i straże, dochody powiatowych jednostek budżetowych oraz wpłaty innych powiatowych jednostek organizacyjnych, dochody z majątku powiatu, odsetki za nieterminowe przekazywanie udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa i subwencji. Dochodami powiatu mogą być: subwencja wyrównawcza z budżetu państwa, dotacje celowe na wykonanie zadań nałożonych na powiat przez właściwy organ administracji rządowej w zakresie należącym do zadań powiatu związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego lub obronności. Dochodami powiatu mogą być również dotacje z państwowych funduszy celowych, dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone powiatowi, dotacje celowe z budżetu województwa na zadania z zakresu samorządu województwa zlecone powiatowi, spadki, zapisy, darowizny, odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału, odsetki od środków finansowych powiatu gromadzonych na rachunkach bankowych. Katalog możliwych dochodów powiatów nie jest zamknięty i odsyła do odrębnych ustaw. Również w zakresie ustalenia kwot subwencji ustawa odsyła do odrębnych ustaw.

Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego obejmuje regulacje dotyczące dochodów województwa, powiatu i funkcjonującego szczebla - gmin, do których odsyła ustawa o samorządzie powiatowym. Zakres przedmiotowy projektu ustawy obejmuje całość zagadnień związanych z dochodami jednostek samorządu (źródła, sposób gromadzenia). Projekt przewiduje, iż dochodami powiatów będą: powiatowy dodatek do podatku dochodowego od osób fizycznych, dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe powiatów oraz wpłaty od jednostek gospodarki pozabudżetowej powiatów, dochody z majątku powiatu, dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu służb, inspekcji i straży, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym, odsetki od środ-

ków finansowych powiatu, gromadzonych na rachunkach bankowych.

Dochodami powiatu mogą być również subwencja na zadania oświatowe, subwencja wyrównawcza, dotacje celowe na dofinansowanie własnych zadań powiatów, dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, dotacje z funduszy celowych, dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat na podstawie porozumień lub umów zawartych z organami administracji rządowej, dotacje celowe z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego na zadania z ich zakresu, wykonywane przez powiat na podstawie porozumień, spadki, zapisy darowizny, odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności, stanowiących dochody powiatów, odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału, dochody z kar pieniężnych i grzywien, określone odrębnymi przepisami. Inne dochody powiatów mogą zostać określone odrębnymi przepisami.

Subwencję oświatową otrzymują powiaty, w których budżetach 58% planowanych dochodów w roku bazowym, pomniejszonych o określone dotacje celowe nie zapewnia realizacji niezbędnych kosztów nauczania, zwanych dalej finansowym standardem nauczania (określanym na rok budżetowy w drodze rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w porozumieniu z Ministrem Finansów). Finansowy standard nauczania powinien uwzględniać potencjalną liczbę uczniów szkół ponadpodstawowych oraz planowane w ustawie budżetowej na rok budżetowy wskaźniki: wzrostu cen inwestycji oraz wzrostu wynagrodzeń w dziale oświata i wychowanie. Wysokość subwencji obliczona zostanie jako różnica między kwotą wynikającą z finansowego standardu nauczania, a kwotą stanowiącą 58 % planowanych dochodów budżetu powiatu.

Subwencja wyrównawcza przysługiwać będzie powiatom, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (wskaźnik S) będzie mniejszy od najwyższego wyliczonego wskaźnika S (wskaźnik Sw). Kwotę subwencji stanowić będzie iloczyn 80% różnicy pomiędzy wskaźnikami Sw i S, liczby mieszkańców powiatu oraz wskaźnika korygującego.

*Z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadanie własne. Powiat realizujący zadania z zakresu zadań innych jednostek samorządu terytorialnego bądź zadania z zakresu administracji rządowej na podstawie stosownych umów lub porozumień zawartych z tymi jednostkami lub organami*

*otrzyma dotacje celowe w kwocie wynikającej z umowy lub porozumienia.*

Uchwała budżetowa powiatu określa przeznaczenie nadwyżki lub źródła pokrycia niedoboru budżetu (zgodnie z zasadą równowagi budżetowej). Ustawa odsyła do odrębnych przepisów w zakresie zasad zaciągania przez organy powiatu kredytów i pożyczek na pokrywanie występujących w ciągu roku niedoborów oraz w zakresie emisji obligacji powiatowych.

Zamieszczenie w budżecie wydatków na określone cele nie stanowi podstawy zobowiązań wobec osób trzecich oraz roszczeń osób trzecich wobec powiatu.

Artykuł 60 ustawy wprowadza zasadę jawności gospodarki finansami powiatu i określa jej przesłanki: tj. m. in. jawność debaty budżetowej, publikacja uchwały i sprawozdania z wykonania budżetu oraz wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu.

Według prognozowanych wielkości przybliżona struktura wydatków powiatu będzie wyglądać w sposób następujący: 2% administracja, 4% kultura i sztuka, 12% transport i drogi, 16% opieka społeczna, 56% opieka i wychowanie, 10% inne.

## FINANSE WOJEWÓDZTWA

Finanse samorządu województwa regulowane są w rozdziale 5 ustawy o samorządzie województwa z dnia 7 maja 1998. Samodzielna gospodarka finansowa województwa jest prowadzona w oparciu o budżet województwa, który jest planem finansowym zawierającym planowane dochody oraz wydatki i zgodnie z zasadą równowagi budżetowej, źródła sfinansowania deficytu budżetowego, przeznaczenie nadwyżki budżetowej. Przepis ten ucieleśnia zasadę zupełności budżetu, według której wszystkie dochody i wydatki województwa powinny zostać objęte budżetem. Wszystkie zadania powinny być finansowane za pośrednictwem budżetu. Powyższy przepis ucieleśnia również pośrednio zasadę jedności budżetu, według której budżet powinien być jeden, stanowiący całość organizacyjno-prawną, zawarty w jednym akcie prawnym. W związku z uprawnieniem sejmiku do uchwalania wieloletnich programów, w tym inwestycyjnych dla województwa, w budżecie mogą znaleźć odzwierciedlenie wyodrębnione wydatki na sfinansowanie tych programów.

Opracowanie i przedstawienie do uchwalenia projektu budżetu województwa (który jest częścią uchwały budżetowej), a także inicjatywa w sprawie jego zmian znajdują się w wyłącznej kompetencji za-



rządu województwa. W projekcie budżetu nie mogą być bez zgody zarządu województwa wprowadzone zmiany powodujące zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu albo powodujące zwiększenie przewidywanych dochodów bez jednoczesnego wskazania nowych źródeł dochodów.

Zarząd województwa jest jednocześnie odpowiedzialny za prawidłowe wykonanie budżetu. Zarządowi przysługuje na zasadzie wyłączności prawo (w ramach upoważnień udzielonych przez sejmik województwa) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, emitowania papierów wartościowych. Zarząd województwa dokonuje także wydatków budżetowych, dysponuje rezerwą budżetową, blokuje środki budżetowe w przypadkach określonych ustawą.

Bankową obsługę budżetu prowadzi bank wybrany przez sejmik województwa w trybie ustawy o zamówieniach publicznych. Zarząd województwa może lokować wolne środki budżetowe na rachunkach w innych bankach bez konieczności uzyskania odrębnej zgody rady oraz, w granicach upoważnień zamieszczonych w uchwale budżetowej, zaciągać kredyty bankowe w wybranych przez siebie bankach. Dyspozycja środkami pieniężnymi województwa jest oddzielona od jej kasowego wykonania. Zamieszczenie w budżecie wydatków na określone cele nie stanowi podstawy zobowiązań wobec osób trzecich oraz roszczeń osób trzecich wobec województwa.

Sejmik województwa jest uprawniony i zobowiązany do określenia trybu prac nad projektem uchwały budżetowej, a w tym w szczególności powinien określić terminy obowiązujące w toku prac, obowiązki wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, wymaganą szczegółowość projektu (zgodnie z zasadą szczegółowości budżetu) oraz materiały które zarząd powinien przedstawić sejmikowi województwa wraz z przedłożeniem projektu uchwały. Katalog przedmiotowy uchwały nie jest zamknięty.

Uchwała budżetowa uchwalana przez sejmik województwa składa się z budżetu województwa i ustaleń dotyczących spraw wynikających z prawa budżetowego oraz z uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej. Uchwała może obejmować wydatki na wspomniane wyżej wieloletnie programy inwestycyjne. Wymagane są jednak określone przez sejmik dla każdego programu: nazwa, cel i zadania finansowane z budżetu województwa, jednostka organizacyjna wykonująca program, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, określenie kwoty wydatków planowanych w kolejnych latach realizacji programu.

Uchwała budżetowa powinna być podjęta przed rozpoczęciem roku budżetowego (zgodnie z zasadą uprzedniości budżetu, który jest rokiem kalendarzowym, na który uchwalany jest budżet województwa. W wypadku nie uchwalenia uchwały budżetowej w terminie tj. przed rozpoczęciem roku budżetowego, do czasu jego uchwalenia, ale nie później niż do dnia 31 marca roku budżetowego, gospodarka finansowa jest prowadzona w oparciu o projekt budżetu przedłożony sejmikowi województwa. W przypadku przekroczenia terminu 31 marca wojewoda ustala na wniosek regionalnej izby obrachunkowej, w terminie do końca 30 kwietnia, budżet województwa. Do chwili ustalenia obowiązują projekt budżetu. Ustawa przewiduje również możliwość uchwalenia prowizorium budżetowego województwa gdy w analogicznym okresie obowiązuje ustawa o prowizorium budżetowym państwa.

Ustawa określa kategorie dochodów województwa stanowiąc, iż zasadniczym źródłem finansowania zadań województwa są dochody własne. Wśród tych ostatnich wymienione są: udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości określonej odrębną ustawą, dochody z majątku województwa, odsetki za nieterminowe przekazywanie udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, spadki, zapisy i darowizny, dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe województwa, wpłaty innych wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz dochody własne uzyskiwane na podstawie odrębnych przepisów.

Dochodami województwa mogą być: subwencja wyrównawcza z budżetu państwa, dotacje celowe z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych na zadania własne województwa lub na zadania zlecone na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej, dotacje celowe z budżetów gmin i powiatów na zadania zlecone z zakresu tych jednostek samorządowych na podstawie porozumień. Katalog możliwych dochodów województwa nie jest zamknięty i odsyła do odrębnych ustaw. Również w zakresie ustalenia kwot subwencji ustawa odsyła do odrębnych ustaw.

*Rządowy projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego obejmuje regulacje dotyczące, w wyżej wspomnianym zakresie, województwa samorządowego. Zakres przedmiotowy projektu ustawy obejmuje całokształt zagadnień związanych z dochodami województwa samorządowego. Projekt przewiduje pięć obligatoryjnych źródeł dochodów województw: wojewódzki dodatek do podatków: dochodowego od osób fizycznych oraz dochodowego od osób prawnych, do-*

*chody z majątku województwa, odsetki od środków finansowych na rachunkach bankowych, wpłaty innych wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Dochodami województw mogą być także: subwencja wyrównawcza, dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne województwa lub na zadania zlecone na podstawie porozumień zawartych z organami administracji rządowej, dotacje celowe z budżetów gmin i powiatów na zadania zlecone z zakresu tych jednostek samorządowych na podstawie porozumień, dotacje z funduszy celowych, spadki, darowizny, zapisy, odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, odsetki za nieterminowe przekazywanie należności stanowiących dochody województwa, odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału, dochody z kar pieniężnych i grzywien (określonych w odrębnych przepisach) oraz inne dochody przewidziane w przepisach szczególnych.*

Subwencja wyrównawcza przysługiwać będzie województwom, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca (wskaźnik W) będzie mniejszy od najwyższego wskaźnika W (wskaźnik Ww). Kwotę subwencji stanowić będzie iloczyn 80% różnicy pomiędzy wskaźnikami Ww i W, liczby mieszkańców województwa oraz wskaźnika korygującego.

Dotacje celowe mogą być przekazywane województwom przez wojewodów na dofinansowanie inwestycji realizowanych jako zadania własne województw. Województwa mogą otrzymać także dotacje na wieloletnie programy rozwojowe.

Ustawa odsyła do odrębnych przepisów w zakresie zasad zaciągania przez organy samorządu województwa kredytów i pożyczek na pokrywanie występujących w ciągu roku niedoborów oraz w zakresie emisji obligacji województwa.

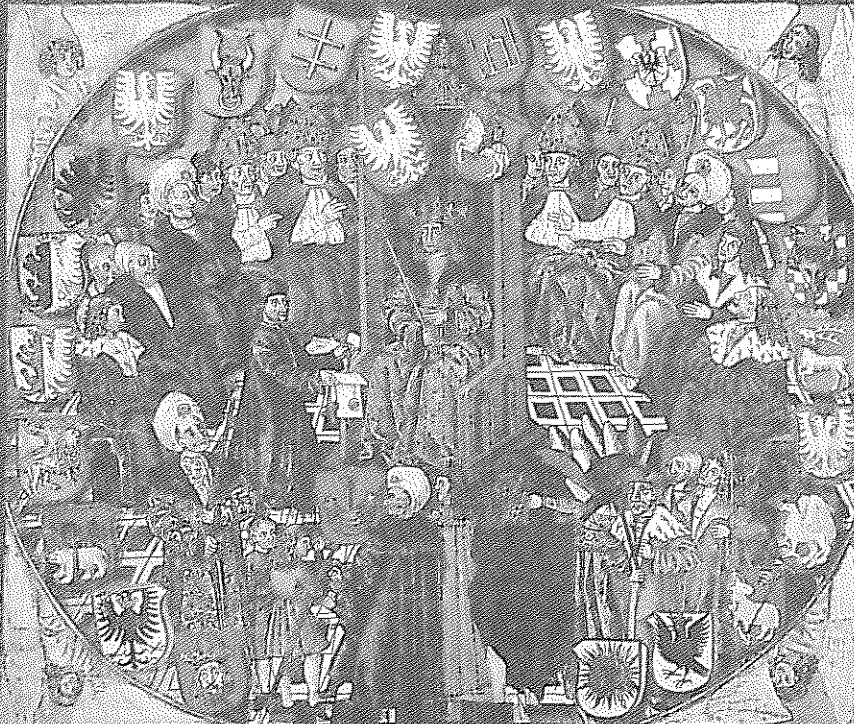
Artykuł 72 ustawy wprowadza zasadę jawności gospodarki finansami województwa i określa jej przesłanki: tj. m. in. jawność debaty budżetowej, publikacja uchwały, sprawozdanie z wykonania budżetu, wykaz kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu województwa oraz poddanie sprawozdania z wykonania budżetu województwa badaniu przez audytora i ogłoszenie wyników badania. W artykule 67 u.3 zapewnia się województwom otrzymanie koniecznych dochodów w razie przekazania w drodze ustawy nowych zadań.

Według prognozowanych wielkości przybliżona struktura wydatków województwa będzie wyglądać w sposób następujący: 2% administracja, 2% rolnictwo, 6% kultura i sztuka, 6% ochrona środowiska, 11% transport i drogi, 14% inwestycje centralne, 16% opieka społeczna, 27% opieka i wychowanie, 16% inne.

**FEDERACJA ZWIĄZKÓW I STOWARZYSZEŃ GMIN POLSKICH**

# GAZETA G<sup>1</sup>POWIATÓW RP

NR 1 ROK I KRAKÓW 27 MAJA 1998 R.



## 27 maja Święto Samorządu Terytorialnego w Polsce

**w numerze:**

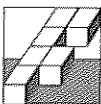
- **Powiat – podstawowe zagadnienia prawne**
  - **Po co potrzebny jest powiat?**
  - **Dochody powiatów**
  - **Stolice powiatów i regionów**
- **Harmonogram wdrażania reform społecznych**

**Wydawca:**

**Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej**

Adres redakcji: ul. Grodzka 28, 31-004 Kraków

tel. (012) 616 14 82, 421 53 89; tel./fax (012) 42193 12



KAZIMIERZ TRAFAS

## PROPOZYCJE NAZW NOWYCH WOJEWÓDZTW W POŁUDNIOWO-WSCHODNIEJ POLSCE

# Małopolska Zachodnia i Małopolska Południowo-Wschodnia

Rządowa propozycja nowego podziału administracyjnego wprowadza nowe nazwy dla tworzonych jednostek. Jej autorzy nadają projektowanym województwom nazwy historycznych prowincji, co spotyka się także w innych krajach, we Francji, Włoszech czy w Niemczech. Nazwy takie pochodzą zwykle od dawnych księstw, hrabstw i prowincji stanowiących kiedyś oddzielne, a nawet autonomiczne całości. Nazwy te mają różne pochodzenie: etniczne („Katalonia” w Hiszpanii), geograficzne („Alpes-Maritime” we Francji), zwyczajowe i inne. Nazwy regionów w większości krajów europejskich odznaczają się dużą stabilnością i w wielu przypadkach istnieją jakby „od zawsze”. Nikt nie ma wątpliwości do jakiego obszaru odnosi się nazwa „Nadrenia” w Niemczech, zarówno teraz jak i kilkaset lat temu.

### Rodzima tradycja

W Polsce sytuacja jest jednak bardziej złożona. W wyniku wielu wojen, podziałów wewnętrznych i zaborczych oraz braku ciągłości państwa używane nazwy regionalne są raczej zwyczajowe, ale jednak o wyraźnej konotacji historycznej. Ponadto na dawne nazwy nałożyły się nowsze, często narzucone z zewnątrz. I tak w okresie zaborów (a nawet i później) „Małopolska” nazywana była „Galicją”, czy też oficjalnie „Galicją i Lodomerią”. W tej sytuacji nadawanie nazw jakimś obszarom mogłoby wydawać się dość proste, w myśl zasady: „jak byś nie zrobił, zrobisz źle”. Są jednak pewne reguły, o których warto wiedzieć kreując nowe nazewnictwo regionalne.

Zgodnie z polską tradycją nazwy województw tworzone są od nazwy miasta wojewódzkiego, jak „województwo krakowskie”, chociaż niekiedy województwa nazywane były w inny sposób („województwo mazowieckie”, „województwo wołyńskie”, ale wówczas odnosiły się do konkretnego obszaru historycznego.

Nazwy prowincji historycznych, jak „Wielkopolska” czy „Małopolska” należałoby stosować do całości tych ziem, a nie do jakichś ich fragmentów. Lepszym rozwiąza-

niem, chociaż też tylko półśrodkiem, jest zastosowanie dookreślenia, np. „Małopolska Zachodnia” czy „Małopolska Północna”. Wszystkie nazwy powinny być konsekwentnie dobrane według tego samego kryterium np. historycznego. Dlatego razi nazwa „Pomorze Nadwiślańskie”, pomijając nawet jej wadliwą konstrukcję semantyczną.

### Niezbędne są korekty

Zrozumiała jest jednak chęć nazwania „po nowemu” całkowicie przecież nowych terytorialnie i ustrojowo województw. Wydaje się jednak, że nazwy województw projektowanych w południowo-wschodniej Polsce wymagają pewnej korekty.

Pierwsza uwaga dotyczy propozycji nazwania województwa ze stolicą w Krakowie - „Małopolską”. Jest to przykład „zawężenia” terytorialnego obszaru o tej samej nazwie, z którym kojarzy się ona Polakom od wielu pokoleń. Niektóre jej części już utraciły więź z tą nazwą i zastąpiły ją własnymi, jak np. Lubelszczyzna, ale w proponowanym podziale terytorialnym poza „Małopolską” - województwem znajdują się obszary rdzennie małopolskie do dziś. Czy to ma oznaczać, że zamieszkali tam ludzie (np. na Żywiecczyźnie) przestaną być małopolaninami?

Jeśli chodzi natomiast o „Małopolskę wschodnią”, to jest ona częścią Małopolski, więc nie można obu tych nazw, tj. „Małopolska” i „Małopolska Wschodnia” równocześnie stosować dla dwóch niezależnych i równoważnych jednostek jakimi są województwa, bo sugeruje to jakąś podległość. Dodajmy, że termin „Małopolska Wschodnia”, nie był często stosowany, kojarzył się przez wieki, z kresami wschodnimi Polski, dawnymi województwami: ruskim (lwowskim), braclawskim, wołyńskim czy tarnopolskim. Ograniczenie tak nazywanego obszaru do obecnie proponowanego jest więc niesłuszne i na pewno wzbudzi także niemiłe refleksje u wielu „małopolan wschodnich” zza Buga, tym bardziej, że przez wiele lat niewoli najpierw starano się zastępować tę nazwę „Galicją” czy „Lodomerią”, a później, już w okresie powojennym, nie „rozciągać” na ma-

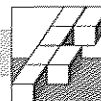
pach, nawet ściśle historycznych, napisu „Małopolska” poza ustalone w Jałcie granice. „Małopolska Wschodnia” obejmuje dzisiaj w mentalności Polaków znacznie szerszy obszar niż projektowane województwo.

### Propozycje do rozważenia

Proponuję zatem, aby województwu mającemu się nazywać „Małopolską” nadać nazwę „*Małopolska Zachodnia*”. Obszar obejmujący mniej więcej dorzecze górnej Wisły, a także niewielki obszar górnej Warty, pomiędzy Pilicą na północy, Sanem na wschodzie i Karpatami na południu oraz obejmujący na zachodzie fragmenty ziemi pszczyńskiej, bytomskiej i cieszyńskiej, już w XVI i XVII wieku stanowił dość zwartą całość, scaloną siecią osadniczą i drogową. Był to, jak twierdzi prof. Jan Małecki, jakby pierwszy w Polsce „region gospodarczy”, co w pełni uzasadnia wyodrębnienie go jako nowego województwa. Ten właśnie obszar umownie nazywany „Małopolską Zachodnią” pokrywa się mniej więcej z zasięgiem terytorialnym nowego województwa. Nazwa ta funkcjonuje też w literaturze, a szczególnie lansowana była na przełomie XIX i XX wieku oraz w okresie międzywojennym. Wyzwała ona wyraźne skojarzenie terytorialne i jest znacznie lepsza od bardzo jednoznacznego terminu „Małopolska”.

Województwu mającemu się nazywać „*Małopolska Wschodnia*” proponuję nadać nazwę „Małopolska Środkowo-Wschodnia”. Termin ów nie był dotąd często stosowany. Nie posiadał też nigdy, jak w przypadku „Małopolski Zachodniej”, jakiegóż wyraźniejszej odrębności. Jest to jednak nazwa dość neutralna i oddająca rzeczywiste, geograficzne położenie w obrębie historycznej „Małopolski”. W ten sposób „wschodniość” Małopolski pozostawiamy jakby w domyśle, że istnieje ona na wschód od „środkowej” zawierającej jednak jakiś fragment „wschodniej”.

*ekspertyza dr Kazimierza Trafasa z Instytutu Geografii Uniwersytetu Jagiellońskiego sporządzona w związku z pracami nad nowym podziałem administracyjnym kraju.*



MIECZYŚLAW MIAZGA

# PODMIOTOWOŚĆ SPOŁECZNOŚCI REGIONALNEJ<sup>1</sup>

## Uwagi wstępne

Podjętą problematykę pogrupowano w pięciu rozdziałach. Pierwszy z nich obejmuje analizę samego pojęcia regionu i jego sensu socjologicznego, a następnie czynników konstytuujących region. Drugi dotyczy wybranych aspektów delimitacji regionów z punktu widzenia wymogów sprawności organizacyjnej. W trzecim rozdziale prowadzone są rozważania nad podmiotowością regionu i zamieszkującej go społeczności, założeniami reformy administracyjnej oraz procesami decyzyjnymi w warunkach zróżnicowania interesów i zmieniającej się roli państwa. Czwarty rozdział obejmuje zagadnienia możliwości i barier kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, a także zjawisk ze sfery świadomości społecznej - w tym patriotyzmu lokalnego i więzi regionalnych w kontekście kryzysu wartości i aktualnej sytuacji Polski stojącej wobec nowych wyzwań i starych zapóźnień. Specjalną uwagę poświęcono kwestiom dziedzictwa kulturowego jako wartości integrującej społeczność regionalną, a także zagadnieniu poczucia odrębności regionalnej i związanych z tym potencjalnych zagrożeń. W ostatnim rozdziale zasygnalizowano zagadnienia przejawów podmiotowości w postaci inicjatywności obywatelskiej, społecznego współdziałania, powstawania instytucji demokratycznych i organizacji pozarządowych, jak również niektórych czynników stymulacji rozwoju.

## 1. POJĘCIE REGIONU I JEGO SENS SOCJOLOGICZNY

Pojęcie regionu najczęściej definiowane jest jako obszar charakteryzujący się jakąś cechą lub zespołem cech wspólnych, które wyodrębniają go od innych obszarów.<sup>2</sup> Cechy te mogą dotyczyć różnych rodzajów zjawisk. Najogólniej mogą one być dwojakie i oznaczać bądź homogeniczność (np. własności fizjograficznych, etnicznych, ekonomicznych czy społeczno-kulturowych), bądź współzależność (jako sieć powiązań wokół metropolii).

Posługując się powyższymi dwoma kryteriami można zatem wyodrębnić regiony:

- naturalne (geograficzne, etniczne, ekonomiczne, społeczno-kulturowe)
- metropolitalne.

Rzecz jasna w praktyce mamy do czynienia z krzyżowaniem się poszczególnych płaszczyzn (np. region ekonomiczny może dzielić się na kilka subregionów kulturowych i odwrotnie). Ponadto wspólnie zwracają uwagę co najmniej cztery ważne elementy:

1) Wraz z procesem urbanizacji następuje w coraz większym stopniu przekształcanie się regionów naturalnych w metropolitalne. Dzieje się tak wskutek ekspansywności wielkich metropolii we wszystkich płaszczyznach.

2) Następuje generalnie wzrost dynamiki omawianych zjawisk, co w największym stopniu dotyczy sfery ekonomiczno-technicznej i związane jest z powstawaniem coraz to nowych regionów czy ra-

czej subregionów gospodarczych. (O ile niegdyś ich kształtowanie trwało przez stulecia, o tyle obecnie może się dokonywać w ciągu jednego pokolenia).

3) Układy regionalne przestają być również stabilne wskutek tego, że współczesna cywilizacja silnie wpływa uniformizująco na rozwój gospodarczy, sposób zagospodarowania przestrzeni i życie społeczne.

4) Pomimo nasilania się powyższych tendencji (społeczno-kulturowego ujednoczenia, rozrastania się sieci powiązań, wyodrębniania się subregionów gospodarczych) jednocześnie mogą występować przejawy silnego rozbudzenia świadomości własnej odrębności nawiązujących bądź do uśpionych tradycji bądź do nowych idei, odnosząc się niekiedy do obszarów wcale nie pokrywających się z istniejącym układem gospodarczym, czy administracyjnym.

Socjologiczne pojęcie regionu może być definiowane z punktu widzenia różnych orientacji teoretycznych<sup>3</sup>. Można go określać w kategoriach np. strukturalno-funkcjonalnych („systemu społecznego”, „struktury” czy „funkcji”), ekologii społecznej (akcentujących przestrzenne podstawy i uwarunkowania), interakcjonizmu (ujmujących rzeczywistość jako układy wzajemnych oddziaływań i powiązań), czy wreszcie w kategoriach „subiektywnego znaczenia” zjawisk społecznych lub „świadomości grupowej”.

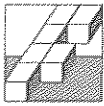
Najogólniej można wszakże powiedzieć, że region w sensie socjologicznym to przede wszystkim zbiorowość terytorialna, czyli taka,

- która zamieszkuje jakiś wspólny obszar z wyodrębnionym centrum oraz wzajemnymi powiązaniem i zależnościami,
- która ponadto jest poddana tym samym wpływom i w ich rezultacie wykształca pewne wspólne cechy,

<sup>1</sup> Na artykuł składają się obszerne fragmenty tzw. częściowego opracowania - obejmującego zagadnienia ze sfery społecznej - wykonanego w 1996 roku na rzecz Instytutu Spraw Publicznych w ramach prac pn. „Region jako element państwa unitarnego”.

<sup>2</sup> Por. np. J. Ziółkowski: Socjologia i planowanie społeczne. PWN Warszawa 1972

<sup>3</sup> Zob. np. J. Turowski: Społeczność lokalna. „Studia Socjologiczne” 1977 nr 3



• i wreszcie w której występuje świadomość przynależności i odrębności.

Należy postawić pytanie o realne istnienie we współczesnej rzeczywistości owej społeczności regionalnej, czyli zbiorowości, w której żywa jest świadomość własnej odrębności, poczucie przynależności do wspólnoty regionalnej i utożsamianie się z jej interesami. Jej przetrwanie napotyka bowiem na wielostronne przeciwności, takie jak np.: ogólnopaństwowa organizacja większości dziedzin życia społecznego, postęp techniczny i wyrównywanie uwarunkowań materialnych, łatwość ruchliwości przeszerzenia i rozprzestrzeniania się informacji oraz idei, a wskutek tego unifikowanie wzorców kulturowych.

Głównym czynnikiem kształtowania regionu w sensie socjologicznym jest wielkie miasto wiążące ze sobą rozległą strefę swojego zaplecza i wielokierunkowego oddziaływania nie tylko gospodarczego, ale przede wszystkim w związku z jego wyposażeniem<sup>4</sup> w uczelnie, ośrodki naukowe i artystyczne, stacje radiowe i telewizyjne, wydawnictwa, a nade wszystko wskutek istnienia w nich środowisk twórczych o odpowiednio wysokiej randze. (Aby region mógł być dostrzeżony z międzynarodowej perspektywy nie tylko wielkością obszaru, ale jego rangą nie może odstać od standardów europejskich).

Region charakteryzuje funkcjonalność struktur przestrzennych dzięki hierarchicznie ukształtowanej sieci osadniczej z ośrodkami ponadlokalnej oraz regionalnym centrum. Takie rozumienie regionu szczególnie mocno akcentuje dwa aspekty: antropogeniczność oraz długotrwałość jego kształtowania w procesie historycznym.<sup>5</sup>

Niewątpliwie uderzająca jest zgodność wniosków płynących z analiz sytuacji w państwach zachodnich co do niezbędności dla rozwoju kraju szeregu regionalnego, umiejscowionego pomiędzy centrum a układem lokalnym, jak również odnośnie tego, że to wielkie metropolie są naturalnymi miejscami najefektywniejszego dysponowania bogactwem środków<sup>6</sup>, dzięki ich randze, posiadaniu potencjału instytucjonalnego i wartości dziedzictwa kulturowego, jak również relacji z innymi ośrodkami.

W warunkach polskich wielkie aglomeracje (Warszawa, Łódź, Kraków, Poznań, Gdańsk, Wrocław, a następnie Szczecin i Lublin) również stanowią swoiste bieguny wzrostu o szczególnie korzystnych uwarunkowaniach dla dalszych szybkich przeobrażeń. Charakteryzują się one bowiem występowaniem nie tylko dobrej bazy materialnej, ale przede wszystkim wysokiej jakości zasobów ludzkich. W strefach wpływu wielkich miast występują największe możliwości adaptacji do nowych warunków, toteż w określaniu szans rozwoju nie bez znaczenia jest funkcjonowanie struktur regionalnych, opartych na potencjale największych rozwijających się policentrycznych aglomeracji, zhierarchizowanym systemie osadniczym zintegrowanym społecznie, kulturowo i gospodarczo wokół wielkich ośrodków miejskich.

Najbardziej sprzyjające warunki dla przyspieszenia rozwoju największych policentrycznych aglomeracji i stref ich wpływów (jako procesu żywiołowego i w pewnym sensie naturalnego) występują w sytuacji ograniczenia interwencjonizmu państwa. Im mniejszy zakres ingerencji, tym szybszy rozwój, bowiem interwencjonizm polegać może w istocie jedynie na redystrybucji środków uzyskiwanych w większości właśnie na terenach najlepiej rozwiniętych.

Specjalnej uwagi wymaga zagadnienie relacji pomiędzy istnieniem regionów a podziałem administracyjnym kraju, czyli dokonaniem drogą aktu normatywnego, w którym ściśle określa się granice i przynależność do wspólnych ośrodków władzy terytorialnej. Jednostka administracyjna różni się zatem od regionu przede wszystkim jednoznacznością delimitacji granic i ich sta-

tycznością, podczas gdy region (w sensie socjologicznym) charakteryzuje się brakiem ostrości granic oraz ich samoistnym rozrastaniem się lub kurczeniem.<sup>7</sup>

Tworzenie nowych podziałów administracyjnych miało niekiedy na celu nawet rozbięcie regionów naturalnych (np. w imię spójności państwa) lub zapobieżenie utrwalaniu się jego rozczłonkowania. Jest to potężne narzędzie regionotwórcze, zawsze bowiem w efekcie utrzymywania się jakiegoś podziału administracyjnego dokonuje się na danym obszarze wtórna regionalizacja, polegająca na ujednocnianiu życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz organizującej to życie bazy materialnej, urzędów czy instytucji.

Podział administracyjny może również hamować rozwój regionalny. W szczególności ma to miejsce wówczas, gdy jego granice brutalnie przecinają ukształtowane więzi regionalne i sieci powiązań (nie tylko formalnych), dezintegrują obszar i pozbawiają siły w oddolnych działaniach.

Region stanowi swoistą wspólnotę z jednej strony ogółu mieszkańców, ale z drugiej strony jest również wspólnotą gmin położonych na jego terytorium, jak również sieci instytucji, organizacji, stowarzyszeń.

Spółeczność regionalna posiada własne aspiracje (niekiedy sięgające jakiegoś stopnia autonomii). Wychodzenie naprzeciw tym oddolnym dążeniom - przynajmniej poprzez zsynchronizowanie z nimi podziałów administracyjnych - prowadzi do rozładowywania napięć, natomiast niezaspokojenie aspiracji i ich tłumienie może z kolei prowadzić do poważnych konfliktów. W warunkach polskich prawdopodobnie bardziej mogą one zagrazić spójności państwa niż ewentualne tendencje separatystyczne.

## 2. WYMOGI SPRAWNOŚCI ORGANIZACYJNEJ REGIONU

Delimitacje województw-regionów stwarzają różne (lepsze lub gorsze) warunki sprawnej organizacji, a tym samym bądź ograniczają, bądź potęgują indywidualne i zbiorowe możliwości mieszkańców poszczególnych obszarów. Oto kilka najważniejszych warunków sprawności organizacyjnej regionu:

1) Jak wspomniano wcześniej, kardynalnym warunkiem jest istnienie silnego ośrodka wielkomiejskiego skupiającego całość społeczno-przestrzenną regionu, dzięki posiadanym walorom kulturowym, historycznym, emocjonalnym oraz bogatej ofercie wszechstronnej obsługi przez instytucje wielkomiejskiego centrum z fachowymi kadrami zdolnymi do wykonywania wszelkich zadań.

2) Niewątpliwie istotnym kryterium jest liczba jednostek administracyjnych, która powinna być optymalna ze względów organizacyjnych (dla nadzoru, opieki, kontroli itp.). Doświadczenia niemieckie wykazują, że liczba ta powinna wynosić kilkanaście do około 20 jednostek. Zakładając, że w warunkach regionalizacji konieczne byłoby wprowadzenie powiatów, to liczby ok. 12 regionów, z których każdy składałby się z ok. 21 powiatów, można uznać za optymalne ze względów organizacyjnych.

O tym, że występująca obecnie w Polsce liczba 49 województw jest z omawianego punktu widzenia zbyt wielka, świadczą m. in. istniejące ponadwojewódzkie podziały specjalne,<sup>8</sup> których zasięgi dowodzą, że część województw to raczej sztuczne twory administracyjne niż subregiony.

3) Kolejne ograniczenie wynika z możliwości kierowania czy sprawowania kontroli przez nadrzędną instancję nad czymś, co

<sup>4</sup> Por. A. Wallis: Socjologia przestrzeni. Warszawa 1990

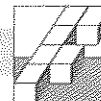
<sup>5</sup> Zob. M. Cuchocińska: Region jako teren badań socjologicznych. "Studia Socjologiczne" 1983, nr 3

<sup>6</sup> Zob. np. E. Biderman: Regionotwórcza rola miast. Próba ujęcia systemowego. Poznań 1978, R. Domański: Kształtowanie otwartych regionów ekonomicznych. Warszawa 1972 oraz A. Wallis: Kultura i więź przestrzenna. Warszawa 1978

<sup>7</sup> Zob. J. Ziolkowski, op. cit., s. 12-16.

<sup>8</sup> Zob. np. F. Wysocka: Raport w sprawie aktualnego stanu terytorialnych podziałów specjalnych i kierunków ich ujednocnienia. "Samorząd Terytorialny" 1996 nr 4





nie przekracza jakiegos dopuszczalnego rzędu wielkości pod względem liczby mieszkańców. Z drugiej strony chodzi tu również o to, by regionalne instytucje skupiające odpowiednich specjalistów i wartości materialne były optymalnie wykorzystane. Obecne województwo liczy przeciętnie 780 tys. mieszkańców, ale największe (katowickie) prawie 4 mln, zaś najmniejsze (chełmskie) aż szesnaście razy mniej. W przypadku podziału na 12 regionów przeciętna ich wielkość pod względem liczby mieszkańców wynosiłaby nieco ponad 3 mln.

4) Wielkość regionu pod względem powierzchni odgrywa istotną rolę w aspekcie socjologicznym głównie dlatego, iż determinuje czas niezbędny na komunikację z ośrodkiem regionalnym. Stosując zasadę, że w ciągu jednego dnia powinno się tam dojechać i wrócić do miejsca zamieszkania, prowadziłoby to - według obliczeń niemieckich - do ustalenia odległości ok. 100 km pomiędzy miejscem zamieszkania a ośrodkiem obszaru. Daje to powierzchnię około 30 tys. km<sup>2</sup>, a więc nieco więcej niż w przypadku średniej wielkości regionu w Polsce (która dla 12 regionów wynosiłaby 26 tys. km<sup>2</sup>).

5) Kolejna istotna kwestia związana z liczbą mieszkańców regionu i jego stolicy dotyczy specjalnego czynnika sprzyjającego tworzeniu się wspólnoty ogółu mieszkańców, jakimi niewątpliwie są bezpośrednie wybory do władz regionalnych. Chodzi o możliwą do wystąpienia sytuację, gdy procentowy udział mieszkańców stolicy regionu przekracza jedną trzecią ogółu ludności w regionie. Wówczas może nastąpić zdominowanie elektoratu przez najliczniejszą ludność zamieszkałą w samych metropoliach (ze specyficznymi dłań interesami). W organach przedstawicielskich może powstać taka większość, która może jednostronnie wpływać na wszystko, co dotyczy całości regionu. Niezbędne jest zatem wyczerpanie na to, by utrzymana była równoprawność wszystkich części projektowanego regionu.

6) Szczególnie ważna jest trwałość danego układu społeczno-przestrzennego, zarówno obiektywnie, jak i w subiektywnym odczuciu tego stanu rzeczy przez mieszkańców. Jest to bowiem warunek nie tylko identyfikacji z regionem (która z natury rzeczy kształtuje się w długotrwałym procesie historycznym), ale także stopnia uczestnictwa w życiu społeczno-politycznym i gospodarczym.

Delimitacja musi zatem uwzględniać z jednej strony społeczne preferencje dotyczące przynależności do regionów ze stolicami w aglomeracjach miejskich, a z drugiej - zgodne z tymi preferencjami - faktyczne strefy oddziaływania miast, struktury i więzi funkcjonalne, kooperacyjne, organizacyjne.

Regionalizacja nie tylko nie rozrywa istniejących powiązań, ale może je zachować i wspomóc, dzięki wzajemnemu uzupełnianiu się poszczególnych części w realizowaniu zadań zapewniających funkcjonowanie regionu jako całości.

### 3. KU PODMIOTOWOŚCI REGIONU I SPOŁECZNOŚCI REGIONALNEJ

#### 3.1. Region i jego ustrój w założeniach reformy administracyjnej

Z pozycji centrum nie można skutecznie ani promować danego terenu ani też podejmować trafnych decyzji dotyczących jego rozwoju. Aby jednak mogły się tego podjąć władze terenowe, muszą dysponować realną siłą. Obecne województwa są za małe, za słabe ekonomicznie, kiepsko wyposażone w infrastrukturę, pozbawione odpowiednich kadr, bez szans na partnerskie kontakty międzynarodowe i w końcu - nie będące w stanie udźwignąć tych kompetencji i zadań, które byłyby im przekazane w wyniku decentralizacji państwa. W założeniach reformy administracyjnej region modelowo określa się jako odpowiednio duży i odpowiednio silny, a także wyposażony w adekwatne do wielkości i siły kompetencje uzyskane w wyniku głębokiej decentralizacji państwa.

Według autorów założeń programu decentralizacji państwa, jednym z głównych celów reformy jest „upodmiotowienie” szczebla regionalnego tj. wyposażenie go w uprawnienia i środki niezbędne do prowadzenia polityki regionalnej<sup>9</sup>, przy czym u podstaw tej reformy - jak to określono - „leży idea unitarnej, obywatelskiego i demokratycznego państwa prawa, respektującego wymogi integrującej się Europy, opartego o dobrze zorganizowaną, sprawnie działającą i pozostającą pod kontrolą społeczną administrację publiczną”.

Na poziomie regionalnym (wojewódzkim) ma się dokonywać współdziałanie administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych, przy czym samorząd wojewódzki ma prowadzić politykę regionalną, a wojewoda jako przedstawiciel rządu ma sprawować nadzór nad funkcjonowaniem samorządów gminnych i powiatowych pełniąc wobec nich funkcję „stróża prawa” oraz zapewniając spójność polityki regionalnej z polityką państwa „o charakterze wyłącznie strategicznym”. Wojewoda będzie zatem z jednej strony przedstawicielem rządu, dbającym o spójność kierunków działania w regionie z polityką państwa, a z drugiej będzie jednocześnie rzecznikiem interesów regionalnych wobec władz centralnych, formułującym te zadania i potrzeby, których realizacja przerasta możliwości regionu.

W myśl założeń reformy administracyjnej istnienie regionu powinno sprzyjać poprawie w takich sferach jak:

- sprawność funkcjonowania administracji,
- efektywność zarządzania publicznymi finansami
- zdolności adaptacyjne zróżnicowanych obszarów
- możliwości współdziałania międzyregionalnego i międzynarodowego.

Aby jednak można było mówić o podmiotowości regionu, niezbędne jest stworzenie ram dla realizacji aspiracji i dążeń społecznych. Tylko demokratyczne wybory i przedstawicielstwo władz regionalnych umożliwią dokonanie swoistej operacjonalizacji aspiracji społecznych na kierunki polityki i konkretne działania władz, a następnie społeczną nad nimi kontrolę. Dokonuje się to w ten sposób, że sprawujący swój mandat przedstawiciele samorządu muszą zabiegać o społeczne przyzwolenie, a tym bardziej o współdziałanie różnych kręgów społecznych, elit opiniotwórczych, a przede wszystkim zwykłych mieszkańców poszczególnych części regionu - stanowiących przeciwieństwo ich elektorat.

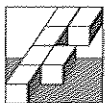
#### 3.2. Niektóre warunki podmiotowości regionów

Przez podmiotowość regionu najczęściej rozumie się samodzielność władz wojewódzkich, związaną z decentralizacją, dysponowaniem kompetencjami i odpowiednim do nich własnym budżetem, a więc faktycznymi środkami na prowadzenie polityki regionalnej i realizację zadań wynikających z posiadanych uprawnień.

Za specjalne kompetencje, które przejęte będą od organów centralnych, uznaje się formułowanie strategii rozwoju, prowadzenie polityki, określanie kierunków zagospodarowania przestrzennego, koordynowanie inicjatyw lokalnych oraz realizację własnych programów. Samodzielność wynika natomiast z posiadania własnego budżetu uchwalonego i kontrolowanego przez władze regionalne. Szczególnym elementem podmiotowości regionu jest fakt, że władze te muszą być wyłonione w wyborach bezpośrednich.

Decentralizacja, demokratyczne wybory do władz oraz ich wyposażenie w odpowiednie kompetencje i własny budżet składają się na warunki upodmiotowienia regionu i jego zdolność do własnej polityki - prowadzonej na szczeblu regionu (a nie z pozycji odległego centrum). Dzięki temu może ona być długofalowa, elastyczna i zróżnicowana terytorialnie - m. in. w związku z możliwością ścisłej współpracy z samorządami lokalnymi.

<sup>9</sup> Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Założenia programu decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego. URM. Warszawa 1996



Podstawowe warunki podmiotowości regionów - możliwości prowadzenia polityki regionalnej przez wybieralne władze i zdolności do samodzielnego gospodarowania dzięki własnemu budżetowi - mogą faktycznie zaistnieć jedynie w sytuacji nowego podziału administracyjnego kraju, w którego efekcie powstaną duże i silne województwa. Konieczne jest posiadanie przezeń znaczącego (co najmniej w skali kraju) potencjału gospodarczego i potencjału ludzkiego, umożliwiającego ową samodzielność.

Równie ważną koniecznością jest dokonanie się - wraz z wdrażaniem reformy - radykalnej zmiany sposobu myślenia, czy filozofii władania krajem. W obecnej sytuacji Polski pełnej faktycznie trudnych i złożonych problemów ze sfery prawno-ustrojowej i makroekonomicznej całkowicie dominuje „sektorowość” ujmowania rzeczywistości, przy zdecydowanej „marginalizacji” ujęć przestrzennych.<sup>10</sup> Odwrócenie tego sposobu myślenia, umożliwiająca dostrzeżenie zróżnicowanych przestrzennie walorów i słabości, szans i zagrożeń, warunkuje pomyślny przebieg reformy ustroju terytorialnego. Ich następstwem może być zbudowanie podmiotowości regionów, czyli możliwość przygotowania programów rozwoju regionalnego zgodnych ze standardami międzynarodowymi, a tym samym stworzenie szans skorzystania z funduszu regionalnego Unii Europejskiej, o członkostwo której Polska nieprzerwanie się ubiega.<sup>11</sup>

W procesie reform szczególnie wielkie znaczenie przywiązuje się do jeszcze jednego ważnego elementu - współdziałania społecznego i identyfikacji obywateli z zamieszkiwanym obszarem. Przyczyną znacznego rozpadu społeczności terytorialnych oraz historycznie ukształtowanych więzi było traktowanie układów regionalnych i lokalnych jedynie jako szczebli administracji rządowej w całym okresie realnego socjalizmu. Dokonywało się to stopniowo, ale systematycznie - w szczególności w układzie regionalnym (bowiem na poziomie lokalnym elementem spajającym są wspólne lokalne interesy). Przywrócenie regionom podmiotowości szybko może stworzyć z nich płaszczyznę kompromisu pomiędzy interesami „góry” i interesami „dołu”.

### 3.3. Wielopodmiotowość i różnorodność interesów a polityka regionalna i procesy decyzyjne

Uczestnictwo różnych podmiotów w procesach decyzyjnych w regionie jest zagadnieniem złożonym. Głównymi zinstytucjonalizowanymi uczestnikami będą wprawdzie władze samorządowe oraz wojewoda jako przedstawiciel rządu. Nie można jednak pominąć tutaj takich podmiotów jak: partie polityczne, ponadlokalne instytucje i biura, placówki naukowe, silne podmioty gospodarcze oraz lobbies biznesu i wreszcie organizacje zawodowe, zrzeszenia i grupy mieszkańców.

Decyzje podejmowane w przyszłym regionie będą miały swoje długofalowe konsekwencje w zagospodarowaniu przestrzennym, a także różnych preferencjach dla takich a nie innych kierunków rozwoju itp. Tok dochodzenia do rozstrzygnięć będzie związany z zachodzeniem licznych procesów interakcji pomiędzy różnymi zbiorowymi podmiotami oraz wewnątrz nich, bowiem uczestniczą w nich nie abstrakcyjne instytucje, ale konkretni ludzie, zamieszkujący w różnych częściach regionu, kierujący się różnymi motywami. W sytuacji wielopodmiotowości struktura dążeń i interesów nie jest zbyt czytelna, a zbiorowe interesy będą z jednej strony zróżnicowane wewnętrznie, a z drugiej - będą występować w jakiejś relacji do dobra państwa jako całości. Dlatego tak ważne jest, by o dojściu do władzy w regionie rozstrzygały demokratyczne wybory. Jest oczywiste, iż aby to osiągnąć poszczególne ugrupowania polityczne będą oferowały takie programy, które przez najliczniejszą część elektoratu będą uznawane za zgodne z jej interesami lub roszczeniami (nierzadko

jedynie doraźnymi). Stąd wynika niezbędność szerokiego informowania i być może całego procesu społecznego uczenia się demokracji i podnoszenia poziomu świadomości politycznej by w ubieganiu się o mandaty do władz regionalnych najbardziej liczyły się w programach wyborczych założenia polityki regionalnej.

Warto tutaj nadmienić, że wszelkie wizje przyszłości i lepszego stanu rzeczy można zawsze sprowadzić do dwóch aspektów: społecznego i przestrzennego, ponieważ wizje te określają jakieś składniki ludzkiego szczęścia (w wymiarze nie indywidualnym, lecz w wymiarze społecznym) oraz miejsca, w którym będą mogły się one spełnić. Polityka regionalna ma być właśnie jakąś wizją, określającą wspólne cele, godzącą odmienne interesy lokalne, a tym samym stać się płaszczyzną integrowania odmiennych części w większą całość.

Proces formułowania polityki regionalnej może więc być szczególnym czynnikiem upodmiotowienia zbiorowości terytorialnych oraz jej członków. Będzie on bowiem płaszczyzną ujawniania odmiennych interesów, pokonywania oporów, niekiedy długotrwałego uczenia się, przekonywania, negocjowania, mediacji, stopniowego dochodzenia do porozumień i faktycznego rozwiązywania konfliktów.

Wyartykułowane interesy lokalne muszą się ze sobą ścierać, aby móc się wzajemnie wspierać. Jest to możliwe właśnie na szczeblu regionalnym w warunkach decentralizacji. Ani bowiem odgórne, ujednolicone w skali kraju działania, ani też wyłącznie zaspokajanie interesów partykularnych nie stwarzają warunków dla rozwoju harmonijnego czy zintegrowanego. Tylko drogą ścierania się różnych racji i żmudnego dochodzenia do porozumień możliwe jest uruchomienie lokalnych rezerw, wzajemne świadczenia i aktywizacja na uzupełniających się polach. Jest to proces trudny, ale jego efekty mogą być warte podjętych wysiłków - można bowiem uzyskać zgodność celów bardziej ogólnych z interesami lokalnymi, a także orientacjami żywiołymi konkretnych ludzi i grup społecznych, co byłoby czynnikiem najsilniej mobilizującym do działania.

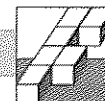
*W minionym systemie politycznym możliwości artykulacji własnych zbiorowych interesów przez różne grupy społeczne nie były zbyt duże (nie mówiąc o podejmowaniu działań w kierunku ich realizacji). Natomiast niemal każdy ujawniony konflikt interesów (czy to pracowniczych czy związanych z rozstrzygnięciami przestrzennymi lub innymi) kreował funkcjonariuszy władzy na jedną ze stron konfliktu. Działo się to niejako automatycznie i w nieunikniony sposób, bowiem wszelkie decyzje scentralizowanej władzy motywowane były tzw. interesem ogólnospołecznym, a więc tym właśnie, z czym niemal wszystkie realne grupowe aspiracje prawie zawsze musiały popadać w przegrany konflikt. Warunkiem wyjścia z owego błędnego koła jest zatem rzeczywista decentralizacja, czyli z jednej strony zrezygnowanie przez państwo z rozlicznych kompetencji i zadań, ale także związanych z nimi środków finansowych, a z drugiej poddanie demokratycznej kontroli wszystkich szczebli podejmowania rozstrzygnięć. Zahamowanie decentralizacji czy tym bardziej jej pozorowanie przy obecnym poziomie świadomości społecznej wywołałoby niepowetowane straty - nie tylko cofnięcie do punktu wyjścia, ale (ze względu na kolejne rozczarowanie i wygaszenie zapatu) faktyczną niemożność odbudowania społecznego zaufania obecnego pokolenia.*

W procesach decyzyjnych niektórzy jego uczestnicy (np. silne podmioty gospodarcze) posiadają decydujący wpływ na wybory kierunków zmian lub np. utrzymanie status quo. Dzieje się to niezależnie od dysponowania formalnymi możliwościami i prawdopodobnie niezależnie od ustroju - mogą to być bowiem zarówno funkcjonariusze władzy, jak i potentaci finansowi, podczas gdy rozproszeni w regionie obywatele mogą mieć trudności nawet z wyartykułowaniem własnych preferencji, nie mówiąc o ich przeforsowaniu. Stąd tak ważne jest stosowanie wszelkich procedur demokratycznych, jawności i społecznej kontroli.

W ustroju demokratycznym jednostka ludzka charakteryzuje się różnorodnością pełnionych ról. Jednocześnie jest bowiem obywatelem państwa, członkiem jakiegoś regionu, mieszkańcem jakiejś

<sup>10</sup> Kołodziejcki J.: Kształtowanie rozwoju regionalnego w procesie transformacji krajów postsocjalistycznych. (w:) Współczesne problemy rozwoju regionalnego. Warszawa 1995. s. 121

<sup>11</sup> Por. J. Szlachta: Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej. Warszawa 1993



gminy itd. Państwo nie jest tu przeciwstawione ani gminie, ani regionowi. Nie znaczy to, że nie ma konfliktów interesów pomiędzy tymi obszarami, przeciwnie są one naturalne. Ale dopiero ich jasne zdefiniowanie może pozwolić na znalezienie sposobów ich rozwiązania - jeśli to możliwe w regionie, a jeśli nie - przy pomocy państwa, a ściślej reprezentujących je urzędów.

Zdolność zbiorowości terytorialnych do samoorganizacji w znacznym stopniu zależy od modelu państwa. Przede wszystkim zależność finansowa od administracji rządowej oddziałuje silnie demobilizująco, bowiem od oddolnej aktywności bardziej skuteczne dla „terenu” jest wówczas wydeptywanie ścieżek do centrum. Możliwe jest zatem nastawienie władz regionalnych na kontakty bądź z władzami nadrzędnymi i stosowanie nacisku na podległe gminy, bądź też odwrotnie - na kontakt z samorządami i opieranie się na inicjatywach oddolnych. Wybór opcji najsilniej zależy od tego, gdzie faktycznie dokonuje się podział pieniędzy.

Ważne jest w tym kontekście rozróżnienie relacji pomiędzy centralą a terenem, zasadzające się na odmienności procesów decentralizacji i dekoncentracji władzy. (To ostatnie oznacza jedynie zbliżanie się agend władzy państwowej do obywatela i dokonuje się poprzez różne formy rozproszonej administracji państwowej szczebla pośredniego). Dla upodmiotowienia społeczności regionalnej warunkiem sine qua non jest natomiast decentralizacja związana ze stosowaniem przez państwo zasady pomocniczości i wspomagania, czyli pozostawienia w gestii rządu jedynie tych sfer, z którymi nie są sobie w stanie poradzić zbiorowości terytorialne na niższych szczeblach - regionalnym i lokalnym.

Region jest niewątpliwie obszarem stwarzającym szczególnie korzystne okoliczności dla funkcjonowania gospodarki i życia społecznego (głównie ze względu na potencjał intelektualny, kulturowy i gospodarczy skupiony w silnym ośrodku regionalnym integrującym obszar i zamieszkującą go zbiorowość). Duże regiony stwarzają możliwości terytorialnego ujednoczenia wszelkich podziałów specjalnych. Do dyskusji pozostaje stopień autonomii regionów, który zależy niemal wyłącznie od decyzji o charakterze politycznym. Być może powinno się tutaj zwrócić uwagę na możliwość rozkręcenia się pewnej spirali aspiracji (jak to obecnie ma miejsce we Włoszech), kiedy to dzięki pewnej autonomii partie regionalne skutecznie konkurują z partiami narodowymi, a następnie starają się o zwiększenie stopnia autonomii - aż do tendencji separatystycznych.

Trudno przypuszczać, aby tego rodzaju problemy mogły pojawić się w Polsce, ale niewątpliwie podłoże stanowi dlań nie tyle podział na regiony, ile tzw. wyrównawcza polityka regionalna państwa dokonująca się jedynie poprzez redystrybucję dochodów. Warto zatem dodać, że w Polsce zamożniejsze części kraju, charakteryzujące się zróżnicowaną strukturą gospodarki i związane z wielkimi aglomeracjami, są bardziej podatne na przekształcenia ustrojowe,<sup>12</sup> znacznie natomiast gorzej znoszą tak radykalne zmiany obszary zacofane w rozwoju, w których dominuje tradycyjne rolnictwo. Aby zatem zapobiegać konfliktom podobnym do występujących we Włoszech pomoc państwa nie powinna się ograniczać do prostej redystrybucji środków, ale przybierać różne formy aktywizacji (wspierania promocji obszaru, nowych technologii, inwestycji otoczenia biznesu, podnoszenia jakości zasobów ludzkich, „okołorolniczych” inwestycji niskonakładowych, zmniejszania luki infrastrukturalnej itp.)

Opowiadanie się za podziałem i rozwojem regionalnym w ramach państwa narodowego (unitarnego) można uzasadniać następująco:

- niemożnością zaspokojenia przez społeczności lokalne i gminy szeregu ponadlokalnych potrzeb zarówno materialnych, jak i przede wszystkim duchowych,
- faktem, że dla realizacji polityki państwa często niezbędne jest skupianie wysiłków na szczeblach pośrednich,
- brakiem sprzeczności pomiędzy interesami i celami regionu i państwa,

- większymi możliwościami uruchomienia inicjatyw lokalnych w sytuacji dostrzegania faktycznych szans pomnożenia jakichś zasobów w zamieszkiwanym regionie.

Na możliwość sprostania przez odpowiednio duży region nowym wyzwaniom składa się natomiast przede wszystkim:

- poziom wykształcenia, odpowiednia struktura kwalifikacji ludności (i jej elastyczność),
- instytucje wielkomijskiego centrum - naukowe, kulturalne, bankowe i inne,
- kontakty międzynarodowe (a tym bardziej ponadwojewódzkie) i podstawy do ich rozwijania,
- dziedzictwo kulturowe i wartości integrujących społeczność regionalną,
- podłoże dla rozwoju instytucji demokratycznych i społeczeństwa obywatelskiego.

#### 4. SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE - MOŻLIWOŚCI I BARIERY JEGO KSZTAŁTOWANIA

##### 4.1. Trudności kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego

Aby można było mówić o społeczeństwie obywatelskim niezbędne jest spełnianie całego szeregu wymogów. Najważniejsze jego cechy według najwybitniejszego teoretyka społeczeństwa demokratycznego (de Tocqueville'a) stanowią<sup>13</sup>:

- suwerenność władzy sprawowanej przez reprezentantów wyłanianych w wyborach i poddanych kontroli,
  - przyjęcie zasady, że interesy większości stoją ponad interesami jednostkowymi i mniejszościowymi,
  - zasada pomocniczości i nieingerowania władz wyższego szczebla w kompetencje władz lokalnych, a jedynie koordynowanie ich poczynań (bowiem suma wysiłków podejmowanych oddolnie zawsze prowadzi do jakościowo lepszych efektów niż działania nakazywane odgórnie),
  - wolność ograniczona jedynie prawem, lecz rozumiana nie tylko jako atrybut jednostek, ale także całych społeczeństw - państwa i zbiorowości terytorialnych, którym jednostka podporządkowuje się nie tracąc swojej wolności (wszelkie władze - jako ograniczające wolność - są dla obywateli jedynie koniecznym złem, które jest tym mniejsze, im bardziej poddane kontroli oraz mające charakter reprezentanta obywateli),
  - równość szans jednostek ludzkich oraz różnych społeczności (w tym zwłaszcza terytorialnych), w obrębie których jednostki mogą faktycznie realizować zasadę równości szans i możliwości życiowych,
  - szczególnie korzystną okolicznością dla kształtowania społeczeństwa obywatelskiego i instytucji demokratycznych jest dominowanie w strukturze społecznej klasy właścicieli (a zatem upowszechnienie własności).
- Największymi zagrożeniami dla demokracji są z kolei: centralizacja władzy, tyrania większości i anarchia.
- Tak rozumiane społeczeństwo obywatelskie może ukształtować się w długotrwałym procesie historycznym, bowiem oprócz regulacji prawnych wymaga powstania pewnych okoliczności jak upowszechnienie własności czy podniesienie poziomu świadomości obywatelskiej, które umożliwiają korzystanie z szans i możliwości życiowych powstałych dzięki demokracji.

<sup>12</sup> Por. J. Szlachta, op. cit. s. 37-39

<sup>13</sup> Podają za M. Roguszką: Aleksis de Tocqueville - teoretyk społeczeństwa demokratycznego. „Studia Socjologiczne” 1987, nr 1.



## 4.2. Polska wobec nowych wyzwań i starych zapoźnień

W porównaniu z krajami rozwiniętymi Polska charakteryzuje się zapoźnieniem nie tylko w zakresie poziomu zamożności, ale przede wszystkim jakości zasobów ludzkich - poziomu wykształcenia i przygotowania zawodowego, wydajności i jakości pracy, rozwoju nauki, techniki, technologii itp. Frustracja społeczna objawiająca się głównie biernością ma swoje przyczyny w rozczarowaniu brakiem odczuwalnych pozytywnych efektów transformacji ustrojowej, a także w nasileniu się obaw (o utratę pracy czy pogłębianie się ubóstwa). Z drugiej strony dynamika nadrabiania niektórych zapoźnień (np. w zakresie wyposażenia gospodarstw) przybrała w Polsce rozmiary nie spotykane w skali światowej, co niewątpliwie może świadczyć o dużych możliwościach społeczeństwa polskiego w sytuacji rozbudzenia aspiracji do życia na poziomie standardów europejskich.

Szczególnym jednak warunkiem identyfikacji z szerszymi wspólnotami (narodową czy regionalną) jest całkowite wyjście z cienia „nie własnego” państwa i „nie własnego” regionu. Owo poczucie własnego miejsca, i generalnie - poczucia własności zarówno symbolicznej, jak i dosłownej (o której pisał de Tocqueville) ugruntowuje więzi, będąc podstawą trwałych pozytywnych postaw wobec wspólnoty terytorialnej.

Za Florianem Znanieckim<sup>14</sup> można stwierdzić, że zorganizowane grupy ludzkie traktują jako swoistą „własność” przestrzeń, w której żyją. Nie chodzi tu o sens ekonomiczny, ale znaczenie ogólniejsze - wspólnego władania czy użytkowania. Z taką wartością przestrzenną dana grupa się identyfikuje i jest z nią zintegrowana na różnych płaszczyznach: kulturowej, funkcjonalnej czy emocjonalnej. Tak pojmowana przestrzeń jest niewątpliwie wspólnym, ponadindywidualnym dobrem, człowiek bowiem żyje w jej obrębie i pod jej wpływem, a jednocześnie użytkuje ją i współkształtuje. Dlatego też pojawienie się poczucia możności pośredniego wpływania na kierunki polityki regionalnej i kształt przestrzeni stanowić będzie czynnik na dłuższą metę integrujący i aktywizujący.

W warunkach polskich, oprócz opisanych wcześniej niesprzyjających okoliczności związanych ze starymi zapoźnieniami oraz trudnościami transformacji systemowej, pojawiły się nowe problemy związane z wchłanianiem, często bezkrytycznym, idei charakterystycznych dla kryzysu cywilizacyjnego charakteryzującego rozwinięte społeczeństwa zachodnie. Głównym jego przejawem jest odejście od tradycyjnych wartości.

W ciągu kilku ostatnich lat powstały dotąd niespotykane możliwości sterowania wielkimi procesami, unifikacji i upowszechniania idei, przy wykorzystaniu nowych jakościowo czynników niosących ze sobą tyleż szans, co niebezpieczeństw (telekomunikacja, informatyka, technika audiowizualna). Sprzyja to zanikaniu autorytetów, rozpadowi tradycyjnych więzi, a nade wszystko zmianie stosunku do norm moralnych i upowszechnianiu się relatywizmu etycznego.

Nie jest jednak wykluczony szybki odwrót od niektórych idei, zanim zdążą się one rozpanoszyć w Polsce. Nadspodziewanie bowiem szybko uwidoczniły się ich realne konsekwencje, za którymi muszą iść ogromne koszty nie tylko natury moralnej, ale nader wymierne finansowo. Najbardziej spektakularnym przykładem jest tu podważanie wartości rodziny, które poskutkowało tak rozległymi rozmiarami różnych form patologii, że walka z nimi będzie zapewne kosztowała poszczególne państwa zachodnie znacznie drożej niż zaniechana przez nie polityka prorodzinna.

## 4.3. Patriotyzm lokalny i regionalny a społeczeństwo obywatelskie

Niewątpliwie szczególnie korzystną okolicznością dla społecznego zaangażowania jest występowanie zjawiska patriotyzmu lo-

kalnego, będącego bezpośrednim źródłem silnej motywacji do wysiłku związanego zwłaszcza z rywalizacją z innymi zbiorowościami. Istnieje wprawdzie pewne niebezpieczeństwo jego przekształcenia się w partykularyzm, a nawet fanatyzm i szowinizm. Warto tu wspomnieć o regionalizmie jako ruchu społecznym dążącym do zachowania lub faworyzowania lokalnych właściwości danego terytorium, który zrodził się w drugiej połowie XIX wieku w rezultacie sprzeciwu wobec przemian związanych z industrializacją i urbanizacją, a przede wszystkim uniformizacją kultury.<sup>15</sup> Nie można przynikać oczu na ewentualność skrajnie silnego poczucia odrębności regionalnej przechodzącego w tendencje separatystyczne, wymierzone przeciwko państwu, w którego skład dany region wchodzi. Nierzadko w takim przypadku przywódcy mają aspiracje przekształcenia społeczności regionalnej w „nowy” naród (przykładami są ruchy regionalistyczne pod koniec ubiegłego stulecia w Katalonii oraz obecnego wieku w Padanii).

Z drugiej natomiast strony należy mocno podkreślić, że w Polsce już od czasów Komisji Edukacji Narodowej przyjmowany był taki model oświaty i wychowania szkolnego, w którym ważne było kształtowanie więzi ze wspólnotami lokalną i regionalną, które to poczucie stanowiło - według twórców modelu - ważny element osobowości obywatelskiej i pewien konieczny stopień na drodze do identyfikacji z narodem jako wielką wspólnotą terytorialną, kulturową i polityczną.

Szczególnie zatem istotne jest kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego, w którym postawy identyfikacji z narodem jako całością mogłyby się wyrażać się w konkretnym działaniu na rzecz własnego regionu, powiatu, społeczności lokalnej, a w końcu dla rodziny i dobra osobistego. Im więcej możliwości działania na poszczególnych szczeblach, tym większe szanse na pozytywne ukierunkowanie emocjonalnego zaangażowania ludzi i twórcze wykorzystanie lokalnych patriotyzmów.

## 4.7. Dziedzictwo kulturowe i wartości integrujące społeczność regionalną

Każde zjawisko społeczne charakteryzuje dwuwymiarowość: obok wymiaru niezależnego od świadomości, behawioralnego, zjawiska społeczne charakteryzują się aspektem świadomościowym, zawierającym również sferę emocji. Dotyczy to także przestrzeni, którą ludzie użytkują i wspólnie zamieszkują, a z drugiej strony obdarzają uczuciem, wykazują więzi, poczucie wspólnoty i odrębności.

Poczucie odrębności regionalnej może wynikać z różnych źródeł. Według S. Ossowskiego<sup>16</sup> mogą one tkwić w łatwości komunikowania się wewnątrz i utrudnieniach w komunikacji na zewnątrz, w specyfice życia gospodarczego, wspólnej przeszłości, bądź też we własnościach kulturowych.

Wartości integrujące zbiorowości regionalne są rzecz jasna zmienne w czasie. Uczestniczenie w wielkich wydarzeniach historycznych nie spotyka każdej generacji w równym stopniu, natomiast oddalanie się od nich wraz z przemijaniem pokoleń sprawia, że zmniejsza się ich znaczenie w świadomości społecznej, ustępując miejsca sprawom do różnym i wąskiej, bieżącej perspektywie. Dlatego też „wspólna przeszłość” odgrywa rolę o tyle tylko, o ile tworzy dziedzictwo kulturowe.

Należy jednak podkreślić, że na elementy dziedzictwa kulturowego składają się nie tylko, a nawet nie przede wszystkim społeczne dzieła, ale także takie wartości, które ludzkimi wytworami nie są, lecz stosunek do nich jest w społecznej świadomości taki sam, jak do dorobku własnych przodków. Jak zauważa S. Ossowski: „Tatry, Bałtyk czy Wisła w polskim dziedzictwie kulturowym zajmują pozycję tej kategorii co Zamek Wawelski albo polonezy Chopina, aczkolwiek ani Tatry, ani Wisła nie są wytworami polskiej kultury...”<sup>17</sup>

Ten specjalny stosunek do pewnych wartości związany jest niewątpliwie z opisanym wcześniej poczuciem symbolicznej „własności” wartości przestrzennych. Poczucie to połączone z identyfikacją z zamieszkiwanym terytorium i współmieszkańcami (wspólnotą regionalną) składa się na zjawisko patriotyzmu lokalnego.

<sup>14</sup> Florian Znaniecki: Socjologiczne podstawy ekologii ludzkiej. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”. Poznań 1938

<sup>15</sup> Por. A. Wallis: Socjologia i kształtowanie przestrzeni. PIW, Warszawa 1970, s. 186.

<sup>16</sup> S. Ossowski: Z zagadnień psychologii społecznej. Warszawa 1967, s. 225 oraz 251-254

<sup>17</sup> S. Ossowski: Więzy społeczna i dziedzictwo krwi. Warszawa 1966, s. 65



Zjawisko to spotyka się najczęściej ze skrajnymi ocenami diagnostycznymi. Z jednej strony dostrzega się w nim niebezpieczeństwa szowinizmu czy separatyzmu wymierzonego w spójność państwa. Z przeciwnej natomiast strony konstatuje się zanikanie poczucia terytorialnej wspólnoty wobec niemożności jej istnienia w obecnych warunkach. Bowiem wedle tej diagnozy w organizacji życia społeczno-politycznego następuje unifikacja i tendencja do rozděcia funkcji nie tylko państwa, ale także wielkich organizacji międzynarodowych, które za pomocą zbiurokratyzowanego aparatu kontrolują niemal wszystkie przejawy ludzkiej działalności. Liczne przykłady ilustrujące obie skrajne oceny świadczą z pewnością o występowaniu różnych sytuacji (od uśpienia do gwałtownego rozbudzenia lokalnych patriotyzmów) w zależności od odmiennych okoliczności, a także o zachodzącej transformacji terytorialnych wspólnot w społeczeństwie postindustrialnym.

## 5. NIEKTÓRE PROBLEMY SPOŁECZNEGO WSPÓLDZIAŁANIA ORAZ AKTYWIZACJI REGIONÓW

Kwestia społecznego współdziałania (w procesie regionalnego rozwoju) związana jest z zagadnieniem z jednej strony motywacji, a z drugiej - obiektywnych okoliczności umożliwiających podejmowanie działań. Brak motywacji, określanej niekiedy jako apatia, opór społeczny czy bezwład, może być skutkiem niedoinformowania, niskiego poziomu świadomości, nieufności do danych pochyną władzy, ale może też stanowić przejaw psychologicznych mechanizmów obronnych - przed doświadczaną już nieefektywnością własnych wysiłków, brakiem korzyści z zaangażowania, rozziwem pomiędzy atrakcyjnością wcześniejszych zapowiedzi i szczytnością hasel np. w programach politycznych, a odstępowaniem od nich w warunkach możliwości ich realizacji.

Długoletnia w minionym okresie niechęć władz do inicjatyw obywatelskich, ogdome organizowanie całokształtu życia społecznego pozostawiło trwałe ślady, znajdujące obecnie wyraz zarówno w zachowaniach przedstawicieli władzy, jak i przede wszystkim obywateli - zubożenie i brak zainteresowania sprawami publicznymi. Tylko wzrost poczucia możliwości skutecznego wpływania i kontrolowania (czyli faktyczna decentralizacja władzy) determinuje uruchomienie inicjatywności obywatelskiej oraz aktywności władz niższego szczebla, stanowiąc jego kardynalny, konieczny warunek. Ale nie stanowi to ostatecznego remedium na wszystkie uciążliwości i problemy życia społecznego. Są to jedynie sprzyjające okoliczności, których jednak w żadnym przypadku nie powinno zabraknąć.<sup>18</sup>

Kolejnym ważnym czynnikiem społecznej aktywizacji w regionach jest istnienie w nich infrastruktury instytucjonalnej i organizacyjnej. Istotą społeczeństwa obywatelskiego jest bowiem łatwość i swoboda zrzeszania się. Im jest ona większa, tym większy wzrost odpowiedzialności ludzi za własny los, a tym mniejsze stany frustracji, wyobcowania przejawiające się bądź w formie inercji bądź różnych postaciach buntu.

Brak infrastruktury instytucjonalnej i organizacyjnej lub jej nieadekwatność w stosunku do szybko zmieniającego się społeczeństwa, czyli nienadążanie ich powstawania (lub transformacji) za społecznymi zmianami, są przejawem słabości państwa. Jednakże tego rodzaju instytucji nie wystarczy wszakże dobrze zaprojektować. Konieczne jest ich kształtowanie niekiedy w długotrwałym procesie społeczno-wychowawczym.

Funkcjonowanie przyszłych regionów będzie zależało od istnienia owej infrastruktury, a w szczególności od rozwoju różnych instytucji pozarządowych, bez których nie można de facto wdrażać lokalnych programów rozwoju, wspierać inicjatyw, promować regionu oraz inicjować kontakty międzynarodowe. Do szczególnie ważnych instytucji należą placówki naukowe, ośrodki innowacji i doradztwa, agencje i fundacje rozwoju regionalnego, instytucje samorządu gospodarczego oraz różnorodne dobrowolne stowarzyszenia, lobbies, grupy nacisku. To właśnie w nich skupiać się może obywatelska działalność na rzecz regionu.

Zahamowanie przekształceń ustrojowych powoduje nie tylko przeciążenie władz centralnych ogromem spraw w swej istocie lokalnych (a w efekcie zmniejszenie skuteczności), ale i fale rozczarowań, ostudzenie społecznego zapala i utrwalenie się inercji. Bez uruchomienia czynników politycznych (w postaci przekonujących aktów woli wdrażania reformy i rzeczywistego przekazywania w dół uprawnień i środków) trudne lub w ogóle niemożliwe będzie rozbudzenie społecznych nadziei, warunkujących przełamanie inercji oraz aktywizacja czy choćby akceptacja przekształceń.

Niewątpliwie możliwość prowadzenia samodzielnej polityki regionalnej przyczyni się do oddolnej aktywizacji i bardziej racjonalnego wykorzystania uwarunkowań sieci osadniczej, regionalnej specyfiki oraz lokalnych zasobów ludzkich, przyrodniczo-surowcowych i kulturowych do stymulowania rozwoju gospodarczego, prowadzących w efekcie do wzrostu poziomu życia mieszkańców.

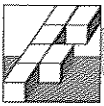
Należy podkreślić, że możliwości stymulacji rozwoju tkwią w samej sieci osadniczej - zhierarchizowanej i zintegrowanej w system oparty o sieć ośrodków obsługi i samodzielność lokalną i regionalną. Dobre zorganizowanie przestrzeni, wytworzenie sieci powiązań i wzajemnych świadczeń stanowią zadania, które w sytuacji reformy ustroju terytorialnego i decentralizacji władzy będą stopniowo wymagać podmiotowości zbiorowości terytorialnych - choćby poprzez wymuszenie na władzach (miast, gmin, powiatów i regionów) zidentyfikowania interesów swojego obszaru oraz uczenia się nowych ról (w tym zwłaszcza kreatora własnej polityki przestrzennej i gospodarczej, wkomponowanej w szerszy kontekst).

Okres przeobrażeń nie tylko zakonserwował zróżnicowania związane z istniejącymi układami przestrzennymi, ale przyniósł dalszą polaryzację obszaru Polski na tereny pogłębiającej się depresji z jednej strony, a z drugiej - względnej poprawy wcześniejszej, lepszej już sytuacji. W ostatnich latach odnotowano również utrwalanie się stanów psychospołecznej depresji na niektórych obszarach kraju. Przestrzenne zróżnicowanie społecznej apatii związane jest m. in. z peryferyjnym położeniem wobec głównych węzłów sieci osadniczej w znaczeniu geograficznym, ale i kulturowym, społecznym i gospodarczym - czyli niedorozwojem związków funkcjonalnych z wielkomiejskimi centrami. Potrzebne są zatem działania „przybliżające” owe centra poprzez rozwijanie telekomunikacji, „rozprasanie” zatrudnienia ludności zamieszkującej poza wielkimi miastami, ale także wzrost integracji funkcjonalnej (a tę umożliwiła przede wszystkim regionalizacja).

W rozwoju regionalnym ważną rolę odgrywa samoorganizacja i współdziałanie gmin np. we wspólnych przedsięwzięciach inwestycyjnych oraz wykorzystaniu komplementarnych walorów oraz specyfiki poszczególnych terenów (w tym również walorów przyrodniczych i kulturowych). Ważne jest bowiem nie tylko pielęgnowanie tradycji i poczucia tożsamości z zamieszkiwanym terytorium, ale także poszukiwanie rozwiązań zmierzających do wykorzystania (w dopuszczalnych granicach) dziedzictwa materialno-kulturowego do wzmocnienia korzyści ekonomicznych i podnoszenia jakości życia mieszkańców.

*Dr Mieczysław Miazga jest socjologiem-urbanistą, wieloletnim pracownikiem naukowym Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, autorem licznych publikacji i opracowań z zakresu zagadnień społeczno-przestrzennych. Uczestnicząc od 1991 r. w pracach nad reformą ustroju terytorialnego, wykonał kilkanaście prac studialno-badawczych i ekspertyz na rzecz b. URM oraz MSWiA. Obecnie jest wicedyrektorem departamentu spraw społecznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*

<sup>18</sup> Por. J. T. Hryniewicz: Teoria mobilizacji społecznej i jej zastosowanie do analizy działań zbiorowych w społecznościach lokalnych. „Studia Socjologiczne” 1988, nr 3, s. 65.



TADEUSZ KOŁODZIEJ

## ZALEŻNOŚĆ MIĘDZY NEGOCJACJAMI AKCESYJNYMI A DOSTOSOWANIEM POLSKIEGO PRAWA I GOSPODARKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Odrzucenie w maju br przez Komisję Europejską UE kilkunastu polskich projektów (co spowodowało obniżenie pomocy w ramach PHARE o 34 mln ECU) uświadomiło z całą mocą fakt, że *terminy i warunki polskiej akcesji do UE zależą nie tyle od zrzeczności negocjatorów ile od stanu polskiej gospodarki. Dobra kondycja polskiej gospodarki to koronny atut w ręku polskich negocjatorów.*

Na kondycję gospodarki wpływa wiele czynników. Z punktu widzenia naszych aspiracji przystąpienia do Unii Europejskiej niewątpliwie na czołowym miejscu plasuje się stan dostosowania gospodarki polskiej do standardów i norm unijnych; prawa polskiego do *acquis communautaire*; instytucji i procedur do tych jakie istnieją w Unii.

Tylko mleko odpowiadające normom unijnym będzie dopuszczone do rynku UE; podobnie jest z wyrobami przemysłowymi, których swobodny przepływ regulowany jest m/i przez tzw. dyrektywy Nowego Podejścia. Bardziej niż mnożenie przykładów przemawia do wyobraźni fakt, że już obecnie 2/3 naszych obrotów zagranicznych przypada na Unię Europejską.

Proces dostosowywania polskiego prawa i gospodarki do wymagań Unii Europejskiej stymulowany jest i ukierunkowywany przez cztery podstawowe dokumenty.

1. Układ Europejski o stowarzyszeniu RP ze Wspólnotami Europejskimi i ich krajami członkowskimi
2. Opinia /Avis/ Komisji Europejskiej n/t wniosku Polski o przyjęcie do UE
3. Strategia "Partnerstwo dla Członkostwa"
4. Nowe zadania programu PHARE

### Ad. 1/

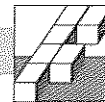
Podpisanie w 1991 r. Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi wyznaczyło podstawowe kierunki działań dla procesu transformacji systemowej oraz było praktycznym wyrazem włączania się Polski w polityczne i gospodarcze struktury Europy Zachodniej. W uchwale z dnia 4 lipca 1992 r. Sejm RP uznając podstawowe znaczenie Układu Europejskiego dla przyszłości kraju wyraził nadzieję, że stowarzyszenie z Unią Europejską będzie służyć przekształceniom i rozwojowi polskiej gospodarki oraz zapewni w przyszłości Polsce właściwe miejsce w jednoczącej się Europie. Ponadto Sejm podkreślił, że prowadzenie dialogu politycznego, ścisłej współpracy gospodarczej oraz kultu-

ralnej Polski z Unią Europejską wymaga podejmowania działań przez wszystkie organy państwa. Zgodnie z zaleceniem Sejmu Rząd opracował w styczniu 1993 r. *Program działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego.* Program ten stanowił podstawę dla prowadzenia działań dostosowawczych w kolejnych latach. Realizacja zadań ujętych w programach była monitorowana i sporządzane były coroczne raporty o postępie prac w procesie dostosowawczym.

Potwierdzeniem polskich aspiracji do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej było złożenie przez Rząd RP, w dniu 8 kwietnia 1994 r., oficjalnego wniosku w sprawie akcesji do tego ugrupowania. Układ Europejski w swych założeniach nie gwarantował członkostwa w Unii Europejskiej i w związku z tym nie przygotowywał w wystarczającym stopniu do osiągnięcia tego statusu przez Polskę. Przełomowe znaczenie w tym względzie miała polityczna decyzja Rady Europejskiej na szczycie w Kopenhadze, w czerwcu 1993 r., otwierająca możliwości przystąpienia państw Europy Środkowej i Wschodniej do Unii, po spełnieniu przez nie warunków politycznych i ekonomicznych wymaganych dla członkostwa. Warunki te obejmują respektowanie zasad demokracji, rządów prawa, przestrzeganie praw człowieka i ochronę mniejszości narodowych; funkcjonowanie gospodarki rynkowej i zdolność przedsiębiorstw do sprostanowania konkurencji i siłom rynkowym Unii; wreszcie zdolność do przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa.

Konsekwencją ustaleń kopenhaskich było przyjęcie podczas szczytu w Essen, w grudniu 1994 r., strategii przedczłonkowskiej, w której strona unijna wyraziła wolę intensyfikacji i poszukiwania nowych form współpracy z państwami stowarzyszonymi, wypełnienia niedostatków Układów Europejskich oraz wsparcia procesów dostosowawczych.

Dla procesu dostosowań w Polsce szczególne znaczenie miała, przygotowana w ramach powyższej strategii przez Komisję Europejską, *Biała Księga w sprawie integracji stowarzyszonych krajów Europy Środkowej i Wschodniej z rynkiem wewnętrznym UE* przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w Cannes w czerwcu 1995 r. Dokument ten zalecił priorytety i sekwencje działań w dostosowaniu prawa do regulacji obowiązujących w poszczególnych sektorach rynku wewnętrznego. Na tej podstawie oraz jak również analiz dotyczących osiągniętego stopnia dostosowania prawa opracowany został *Harmonogram działań dostosowujących polski system prawny do zaleceń Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie integracji z jednolitym rynkiem UE.* Harmonogram został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 15 lipca 1996 r. i jest dokumentem rządowym służącym organizowaniu i monitorowaniu przebiegu działań



dostosowawczych w obszarze rynku wewnętrznego. Wskazuje on, które struktury administracji państwowej są odpowiedzialne za opracowanie projektów nowych aktów prawnych oraz za nowelizację obecnie obowiązujących. Harmonogram jest jedną z podstaw oceny zaawansowania procesów integracyjnych przedstawianej corocznie przez Rząd w formie raportu Sejmowi RP.

Ocena projektów aktów prawnych pod względem ich zgodności z prawem wspólnotowym - na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 16/94 - stała się istotnym instrumentem prawidłowego i prewencyjnego oddziaływania na ministerstwa i urzędy centralne w procesie dostosowania prawa. Od marca 1994 r. (tj. od dnia wejścia w życie powyższej uchwały) do końca marca 1998 r., wydano 2320 opinii na temat zgodności projektów aktów normatywnych z *acquis communautaire*. W toku tej procedury uznano, iż 42 projekty aktów normatywnych pozostają w sprzeczności z prawem wspólnotowym.

Spełniając wymogi uchwały Sejmu RP w styczniu 1997 r. została przyjęta przez Rząd *Narodowa Strategia Integracji* (NSI), systematyzująca dotychczasowe przedsięwzięcia integracyjne i określająca zadania dostosowawcze w okresie bezpośrednio poprzedzającym członkostwo. W dniu 21 maja 1997 r. dokument ten był przedmiotem obrad Sejmu RP. NSI opiera się na założeniu, iż członkostwo Polski w UE obejmie integrację we wszystkich obszarach, przyczyni się do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego i przyrostu miejsc pracy, przy jednoczesnym dążeniu do stopniowego wypełniania kryteriów unii gospodarczej i walutowej. W celu realizacji zadań ujętych w Strategii opracowany został *Harmonogram działań implementacyjnych NSI* określający zadania dla poszczególnych ogniw administracji państwowej.

Narodową Strategię Integracji oraz wcześniejsze programy dostosowawcze aktualizuje i wzbogaca *Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC)*. *Uwzględnia on aktualne priorytety Rządu oraz zalecenia Komisji Europejskiej zawarte w Opinii nt. polskiego wniosku o członkostwo w UE, ze szczególną uwagą traktując priorytety, które znalazły się w "Partnerstwie dla członkostwa"*.

#### Ad. 2/

W dniu 16 lipca 1997 r. Komisja Europejska przedstawiła Radzie UE oraz na forum Parlamentu Europejskiego pozytywną Opinię (Avis) o Polsce - kraju kandydującym do członkostwa w Unii Europejskiej. Opinia ta zawiera rekomendację dla Wspólnot Europejskich oraz ich państw członkowskich do rozpoczęcia negocjacji z Polską. Wniosek ten został przyjęty przez kraje członkowskie UE podczas Szczytu Rady Europejskiej w Luksemburgu w grudniu 1997 roku.

Opinia Komisji Europejskiej zawiera ocenę sytuacji w Polsce jako kraju, który dokonał transformacji systemowej, przeprowadził głębokie reformy gospodarcze i dzięki temu odnotowuje znaczący wzrost gospodarczy, postęp społeczny oraz wyraźne zbliżenie do standardów europejskich. Jednocześnie Avis wskazuje na dziedziny, w których dostosowania do rozwiązań wspólnotowych wymagają kontynuowania reform i podjęcia dalszych prac tak, by było możliwe w ciągu najbliższych kilku lat osiągnięcie przez Polskę zdolności do przyjęcia obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.

*W konkluzji swej Opinii Komisja Europejska stwierdziła, że:*

- Polska jest krajem demokratycznym o stabilnych instytucjach gwarantujących rządy prawa, prawa człowieka i poszanowanie mniejszości narodowych;
- Polska może być uznana za funkcjonującą gospodarkę rynkową i będzie w stanie sprostać presji konkurencji i sił rynkowych w Unii w średnim okresie;
- jeżeli będą kontynuowane prace nad przeniesieniem dorobku prawnego Wspólnot Europejskich, tzw. *acquis communautaire*, szczególnie w zakresie rynku wewnętrznego oraz nad jego wprowadzeniem w życie, Polska powinna stać się zdolna do pełnego uczestnictwa w rynku wewnętrznym w średniej perspektywie. Szczególnie

wysiłki i inwestycje potrzebne będą w celu spełnienia warunków *acquis* w takich sektorach, jak rolnictwo, ochrona środowiska i transport. Do skutecznego stosowania i egzekwowania *acquis communautaire*, niezbędne będą dalsze reformy administracyjne.

W świetle tych rozważań, Komisja Europejska zaleca *otwarcie negocjacji z Polską w sprawie jej przystąpienia do Unii, podkreślając zarazem rolę wzmocnionej strategii przedakcesyjnej w przygotowaniach do spełnienia wymogów członkostwa i kontynuacji dostosowań w szczególności w obszarach określonych w Opinii*.

### Ocena spełniania kryteriów politycznych przez Polskę

W Opinii Komisji Europejskiej podkreśla się, że *Polska już obecnie spełnia polityczne kryteria członkostwa*. Konieczne jest zatem utrzymanie dotychczasowej polityki w tym zakresie. Waga kryterium politycznego wzrosła po przyjęciu w Traktacie z Amsterdamu wzmocnionych przepisów o przestrzeganiu zasad wolności i demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności, które uznane zostały za "wartości konstytucyjne".

W Opinii Komisji, *polityczne instytucje w Polsce funkcjonują sprawnie i w stabilnych warunkach*. Funkcjonowanie władz wykonawczych ocenia się pozytywnie, zwracając jednocześnie uwagę na niektóre braki, w tym dotyczące rozwoju autonomii samorządów lokalnych, wdrażania ustawy o służbie cywilnej itp.

W dziedzinie sądownictwa zwrócono uwagę na *przewlekłość procedur sądowych i trudności z egzekwowaniem orzeczeń oraz względnie niskie wynagrodzenia sędziów*, powodujące odpływ kadr. W celu wzmocnienia pozycji sądownictwa przyjęto w ostatnim czasie korzystne dla sędziów rozwiązania w zakresie zaopatrzenia emerytalnego.

Komisja zwraca uwagę na konieczność zakończenia procedur związanych z rekompensatami za majątki bezprawnie zagrabione.

*Komisja Europejska stwierdza, że wolność słowa jest w Polsce zapewniona, "pomimo istniejących problemów"*. Rząd RP uczynił z umocnienia wolności słowa oraz jawności życia politycznego ważny priorytet swoich działań i nic nie wskazuje na to, że wolność prasy jest ograniczona.

Pewną uwagę poświęcono wojsku, policji i służbom specjalnym, podlegającym kontroli cywilnej. Według Komisji, władze cywilne napotykały na sporadyczne trudności w kontaktach z siłami zbrojnymi, zaś policji wciąż brak jest odpowiednich środków na efektywną walkę z narastającą przestępczością, a w szczególności przestępczością zorganizowaną.

Mimo powyżej wskazanych ograniczeń w *Avis nie odnotowuje się problemów w odniesieniu do podstawowych praw człowieka*.

### Ocena spełniania kryteriów ekonomicznych

W zakresie kryteriów ekonomicznych Komisja Europejska pozytywnie ocenia ogólną sytuację gospodarczą w Polsce. Rząd RP podziela pogląd Komisji Europejskiej o *istnieniu potrzeby kontynuacji reform, konsekwentnego podejmowania wysiłków w celu utrzymania i pogłębiania równowagi makroekonomicznej oraz dalszych przemian strukturalnych*. Takie są również założenia programu gospodarczego, które Rząd będzie realizował po przyjęciu "Średniookresowej Strategii Finansowej na lata 1999-2001", a także długofalowej "Koncepcji strategii rozwoju gospodarczego".

W *Avis* dostrzega się konieczność długookresowej stabilizacji finansów publicznych, co wymaga m.in. realizacji reformy systemu emerytalnego. *Rząd polski podjął już intensywne działania prowadzące do wdrożenia w życie reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Duża część aktów prawnych wdrażających tę reformę została zaaprobowana przez Sejm i podejmowane są starania, aby jej wejście w życie nie uległo dalszemu opóźnieniu*. Ponadto kontynuowane są działania mające na celu ograniczenie deficytu finansów publicznych i wzmocnienie dyscypliny budżetowej.

W celu wzmocnienia kapitałowego i poprawy efektywności polskich instytucji finansowych realizowana jest polityka ich restrukturyzacji, konsolidacji i prywatyzacji, w tym także z udziałem inwestorów strategicznych. *W tej dziedzinie przyjęta została "Strate-*



gia umacniania systemu bankowego w Polsce”, „Program prywatyzacji banków z udziałem kapitałowym Skarbu Państwa do roku 2000”, a także „Program poprawy efektywności i wzmocnienia kapitałowego sektora usług finansowych”.

W dziedzinie przemysłu Komisja podkreśla horyzontalny charakter polityki przemysłowej w UE oraz postuluje, aby polityka przemysłowa krajów aplikujących opierała się na otwartych i konkurencyjnych rynkach. Rząd w pełni podziela ten pogląd, czego wyrazem jest opracowany dokument „Założenia długookresowej polityki przemysłowej”, który jest spójny z podejściem przyjętym przez Unię, podobnie jak wspomniany wcześniej dokument „Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z UE”. Realizowana obecnie polityka przemysłowa ma charakter horyzontalny i prorynkowy. Jest ukierunkowana na wspieranie konkurencji, demonopolizację oraz rozwój sektora prywatnego. Tworzone są warunki dla restrukturyzacji polskich przedsiębiorstw oraz zintensyfikowania przez nie akumulacji kapitału. Wdrażane są programy restrukturyzacyjne w sektorach wrażliwych oraz w regionach przeżywających trudności dostosowawcze.

Komisja Europejska wskazuje w *Avis na konieczność rozwiązania problemów w sferze górnictwa, hutnictwa i przemysłu stoczniowego*. W tej dziedzinie przygotowywane są bądź już realizowane programy restrukturyzacyjne (m.in. Górnictwo węgla kamiennego - polityka państwa i sektora na lata 1996-2000; Program dostosowania górnictwa węgla kamiennego do warunków gospodarki rynkowej i międzynarodowej konkurencyjności; Program restrukturyzacji organizacyjnej przedsiębiorstwa użyteczności publicznej Polskie Górnictwo i Gazownictwo; Projekt strategii dla sektora naftowego dotyczący jego restrukturyzacji i prywatyzacji na najbliższe 10 lat.

Opracowywany jest program restrukturyzacji przemysłu stalowego. Zgodnie z porozumieniem z Komisją Europejską program ten zostanie przyjęty przez Rząd w czerwcu 1998 roku.

W dziedzinie poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki Komisja postuluje osiągnięcie zdolności do konkurowania na jednolitym rynku, kiedy znikną granice i bariery pomiędzy polską gospodarką i gospodarkami państw UE. Rosnąca zdolność do sprostanie konkurencji na dużym rynku europejskim ma zasadnicze znaczenie dla Polski. Jest ona bowiem podstawą korzyści, jakie niesie ze sobą integracja z UE w postaci przyspieszenia wzrostu gospodarczego stymulującego przyrost zatrudnienia, podniesienie jakości życia i zwiększenie szans rozwoju społecznego. Konkurencyjność wymaga przyspieszenia tempa restrukturyzacji, w tym prywatyzacji, oraz zwiększenia otwartości gospodarczej. Oznacza to również potrzebę dalszego tworzenia sprzyjających warunków dla napływu inwestycji zagranicznych, prywatyzacji dużych przedsiębiorstw państwowych oraz modernizacji sektora rolnego. Wsparcia finansowego i nowych rozwiązań prawno-administracyjnych wymagają także badania naukowe oraz ośrodki naukowo-badawcze współpracujące z przedsiębiorstwami.

Rząd przyjął program „Międzynarodowa konkurencyjność polskiego przemysłu - Program polityki przemysłowej na lata 1995-1997”. Po odpowiednich modyfikacjach program ten powinien być kontynuowany w latach następnych, ze szczególnym uwzględnieniem działań mających na celu dostosowanie do standardów europejskich. Prowadzone są prace nad projektem „Programu prywatyzacji do roku 2001”, który m.in. przewiduje reprivatyzację i zwrot zagarniętego mienia latach 1944-1962 oraz harmonogram prywatyzacji istotnych dziedzin gospodarki w latach 1998-2001.

Komisja Europejska podnosi kwestię istnienia w Polsce „szarej strefy”. Kolejne Rządy sukcesywnie podejmowały działania zmierzające do skutecznego ograniczenia „szarej strefy” m.in. poprzez odpowiednie zmiany w systemie podatkowym, systemie rachunkowości, co spowodowało w efekcie, że strefa ta ulega ograniczeniu. W 1994 r. zostały opracowane „Propozycje działań zmierzających do ograniczenia zasięgu szarej strefy gospodarczej”. Realizując zalecenia wynikające z tego programu podjęto szereg działań legislacyjnych, umożliwiających wchłonięcie szarej strefy przez legalną gospodarkę, włączając w to silne i skuteczne mechanizmy

kontroli, ścigania i karania. Rząd będzie nadal podejmował wysiłki w celu ograniczenia występowania tego zjawiska.

W dziedzinie liberalizacji zewnętrznej w Opinii Komisji podkreśla się istnienie silnego nacisku na utrzymanie ochrony formalnej oraz pozataryfowej w sektorze rolno-spożywczym oraz opóźnienia w obniżaniu taryf celnych w imporcie stali i produktów farmaceutycznych.

Rząd potwierdza determinację w znoszeniu ceł zgodnie z terminarzem i zasadami określonymi w Układzie Europejskim. Nie ma żadnych opóźnień w obniżaniu stawek celnych w odniesieniu do produktów farmaceutycznych, które pod względem celnym traktowane są tak samo jak inne towary przemysłowe. Znoszenie ceł na te towary przebiega zgodnie z harmonogramem przyjętym w Układzie Europejskim. Obniżki ceł w sektorze stalowym i petrochemicznym uwarunkowane są kontynuacją działań restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych. Terminarz tych obniżek był uzgodniony ze stroną unijną. W ślad za postępującą restrukturyzacją nastąpi ograniczanie osłony celnej.

Podjęwane są działania zmierzające do modernizacji polskiego rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego, które ułatwią procesy adaptacyjne i umożliwią dalszą liberalizację handlu w tym sektorze. Przeszkodą szybszej liberalizacji są różne formy dotacji do eksportu towarów rolno-spożywczych stosowane przez państwa UE, w przeciwieństwie do Polski, która ich praktycznie nie stosuje.

Opinie i zalecenia Komisji Europejskiej w odniesieniu do rolnictwa i rozwoju wsi są zbieżne z perspektywicznymi założeniami polskiego Rządu. Rozwiązywanie problemów polskiego rolnictwa i wsi Rząd upatruje w strategii wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich, w której rolnictwo jest ważnym choć nie jedynym komponentem. Skalę problemu, przed jakim stoi Polska ilustruje chociażby fakt, że aby do roku 2010 zmniejszyć bezrobocie na wsi o połowę oraz zatrudnić 70% przewidywanego przyrostu ludności wiejskiej w wieku produkcyjnym i zbliżyć model zatrudnienia do rolnictwa w UE, należałoby w ciągu najbliższych lat stworzyć ponad 2 mln nowych miejsc pracy poza rolnictwem.

W strategii rozwoju wsi i rolnictwa wysiłki koncentrują się na:

- zwiększaniu nakładów na edukację i reorganizację nauczania celem przekwalifikowania siły roboczej na terenach wiejskich,
- przebudowie otoczenia rolnictwa i rozwoju infrastruktury handlowej (giełdy, rynki, hurtowe), finansowej, doradczej, technicznej i społecznej,
- pobudzeniu przedsiębiorczości i popierania wybranych dziedzin rolnictwa m.in. poprzez wdrażanie postępu biologicznego i technologicznego, kreowanie prozdrowotnej polityki żywnościowej,
- poszukiwaniu nowych rynków zbytu dla towarów żywnościowych na rynkach światowych m.in. poprzez integrację łańcucha żywnościowego, czyli dostosowanie produktów rolnych do wymogów przemysłu przetwórczego i handlu,
- prowadzeniu polityki prodochodowej zapewniającej stabilizację gospodarstwom rolnym (poprzez reformę systemu podatkowego, ulgi podatkowe, linie kredytowe wspomagające tworzenie miejsc pracy na wsi,
- dostosowaniu gospodarki żywnościowej do wymogów integracji z Unią Europejską.

Kwestie podnoszone przez Komisję Europejską w odniesieniu do sektora finansowego, a dotyczące rozwoju transakcji bezgotówkowych, prywatyzacji banków i ich wzmocnienia kapitałowego, zwiększenia liczby spółek na giełdzie papierów wartościowych, są dostrzegane przez Rząd, który podjął w tym zakresie szereg działań. Nowa ustawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi, która weszła w życie z końcem 1997 r., doprowadziła do dalszej harmonizacji polskiego ustawodawstwa dotyczącego rynku kapitałowego z regulacjami prawa wspólnotowego. Przewiduje ona możliwość świadczenia usług maklerskich przez zagraniczne podmioty poprzez oddziały i przedstawicielstwa. Jednocześnie już obecnie istniejące w Polsce domy maklerskie spełniają wymogi kapitałowe zgodnie z dyrektywą wspólnotową. Dalsze działania Rządu będą ukierunkowane na konsolidację i wzmocnienie sektora finansowego, aby mógł efek-





tywnie funkcjonować w ramach rynku wewnętrznego po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE.

W związku z aspiracjami Polski do uzyskania w dalszej perspektywie członkostwa w unii gospodarczej i walutowej, podejmowane są stopniowe działania zmierzające do zmiany prawnych warunków funkcjonowania banku centralnego. W szczególności z nowych przepisów Konstytucji RP oraz Ustawy o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 r. wynika, iż kwestia niezależności banku centralnego oraz możliwość prowadzenia przez NBP polityki pieniężnej uległa jakościowej zmianie, której kierunek wyznaczają zasady określone w Traktacie z Maastricht. Konsekwencją tego jest m.in. wprowadzenie zakazu finansowania przez NBP deficytu budżetowego, wszystkie dotychczasowe średniookresowe programy makroekonomiczne, a także projekt "Średniookresowej strategii finansowej na lata 1999-2001" oraz projekt długofalowej "Koncepcji strategii rozwoju gospodarczego", są zbieżne z celami stawianymi przed polityką gospodarczą, wynikającymi z Traktatu o Unii Europejskiej, a dotyczącymi stabilności cen, ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego. Opracowywany jest program dochodzenia do unii gospodarczej i walutowej, który będzie gotowy w 1998 roku. Program ten będzie zawierał działania niezbędne do przekształcenia polskiej gospodarki, tak aby była w stanie trwale wypełniać fiskalne i monetarne kryteria Unii. Oznacza to m.in. nieodwracalność reformy systemu emerytalnego oraz dalsze usprawnienie systemu podatkowego.

Obecnie obowiązujący w Polsce system podatków od towarów i usług stworzony został w oparciu o główne zasady wspólnotowego prawa regulującego kwestie VAT. Niemniej jednak należy zgadzić się z opinią Komisji Europejskiej, że w pewnych dziedzinach system ten odbiega od zasad obowiązujących w UE. Dotyczy to przede wszystkim: możliwości zwrotu VAT podatnikom nie zarejestrowanym jako płatnicy VAT na terenie Polski oraz zakresu stosowania zwolnień z podatku VAT w zakresie podmiotowym jak i przedmiotowym. Występują niewątpliwie znaczne różnice między systemem polskiej akcyzy, a rozwiązaniami stosowanymi w krajach Unii. Dotyczy to w szczególności braku składów podatkowych.

Opinia Komisji Europejskiej odnośnie polityki regionalnej podnosi kwestię braku podstaw prawnych tej polityki; ograniczonego zakresu instrumentów finansowych służących realizacji polityki rozwoju regionalnego, braku określonej puli środków krajowych na współfinansowanie projektów otrzymujących środki z Funduszy Strukturalnych, a zwłaszcza braku jasno zdefiniowanych kompetencji urzędów centralnych w zakresie realizacji polityki regionalnej.

Wszystkie sformułowane przez Komisję Europejską uwagi i wnioski są przedmiotem uwagi Rządu. Podjęto szereg działań mających na celu przyspieszenie wdrożenia odpowiednich zasad i mechanizmów polityki regionalnej. W lipcu 1997 r. Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce zakończył prace nad raportem "Polityka strukturalna w perspektywie integracji z Unią Europejską", który zawiera szereg zaleceń dla Rządu przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 9 września 1997 roku. W tych rekomendacjach, zgodnie z wnioskami zawartymi w *Aviś*, został położony nacisk na opracowanie zwartej, horyzontalnej polityki strukturalnej, analogicznie do funkcjonującej w krajach Unii Europejskiej. Polityka ta powinna sprzyjać zrównoważonemu rozwojowi regionalnemu oraz stymulować zmiany relacji międzysektorowych i międzyproduktowych w takim kierunku, aby gospodarka była zdolna do stałego utrzymania pozycji konkurencyjnej. "Program wspierania rozwoju instytucji regionalnych, działających na rzecz transferu technologii" przyjęty przez Rząd ma służyć rozwojowi innowacyjności w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw przez intensyfikację transferu nowoczesnych proekologicznych technologii.

Został opracowany program decentralizacji funkcji państwa i związanych z tym reform społecznych z uwzględnieniem tych elementów polityki regionalnej WE, które zostały zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej.

Rząd podejmie prace nad projektami regulacji prawnych w sferze polityki regionalnej z uwzględnieniem postępującej decentralizacji funkcji państwa oraz opracuje zintegrowany, wieloletni program rozwoju regionalnego Polski. Szybka realizacja opracowanych i zaakceptowanych przez Rząd czterech pilotażowych programów dla wybranych regionów powinna przyczynić się do usprawnienia wdrażania zasad i procedur wspólnotowej polityki regionalnej.

Została także przygotowana "Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju - Polska 2000 Plus" wpisująca się w przestrzeń europejską, tworząc tym samym podstawy dla współpracy z UE i jej krajami członkowskimi w ramach inicjatyw unijnych, w tym w ramach przedsięwzięcia pod nazwą "Europejska perspektywa rozwoju przestrzennego".

### Ad. 3/

Rada Europejska na szczycie w Luksemburgu w grudniu 1997 r. przyjęła wzmocnioną strategię przedakcesyjną jako jeden z elementów Agendy 2000. Celem tej strategii jest udzielenie państwom stowarzyszonym praktycznej i finansowej pomocy we wprowadzaniu reform stanowiących konieczny warunek dla uzyskania członkostwa w UE. Strategia koncentruje się na głównych problemach, które zostały zidentyfikowane w Opiniach nt. wniosków krajów stowarzyszonych o członkostwo w UE, zwracając szczególną uwagę na następujące wymagania horyzontalne:

- **wzmocnienie struktur administracyjnych i stworzenie warunków dla ich sprawnego funkcjonowania.** Strategia podkreśla konieczność udzielenia pomocy przez WE w rozbudowie struktur administracyjnych i systemu sądownictwa zdolnych zapewnić przestrzeganie prawa oraz w szkoleniu specjalistów zwłaszcza w następujących dziedzinach: prawa, ceł, rachunkowości, kontroli budżetu, ochrony środowiska, telekomunikacji, inspekcji weterynaryjnej i fitosanitarnej, kontroli technicznej, statystyce, energetyce. Powinny zostać rozbudowane odpowiednie struktury dla zwalczania nielegalnej imigracji, przemytu narkotyków, walki z międzynarodowymi grupami przestępczymi.

- **wdrożenie wspólnotowych standardów do działalności przedsiębiorstw.** Dotyczy to głównie takich kwestii jak: warunki pracy, transport, energia, obrót produktami żywnościowymi, kontrola procesów produkcyjnych, stosowanie uczciwych praktyk handlowych. Stosowanie przez przedsiębiorstwa takich standardów pozwoli im zwiększyć konkurencyjność i osiągnąć zdolność funkcjonowania w ramach wewnętrznego rynku Unii Europejskiej.

Strategia zakłada, że dla pomyślnego przebiegu procesu akcesyjnego niezbędne jest stworzenie odpowiednich ram prawnych i organizacyjnych dla kształtowania wspólnych działań Komisji i państw stowarzyszonych służących przygotowywaniu programów dostosowawczych i wdrażania określonych w nich zadań. *Służy temu koncepcja "Partnerstwa dla Członkostwa", lepsze wykorzystanie procedur przyjętych w Układzie Europejskim oraz udział krajów stowarzyszonych w programach wspólnotowych i mechanizmach funkcjonowania acquis.*

Dokument "Partnerstwo dla członkostwa" został przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 25 marca 1998 r.

Pełny dokument "Partnerstwa", oprócz listy priorytetów krótko- (1998 rok) i średniookresowych, zawiera również aneks, w którym streszczone zostały wszystkie rekomendacje z Opinii Komisji Europejskiej na temat wniosku o członkostwo w UE. W opinii Komisji nie są to priorytety, a jedynie zalecenia pewnych działań. Wynika z tego, iż Polska będzie musiała w nadchodzących latach podjąć kompleksowe działania dostosowawcze (nie tylko te średniookresowe, które Unia Europejska zamierza wesprzeć finansowo), aby przygotować się w jak największym stopniu do przyjęcia praw i obowiązków wynikających z członkostwa.

"Partnerstwo dla członkostwa" zawiera także koncepcję ujęcia w jednolite ramy finansowania służącego wdrażaniu priorytetów dostosowawczych. *Służą temu nowe zasady funkcjonowania PHARE oraz nowe struktury zarządzania pomocą finansową.* Podstawowym elementem "Partnerstwa dla członkostwa" jest Memorandum



dum Finansowe. Oba te dokumenty zastępują dokumenty programowe, które były dotychczas stosowane przez program PHARE. *Srodki pomocowe stanowią tylko jedno ze źródeł finansowania, dalsze środki pochodzą ze źródeł krajowych oraz kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych.*

Cele określone w "Partnerstwie dla członkostwa" są realizowane w Polsce przy pomocy Programu Przygotowania do Członkostwa w UE. Komisja będzie regularnie przedstawiać Radzie Europejskiej raport o wynikach osiąganych realizacji celów określonych w "Partnerstwie dla członkostwa" i NPPC. Pierwszy raport zostanie przygotowany w końcu 1998 roku. Od postępu w realizacji priorytetów uzależnione będzie finansowanie ze środków Wspólnoty. Ta zasada warunkowości - zawarta w memorandum Finansowym - oznacza ona, że przyznawanie pomocy finansowej uwarunkowane jest przestrzeganiem zasad demokracji i prawa oraz osiąganym postępowaniem w realizacji ustalonych priorytetów.

Dodatkowymi instrumentami, które - oprócz NPPC - przygotowują do członkostwa są: *"Wspólna ocena priorytetów polityki gospodarczej", "Pakt przeciw zorganizowanej przestępczości" oraz "Harmonogram dochodzenia do rynku wewnętrznego" (Road Map).*

"Harmonogram" jest dokumentem roboczym Komisji Europejskiej przedstawiającym metodę, za pomocą której priorytety dotyczące rynku wewnętrznego powinny być ujęte w NPPC. Zwraca się przy tym uwagę na odpowiednie przygotowanie tzw. użytkowników końcowych rynku wewnętrznego oraz podnoszenie jakości instytucji i kwalifikacji kadr zapewniających efektywne wdrożenie prawa wspólnotowego.

#### Ad. 4/

Program PHARE jest podstawowym instrumentem wzmocnionej strategii przedczłonkowskiej. *Pierwszoplanowym celem PHARE jest wsparcie przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej poprzez koncentrację pomocy finansowej na przejmowaniu wspólnotowego dorobku prawnego, a w szczególności, na priorytetach zidentyfikowanych w "Partnerstwie dla Członkostwa" oraz w Narodowym Programie Przygotowania Polski do Członkostwa w UE.* Co roku Komisja Europejska podpisuje z Polską Memorandum Finansowe, w którym strona polska zobowiązuje się do realizacji określonych priorytetów wskazanych w NPPC, a wynikających z "Partnerstwa dla członkostwa", a Komisja podejmuje zobowiązanie do finansowego wsparcia ich realizacji. Oprócz krajowego programu PHARE Polska będzie korzystać w nadchodzących latach z programów wielonarodowych bezpośrednio związanych z dostosowaniem do wspólnotowego *acquis*.

W programowaniu wspólnotowej pomocy finansowej będą brane pod uwagę priorytety i terminy ich realizacji ujęte w NPPC. Od roku 1998 pomoc finansowa ze środków PHARE będzie przeznaczona na następujące działania:

- *budowa instytucji (około 30% rocznej alokacji PHARE):* wspieranie instytucji demokratycznych, umacnianie rządów prawa, administracji publicznej i jednostek sektora użyteczności publicznej w celu zbudowania koniecznych struktur instytucjonalnych i administracyjnych i wyszkolenia kadr potrzebnych dla wdrażania *acquis*.

- *wspieranie inwestycji (około 70% alokacji rocznej):* dostosowanie polskiej infrastruktury do standardów prawa wspólnotowego. Pomoc ta koncentrować się będzie na:

- I. działaniach strukturalnych obejmujących w szczególności restrukturyzację rolnictwa, rozwój regionalny oraz inwestycje w kapitał ludzki;

- II. dostosowaniu do norm wspólnotowych w szczególności w odniesieniu do ochrony środowiska, rolnictwa, przemysłu, bezpieczeństwa i higieny pracy, transportu oraz telekomunikacji;

- III. współfinansowaniu dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych;

- IV. wspieraniu rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

Kolejne alokacje PHARE będą ściśle związane z realizacją przez Polskę zobowiązań zawartych w Programie Przygotowania do Członkostwa.

Zgodnie z propozycją Komisji, po roku 2000, poza PHARE, pomoc przedczłonkowska zostanie wzmocniona poprzez coroczne dodatkowe wypłaty z przeznaczeniem na rozwój rolnictwa i na pomoc strukturalną zbliżoną do Funduszu Spójności.

Poza środkami z funduszu PHARE Polska będzie finansować realizację priorytetów dostosowawczych z własnego budżetu oraz z kredytów międzynarodowych instytucji finansowych takich jak Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) i Bank Światowy. Bezwrotna pomoc z PHARE ma być katalizatorem dla kredytów z powyższych instytucji, które będą służyć przede wszystkim realizacji dużych projektów inwestycyjnych.

Pomoc finansowa ze strony Unii Europejskiej będzie uzależniona od realizacji zobowiązań wynikających z Układu Europejskiego jak również od stałego postępu w wypełnianiu przez Polskę kryteriów członkostwa określonych przez Radę Europejską w Kopenhadze.

*Reasumując, należy podkreślić, iż w odróżnieniu np od Ministerstwa Rolnictwa, Sprawiedliwości czy Spraw Zagranicznych, odpowiadających za konkretny odcinek życia społeczno-gospodarczego kraju, UKIE jest koordynatorem, zwornikiem działań na rzecz zintegrowania Polski ze strukturami europejskimi. Same działania mają zaś miejsce na wszystkich poziomach administracji centralnej i lokalnej, państwowej i samorządowej, prywatnej czyli gospodarczej: prowadzenie gospodarstw domowych i jednostek gospodarczych. Innymi słowy, integracja dotyczy każdego obywatela, na każdym stanowisku. Trawestując znane powiedzenie gen. de Gaulle'a, że trudno jest rządzić krajem, który zna 300 gatunków sera śmiało można powiedzieć, że Polska znająca 50 gatunków innego produktu, jest równie trudnym krajem do rządzenia czyli koordynacji.*

*dr hab. Tadeusz Kołodziej jest Radcą Ministra w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej w Warszawie  
Katedra "Jean Monnet" Ekonomika Integracji Europejskiej - UJ w Krakowie*

GAZETA  
WOJEWÓDZTW RP

nr 2, rok 1,  
Kraków, 20 czerwca 1998 r.

**Wydawca: Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej;**

**Redakcja: Maciej Korkuć, Paweł Stańczyk, Wiesław Misztal,**

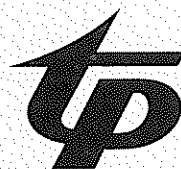
**Grzegorz Kuźma. Współpraca: Beata Kietlińska, Jolanta Korkuć.**

**Adres redakcji: ul. Grodzka 28, 31-004 Kraków;**

**tel.: (012) 616 14 82, 421 53 89, tel./fax: (012) 421 93 12**

„Gazeta Województw RP” wydana została przy wykorzystaniu środków pomocowych UE PHARE

**TELEKOMUNIKACJA POLSKA S.A.**



***My łączymy ludzi ...***

Tempo życia jakie narzucił nam koniec XX wieku stawia przed TP S.A. szczególne wyzwanie - *zapewnienie ludziom błyskawicznego przepływu informacji*. Staramy się sprostać temu zadaniu poprzez dynamiczny rozwój usług zarówno tych tradycyjnych jak i nowoczesnych teleinformatycznych. Ciągły rozwój usług telekomunikacyjnych pozwala szybko porozumiewać się z ludźmi na całym świecie.

Trudno wliczyć wszystkie usługi świadczone przez Telekomunikację Polską S.A. Te zdobywające coraz większą popularność, docierające do najszerszego grona użytkowników to:

**ISDN** - sieć cyfrowa z integracją usług - system przesyłania informacji, dzięki któremu przekaz głosu, obrazu czy danych charakteryzuje się najwyższą jakością. W ramach tej sieci można przysyłać również muzykę, teksty, grafikę, fotografię, a nawet obrazy video. Dostęp do wszystkich tych usług abonent uzyskuje korzystając tylko z jednej linii telefonicznej.

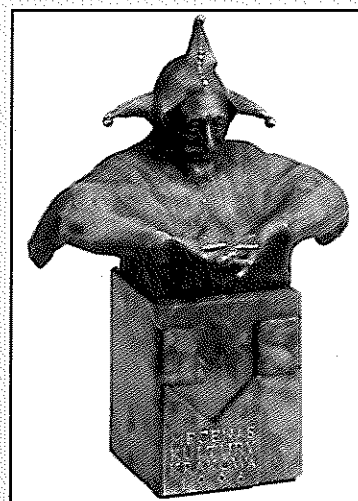
**POLPAK T** - jest funkcjonującą od stycznia 1996 roku szybką, publiczną siecią transmisji danych. Sieć ta umożliwia przesyłanie informacji z prędkością od 64 do 2048 kb/s, przy gwarancji bezawaryjności i niskich kosztach eksploatacji. Polpak-T znajduje zastosowanie wszędzie tam, gdzie potrzebna jest szybka, tania i efektywna transmisja danych.

**INTERNET-** Telekomunikacja Polska S.A. świadczy także usługę dostępu do globalnej sieci komputerowej - Internetu. Każdy posiadacz komputera i homologowanego modemu może dzięki nam korzystać z jej zasobów: baz danych z różnych dziedzin nauki i techniki, poczty elektronicznej czy "zakupów przez komputer".

**Numer dostępu do Internetu to 020 21 22**

Ambicją TP S.A. jest uczestnictwo nie tylko w udoskonalaniu cywilizacji technicznej, ale także promowanie szeroko rozumianej kultury i jej wybitnych twórców. Świadectwem tego jest objęcie od 1996 roku stałym patronatem **Festiwalu Kraków 2000** oraz innych odbywających się w naszym mieście imprez kulturalnych, takich jak wystawa Koniec Wieku w Muzeum Narodowym i cykl koncertów organowych w Bazylice Mariackiej.

Działania te zostały docenione przez Władze Miasta i zostaliśmy uhonorowani tytułem Mecenasa Kultury Krakowa za rok 1996. Jest to zaszczytny tytuł, obligujący nas do dalszego, aktywnego udziału w życiu kulturalnym miasta.



Pragniemy, aby zadowolenie klientów, sprawna obsługa, rzeczowa informacja i wysoka jakość usług trwale wpisały się w wizerunek Telekomunikacji Polskiej S.A.

Zapraszamy do odwiedzenia "wizytówki" TP S.A w Krakowie - **TELEPUNKTU** w Rynku Głównym 19- placówki usługowej, którą stworzyliśmy wyłącznie z myślą o jak najlepsze i najpełniejszej obsłudze mieszkańców naszego miasta i odwiedzających Kraków turystów.

***Zapraszamy do korzystania z naszych usług.***

# PIENIĄDZE POTRZEBUJĄ DYRYGENTA



*Stworzyliśmy bank z myślą o spełnianiu oczekiwań naszych Klientów.  
Staramy się zaspokoić życzenia każdego, kto obdarzy nas zaufaniem.*

*Nasi pracownicy codziennie służą Państwu radą  
i pomocą w ponad 170 placówkach Banku BPH na terenie całego kraju.*

*W naszej bogatej ofercie każdy znajdzie coś odpowiedniego dla siebie.*

*Lista naszych propozycji jest długa i stale uzupełniana,  
gdyż wychodzimy naprzeciw Państwa potrzebom.*

*Każdy Klient jest dla nas najważniejszy, bo myślimy o ludziach,  
nie tylko o pieniądzach.*

**BANK BPH**   
BANK PRZEMYSŁOWO-HANDLOWY SA

*Centrala Banku: ul. Na Zjeździe 11, 30-527 Kraków  
tel.: (12) 422 33 33, 618 78 88, fax: (12) 618 78 43, 618 78 03, S.W.I.F.T.: BPHK PL PK*