

**Janina Sawicka**

Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu SGGW

**Renata Calak**

Ministerstwo Gospodarki – Departament Rozwoju Regionalnego

## **Reforma administracji jako podstawa prowadzenia polityki regionalnej oraz element dostosowania organizacji terytorialnej Polski do standardów Unii Europejskiej**

### **Założenia i cele reformy administracji publicznej w Polsce**

Podstawowym celem zmian w organizacji terytorialnej kraju była potrzeba większego wykorzystania możliwości, jakie daje demokratyczne państwo obywatelskie funkcjonujące w warunkach gospodarki rynkowej. Wynegocjowane w roku 1991 stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi oraz przewidywane osiągnięcie członkostwa naszego kraju w tej organizacji po roku 2002 wymagało przybliżenia modelu terytorialnej organizacji państwa do rozwiązań ustrojowych Unii Europejskiej, a przede wszystkim utworzenia samorządów lokalnych.

W wyniku reformy samorządowej funkcjonowało już od początku lat dziewięćdziesiątych około 2500 gmin wiejskich, miejskich oraz miejsko-wiejskich. Dzięki decentralizacji systemu finansów publicznych miasta i gminy decydowały o sposobach wydatkowania ponad 20%, a w ostatnich latach nawet więcej niż 25% wydatków budżetowych Polski.

Reforma, która weszła w życie od pierwszego stycznia 1999 roku wprowadza dwa nowe szczeble samorządowe:

- powiatowy, na który składa się 308 jednostek ziemskich oraz 65 jednostek grodzkich (miast, powiatów ziemskich i powiatów grodzkich) (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku „O samorządzie powiatowym” – DzU Nr 91, poz. 578);

- wojewódzki, składający się z 16 nowych, dużych województw w miejsce dotychczas istniejących 49 (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku „O samorządzie wojewódzkim” – DzU Nr 91, poz. 576).

Celem tej reformy jest stworzenie w Polsce nowoczesnego modelu polityki rozwoju regionalnego zgodnego z rozwiązaniami Unii Europejskiej. W rozwiniętych krajach gospodarki rynkowej polityka ta prowadzona jest w dwu wymiarach, jako polityka międzyregionalna (interregionalna) i polityka wewnątrzregionalna (intraregionalna). Dotychczas brak było możliwości prowadzenia w Polsce polityki regionalnej na poziomie dużych regionów, których funkcje obecnie będą spełniać nowe województwa.

Podstawowe założenia reformy administracyjnej były następujące:

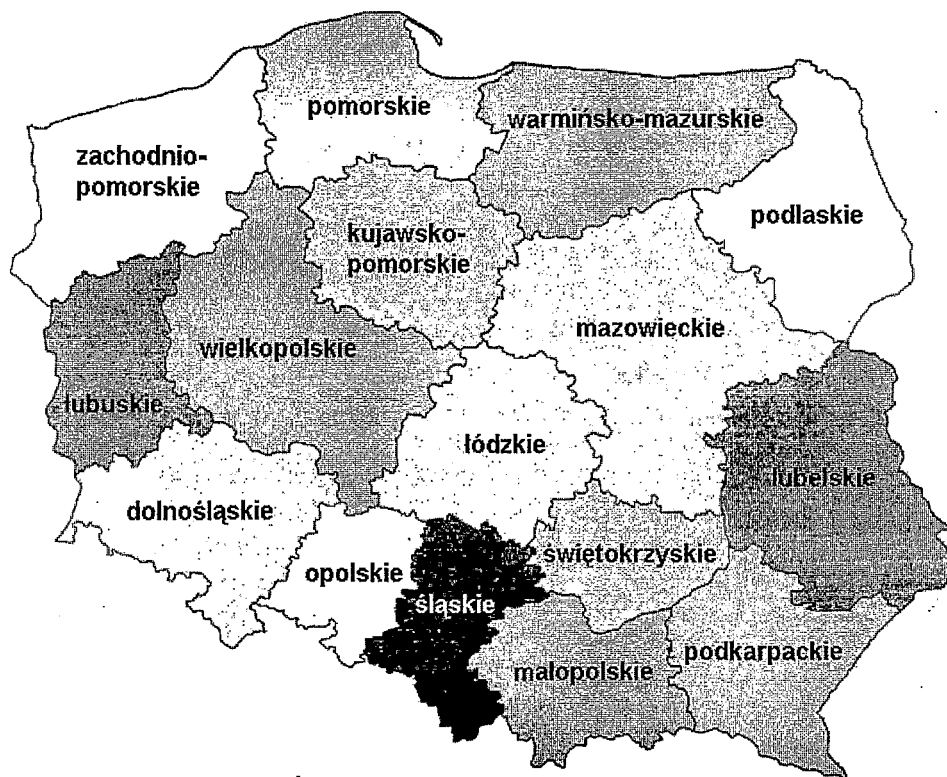
- utworzenie samorządów terytorialnych na poziomie regionalnym oraz umożliwienie mieszkańcom kraju spełniania istotnej roli w wybieralnych ciałach przedstawicielskich na trzech poziomach: wojewódzkim, powiatowym i gminnym. Oznaczało to przejście przez samorzady istotnej części odpowiedzialności za rozwój i funkcjonowanie kraju;
- wprowadzenie europejskiej zasady subsydiarności. Zasada ta polega na przejmowaniu przez samorząd wielu funkcji publicznych od władz państwowych oraz na przesuwaniu odpowiedzialności w ramach układu administracji rządowej z ministerstw na poziom terytorialnych reprezentantów rządu w terenie, którymi są wojewodowie (wyższe szczeble władzy nie powinny zajmować się sprawami, które lepiej mogą być rozwiązywane na szczeblach niższych);
- poprawa efektywności, która jest możliwa dzięki zredukowaniu kosztów funkcjonowania administracji publicznej oraz wzrost jej sprawności.

Główne cele reformy terytorialnej można ująć w cztery grupy:

- przeniesienie wielu zadań i kompetencji z centrum do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, a pozostawienie tym samym rządowi rozwiązywania kwestii strategicznych oraz tworzenia prawa;
- stworzenie dużych województw będących podmiotami prawa publicznego, zdolnych do prowadzenia polityki regionalnej. W tym rozumieniu władze samorządowe województwa są gospodarzami na swoim terenie. Nadzorowane jednak są w zakresie zgodności z prawem i celami polityki społeczno-gospodarczej kraju przez przedstawiciela rządu w regionie, którym jest wojewoda;
- zmianę systemu finansów publicznych w kierunku większej samodzielności finansowej samorządowych jednostek terytorialnych;

- dostosowanie organizacji terytorialnej Polski do standardów Unii Europejskiej, co umożliwi w przyszłości wykorzystanie instrumentów prawnych i ekonomicznych służących w Unii rozwojowi regionalnemu.

W wyniku przeprowadzenia reformy administracyjnej od 1999 roku Polska jest podzielona terytorialnie na 16 województw, 373 powiaty oraz 2489 gmin. Gminy i powiaty są jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, województwa natomiast są regionami rządowo-samorządowymi. Między poszczególnymi województwami występuje dysproporcja pod względem wielkości zajmowanej powierzchni, liczby ludności oraz gęstości zaludnienia. Największym i najbardziej zaludnionym regionem jest województwo mazowieckie, najmniejszymi województwami są opolskie oraz lubuskie. Rozpiętość między największym a najmniejszym województwem, mierzona wielkością powierzchni, liczbą ludności oraz gęstością zaludnienia, wynosi odpowiednio – 4:1, 5:1 oraz 6:1. Znaczące różnice regionalne występują również w poziomie urbanizacji oraz w zakresie podstawowych źródeł utrzymania ludności.



**Rysunek 1**

Podział administracyjny Polski na 16 województw obowiązujący od 1 stycznia 1999 roku

W dniu 11 października 1998 roku zostały przeprowadzone pierwsze wybory do wszystkich rad (gmin, powiatów i województw). Pozwoliło to na powołanie organów przedstawicielskich dla tych trzech poziomów jednostek terytorialnych.

Nowe województwa są znacznie większe i silniejsze gospodarczo niż „stare”, liczą bowiem od około 1020 tys. do około 5065 tys. mieszkańców, a ich powierzchnia wynosi od 9412 do 35 597 km<sup>2</sup>.

Za przygotowanie i realizację polityki rozwoju ekonomiczno-społecznego na poziomie regionalnym są odpowiedzialne sejmiki wojewódzkie.

Podstawowe funkcje nowych województw w dziedzinie rozwoju regionalnego są skoncentrowane w trzech obszarach:

- rozwoju ekonomicznego, włączając w to międzynarodowe kontakty ekonomiczne oraz promocję regionu, stymulowanie rozwoju środowiska biznesowego, tworzenie warunków sprzyjających konkurencyjności i innowacyjności województw;
- usług publicznych wyższego rzędu, takich jak: szkolnictwo wyższe, wyspecjalizowane usługi zdrowotne oraz ponadlokalna działalność kulturalna;
- zrównoważonego i stałego (*sustainable*) rozwoju, w tym szczególnie w zakresie konserwacji i racjonalnego korzystania z zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego, uwzględniając planowanie przestrzennego zagospodarowania.

Funkcje powiatów polegają przede wszystkim na: zarządzaniu szkolnictwem średnim, odpowiedzialności za funkcjonowanie usług medycznych, organizowaniu i dostarczaniu usług w zakresie świadczeń społecznych, przeciwdziałaniu bezrobociu, zachowaniu ładu i bezpieczeństwa publicznego, wspieraniu instytucji kulturalnych, których aktywność wykracza poza granice gmin, ochronie dziedzictwa kulturowego, budowaniu i konserwacji dróg powiatowych, sprawowaniu nadzoru budowlanego oraz ochronie praw konsumentów.

## **Reforma administracyjna w Polsce na tle polityki strukturalnej w Unii**

Podstawowym celem regionalnej polityki strukturalnej w Unii Europejskiej jest osiągnięcie spójności w wymiarze ekonomicznym, społecznym i przestrzennym. Wskaźnikami, a zarazem miernikami występującego zróżnicowania regionalnego są: produkt krajowy brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca, stopa bezrobocia oraz stopień infrastrukturalnego nasycenia. Wskaźniki opisujące owe zróżnicowania są analizowane i oceniane na poziomie krajowym i regionalnym.

Głównymi instrumentami finansowymi, za pomocą których UE realizuje cele polityki regionalno-strukturalne, są Fundusze Strukturalne, takie jak:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF), współfinansujący działania zmierzające do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy regionami;
- Europejski Fundusz Socjalny (ESF), współfinansujący działania związane z polityką zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich;
- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie, Sekcja Orientacji (EAGGF), współfinansująca działania związane z rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich;
- Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa (FIFIG), wspierający realizację wspólnej polityki rybołówstwa;

oraz nie zaliczany do funduszy strukturalnych Fundusz Spójności (CF), współfinansujący inwestycje transportowe w korytarzach transeuropejskich i w zakresie ochrony środowiska, o krajowym zasięgu oddziaływania.

W polityce regionalnej Unii Europejskiej jako podstawowe obszary interwencji przyjmuje się regiony o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego. Wsparcie obejmuje obszary „problemowe” zamieszkałe obecnie przez ponad 50% ludności Unii.

Wyrazem tego priorytetu jest struktura budżetu Unii Europejskiej. Nakłady na wspieranie rozwoju regionalnego koncentrowały w latach 1994–1999 ponad 35% (a w roku 1999 – 42%) wydatków budżetowych tej organizacji i były drugą co do znaczenia pozycją (po wydatkach na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej). W kolejnym okresie programowania polityki ekonomicznej, obejmującym lata 2000–2006, wydatki na politykę regionalną mają wzrosnąć w budżecie do około 38%. Potwierdza to rosnące znaczenie polityki regionalnej w całości kształcie działalności interwencyjnej Unii Europejskiej [por. Szlachta 1999].

Unia Europejska nie narzuca poszczególnym krajom członkowskim sposobu organizacji przestrzennej administracji publicznej. Trzeba jednak zauważyć, iż jednoznaczną tendencją w krajach Unii jest stopniowe przesuwanie uprawnień decyzyjnych i dyspozycji środkami budżetowymi z poziomu centralnego na rzecz układu lokalnego i regionalnego zgodnie z zasadą subsydiarności. Także na poziomie całej organizacji interesy układu regionalnego krajów członkowskich są coraz lepiej artykułowane. Wyrazem tego było m.in. powołanie nowego ciała Unii Europejskiej – Komitetu Regionów (w wyniku przyjęcia ustaleń Traktatu z Amsterdamu). Komitet ten liczy 222 członków, delegowanych przez kraje członkowskie Unii Europejskiej. Komisja Europejska i Rada Ministerialna zobowiązane są do poddawania opiniowaniu przez ten Komitet wszelkich kwestii, które mają wymiar regionalny. Dotyczy to spraw związanych m.in.

z wykształceniem, kulturą, opieką zdrowotną, transeuropejskimi sieciami infrastrukturalnymi, a także działaniami podejmowanymi w ramach Funduszu Spójności i Funduszy Strukturalnych.

Pomimo podejścia UE dopuszczającego dużą dowolność w zakresie rozwiązań administracyjnych stosowanych w poszczególnych krajach członkowskich, Komisja Europejska podjęła działania służące pewnemu uporządkowaniu sytuacji w ramach Unii Europejskiej w sferze organizacji terytorialnej państw członkowskich. Wyrazem tego było przyjęcie jako obowiązującego systemu „Nomenklatury jednostki terytorialnej dla celów statystyki”, tzw. NUTS (Nomenclature of Units for Territorial Statistics). NUTS stanowi jednolity i spójny schemat podziału terytorialnego krajów Unii Europejskiej, wyznaczający pięciostopniową klasyfikację hierarchiczną, w której wyróżnia się trzy poziomy regionalne (NUTS I–III) oraz dwa poziomy lokalne (NUTS IV–V). Ze względów praktycznych nomenklatura NUTS oparta jest przede wszystkim na podziałach administracyjnych istniejących już w krajach członkowskich. Obecnie nomenklatura NUTS dzieli przestrzeń europejską na 77 regionów szczebla NUTS I, 206 regionów szczebla NUTS II i 1031 regionów szczebla NUTS III. Poziom regionalny NUTS IV określony jest tylko dla niektórych krajów Unii. NUTS V obejmuje 98 433 jednostki szczebla podstawowego. Klasyfikacja NUTS jest podstawą prowadzenia statystyki regionalnej w wymiarze społeczno-gospodarczym, jest ona również wykorzystywana na potrzeby polityki regionalnej. Regiony korzystające ze środków Funduszy Strukturalnych są klasyfikowane według statystyki NUTS.

System ten jest obecnie rozszerzany na kraje Europy Środkowej i Wschodniej pretendujące do członkostwa, w tym na Polskę. Z liczby ludności przypadającej na statystyczny region NUTS II w Unii Europejskiej wynika, że w Polsce powinno istnieć około 20 jednostek administracyjnych tego typu. Pozwala to przypuszczać, że nowe województwa staną się regionami na poziomie NUTS II. Na poziomie NUTS III natomiast powinno w Polsce istnieć około 100 jednostek terytorialnych. Oznacza to, że funkcji tej nie będą mogły pełnić nowe powiaty, są one bowiem zbyt małe. W tym celu będą musiały zostać wyodrębnione jednostki terytorialne skupiające po kilka powiatów.

Polityka regionalna jest programowana w Unii Europejskiej w okresach wieloletnich, najbliższy okres obejmuje siedem lat, to jest 2000–2006. Począwszy od 2000 roku zostają uproszczone formy i zakres interwencji Wspólnoty, która będzie dokonywać się nie w ramach sześciu, jak dotychczas (w latach 1994–1999), lecz w ramach trzech następujących celów:

- Cel 1 – promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju;

- Cel 2 – wsparcie gospodarczej i społecznej konwersji (restrukturyzacji) obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych;
- Cel 3 – wspieranie adaptacji i modernizacji polityk zatrudnienia oraz systemów kształcenia i szkoleń.

Środki wszystkich czterech Funduszy Strukturalnych UE, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), Europejskiego Funduszu Socjalnego (ESF), Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych EAGGF) oraz Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa (FIFG), mogą finansować działania w związku z realizacją Celu 1, ERDF i ESF interweniują w obszarach objętych Celem 2, natomiast Cel 3 jest realizowany wyłącznie za pomocą Europejskiego Funduszu Społecznego. Należy podkreślić, że jeżeli dany region jest zakwalifikowany do otrzymania pomocy w ramach Celu 1, to nie może on jednocześnie korzystać z programów Celu 2 lub 3.

Po przystąpieniu Polski do UE cały nasz kraj będzie kwalifikował się do objęcia pomocą w ramach Celu 1 polityki strukturalnej Wspólnoty. Wynika to z metodologii wyznaczenia regionów uznawanych za opóźnione w rozwoju. Regiony objęte Celem 1 to regiony zdefiniowane na poziomie NUTS II, w których produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych statystycznych za ostatnie trzy lata, jest niższy od 75% średniego wskaźnika dla całej Wspólnoty.

## **Korzyści dla polityki regionalnej wynikające z przesłanek integracji europejskiej**

Dokument „Agenda 2000” Komisji Europejskiej określa między innymi założenia dotyczące wspierania przez Unię Europejską procesu integracji krajów Europy Środkowej z tą organizacją.

Poczynając od roku 2000 sfera polityki rozwoju regionalnego będzie najważniejszą pod względem wartości pozycją transferów finansowych ze strony Unii Europejskiej także w Polsce.

Od roku 2000 Polska będzie otrzymywała wsparcie ze strony Unii Europejskiej nie tylko z Phare, ale także dwu nowych Funduszy Preakcesyjnych. W związku z tym środki finansowe będą pochodziły z:

- Funduszu Phare-2 zorientowanego na wspieranie przedsięwzięć służących osiągnięciu członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a także wspierającego rozwój gospodarczy kraju. Część tych środków będzie kierowana do regionów, m.in. jako programy rozwoju obszarów przygranicznych typu Crossborder oraz jako programy służące gromadzeniu do-

świadczeń pod przyszłe wykorzystanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Socjalnego.

- Przedakcesyjnego Funduszu ISPA (Structural Instrument for Pre-Accession) przeznaczanego dla dziesięciu państw Europy Środkowej i Wschodniej kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej w wysokości około 1040 mln EURO średniorocznie. Są to: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia oraz Węgry. Uwzględniając możliwość alokacji proporcjonalnej do wielkości powierzchni Polski, która stanowi 29% obszaru tych dziesięciu krajów, lub liczby ludności, która stanowi 36,7% ludności tych krajów, środki te można szacować odpowiednio od około 290 do około 370 mln EURO średniorocznie.

Funduszu SAPARD (Support for Pre-Accession Measure for Agriculture and Rural Development) utworzonego na wzór Europejskiego Funduszu Rolnego, mającego spełniać także funkcje Finansowego Instrumentu dotyczącego Rybołówstwa (o alokacji dla wszystkich dziesięciu krajów Europy Środkowej i Wschodniej w wysokości 520 mln EURO średniorocznie). Proponowane, w regulacjach prawnych dotyczących SAPARD, uzależnienie alokacji od czterech kryteriów, w tym m.in. od liczby ludności rolniczej i powierzchni użytków rolnych, mogłoby oznaczać skierowanie do Polski nawet więcej niż 190 mln EURO (pozostałe dwa kryteria dotyczą: wysokości produktu krajowego brutto na mieszkańca liczonego według parytetu siły nabywczej oraz specyfiki sytuacji terytorialnej). Znacząca część tych środków powinna służyć wspieraniu wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich, a więc spełniać aktywne funkcje także w sferze rozwoju regionalnego obszarów wiejskich.

Wsparcie dla starych i nowych krajów członkowskich nie będzie mogło przekraczać poziomu 4% ich produktu krajowego brutto. Oznacza to, przyjmując najbardziej optymistyczny scenariusz integracji Polski z Unią Europejską (czyli osiągnięcie członkostwa w 2004 roku), że jeszcze w ramach tej edycji polityki strukturalnej Unii Europejskiej moglibyśmy liczyć na kwotę rzędu 3,5–7,2 mld EURO średniorocznie dotacji na finansowanie celów polityki regionalno-strukturalnej.

Równocześnie w budżecie centralnym Polski należy przewidzieć kwoty niezbędne do współfinansowania środków pochodzących z UE. Oznacza to przeciętnie konieczność dołączenia 1 EURO ze strony Polski do 3 EURO udostępnianych przez Komisję Europejską.

Reasumując, można więc stwierdzić, że dochodzenie Polski do modelu polityki strukturalnej prowadzonej w standardach Unii Europejskiej będzie miało dwie fazy:



- lata od 2000 do 2002 lub 2003, gdy podstawowym instrumentem obok Phare będą Przedakcesyjne Fundusze ISPA, SAPARD;
- lata 2003 lub 2004 do 2006, gdy Polska uzyska dostęp do Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności oraz Funduszu Rolnego FEOGA na zasadzie państwa członkowskiego.

Szybkie wejście Polski do Unii Europejskiej ma także istotne znaczenie z punktu widzenia wpływu naszego kraju na programowanie polityki strukturalnej tej organizacji, podejmowanej na kolejny okres wieloletni, rozpoczynający się w roku 2007. Dotychczasowe doświadczenia dotyczące lat 1989–1993, 1994–1999 oraz 2000–2006 pozwalają sądzić, że podstawowe propozycje dotyczące tej polityki pojawią się już w latach 2004–2005. Jako kraj członkowski będziemy mieli istotny wpływ na ostateczny kształt rozwiązań w tej dziedzinie. Pozostając poza Unią Europejską nie będziemy mieli większego wpływu zarówno na poziom alokacji, jak też na wybór priorytetów oraz na sposoby funkcjonowania tej polityki.

Zróżnicowania międzyregionalne w nowym układzie administracyjnym kraju są jeszcze słabo rozpoznane i udokumentowane, głównie z powodu braku informacji statystycznych. Zróżnicowania międzyregionalne w układzie dawnych 49 województw są oczywiście większe niż obserwowane w nowym układzie 16. Przyłączenie do zdecydowanego lidera procesu transformacji – byłego warszawskiego – terenów województw słabiej rozwiniętych powoduje, że nowe województwo mazowieckie nie dominuje tak znacznie nad resztą kraju, jak byłe woj. warszawskie.

Przykładem są dane o wysokości PKB w 1995 r. Otóż, w układzie 49 województw wartość PKB wytworzona w województwie warszawskim była 28,8 razy wyższa od wartości PKB w najuboższym województwie chełmskim. Po odniesieniu PKB do liczby ludności wartość notowana w najlepszym województwie płońskim przewyższała 3,5 razy wartość w najuboższym województwie zamojskim. W układzie 16 województw wartości omawianych wskaźników wynosiły odpowiednio: 7,4 oraz 1,9 [Orłowski, Zienkowski 1998].

## **Produkt krajowy brutto**

Szczegółowe dane na temat rozkładu PKB w nowych województwach prezentuje tabela 1. W 1997 r. najwyższe wartości PKB na mieszkańca wystąpiły w województwach: mazowieckim (17,3 tys. PLN), śląskim (13,3 tys. PLN) i wielkopolskim (12,5 tys. PLN). Najuboższymi województwami były: świętokrzyskie (8 tys. PLN), podlaskie (8,3 tys. PLN) i lubelskie (8,4 tys. PLN).

**Tabela 1**

Wartość PKB w województwach w latach 1995–1997

Województwo	1995	1997	1995	1997
	mln PLN		tys. PLN na 1 mieszkańca	
Mazowieckie	51 266	87 588	10,2	17,3
Śląskie	43 224	64 888	8,8	13,3
Wielkopolskie	26 233	41 570	7,9	12,5
Pomorskie	16 669	25 020	7,7	11,5
Zachodniopomorskie	12 632	19 169	7,3	11,1
Dolnośląskie	21 999	32 434	7,4	10,9
Łódzkie	19 724	28 933	7,4	10,8
Małopolskie	21 377	32 892	6,7	10,3
Lubuskie	6 929	10 053	6,8	9,9
Opolskie	7 225	10 801	6,6	9,9
Kujawsko-pomorskie	14 247	20 289	6,8	9,7
Warmińsko-mazurskie	8 398	12 949	5,7	8,8
Podkarpackie	12 150	18 346	5,7	8,6
Lubelskie	12 309	18 880	5,5	8,4
Podlaskie	6 954	10 211	5,7	8,3
Świętokrzyskie	7 365	10 726	5,5	8,0

Źródło: Obliczono wg W.M. Orłowski, E. Saganowska, L. Zienkowski (1998) oraz W. Dziemianowicz (1999).

W tabeli 2 zaprezentowane są statystyki zróżnicowania międzyregionalnego wartości PKB w przeliczeniu na mieszkańca w 1995 i 1997 roku. Wartość współczynnika zmienności w 1995 r. wyniosła 18,48%, a w 1997 r. wzrosła do 22,21% (w układzie 49 województw wartość współczynnika zmienności wyniosła w 1992 29,9%, a w 1996 – 32,9%). A zatem również w nowym podziale administracyjnym wystąpiły pogłębiające się zróżnicowania siły gospodarczej regionów. Obserwowano również zwiększający się dystans między najlepszym i najsłabszym województwem w kraju.

**Tabela 2**

Zróżnicowania międzyregionalne potencjału gospodarczego nowych województw

Wskaźniki	PKB na 1 mieszkańca	
	1995	1997
Współczynnik zmienności	18,481	22,212
Stosunek maks./min.	1,85	2,16

Źródło: Jak w tab. 1.

## Dochody i inwestycje

Relatywnie niski poziom przedsiębiorczości województw lubuskiego, podlaskiego, opolskiego i świętokrzyskiego potwierdzają informacje dotyczące dochodów własnych gmin. Gminy ww. województw tworzą zaledwie 8,2% ogółu dochodów gmin, aż 46% przypada na województwa: mazowieckie, śląskie, dolnośląskie i wielkopolskie. Najwyższą skłonnością do ponoszenia wydatków inwestycyjnych charakteryzują się gminy województw: mazowieckiego, podkarpackiego, łódzkiego, pomorskiego oraz zachodniopomorskiego, najniższą śląskiego i opolskiego.

**Tabela 3**

Dochody i inwestycje gmin

Województwo	Dochody własne gmin		Wydatki inwestycyjne gmin w %
	w tysiącach zł	Polska = 100	
Polska	39 518 249	100,0	23,5
Dolnośląskie	3 382 018	8,6	23,6
Kujawsko-pomorskie	2 003 561	5,1	20,1
Lubelskie	1 868 238	4,7	24,2
Lubuskie	1 069 793	2,7	23,2
Łódzkie	2 650 603	6,7	25,1
Małopolskie	3 015 123	7,6	21,5
Mazowieckie	6 445 633	16,3	27,6
Opolskie	1 131 809	2,9	19,4
Podkarpackie	1 872 260	4,7	26,1
Podlaskie	1 045 073	2,6	23,9
Pomorskie	2 271 570	5,7	25,1
Śląskie	5 142 033	13,0	18,7
Świętokrzyskie	1 188 098	3,0	23,6
Warmińsko-mazurskie	1 463 096	3,7	20,8
Wielkopolskie	3 181 163	8,0	24,2
Zachodniopomorskie	1 788 178	4,5	25,3

Źródło: Obliczenia wg GUS: „Polska w nowym podziale terytorialnym” (1999).

## Kapitał zagraniczny

Najwięcej spółek z kapitałem zagranicznym zarejestrowano w województwie mazowieckim. W województwie tym działa również najwięcej przedsiębiorstw należących do największych inwestorów zagranicznych w Polsce, czyli tych, których łączne inwestycje w naszym kraju przewyższają 1 mln USD.

Województwo mazowieckie wyróżnia się także dynamiką zarejestrowanych spółek z kapitałem zagranicznym w latach 1994–1997 (w liczbach bezwzględnych, jak i po przeliczeniu na 10 000 mieszkańców). Wymienione dane świadczą o dużej atrakcyjności inwestycyjnej województwa, przy czym należy podkreślić, że najatrakcyjniejszym dla inwestorów zagranicznych miejscem nie tylko w województwie mazowieckim, ale w całej Polsce jest Warszawa, gdzie skupionych jest większość inwestycji z całego województwa [Swianiewicz, Dziemianowicz 1999]. Znaczną dynamiką liczby spółek z kapitałem zagranicznym na 10 000 mieszkańców charakteryzują się również województwa: lubuskie, zachodniopomorskie i dolnośląskie. Najmniejszym zainteresowaniem kapitału zagranicznego cieszą się województwa podlaskie i podkarpackie. Szczegółowe dane na temat lokalizacji przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego prezentuje tabela 4.

**Tabela 4**

Spółki z kapitałem zagranicznym zarejestrowane w REGON oraz lokalizacje największych inwestorów zagranicznych w Polsce

Województwo	Liczba spółek			Liczba inwestorów z listy PAIZ 1998
	1997	1994–1997	1994–1997 na 10 tys.	
Mazowieckie	11 281	4 120	8,1	449
Lubuskie	1 416	642	6,3	40
Zachodniopomorskie	2 296	944	5,5	72
Dolnośląskie	3 232	1 488	5,0	153
Pomorskie	2 313	877	4,0	139
Wielkopolskie	2 984	1 255	3,8	216
Opolskie	708	258	2,4	35
Śląskie	2 805	1 122	2,3	231
Małopolskie	1 655	669	2,1	101
Łódzkie	1 408	532	2,0	109
Warmińsko-mazurskie	517	253	1,8	43
Kujawsko-pomorskie	873	312	1,5	76
Lubelskie	478	227	1,0	48
Świętokrzyskie	313	138	1,0	44
Podkarpackie	377	194	0,9	48
Podlaskie	273	112	0,9	30

Źródło: Obliczenia własne wg Biura Danych Ludności oraz Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych.

## Liczba pracujących

W 1997 roku najczęściej pracujących odnotowano w województwach śląskim, mazowieckim i wielkopolskim. Mazowieckie i wielkopolskie charakteryzują się najwyższą dynamiką wzrostu liczby pracujących w latach 1995–1997. Województwo śląskie w tym przypadku jest na ostatnim miejscu (liczba pracujących zmniejszyła się tu o ponad 28 tysięcy osób). W przeliczeniu na 10 000 mieszkańców ponownie pierwsze miejsce przypada Mazowszu (ponad 154 pracujących na 10 000 mieszkańców). Kolejne miejsca zajęły województwa: kujawsko-pomorskie (123), warmińsko-mazurskie (97) i wielkopolskie (85). Wśród województw tracących pracowników znalazły się obok śląskiego pozostałe dwa z Polski południowo-zachodniej tj. dolnośląskie i opolskie [wg Świaniewicza, Dziemianowicza, 1999].

## Struktura gospodarki nowych województw

Istotnym zagadnieniem, jakie należy poruszyć charakteryzując różnice międzyregionalne, jest struktura gospodarcza nowych województw, którą można określić na podstawie analizy struktury wartości dodanej brutto.

**Tabela 5**

Oszacowana struktura (w %) wartości dodanej brutto w 1996 roku (województwo = 100%)

Województwo	Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo	Przemysł	Budowni- ctwo	Usługi rynkowe	Usługi nieryn- kowe
Dolnośląskie	6	32	7	40	15
Kujawsko-pomorskie	10	40	5	39	16
Lubelskie	14	24	5	39	18
Lubuskie	6,5	30	5	40	20
Łódzkie	7	36	5	37	15
Małopolskie	4,5	30	8	42	16
Mazowieckie	6	26	6	48,5	14
Opolskie	12	31	7	37	14
Podkarpackie	7	34	6	38	17
Podlaskie	14	22	6	41	18
Pomorskie	5	28	7	46	14
Śląskie	1,5	44	7	36	11
Świętokrzyskie	9,5	28	6	41	16
Warmińsko-mazurskie	11,5	28	6	37	18
Wielkopolskie	12	32	7	36,5	13
Zachodniopomorskie	7	24	6	46	16

Największy udział w omawianej strukturze mają usługi rynkowe (od 36% w województwie śląskim do 48,5% w mazowieckim) oraz przemysł (od 22% w podlaskim do 44% w śląskim). Znacznym udziałem rolnictwa w wartości dodanej charakteryzują się: lubelskie (14%), podlaskie (14%), wielkopolskie (12%) i opolskie (12%). Najmniejszy udział rolnictwa w wartości dodanej występuje w województwach: śląskim (1,5%), małopolskim (4,5%) oraz pomorskim (5%). Budownictwo stanowi dość podobny udział w strukturze wartości dodanej brutto w poszczególnych województwach. Największy udział występuje w województwach małopolskim (8%), dolnośląskim (7%) i śląskim (7), najmniejszy zaś w łódzkim i lubuskim (po 5%) (patrz dane w tab. 5).

## Ocena zróżnicowań wewnątrzregionalnych

Nowe województwa charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem wewnętrznym. Dane na ten temat prezentuje tabela 6. Analiza współczynnika zmienności wartości dodanej brutto na mieszkańca wg powiatów pozwala jednoznacznie wyłonić województwo, które jest najsilniej zróżnicowane wewnątrzregionalnie. Jest to województwo mazowieckie, dla którego wartość współczynnika zmienności wynosi 43,7%. Znacznie zróżnicowane są ponadto województwa podkarpackie (35,3%), małopolskie (33%) i łódzkie (26,8%). Województwa: wielkopolskie, lubuskie, dolnośląskie, opolskie i świętokrzyskie charakteryzują się najbardziej wyrównanym rozkładem wartości dodanej brutto. Wartość omawianego współczynnika zmienności dla tych województw wynosi odpowiednio: 16,9%, 17,1%, 17,9%, 18,5% i 20%.

W 1997 roku najuboższy powiat znajdował się w województwie mazowieckim. Wartość dodana brutto na mieszkańca wynosiła jedynie 37% średniej krajowej. Drugi tego typu powiat należał do województwa małopolskiego (52% średniej).

Relacja wartości produkcji dodanej w powiecie najbogatszym do wartości produkcji dodanej w powiecie najuboższym świadczyć może o wewnątrzregionalnych różnicach. Najbardziej zróżnicowane jest województwo mazowieckie (4,2). Następne w kolejności są: podkarpackie (3,0), małopolskie (2,9) i łódzkie (2,8). Najmniejsze zróżnicowanie wewnętrzne prezentują województwa: lubuskie (1,7), opolskie (1,8) i dolnośląskie (2,0).

Tabela 6

Zróźnicowanie wewnętrzne województw w 1996 roku

Województwo	Wartość dodana brutto na mieszkańca			Współczynnik zmienności
	średni poziom = 100		relacja maks./min.	
	najuboższy powiat (min.)	najbogatszy powiat (maks.)		
Dolnośląskie	70	141	2,0	17,9
Kujawsko-pomorskie	59	140	2,4	22,1
Lubelskie	59	160	2,7	25,1
Lubuskie	81	135	1,7	17,1
Łódzkie	55	151	2,8	26,8
Małopolskie	52	149	2,9	33,0
Mazowieckie	37	155	4,2	43,7
Opolskie	77	143	1,8	18,5
Podkarpackie	65	197	3,0	35,3
Podlaskie	66	143	2,1	20,1
Pomorskie	60	157	2,6	25,5
Śląskie	56	145	2,6	21,1
Świętokrzyskie	65	139	2,2	20,0
Warmińsko-mazurskie	71	157	2,2	23,9
Wielkopolskie	63	130	2,1	16,9
Zachodniopomorskie	61	144	2,4	28,1

Źródło: Jak w tab. 1.

## Podsumowanie

- Podpisanie przez Polskę Układu o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi i rozpoczęcie starań o pełne członkostwo w Unii Europejskiej wymaga podjęcia działań w kierunku dostosowania wielu dziedzin polskiej gospodarki i polityki do standardów obowiązujących w tej organizacji. Proces dostosowawczy rozpoczęto reformą podziału terytorialnego kraju, w wyniku której powstały trzy poziomy jednostek administracyjnych:
  - wojewódzki, jako poziom regionalny (16 województw);
  - powiatowy, jako poziom subregionalny (308 powiatów i 65 miast na prawach powiatów – tzw. grodzkich);
  - dotychczasowy gminny, jako poziom mikroregionalny (2489 gmin).
- Pod względem liczby ludności w obecnym podziale terytorialnym Polski zarysowują się wyraźnie trzy grupy województw. Pierwsza to województwa: mazowieckie, śląskie oraz wielkopolskie, na obszarze których skupione są aglomeracje miejskie o dużej gęstości zaludnienia – na każde z województw

przypada od 3,4 do 5,1 mln osób. Drugą grupę stanowią województwa: łódzkie, dolnośląskie i małopolskie (2,3–3,3 mln osób), do województw małych (1,0–2,2 mln osób) zalicza się pozostałe województwa, to jest zachodniopomorskie, podlaskie, pomorskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie. Najbardziej zauważalną cechą zróżnicowania terytorialnego jest niższy poziom rozwoju województw wschodnich, w porównaniu z województwami usytuowanymi w Polsce zachodniej i centralnej.

- Regionami mającymi stosunkowo najmniejszy udział w PKB są województwa z przewagą obszarów rolniczych i leśnych, do których można zaliczyć: podlaskie, lubuskie, świętokrzyskie i opolskie. Do województw, w których wytwarza się największą część PKB (ponad połowę) należą województwa: mazowieckie, śląskie, wielkopolskie i małopolskie.
- Od roku 2000 Polska będzie otrzymywała pomoc ze strony Unii Europejskiej w ramach zreformowanego programu Phare-2 oraz dwu innych funduszy przedakcesyjnych: ISPA (Przedakcesyjny Instrument Strukturalny) wspierającego programy w obszarze transportu i ochrony środowiska oraz SAPARD (Przedakcesyjny Instrument Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich) przeznaczony na cele modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.
- W momencie, gdy Polska zostanie pełnoprawnym członkiem UE, będzie mogła korzystać z Funduszy Strukturalnych – finansowych instrumentów polityki regionalnej, takich jak:
  - Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, współfinansujący działania zmierzające do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy regionami;
  - Europejski Fundusz Socjalny, współfinansujący działania związane z polityką zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich;
  - Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji (Ukierunkowania) i Gwarancji Rolnych (EAGGF), współfinansująca działania związane z rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich;
  - Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa (FIFIG), wspierający realizację wspólnej polityki rybołówstwa;

Fundusze Strukturalne kierowane będą do tych gospodarek i regionów, które bez odpowiedniej pomocy finansowej nie byłyby w stanie osiągnąć średniego poziomu gospodarki Unii.

- W polityce strukturalnej UE zastosowano zasadę koncentracji polegającą na integrowaniu środków finansowych. W latach 2000–2006 interwencja Wspólnoty dokonywać się będzie w ramach realizacji następujących celów:



- Cel 1 – promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych (problemowych);
  - Cel 2 – wsparcie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych;
  - Cel 3 – rozwiązywanie problemów rynku pracy oraz wspieranie systemów edukacji, szkoleń.
- Zgodnie z europejską definicją, region powinien mieć cztery cechy: więź społeczną opartą na poczuciu wspólnej tożsamości, wspólnotę interesów gospodarczych, dośrodkową integrację gospodarczą, pochodzącą z wyboru reprezentację polityczną, bezpośrednie podporządkowanie szczeblowi centralnemu.
  - Gdyby Polska weszła do Unii Europejskiej na zasadach obowiązujących w niej w latach 2000–2006, cały kraj zostałby zaliczony do regionów objętych programem Celu 1, a to za sprawą stosunkowo niskiego PKB. Biorąc pod uwagę fakt, że ceny w Polsce są około 2,5 razy niższe niż ceny w krajach Wspólnoty, szacuje się, że w 1996 roku polski PKB liczony wg parytetu siły nabywczej wynosił 40% średniej Unii Europejskiej. Przy rozpatrywaniu zagadnień przyszłego korzystania przez Polskę z Funduszy Strukturalnych należy dodać, że wraz z naszym wstąpieniem do Wspólnoty znajdują się w niej również inne kraje Europy Środkowowschodniej. Skutkiem tego może być obniżenie unijnych średnich, co zaostrzy kryteria udzielanej pomocy.

## Literatura

- BERGER K., ZIENKOWSKI L., 1994: *Produkt krajowy brutto i dochody ludności. Część II. Regionalne zróżnicowanie rozwoju gospodarczego i poziomu życia ludności*. Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa.
- Council Regulation (EC), 1999: No 1/260/1999.*
- DZIEMIANOWICZ W., 1999: *Dynamika międzyregionalnych różnicowań społeczno-gospodarczych w Polsce w latach 1990–1998*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, ekspertyza w Ministerstwie Gospodarki.
- DZIEMIANOWICZ W., 1999: *Potencjał gospodarczy nowych województw*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- GORZELAK G., 1995: *Regionalne uwarunkowania transformacji ustrojowej*. [w:] B. Jałowiecki (red.) *Współczesne problemy rozwoju regionalnego*. Uniwersytet Warszawski, Katedra UNESCO Trwałego Rozwoju, Warszawa.
- GUS 1999: *Polska w nowym podziale terytorialnym*.
- ORŁOWSKI W.M., ZIENKOWSKI L., 1998: *Szacunek poziomu rozwoju oraz skali wewnętrznej zróżnicowania gospodarczego 16 nowych województw*. [w:] Orłowski W.M., Saganowska E., Zienskowski L., *Szacunek produktu krajowego brutto według 16 województw za 1996 i 1997 rok* (Metoda uproszczona). Z Prac Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych, Zeszyt 262, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa.

- PYSZKOWSKI A., 1999: *Polityka regionalna – balast czy czynnik rozwoju?* Referat przygotowany na konferencję „Polska polityka regionalna w polityce rozwoju” w Kazimierzu Dolnym organizowaną przez EUROREG UW, PARR i KPZK PAN, 6–9 maja 1999.
- Produkt krajowy brutto według województw za 1995 rok.* Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Urząd Statystyczny w Katowicach, 1997.
- SWIANIEWICZ P., DZIEMIANOWICZ W., 1998: *Atrakcyjność inwestycyjna miast.* Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- SZLACHTA J., 1999: *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa.
- SZLACHTA J., 1999: *Skutki integracji z Unią Europejską dla Polski.* Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa.

## **State Administration Reform Serving as a Basis for Conducting Regional Policy and Factor Adjusting Spatial Organisation of Poland into the European Union Standards**

### **Abstract**

A major issue in the field of Polish economy and policy adjustment into the European Union standards constitutes decentralisation of governance introduced by State Administration Reform that was entered into force on 1 January 1999.

The reform replaced existing structures by devolving powers to three levels of self-government at regional (16 Voivodships), county (308 Poviats plus 65 city Poviats) and commune (2489 Gminas) levels.

The European Union supports the process of Central and Eastern European Countries integration with the Communities devoting its funds through special programmes as PHARE-2 and two new pre-accession funds: ISPA and SAPARD. The key priority areas in providing applicant countries with sources from these funds are: natural environment protection, transport network development and supporting the stable and sustainable development of rural areas.