

R A P O R T Y C A S E
C A S E R E P O R T S

*Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych*



*Center for Social
and Economic Research*

Decentralizacja terytorialnej

organizacji kraju:

założenia, przygotowanie, ustawodawstwo

pod redakcją

Grzegorza Gorzelaka

Warszawa 1999

nr 21

Prezentowane w serii „Raporty CASE” stanowiska merytoryczne wyrażają poglądy Autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Publikacja została przygotowana w ramach projektu "Sustaining Growth through Reform Consolidation" nr 181-A-00-97-00322 finansowanego przez Amerykańską Agencję do Spraw Rozwoju Międzynarodowego (USAID) i Fundację CASE.

DTP: CeDeWu – Centrum Doradztwa i Wydawnictw
"Multi-Press" Sp. z o.o.

Opracowanie graficzne – Agnieszka Natalia Bury

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych,
Warszawa 1999
Wszelkie prawa zastrzeżone.
Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie
i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu i postaci
bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

ISSN 1506-1647 ISBN 83-7178-166-0

Wydawca:
CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa
tel.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33
fax (48 22) 828 60 69
e-mail: case@case.com.pl

Spis treści

Wstęp	7
Grzegorz Gorzelak	
Rozdział 1. Reforma terytorialnej organizacji kraju: geneza , założenia, uzasadnienie	9
1.1. Wprowadzenie	9
1.2. Ćwierć wieku dyskusji nad reformowaniem terytorialnej organizacji kraju	10
1.2.1. Przed reformą 1975 r.	10
1.2.2. Ocena podziału z 1975 r.	11
1.2.3. W nowej rzeczywistości – lata 90.	12
1.3. Polska transformacja w kontekście globalnym	15
1.3.1. Nowy paradygmat rozwoju	15
1.3.2. Nowe kryteria lokalizacji	16
1.3.3. Polska w nowym paradygmacie rozwoju a konieczność decentralizacji	18
1.4. Przeciw reformie – próba systematyzacji stanowisk	19
1.5. Wnioski	20
Bohdan Jałowiecki	
Rozdział 2. Ruchy regionalne czy bunt elit? Obeserwacja protestów społecznych	22
2.1. Kwestia regionalna w perspektywie teoretycznej	22
2.2. Polskie regionalizmy	23
2.3. Reforma terytorialnej organizacji kraju – rewolta elit czy nowy regionalizm?	26
2.3.1. Bydgoszcz – Toruń	27
2.3.2. Bielsko-Biała	29
2.3.3. Opole	32
2.4. Próba socjologicznej interpretacji mobilizacji społecznej	32
2.5. Ruch obrony województw a regionalizm	37
Tomasz Zarycki	
Rozdział 3. Wybory samorządowe w 1998 r.	39
3.1. Wstęp	39
3.2. Kandydaci w wyborach	41
3.3. Polityczne wyniki wyborów	42

3.4. Frekwencja	47
3.5. Regionalny obraz wyborów	48
3.6. Wyniki w większych miastach	55
3.7. Znaczenie wyborów dla kształtu polskiej sceny politycznej	57

Anna Tucholska

Rozdział 4. Proces ustawodawczy reformy terytorialnej organizacji kraju 58

4.1. Wstęp	58
4.2. Kalendarium	58
4.2.1. Ramy instytucjonalne reformy terytorialnej organizacji kraju	58
4.2.2. Ogólne ramy procesu ustawodawczego	60
4.3. Nowe rozwiązania ustrojowe – przegląd podstawowych regulacji prawnych	61
4.3.1. Podstawy koncepcyjne	62
4.3.2. Odrzucone propozycje	63
4.3.3. Ogólne zasady przyjętego ustawodawstwa	64
4.4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa	65
4.5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie	68
4.6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym	69
4.7. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 r.	70
4.8. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa	72
4.9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów	74
4.10. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie	74
4.11. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa	75
4.12. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną	75
4.13. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych	76
4.14. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów sejmików województw	76
4.15. Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa	77
4.16. Wnioski	77

Zyta Gilowska

Rozdział 5. System finansowy jednostek samorządu terytorialnego 79

5.1. Założenia analizy	79
5.2. Decentralizacja w ustawie o finansach publicznych	79
5.2.1. Przesłanki regulacji	79
5.2.2. Udzielanie dotacji celowych	80
5.2.3. Deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego	82
5.2.4. Lokalny i regionalny dług publiczny	83

5.2.5. Programy wieloletnie	.84
5.2.6. Jawność lokalnej i regionalnej gospodarki finansowej	.86
5.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego	.87
5.3.1. Przesłanki i zakres regulacji	.87
5.3.2. Założenia regulacji	.88
5.3.3. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego	.89
5.3.4. Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	.91
5.3.5. Dotacje celowe	.94
5.4. Główne postulaty <i>de lege ferenda</i>	.96
5.4.1. Ustawa o finansach publicznych	.96
5.4.2. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	.97

Zyta Gilowska, Grzegorz Gorzelak, Bogdan Jałowiecki

Rozdział 6. Monitoring reformy terytorialnej organizacji kraju. Projekt badań98

6.1. Zakres badań	.98
6.1.1. Kształtowanie się demokracji regionalnej	.98
6.1.2. Kształtowanie się administracji wojewódzkiej i powiatowej	.99
6.1.3. Kształtowanie się instytucji regionalnych	.99
6.1.4. Społeczności terytorialne w nowym podziale administracyjnym	.99
6.1.5. Polityka regionalna	.100
6.1.6. Powiat – jednostka świadcząca	.100
6.1.7. Konsolidacja i decentralizacja finansów publicznych	.100
6.1.8. Reforma Centrum i strukturalne reformy towarzyszące	.101
6.2. Wybór poligonów badawczych	.101
6.3. Organizacja badań	.102

Grzegorz Gorzelak

Profesor nauk ekonomicznych. Pracując w Zakładzie Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS zajmował się statystycznymi badaniami różnicowań regionalnych. Po przejściu do Uniwersytetu Warszawskiego prowadził badania na temat rozwoju regionalnego i lokalnego, w szerokim ujęciu międzynarodowym oraz ze szczególnym uwzględnieniem procesów transformacji postsocjalistycznej. Obecnie jest dyrektorem Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego oraz redaktorem naczelnym kwartalnika "Studia Regionalne i Lokalne". Brał udział w wielu programach badawczych, także międzynarodowych, z których kilka koordynował. Od 1996 r. współpracuje z Fundacją CASE.

Grzegorz Gorzelak

Wstęp

Reforma terytorialnej organizacji kraju była jedną z dłużej przygotowywanych i najbardziej chyba niecierpliwie oczekiwanych reform ustrojowych okresu polskiej transformacji postsocjalistycznej. Już od początku lat 90. było wiadomo, że utrzymywanie reliktu autorytarnego systemu politycznego i scentralizowanej gospodarki, jakim był układ rządowych województw, był jedną z najpoważniejszych barier w rozwoju kraju. Niestety – zarówno spory polityczne, jak i nieskuteczność cząstkowych działań reformatorskich nie pozwoliły, by reforma decentralizująca ustrój polskiej administracji terenowej była wprowadzona w życie.

Potrzeba decentralizacji administracji publicznej była dość oczywista już u progu transformacji. Potrzeba ta doprowadziła do restytucji samorządu terytorialnego na szczeblu podstawowym – gminnym, tzn. tam, gdzie istnieją społeczne podstawy samorządności wyrażające się społeczną więzią lokalną i istnieniem społeczności lokalnych. Samorząd gminny stał się jednym z dwóch – obok prywatnej przedsiębiorczości – „filarów” transformacji polskiej gospodarki. Samorząd ten stał się jednocześnie najlepszą – bo praktyczną i powszechną – szkołą demokracji.

Niestety, po restytucji samorządu gminnego zabrakło zarówno świadomości konieczności kolejnych zmian, jak i politycznej siły zdolnej do ich przeprowadzenia. Konieczność ta wynikała z niedostosowania odziedziczonego systemu scentralizowanego do otwartej gospodarki rynkowej, która wymaga nowych mechanizmów i instytucji zarządzania sprawami publicznymi na szczeblach subkrajowych. W Polsce nie istniało jedno z najważniejszych ogniw konkurencyjnej gospodarki globalnej: przedsiębiorczy region”, instytucja zdolna do tworzenia atrakcyjnego środowiska dla przedsiębiorczości, która może być partnerem dla transnarodowej korporacji i która może wygrać z innymi regionami konkurencję o kapitał, technologie i kadry najwyższej wykwalifikowane.

Nowy kształt terytorialnej organizacji kraju – na która składa się 16 samorządowo-rządowych województw i 308 samorządowych powiatów ziemskich oraz 65 powiatów grodzkich, w pewnej mierze jest w stanie sprostać tym wyzwaniom. Reforma ta jest w toku. W 1998 r. dokonano kroku najważniejszego: ustalono ustrój nowego samorządu terytorialnego oraz określono zasady jego funkcjonowania. Okres po 1 stycznia 1999 r. to czas wprowadzania założeń ustrojowych i przepisów szczegółowych w życie oraz sprawdzania, jak funkcjonują one w praktyce. W połowie 2000 r. przyjęte rozwiązania mają być poddane ocenie i na tej podstawie mają zostać wprowadzone korekty i poprawki.

Reforma nie jest doskonała – wiedzą o tym chyba wszyscy znający jej kształt. Decentralizacja uprawnień i środków jest płytsza, niż zadań. Wojewoda ciągle jeszcze ma zbyt dużo uprawnień w porównaniu z marszałkiem, a administracja rządowa pozostawiła sobie ciągle zbyt dużo kompetencji i środków, które powinny zostać oddane samorządowi. Zamierzenia dokonania prawdziwej, głębokiej decentralizacji nie zostały spełnione – ale pierwszy wyłom w całkowitym podporządkowaniu „terenu” Centrum został już wykonany.

Gra (niektórzy woleliby powiedzieć: bitwa) o reformę toczy się obecnie między centralną administracją a układem samorządowym. Administracja ta – umiejscowiona w urządach centralnych – zazdrośnie strzeże swoich wpływów i prerogatyw, sprowadzających się głównie do możliwości dzielenia publicznych pieniędzy. Postępująca decentralizacja zagraża pozycji instytucji centralnych, stąd też ich opory w przekazywaniu do samorządu wojewódzkiego i powiatowego tych zadań i uprawnień oraz towarzyszących im środków, które powinny znaleźć się „w terenie”, nie zaś „w centrum”. Jest to gra, która nie pojawiła się dopiero obecnie w Polsce – już ponad 35 lat temu Witold Lissowski pisał o sprzeczności układu sektorowego i terytorialnego, a 20 lat temu ukazała się książka Stuarta Hollanda pt. „Capital versus Region”.

Wynik rozwiązania tej sprzeczności między "sektorem i regionem" będzie miał dla Polski istotne konsekwencje. Można postawić hipotezę, że dla dalszych reform w Polsce przegrana „regionu” będzie miała istotne negatywne znaczenie. Polska pozostanie krajem, w którym znaczne środki publiczne będą wydawane w nieskoordynowany sposób, zgodnie z interesami branżowych grup nacisku, w znacznym zakresie bez kontroli politycznej czy społecznej. Międzynarodowa konkurencyjność polskiej przestrzeni będzie ograniczona. Szerokie sfery usług publicznych (edukacja, w tym edukacja akademicka, ochrona zdrowia, służby zatrudnienia, ochrona środowiska) będą zarządzane w sposób zbyt scentralizowany, a wydatkowane przez nie środki nie będą uzyskiwały możliwej efektywności. Szybka i zdecydowana decentralizacja – zapoczątkowana tylko omawianą reformą – jest jednym z elementów składających się na drugi ogromny wysiłek reformatorski, jaki nasz kraj powinien podjąć – i to wysiłek znacznie większy, niż zakreślony przez tzw. cztery reformy strukturalne, bo prowadzący do naruszenia interesów wielkich, „schyłkowych” grup społeczno-zawodowych.

* * *

Niniejsza publikacja przedstawia pięć opracowań odnoszących się do prowadzonej reformy decentralizacyjnej oraz do rozwiązań, jakie zostały przyjęte w ustawodawstwie.

Grzegorz Gorzelak omawia przesłanki, jakie przemawiały za reformą decentralizacyjną oraz prezentuje historię ponad 25. letniej dyskusji nad terytorialną organizacją kraju. Głównym przesłaniem tego opracowania jest stwierdzenie, że reforma była koniecznością historyczną, ponieważ przekształcenia w systemie politycznym i gospodarczym wymuszały dostosowanie do ogólnego nurtu przemian także struktury administracji terenowej. Opracowanie to wskazuje także, iż 12–13 województw było rozwiązaniem lepiej osadzonym w strukturze przestrzenno-funkcjonalnej kraju, niż ostatecznie przyjęte 16 jednostek, co było wielokrotnie potwierdzone w trakcie ponad dwudziestoletnich rozważań nad pożądanym kształtem siatki regionalnej.

Bohdan Jałowiecki, wykorzystując opracowania wykonane przez studentów EUROREG – Piotra Ciechanowskiego, Hannę Kosarczyn i Annę Tucholską – przedstawia, na tle szerszej analizy socjologicznej zjawiska regionalizmu – dokonania kilku ruchów społecznych powstałych w celu obrony województw: bydgoskiego i toruńskiego (wraz z konfliktem tych dwóch miast), opolskiego i bielskiego. Konkluzją przeprowadzonych analiz jest teza, iż ruchy te nie miały wiele wspólnego z prawdziwym regionalizmem, były zaś umiejętną mobilizacją społeczności lokalnych (głównie miejskich) przez miejscowe elity, zagrożone w swoich interesach przez perspektywę likwidacji województwa.

Tomasz Zarycki prezentuje analizę wyborów samorządowych z jesieni 1998 r. Kolejne już demokratyczne wybory dobrze układają się w całym cyklu porządkowania i stabilizacji polskiej sceny politycznej. Ich wyniki były możliwe do przewidzenia, wybory te są także kolejną przesłanką do formułowania przypuszczeń nt. następnych wydarzeń politycznych – wyborów prezydenckich w 2000 r. i parlamentarnych w 2001 r.

Opracowanie Anny Tucholskiej przedstawia kalendarium prac ustawodawczych nad reformą terytorialnej organizacji kraju, ze wskazaniem na założenia wyjściowe oraz ostateczny kształt najważniejszych ustaw. Opracowanie to zawiera duży ładunek informacyjny, jest także unikalnym dokumentem historycznym.

Zyta Gilowska prezentuje nowy system finansów samorządowych, wskazując na niepełność poszczególnych rozwiązań, na niespójności, jakie powstały w polskim systemie prawnym określającym finanse publiczne oraz na trudności funkcjonalne, jakie nowe samorządy wojewódzkie i powiatowe napotykały w trakcie korzystania z tego systemu. Ważną częścią tego opracowania jest wskazanie najbardziej pilnych kierunków usprawniania przyjętych rozwiązań.

Zespół prezentowanych tu opracowań odnosi się już do tego, co się stało – choć analiza przeszłości może prowadzić do przewidywań nt. przyszłości. Reforma ruszyła i niezwykle ważne staje się bieżące i stałe monitorowanie jej skutków. Prace nad uruchomieniem poważnego, kompleksowego monitoringu reformy nie zostały jeszcze podjęte, choć założenia takiego przedsięwzięcia zostały przygotowane już rok temu. Ostatnie opracowanie Z. Gilowskiej, G. Gorzelaka i B. Jałowieckiego daje wyraz jednemu z możliwych podejść do śledzenia realnego funkcjonowania przyjętych rozwiązań modelowych.

Prezentowane tu opracowania powstały w ramach programu „Sustaining Growth through Reform Consolidation”, finansowanego przez USAID. Program ten koordynuje Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, a jego kierownikiem jest Andrzej Wojtyła. Autorzy są pracownikami Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.

Grzegorz Gorzelak

Rozdział I.

Reforma terytorialnej organizacji kraju: geneza, założenia, uzasadnienie

I.1. Wprowadzenie

Reforma terytorialnej organizacji kraju jest kolejnym, ważnym krokiem Polskiej transformacji. Do momentu jej wprowadzenia struktury państwa – poza niezwykle istotną, lecz jednak mającą ograniczone znaczenie zmianą w postaci wprowadzenia samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym – pozostały nie zmienione.

Struktury te zostały odziedziczone po poprzednim systemie politycznym i gospodarczym. Poprzednie małe województwa zostały wprowadzone w dn. 1 czerwca 1975 r., jednocześnie z likwidacją powiatów. Ówczesna reforma dokonywała się w okresie dwóch lat, bowiem w 1973 r. wprowadzono gminy w miejsce dwukrotnie liczniejszych gromad.

Organizacja terytorialna kraju (OTK) to nie tylko podział terytorialny kraju (PTK), delimitujący jednostki przestrzenne odpowiadające poszczególnym szczeblom. OTK to znacznie więcej – pierwotnym bowiem w stosunku do podziału terytorialnego zagadnieniem jest podział kompetencji i zadań między poszczególne szczeble zarządzania sprawami publicznymi. Rozkład kompetencji określa w znacznej mierze ustrój państwa, wskazując, czy jest to państwo zdecentralizowane czy scentralizowane, czy istnieje samorządność terytorialna, czy też jej brak, a decyzje są podejmowane w układach administracyjnych. Oczywiście, kompetencje i podział terytorialny są współzależne – szerokich kompetencji nie mogą przyjąć jednostki terytorialne małe, nie dysponujące wystarczającym potencjałem gospodarczym, społecznym i politycznym, nie wyposażone w odpowiednie urządzenia infrastrukturalne, a więc mające zbyt małe „zasięgi obsługi” – jest oczywiste, że przeciętna gmina nie może być odpowiedzialna za szpital, którego nie ma na swoim terenie. Duże

jednostki terytorialne mogą oczywiście zostać wyposażone w niewielkie kompetencje – władza takich ogniw układu terytorialnego byłaby jednak władzą „pustą”.

Projektowanie terytorialnej organizacji kraju jest procesem złożonym, w którym powinny być uwzględnione przynajmniej następujące najważniejsze czynniki:

- geograficzne (sieć osadnicza, powiązania przestrzenno-funkcjonalne);
- ekonomiczne (struktury terytorialno-gospodarcze, rodzaje więzi ekonomicznych, kryteria lokalizacji);
- społeczne (terytorialne więzi społeczne, symbolika przestrzeni);
- polityczne (geografia wyborcza, mechanizmy wyłaniania elit).

Czynniki te występują oczywiście we wzajemnym powiązaniu (np. terytorialne więzi społeczne tworzące się w wyniku dojazdów do pracy, będących rezultatem istnienia określonych struktur przestrzenno-ekonomicznych) i są uwarunkowane historycznie. Nie wszystkie czynniki występują powszechnie z jednakową siłą – jak wskazują badania, więzi regionalne w Polsce w zasadzie nie istnieją [1]. Jest przy tym oczywiste, że ostateczna decyzja o organizacji terytorialnej kraju jest decyzją stricte polityczną, podejmowaną przez elity polityczne z określonych powodów (np. w celu korzystnej dla partii rządzącej zmiany geografii wyborczej). Stopień, w jakim owa decyzja polityczna uwzględni przesłanki merytoryczne jest – w pewnym sensie – wyznacznikiem zdolności elit do kierowania się racjonalnymi względami korzyści ogólnych, a nie własnym interesem politycznym.

O reformie OTK w Polsce napisano już wiele. Niniejsze opracowanie nie ma na celu przedstawienia całokształtu uwarunkowań tej reformy – przeciwnie, jego zadaniem jest zapełnienie pewnych luk, które uwidoczniają się w istniejącym materiale dotyczącym zmian OTK. Tak więc opracowanie niniejsze przedstawia jedynie trzy zagadnienia:

[1] Por. B. Jałowiecki (red.), *Oblicza polskich regionów*, EUROREG t. 17(50), Warszawa 1996.

– przebieg dyskusji nad organizacją terytorialną kraju, która została zapoczątkowana w 1973 r. i trwała do końca 1998 r.;

– ekonomiczne uzasadnienie reformy, odwołujące się do zmian w paradygmacie rozwoju i ich przestrzennie-funkcjonalnych i ich odniesień do organizacji terytorialnej kraju;

– usystematyzowana prezentacja i dyskusja stanowisk sprzeciwiających się proponowanej reformie.

1.2. Ćwierć wieku dyskusji nad reformowaniem terytorialnej organizacji kraju

1.2.1. Przed reformą 1975 r.

Powojenna organizacja terytorialna kraju ukształtowała się w początku lat 50 [2]. W 1975 r. siedemnaście województw oraz 5 miast wydzielonych (na prawach województwa: Warszawa, Kraków, Łódź, Poznań, Wrocław) było podzielonych na 314 powiatów (oraz 78 miast wydzielonych na prawach powiatu), które z kolei dzieliły się na niewiele ponad 4300 gromad [3].

W okresie tym (jak zresztą, z pewnymi zmianami, do 1990 r.) obowiązywał tzw. system jednolitej władzy państwowej, w którym szczeble niższe były hierarchicznie podporządkowane szczeblom wyższym. Wojewódzka rada narodowa mogła zmienić uchwałę powiatowej rady narodowej, a przewodniczący prezydium powiatowej rady narodowej był wyznaczany przez przewodniczącego prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Dopiero po wprowadzeniu gmin w 1973 r. zaistniało pewne podporządkowanie poziome, polegające na konieczności udzielenia przez radę gminy absolutorium dla naczelnika gminy, będącego jednoosobowym organem wykonawczym.

Do początku lat 70. dyskusje nad ewentualną reformą terytorialnej organizacji kraju nie były prowadzone. Pierwsza poważna debata nad tymi zagadnieniami miała miejsce 23 maja 1973 r. na forum Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN [4], a więc już po wprowadzeniu gmin z dniem 1 stycznia 1973 r.

Dyskutowano wtedy dwa modele OTK: trójstopniowy (a więc taki, jaki ówczesnie istniał) oraz dwustopniowy,

którego wprowadzenie oznaczałoby zasadniczą zmianę OTK. Wszyscy wypowiadający się najwybitniejsi ówczesnie przedstawiciele polskich studiów regionalnych i przestrzennych (w kolejności prezentacji we wspomnianym tomie: Stanisław Leszczycki, Bronisław Malisz, Kazimierz Dziewoński, Antoni Kukliński, Juliusz Kolipiński, Andrzej Wróbel), jak również prawnik Zygmunt Rybicki, opowiedzieli się za utrzymaniem podziału trójszczeblowego, w większości wskazując jednocześnie na celowość zmniejszenia liczby województw [5]. Np. S. Leszczycki proponował zlikwidowanie województw kieleckiego, koszalińskiego, opolskiego i zielonogórskiego, a J. Kolipiński wskazywał na celowość zniesienia dodatkowo województw olsztyńskiego, bydgoskiego i rzeszowskiego (przy zachowaniu kieleckiego). Wielu dyskutantów sugerowało radykalne zmniejszenie liczby powiatów (B. Malisz i A. Kukliński proponowali liczbę ok. 100 powiatów).

Interesującą interpretację alternatywnych modeli OTK przedstawił A. Kukliński, nazywając model dwustopniowy monocentrycznym (rośnie w nim bowiem rola Warszawy jako ogólnokrajowego centrum dyspozycyjnego), a model trójstopniowy policentrycznym, ponieważ stolice dużych województw (A. Kukliński proponował ich od 5–10) będą stawać się coraz ważniejszymi ośrodkami życia społeczno-gospodarczego. Jedynie w wypowiedzi A. Kuklińskiego pojawił się międzynarodowy wymiar OTK: A. Kukliński wskazywał, że wielkie miasta Polski staną się „drzwiami” otwarcia Polski na szeroką współpracę międzynarodową, prowadzoną w skali europejskiej.

Wielu z wypowiadających się wskazywało na konieczność integracji zbyt licznych podziałów specjalnych, stosowanych przez poszczególne resorty, z ogólnym podziałem terytorialnym kraju, co miało na celu usprawnienie zarządzania.

Dwa nurty argumentacji dominowały w uzasadnieniach proponowanych rozwiązań: przestrzenny i administracyjny. Wskazywano na wiodącą rolę największych aglomeracji (wtedy jeszcze nazywanych aglomeracjami miejsko-przemysłowymi) i na potrzebę integracji największych miast z otaczającymi je obszarami (a więc postulowano zniesienie statusu miast wydzielonych). Proponowany rozkład kompetencji na poszczególne szczeble odzwierciedlał oczywiście ówczesne rozumienie państwa, decentralizacji i demokracji [6]. Jedynie Witold Nieciński proponował powołanie własności komunalnej jako środka umożliwiającego zwiększenie zakresu kompeten-

[2] Por. I. Kokotkiewicz, System statystycznej informacji regionalnej w Polsce. Dotychczasowy dorobek i kierunki rozwoju, "Studia KPZK PAN", t. LXXII, PWN, Warszawa 1980.

[3] Liczba gromad stale malała – w 1954 r. utworzono ich prawie 8800.

[4] Jej wyniki zostały opublikowane w "Biuletynie KPZK PAN" z. 83, PWN, Warszawa 1974.

[5] Jedynie prawnik, Adam Jaroszyński, jednoznacznie opowiedział się za podziałem dwustopniowym.

[6] Bardzo wyraziste jest następujące sformułowanie Z. Rybickiego: "Rozszerzenie praw obywatelskich odbywa się więc dzisiaj przede wszystkim w drodze organizatorskiej działalności administracji", str. 112.

cji gmin i możliwości świadczenia przez nie usług społecznych w bardziej zdecentralizowany sposób.

Mimo tego, że model trójszczeblowy uzyskał od przedstawicieli nauki w zasadzie jednoznaczne poparcie – co więcej, mimo tego, że dominującym nurtem tej dyskusji było postulowanie zmniejszania liczby województw do ok. 10–12 – w dn. 1 czerwca 1975 r. utworzono 49 województw, likwidując jednocześnie powiaty. Reforma była uzasadniana dążeniem do „przybliżenia władzy obywateli”, decentralizacją, zmniejszeniem kosztów administracji, usprawnieniem systemu zarządzania sferą publiczną. W istocie, reforma ta została przeprowadzona po to, by – po pierwsze – zmniejszyć polityczną siłę pierwszych sekretarzy wojewódzkich i ich bezpośredniego politycznego zaplecza oraz możliwości ich oddziaływania w centralnym układzie politycznym, a także by osłabić znaczenie dobrze „okopanych” w terenie polityczno-administracyjno-gospodarczych elit lokalnych na szczeblu powiatowym. Reforma zwiększyła stopień centralizacji kraju – np. pozaformalnym zabiegiem zwiększającym centralizację było przyjęcie zasady, iż we wszystkich województwach pierwsi sekretarze komitetów wojewódzkich PZPR byli jednocześnie przewodniczącymi wojewódzkich rad narodowych, co podporządkowywało teoretycznie częściowo niezależne struktury administracji terenowej ściśle zhierarchizowanym strukturom partyjnym.

Pewną „przygrywką” do takiego właśnie ukształtowania podziału terytorialnego były założenia planu przestrzennego zagospodarowania kraju, opracowanego w 1973 r. Plan ten za główną dyrektywę przyjął zasadę „umiarkowanej koncentracji policentrycznej”, zgodnie z którą bardziej równomierny rozwój poszczególnych części kraju miał się dokonywać dzięki przyspieszonemu wzrostowi miast średniej wielkości (tzw. krajowych ośrodków rozwoju), które miały uzupełniać sieć wielkich aglomeracji. Mapa przedstawiająca owe ośrodki, wraz z ukształtowanymi i kształtującymi się aglomeracjami, prezentowała w zasadzie stolice nowego układu województw [7].

1.2.2. Ocena podziału z 1975 r.

Nowy podział terytorialny wzbudził wiele kontrowersji. Wskazywano na przecięcie przez nowe granice województw tradycyjnych powiązań wielkich miast z ich bez-

pośrednim zapleczem; na przerwanie naturalnych ciężarów i brak związków nowych stolic wojewódzkich z terenem, którym mają zarządzać; na przerwanie wielu granic historycznych; na przecinanie granicami województw wielkich ekosystemów. Krytyka ta odnosiła się do niewłaściwych powiązań przestrzenno-funkcjonalnych, a jedynie sporadycznie wkraczała na grunt problematyki administracyjno-ustrojowej, co było zrozumiałe zważywszy na ograniczoną swobodę wypowiedzi [8]. Pogląd wyrażony przez J. Kruczałę, iż „podział administracyjny kraju wprowadzony w 1975 r. jest gorszy od poprzedniego. (...) zmiana podziału administracyjnego stanowiła jeden z objawów pogarszania się zagospodarowania przestrzennego kraju oraz rozprężenia w sytuacji gospodarczej” był poglądem podzielanym przez w zasadzie cały zespół przygotowujący w latach 1981–1983 diagnozę stanu gospodarki przestrzennej Polski. Formułowano również opinie, iż nowy podział, w wyniku pojawiania się wielu podziałów specjalnych, tworzył mniej klarowną strukturę zarządzania terenowego, co powodowało, że zakładana decentralizacja była jedynie decentralizacją pozorną, w rzeczywistości mieliśmy bowiem do czynienia z procesem centralizowania decyzji, a proces demokratyzacji nie następował [9].

Kolejną fazą dyskusji nad organizacją terytorialną kraju była ekspertyza uruchomiona w 1982 r. w KPZK PAN [10]. Ekspertyza nie zakończyła się w sposób konkluzywny: wypowiadający się przedstawiciele studiów regionalnych i przestrzennych pozostali przy dwóch odrębnych stanowiskach: jedni postulowali utrzymanie istniejącego podziału terytorialnego (wyrazicielem tej opinii był Andrzej Stasiak), inni natomiast wskazywali na potrzebę dokonania gruntownej reformy OTK i wprowadzenia 13 województw (a więc bez dawnych województw: kieleckiego, koszalińskiego, opolskiego i zielonogórskiego) oraz przywrócenia powiatów (kierownikiem zespołu formułującego to stanowisko był A. Wróbel).

Argumentacja stosowana przez obydwie strony nie różniła się od poprzednio przytaczanej. Doszedł w zasadzie jeden nowy argument na rzecz podziału na 49 województw, mówiący, iż w trudnej sytuacji gospodarczej przeprowadzenie reformy byłoby niesłuszne, wprowadzałoby bowiem zamieszanie i dodatkowe koszty, na poniesienie których nie było stać polskiej gospodarki pogrą-

[7] Por. załącznik 10 (System osadniczy policentrycznej umiarkowanej koncentracji), w: B. Malisz (red.), 40 lat planowania struktury przestrzennej Polski, "Studia KPZK PAN" t. LXIV, PWN, Warszawa 1978.

[8] Por. np. J. Kruczała, Ocena podziałów terytorialnych Polski, w: A. Kukliński (red.) Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski, "Biuletyn KPZK PAN" z. 123, PWN, Warszawa 1983.

[9] W. Pańko, Porównawcza ocena dwóch modeli organizacji terytorialnej kraju, w: A. Kukliński (red.) Diagnoza op. cit. Także, w tym samym tomie, J. Kołodziejski, Ocena procesów podejmowania decyzji determinujących oblicze i jakość gospodarki przestrzennej. Por. także G. Gorzelak, Gospodarka przestrzenna i organizacja terytorialna kraju w: A. Jaroszyński, S. M. Komorowski (red.) Gospodarka przestrzenna Polski i organizacja terytorialna kraju, IOZDiK, IGS-EiR UW, Warszawa 1982.

[10] A. Stasiak, Podział administracyjny kraju. Poglądy i opinie, "Biuletyn KPZK PAN" z. 126, PWN, Warszawa 1984; A. Stasiak, Podział administracyjny kraju. Studia, materiały, dyskusja, "Biuletyn KPZK PAN" z. 128, PWN, Warszawa 1986.

żonej w kryzysie. Zwolennicy małych województw i braku powiatów nie wykluczali potrzeby pewnej korekty podziału na województwa wskazując kilka-kilkanaście najsłabszych z nich, jako kandydatów do likwidacji oraz dopuszczając korekty niektórych granic wojewódzkich.

Ponowione zostały postawione zarzuty w stosunku do podziałów specjalnych, stosowanych przez resorty i ich wyodrębnione piony administracji, niezgodnych z ogólnym podziałem terytorialnym kraju. Wskazywano, że podziały specjalne prowadzą do istnienia ukrytych powiatów (w postaci tzw. rejonów) oraz dawnych, dużych województw (w postaci tzw. okręgów). Podziały te łamały logikę ogólnego PTK, uniemożliwiając koordynację działań w ramach województw i gmin, ponieważ kierownictwa jednostek specjalnych podziałów terytorialnych były niezależne zarówno od wojewodów, jak i od naczelników gmin. Silny wzrost liczby podziałów specjalnych po reformie 1975 r. był jednym z czynników centralizacji dokonującej się w wyniku rosnącej dominacji układu działowo-gałęziowego nad terytorialnym (lub, jak określa się to w literaturze światowej, przewagi „sektora nad regionem”) [11].

Dyskusja nad terytorialną organizacją kraju prowadzona w latach 70. i 80. była w oczywisty sposób ograniczona rzeczywistością polityczną i gospodarczą owego okresu. Jedynie sporadycznie pojawiały się opinie wykraczające poza obowiązujący paradygmat „realnego socjalizmu” (jak np. wspomniany już postulat W.Niecińskiego przywrócenia mienia komunalnego lub też wskazywanie przez A.Kuklińskiego związków między organizacją terytorialną kraju a międzynarodową współpracą Polski). Wyjątkiem takim było także opracowanie Bohdana Jałowieckiego odnoszące się do doświadczeń francuskich w zakresie decentralizacji [12].

Jest to tekst, który nie stracił na aktualności do chwili obecnej. Decentralizacja we Francji dyskutowana od końca lat 60. (vide przegrane przez gen. de Gaulle’a referendum, które stało się bezpośrednią przyczyną jego odejścia), a która została zapoczątkowana w połowie lat 70., była przez autorów francuskich rozpatrywana jako jedna ze składowych szerokiego nurtu przekształceń strukturalnych, których umowną cezurą jest moment pierwszego kryzysu naftowego, czyli 1973 r. B.Jałowiecki przytaczał tezy o pogłębianiu się współpracy międzynarodowej, rosnącej roli transnarodowych korporacji, zmieniających się sieciach powiązań kooperacyjnych, segmentacji przestrzeni według jej zdolności do tworzenia innowacji i ich

twórczej adaptacji. Procesom tym towarzyszyło odrodzenie się lokalizmu i regionalizmu jako nowych (lub raczej powtórnie wzmocnionych) przemian świadomości ludzi i ich zbiorowości. Wszystkie te zjawiska składały się na konieczność decentralizacji, powodowały bowiem, iż zarządzanie coraz bardziej komplikującymi się procesami społecznymi i gospodarczymi w sposób scentralizowany stało się coraz bardziej nieefektywne. Decentralizacja jawiła się w tym kontekście nie jako zjawisko, które może, lecz nie musi nastąpić, lecz jako zmiana niezbędna, zgodna z ogólnym kierunkiem restrukturyzacji.

Tezy powyższe – podobnie jak wskazywanie na konieczność wprowadzenia samorządności lokalnej [13] czy implikacje płynące dla OTK ze współpracy międzynarodowej – oczywiście wykraczały poza ograniczenia tak polityczne, jak i obowiązujące ujęcia badawcze. Niektóre z tych tez są jednak ważne – i niebanalne – do dzisiaj.

1.2.3. W nowej rzeczywistości – lata 90.

27 maja 1990 r. odbyły się wybory do samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym, co stało się jednym z filarów procesów polskiej transformacji. Równoległe z pracami nad realizacją reformy samorządowej na szczeblu gmin, przystąpiono do prac nad kontynuacją zmian w terytorialnej organizacji kraju także na szczeblach ponadlokalnych – prace te zostały jednak na pewien czas przerwane wraz z odejściem rządu Tadeusza Mazowieckiego. Podsumowaniem pierwszego etapu projektowania reformy OTK jest publikacja wydana w 1991 r. [14].

Punktem wyjścia owej dyskusji było przeświadczenie, że w reformie OTK powinny znaleźć odzwierciedlenie dwa uwarunkowania: ukształtowany historycznie system osadniczy kraju i układ powiązań przestrzenno-funkcjonalnych oraz nowo rodzący się ustrój państwa demokratycznego, z gospodarką rynkową. Wśród propozycji reform OTK występowało kilka nurtów:

– Propozycje silnie decentralistyczne, postulujące powołanie 6–10 silnych, autonomicznych regionów (nazywanych przez niektórych polandami).

– Propozycje reformy polegającej na utworzeniu 12–13 regionów, zbudowanych wokół aglomeracji i dużych miast wypełniających przestrzeń we wschodniej części kraju. Jak pisał J.Kołodziejcki: „12–13 regionów wę-

[11] Por. np. Teofil Lijewski, Podział administracyjny a podziały specjalne, w: A.Stasiak (red.), Podział administracyjny, z. 128, op.cit.

[12] B.Jałowiecki, Decentralizacja, samorząd, organizacja terytorialna kraju. Doświadczenia francuskie, w: A.Kukliński (red.) Gospodarka przestrzenna Polski. Diagnoza – rekonstrukcja – prognoza, "Biuletyn KPZK PAN" z. 125, PWN, Warszawa 1984.

[13] Por. G.Gorzelak, J.Kolipiński, M.Kulesza, W sprawie uwzględnienia zagadnień przestrzennych w reformie gospodarczej, w: A.Kukliński (red.) Koncepcje studiów diagnostycznych nad gospodarką przestrzenną Polski, "Biuletyn KPZK PAN" z. 116, PWN, Warszawa 1981.

[14] J.Kołodziejcki (red.) Koncepcje regionalnej organizacji kraju, "Biuletyn KPZK PAN" z. 156, PWN, Warszawa 1991.

złowych (...) byłoby konstrukcją nośną całego systemu terytorialnego państwa, najlepiej wykorzystującą walory ukształtowanej historycznie struktury przestrzennej kraju. Jego instytucjonalnym wyrazem byłby nowy podział administracyjny kraju skorelowany jak nigdy dotąd z regionalizacją funkcjonalną. System ten tworzyłby podstawę funkcjonowania aktywnej polityki regionalnej państwa i jej sprzężenie z samorządem terytorialnym” (str. 31–32). Koncepcję tę popierał także B.Jałowicki [15], wskazując na potrzebę przyjęcia zdecentralizowanego modelu mieszanego, rządowo-samorządowego. Zespół Z.Ziobrowskiego proponował utworzenie 11 województw samorządowych (a więc znana „12” bez województwa olsztyńskiego) [16].

– Propozycje utworzenia ok. 25–30 województw [17], które nie zawierały jednak koncepcji ustroju politycznego województwa i relacji międzyszczeblowych.

W stosunku do dyskusji prowadzonych w poprzednim okresie, argumentacja na rzecz reformy terytorialnej została wzbogacona o elementy społeczne (więzi terytorialne, poczucie wspólnoty i odrębności kulturowej) oraz została poszerzona o rozważania ustrojowe, które stały się możliwe w nowej sytuacji politycznej. Wielu dyskutantów koncentrowało się jednak ciągle na zagadnieniach przestrzenno-funkcjonalnych, oddając największe prawa do wypowiedzi o OTK przedstawicielom nauk geograficznych [18].

Uznano, iż naturalnym dopełnieniem nowego układu regionalnego powinien być układ powiatowy, „zapełniający pustkę” między małą gminą a dużym województwem. Jednocześnie z konceptualizacjami nowego podziału wojewódzkiego przystąpiono więc do rysowania kształtu układu powiatowego. Zespół rządowy (Zespół ds. Podziału Terytorialnego Kraju, powołany przez Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej) opracował kryteria tworzenia powiatów, z których najważniejsze odnosiły się do minimalnej liczby ludności (50 tys.), minimalnej wielkości miasta-siedziby powiatu (10 tys.), minimalnej liczby gmin wchodzących w skład powiatu (5), minimalnej liczby i rodzaju instytucji publicznych znajdujących się w siedzibie powiatu (szkoła średnia, szpital, sąd, prokuratura, policja, straż pożarna, urząd skarbowy, ZUS, Sanepid, sieć usług komunalnych) [19]. Przyjęto również zasadę, że miasta o liczbie ludności większej od 100 tys. powinny tworzyć powiaty grodzkie, tzn. powinny być wydzielone z otaczających je powiatów ziemskich.

Zarysowano układ kompetencyjny powiatu. Jego zadania miały objąć:

– zapewnienie obsługi życia codziennego mieszkańców w skali ponadlokalnej (szpital, szkoły ponadpodstawowe, biblioteki, muzea, ochrona zabytków, kultura fizyczna i turystyka);

– zarządzanie i sprawowanie nadzoru nad instytucjami i urządzeniami obsługującymi więcej niż jedną gminę (policja sanitarna, inspekcja handlowa, inspekcja ekologiczna, inspekcji weterynaryjna);

– wykonywanie zadań zleconych przez organy administracji rządowej (polityka socjalna, straż pożarna, policja, przeciwdziałanie zagrożeniom zbiorowym) [20].

W czerwcu 1993 r. zespół zaproponował mapę 293 powiatów ziemskich i 45 grodzkich – miast wydzielonych z powiatów. Podczas projektowania reformy powiatowej przyjęto zasadę minimalizowania napięć i konfliktów społecznych. O ich skali i mechanizmach można było się przekonać przy okazji tworzenia tzw. rejonów – pomocniczych jednostek administracji rządowej w skali subwojewódzkiej. Rejony te zostały wprowadzone w 1991 r. jako – w pewnym sensie – „przygrywka” do przyszłych powiatów. Pierwotna ich liczba, ustalona przez zespół w URM, wynosiła 187, co było zgodne z przyjętymi założeniami, wśród których kluczowe było istnienie w projektowanej siedzibie rejonu podstawowego wyposażenia w instytucje publiczne i jednostki infrastruktury społecznej. Presja społeczna, wyrażana w postaci niezliczonych wizyt w URM przedstawicieli miast, które w pierwotnym projekcie nie zostały uznane za siedziby rejonów, manifestacji lokalnych, nacisków wywieranych przez posłów i senatorów itd. spowodowała, że ostatecznie utworzono kilkadziesiąt rejonów więcej, co w oczywisty sposób „rozmyło” pierwotną koncepcję. Warto przy tym podkreślić, że rejonami były jednostkami administracji rządowej, bez jakichkolwiek elementów samorządu, a więc jednostkami, wobec których tzw. presja społeczna w ogóle nie powinna być brana pod uwagę. Była ona jednak tak silna i wielokierunkowa, że uznano, iż należy jej w wielu przypadkach ulec.

Dodatkowym elementem, który pojawił się jako kolejne uzasadnienie konieczności wprowadzenia reformy OTK, było jej powiązanie z reformą całokształtu administracji publicznej w Polsce. Sformułowano tezę, iż bez reformy administracji terenowej nie jest możliwa decentra-

[15] Społeczne i polityczne aspekty terytorialnej organizacji kraju, w: J.Kołodziejski (red.), *Koncepcje regionalnej...*, op.cit.

[16] Z.Ziobrowski, K.Trafes, T.Węclawowicz, J.Komenda, *Koncepcja podziału terytorialnego kraju*, w: J.Kołodziejski (red.) *Koncepcje regionalnej...*, op. cit.

[17] Por. Jan Szczepkowski, *Projekt podziału administracyjnego Polski*, w: J.Kołodziejski (red.) *Koncepcje regionalnej...*, op. cit.

[18] Por. np. S.Liszewski, *Podział administracyjny kraju. Założenia i kryteria*, w: J.Kołodziejski (red.) *Koncepcje regionalizacji...*, op. cit.

[19] B.Jałowicki, *Powiaty – blaski i cienie reformy*, w: M.Potrykowski (red.) *Reforma terytorialna. Układ powiatowy*, "Biuletyn KPZK PAN" z. 166, Warszawa, PWN 1993, str. 84.

[20] Por. M.Kulesza, *Reforma...*, op.cit., str. 20; B.Jałowicki, *Powiat...*, op. cit., str. 83.

lizacja całej administracji publicznej kraju, w szczególności zaś nie jest możliwa pełna reforma Centrum [21]. Teza ta uzyskała – niestety – praktyczne potwierdzenie podczas reformy centrum wprowadzonej w 1996 r. pod kierunkiem Marka Pola [22].

W początku lat 90. zarysowano więc dość precyzyjnie założenia reformy OTK. Rozpoznano jej przesłanki ustrojowe, polityczne i społeczne, które uzasadniały potrzebę jej wprowadzenia. Określono przesłanki funkcjonalno-przestrzenne, wskazujące na potrzebę wprowadzenia kilkunastu województw i ok. 200 powiatów, zgodnie ze schematem: nieco mniej, niż 15 gmin w powiecie, nieco mniej niż 15 powiatów w województwie i nieco mniej niż 15 województw w kraju (niewzruszonym założeniem było nienaruszalność układu gminnego, tak w sensie geograficznym, jak i kompetencyjnym).

Upadek rządu Hanny Suchockiej zahamował prace nad reformą OTK. Koalicja SLD-PSL nie była w stanie reformy tej dokonać, a podejmowane działania pozorowały jedynie przygotowania do reformy. Elementem działań pozornych był dokument opracowany przez rząd [23], który przyjął ogólną dyrektywą konieczność głębokiej decentralizacji struktur administracji publicznej Polski. W wielu miejscach wskazywano w nim na niedostosowanie struktur administracyjnych do wymogów otwartej gospodarki rynkowej i pluralistycznej demokracji parlamentarnej, które to niedostosowanie wynika z utrzymania owych struktur w niezmienionej postaci ukształtowanej w państwie autorytarnym i w gospodarce centralnie planowanej. Choć dokument był traktowany jako materiał operacyjny, w którym zawarto harmonogram dalszych prac, to jednak nie dokonano rozstrzygnięcia podstawowego zagadnienia: kształt układu wojewódzkiego. W miejsce rozstrzygnięć lub chociaż rekomendacji zawarto w omawianym dokumencie je-

dynie dyskusję nad „współistnieniem organów administracji rządowej i samorządowej na szczeblu wojewódzkim”, co było wysoce niewystarczające. Dokument rozpatrywał dwa alternatywne warianty reformy OTK:

- usamorządowanie 49 województw i pozostawienie podziału dwuszczeblowego,

- wprowadzenie 12 województw i powiatów, czyli przywrócenie trójścieblowego podziału terytorialnego kraju.

Warianty te zostały poddane konsultacji w środowiskach samorządowych i profesjonalnych. Spośród przedstawicieli nauki jedynie jedna osoba opowiedziała się za wariantem dwuszczeblowym – powszechne poparcie uzyskał podział trójścieblowy.

W dokumencie „Państwo sprawne, bezpieczne, przyjazne” uznano, że historycznie wykształcona siatka powiatowa była zbyt gęsta, co nie przeszkodziło postawieniu propozycji utworzenia ponad 300 powiatów.

Wskazane niekonsekwencje i pominięcia jednoznacznie dowodzą, że poprzednia koalicja w istocie pozorowała podejmowanie reformy OTK, odkładając ją do czasu, gdy będzie ona mogła być podjęta przez inny układ polityczny.

Istotnym wkładem do dyskusji nad przyszłą OTK było opracowanie wykonane w Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych [25], w którym uzasadniono wyższość modelu kilkunastu (ok. 12) województw nad innymi modelami układu regionalnego.

Najpełniejszy spośród opracowanych poza procesem legislacyjnym zarys ustroju nowego województwa powstał w Instytucie Spraw Publicznych [26]. Autorzy przedstawili założenia regionalizacji kraju oraz sformułowali projekt ustawy o ustroju województwa samorządowo-rządowego, który stał się podstawą do rozpoczęcia procesu legislacyjnego w 1998 r. [27].

[21] M.Kulesza, Reforma terytorialna, w: M.Portykowski (red.) Reforma terytorialna..., op.cit.

[22] W 1996 r. pisałem: "Prawdziwa reforma centrum, polegająca na jego głębokiej decentralizacji, jest więc możliwa jedynie przy jednoczesnym radykalnym zwiększeniu polskiego województwa (a więc zmniejszeniu liczby województw) i przydaniu nowemu województwu reprezentacji mieszkańców. Jeżeli decentralizacja centrum miałaby nastąpić bez zmiany układu województw, to oddanych z Warszawy kompetencji nie miałby kto przyjąć (poza kilkoma obecnymi województwami zawierającymi największe miasta).

– Należy podkreślić, że powyższe stwierdzenie ma i swoją "drugą stronę". Otóż powiększenie województwa (a więc zmniejszenie ich liczby) jest możliwe jedynie przy głębokiej reformie centrum, polegającej na jego radykalnej decentralizacji. W przeciwnym wypadku duże, silne województwo będzie pozbawione należnych mu z racji siły gospodarczej i społeczno-politycznego potencjału kompetencji, które w dalszym ciągu będą pozostawać w stolicy.

– Jeżeli obie powyższe tezy są słuszne, to przyczyny dotychczasowego niezreformowania ani układu terytorialnego, ani też centrum gospodarczo-administracyjnego stają się jasne. Obie te reformy były jak dotąd – i niestety są obecnie – rozpatrywane rozłącznie, a więc nie mogły być nie tylko zrealizowane, lecz nawet podjęte. Ostatnie propozycje reformy centrum wysuwane przez zespół Marka Pola mieszczą się, niestety, w tym nurcie podejmowania reformy bez głębokiej decentralizacji – prowadzą więc, bo prowadzić muszą, do rozwiązań pozornych. "Rzeczpospolita" nr 122/1996.

[23] Państwo sprawne, bezpieczne, przyjazne. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego, MSWiA, Warszawa, styczeń 1997.

[24] Wariant ten najpełniej został opisany w: E. Wysocka, J. Koziański, Regionalizacja Polski – przestrzenne aspekty strategii rozwoju, "Samorząd Terytorialny" z.6, 1993; por także tych samych autorów: Przesłanki regionalizacji. Zarys strategii rozwoju i polityki przestrzennej, IGPiK, Warszawa 1998.

[25] Z.Gilowska, Jak dokończyć reformę samorządową, CASE, Warszawa 1997.

[26] Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym, ISP Warszawa, sierpień 1997, opracowany przez zespół w składzie: Z.Gilowska, E.Wysocka, J.Płoskonka, S. Prutis, M.Stec (koordynator).

[27] Patrz opracowanie Anny Tucholskiej w tej publikacji.

I.3. Polska transformacja w kontekście globalnym

I.3.1. Nowy paradygmat rozwoju

Reforma OTK z połowy lat 70., centralizująca relacje między władzą centralną a układem terenowym, była przeprowadzona w Polsce dokładnie w tym samym okresie, kiedy relatywnie silnie scentralizowane państwa zachodnie dokonywały istotnych przeobrażeń w kierunku

decentralizacji. Hiszpania ograniczyła rolę 50 prowincji dzięki wprowadzeniu 17 regionów, mających długie tradycje historyczne i silnie osadzonych w świadomości społecznej, zapoczątkowując tym samym ewolucję w kierunku federalizacji kraju. Francja wprowadziła 22 regionów, nieco decentralizując rząd centralny. Włochy wprowadziły 20 regionów, co miało duże znaczenie dla decentralizacji administracji publicznej w tym kraju [28].

Nie były to zmiany przypadkowe. Kraje wysoko rozwinięte właśnie w połowie lat 70. przyspieszyły dokonywanie zmiany strukturalnej, nazywanej przejściem z „drugiej do trzeciej fali” lub przejściem z gospodarki przemysłowej

Schemat I. Fordyzm i postfordyzm

FORDYZM	POSTFORDYZM
<p>Proces produkcji</p> <ul style="list-style-type: none"> Ekonomia skali Produkcja masowa Uniformizacja i standaryzacja Duże zapasy surowców, półfabrykatów i wyrobów gotowych Badania jakości ex-post Duże straty czasu pracy Produkcja zależna od czynników produkcji i zasobów Integracja pionowa (czasem pozioma) Redukcja kosztów w wyniku kontrolowania płac 	<ul style="list-style-type: none"> Ekonomia jakości i zakresu Produkcja małoseryjna Produkcja elastyczna, wielość wytwarzanych produktów Brak zapasów Kontrola jakości wkomponowana w proces produkcji Zmniejszenie strat czasu pracy Produkcja zależna od popytu (Quasi-) pionowa integracja; zlecanie robót podwykonawcom Redukcja kosztów w wyniku innowacji i poprawy jakości
<p>Praca</p> <ul style="list-style-type: none"> Robotnik wykonuje pojedyncze, proste czynności Płaca akordowa (oparta o normy techniczno-ekonomiczne) Wysoka specjalizacja pracy Brak lub ograniczone szkolenia zawodowe, brak podnoszenia kwalifikacji w miejscu pracy Nacisk na ograniczanie zakresu odpowiedzialności robotnika Brak pewności pracy i złe warunki dla zatrudnionych czasowo; poszerzanie się umów nieformalnych 	<ul style="list-style-type: none"> Wielość zadań Płaca wg stawki osobistej Eliminacja specjalizowanych czynności Długie szkolenie w miejscu pracy Zwiększony nacisk na współodpowiedzialność robotników Wysoka pewność pracy dla pracowników podstawowych (zatrudnienie do emerytury)
<p>Przestrzeń</p> <ul style="list-style-type: none"> Hierarchia przestrzenna oparta na funkcjach Przestrzenny podział pracy Homogenizacja regionalnych rynków pracy (przestrzenna segmentacja rynków pracy) Globalne sieci dostawców i podwykonawców Organizacja przestrzeni konsumpcji w formie suburbanizacji 	<ul style="list-style-type: none"> Powstawanie skupisk i aglomeracji Przestrzenna integracja lub podział pracy Dywersyfikacja rynków pracy (segmentacja rynków pracy w danym miejscu) Terytorializacja więzi między firmami Organizacja przestrzeni konsumpcji przez miejskie centrum
<p>Państwo</p> <ul style="list-style-type: none"> Negocjacje zbiorowe Uspołecznienie bogactwa (państwo dobrobytu) Centralizacja Państwo lub miasto "subsidiujące" Krajowa polityka regionalna B&R finansowane przez przedsiębiorstwa Wiodąca rola przemysłu w tworzeniu innowacji 	<ul style="list-style-type: none"> Negocjacje prowadzone na szczeblu lokalnym lub firmy Prywatyzacja potrzeb zbiorowych oraz zabezpieczenia społecznego; pomoc charytatywna Decentralizacja i zaostrożająca się konkurencja międzyregionalna Państwo lub miasto przedsiębiorcze Terytorialne (sub-krajowe) polityki regionalne B&R finansowane przez sektor publiczny Wiodąca rola sektora publicznego w tworzeniu innowacji
<p>Ideologia</p> <ul style="list-style-type: none"> Masowa konsumpcja dóbr trwałego użytku Modernizm Państwo narodowe Uspołecznienie 	<ul style="list-style-type: none"> Konsumpcja zindywidualizowana Postmodernizm Lokalizm i regionalizm Indywidualizacja

[28] Por. Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym, ISP, Warszawa, 1997.

słowej (a nawet poprzemysłowej) do gospodarki informacyjnej, czy wreszcie z gospodarki fordowskiej do postfordowskiej. Zmiana ta, mająca swoje źródła w postępie technologicznym [29], miała oczywiście ogromne konsekwencje w kulturze (postmodernizm), organizacji życia społecznego (z jednej strony „mcdonaldyzacja” społeczeństwa [30], z drugiej zaś zwrot ku indywidualizmowi), w relacji człowiek – przestrzeń (nawrót lokalizmu i regionalizmu). Przemiana ta umocniła również pozycję krajów najwyżej rozwiniętych w gospodarce światowej, poddając jednocześnie tę gospodarkę dwóm procesom: globalizacji oraz zaostrzeniu konkurencji [31]. W syntetycznym ujęciu przemiany w różnych sferach życia społecznego i gospodarczego są przedstawione na schemacie I s.15.

Jak widać na powyższym schemacie, zmiany te są zmianami kompleksowymi, ogarniającymi wszystkie w zasadzie wymiary życia społecznego: technologię, gospodarkę, organizację i zarządzanie, systemy wartości i zachowania społeczne, estetykę, kulturę. Nie można wydzielić żadnej ze sfer współczesnej cywilizacji, która nie doznałaby głębokich przemian w ciągu ostatnich trzydziestu lat. Procesy te miały oczywiście także bardzo wyraźne odniesienia przestrzenne. Dwa zjawiska mają z naszego punktu widzenia największe znaczenie: zmiana kryteriów lokalizacji oraz – silnie z nią związana – zmiana roli władz terytorialnych w kształtowaniu życia gospodarczego.

1.3.2. Nowe kryteria lokalizacji

Nowa gospodarka to gospodarka oparta na innowacjach. Innowacje są „lekkie” – nie ważą, ale dużo kosztują. Ta nowa gospodarka wymaga nowych przestrzennych uwarunkowań. Wybór miejsc powstawania innowacji nie jest zależny od występowania zasobów kopalnych, portów morskich, znacznych zasobów siły roboczej. Najogólniej można stwierdzić, iż „ilościowe” kryteria lokalizacji w znacznej mierze zostały zastąpione kryteriami „jakościowymi” (por. schemat 2).

W miarę postępu technologii poszerza się zakres działalności gospodarczej o tzw. lokalizacji niezwiązanej (footlose industries). Coraz mniejsze znaczenie mają te dziedziny gospodarki, które są silnie uzależnione od określonych zasobów – kopalni, surowców energetycznych, surowców rolnych itp., jak również od możliwości skorzystania z transportu masowego, co wynika z tego, iż

jednostka wyprodukowanej wartości waży znacznie mniej – jest w niej bowiem ucieleśniony znacznie większy zasób myśli, niż materii [32]. W miejsce dawnych, ilościowych kryteriów lokalizacji, w których dostępność różnorodnych zasobów odgrywała rolę podstawową, pojawiają się kryteria nowe, odnoszące się do czynników jakościowych. Nowa gospodarka premiuje takie cechy układu terytorialnego jak: zróżnicowanie struktury gospodarczej, dobra dostępność za pomocą szybkich, niezawodnych i elastycznych środków transportu, bliskość zaplecza naukowo-badawczego, sprawne i elastyczne instytucje edukacyjne, wysokie kwalifikacje zasobów pracy, korzystne warunki życia [33], a w tym bogate środowisko kulturalne, dobrze rozwinięte zaplecze tzw. usług okołobiznesowych. Są to główne cechy, które współcześnie powinien mieć region, by uzyskać przewagę konkurencyjną na globalnym rynku kapitałowym i inwestycyjnym.

Występowanie określonych zasobów przestaje więc być kluczowym elementem w wyborze miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej. Znacznie większego znaczenia nabiera to, co nazywa się „klimatem dla przedsiębiorczości” (business climate). Jego istotę lapidarnie przedstawia następujący opis miasta Greenville z Południowej Karoliny, uznanego za oferujące najlepsze warunki w całych Stanach Zjednoczonych (a więc i w całym świecie?) dla prowadzenia biznesu [34]:

„Klimat Greenville nie jest wynikiem wyłącznie jego poziomu płac, stopnia unionizacji siły roboczej czy wysokości podatków. (...) Kapitan przemysłu działający w Greenville ma zagwarantowane, że oszczędzone mu zostaną typowe dla innych miejsc uciążliwości nękające kadrę zarządzającą, takie jak kłopotliwi dziennikarze, jajogłowi uczeni, niechętni biznesowi politycy. Greenville oferuje odmienne warunki życia dla zmęczonych dyrektorów i prezesów – pełni szacunku reporterzy, zgodni akademicy, popierający przedsiębiorczość politycy.”

Cytat ten doskonale ilustruje przesłanie schematu 2. Globalizacja procesów gospodarczych spowodowała znaczną swobodę w przemieszczaniu się kapitału. Kapitał ten szuka najkorzystniejszej lokalizacji, stwarzającej najlepsze możliwości dla długofalowego rozwoju danego przedsięwzięcia. Kapitał, który finansuje powstawanie innowacji oraz wcielanie ich do produkcji, jest kapitałem bardzo mobilnym. Nie będąc związanym występowaniem zasobów, kapitał ten poszukuje miejsc najlepszych

[29] Por. Alvin Toffler, *Trzecia fala*, Warszawa.

[30] Por. B.R.Barber, *Dżihad kontra mćświat*, Spectrum, Warszawa 1997; także G.Ritzer, *Mcdonaldyzacja społeczeństwa*, Spectrum, Warszawa 1997.

[31] Mówi się wręcz o konkurencji „podcinającej gardła” – por. np. Rosabeth M.Kanter, *The World Class. Thriving Locally in the Global Economy*, Simon i Schuster, New York 1995.

[32] Por. np. R.B.Reich, *Praca narodów. Przygotowanie do kapitalizmu XXI wieku*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 1996.

[33] Ten zespół nowych kryteriów lokalizacji jest wynikiem szczególnie dużej roli, jaką uzyskał najradszy obecnie czynnik współczesnej produkcji – najwyżej wykwalifikowany specjalista: menedżer, wynalazca, doradca PR etc.

[34] E.J.Malecki, *Technology and Economic Development. The Dynamics of Local, Regional and National Change*, Longman 1991, s. 215.

Schemat II. Stare i nowe kryteria lokalizacji

FORDYZM	POST-FORDYZM
Zasoby siły roboczej Koszty robocizny	Kwalifikacje siły roboczej Koszty robocizny
Łatwość nabycia surowców	
Koszty transportu Infrastruktura transportowa	Bliskość autostrady Bliskość lotniska międzynarodowego Ponadregionalne połączenia kolejowe
Dostatek mocy	Koszty energii
Specjalizacja lokalnego przemysłu	Bliskość dostawców
Niskie podatki Pomoc finansowa władz publicznych	Jakość administracji lokalnej Opłaty lokalne Usługi miejscowych banków Wspieranie działalności gospodarczej Jednostki obsługi biznesu, izby gospodarcze
Klimat	Bliskość szkół wyższych Bliskość instytutów badawczych Dobry wizerunek miasta/regionu
	Komunikacja miejska Mieszkania Zaplecze medyczne Życie kulturalne Możliwości wypoczynku

z punktu widzenia obowiązujących kryteriów lokalizacji. Miejsc takich jest dużo – znacznie więcej, niż miejsc, w których występują zasoby, które w poprzednim paradygmacie przesądzały o przewadze konkurencyjnej. Ta obfitość możliwych lokalizacji – zwiększona globalizacją gospodarki i mobilnością kapitału – powoduje, że to miasta i regiony poczynają konkurować o kapitał, co stanowi odwrócenie sytuacji z poprzedniej epoki, gdzie kapitał poszukiwał lokalizacji w pobliżu zasobów. Miasta, gminy, regiony, kraje – i to z całego prawie świata – prowadzą ostrą walkę konkurencyjną o nowe inwestycje. Angażują w nią wiele wysiłku oraz pieniędzy na profesjonalne strategie promocyjne, uprawiają lobbying w układach rządowych i w kołach gospodarczych, inwestują w swą infrastrukturę, także w kapitał ludzki itp. [35].

Konkurencyjność regionów na światowym rynku kapitału i inwestycji jest wyznaczana przez cały zespół czynników. Trzy czynniki uznawane są za kluczowe dla atrakcyjności danego regionu. Są nimi szeroko rozumiana infrastruktura, innowacyjność oraz jakość zasobów ludzkich.

Owe trzy czynniki wpływające na lokalizacyjną atrakcyjność miast i regionów są kształtowane głównie przez

władze terytorialne. To ten właśnie podmiot publiczny określa nakłady inwestycyjne na rozwój infrastruktury i jej parametrów jakościowych, które stają się szczególnie ważne dla fabryk działających w systemie just in time; to władze terytorialne wpływają na sprawność zaplecza edukacyjnego, tak w zakresie szkoły powszechnej, jak i w sferze szkolenia i przeszkalanania zawodowego. To wreszcie władze miast i regionów współfinansują zaplecze naukowo-badawcze oraz organizują i prowadzą ośrodki transferu technologii.

Miasto i region przestają być jednostkami subsydiującymi – stają się jednostkami przedsiębiorczymi. To władze miasta lub regionu kształtują klimat dla biznesu – starając się przyciągnąć nowych inwestorów, nie dopuścić do relokacji przedsiębiorstw już istniejących oraz ułatwić im rozwój. Miasta i regiony, wygrywając konkurencję o kapitał zaangażowany w najbardziej innowacyjnych przedsięwzięciach, zwiększają swoją dynamikę gospodarczą, przyczyniając się jednocześnie – co jest oczywiste – do rozwoju gospodarczego gospodarek narodowych swoich krajów. Konkurencję tę mogą oczywiście wygrać – w skali światowej – jedynie niektóre układy terytorialne. Te, które przegrywają, są spychane na pozycje wy-

[35] E.Blakely, *Planning Local Economic Development*, SAGE, New York 1989; por. także G.Gorzela, *Planowanie rozwoju lokalnego w: J.P.Gieorgica, G.Gorzela (red.) Gmina – Przedsiębiorczość – Promocja, EUROREG, t. 7(40), Warszawa 1992.*

konawcze, uzyskując przemysły o znacznie niższym poziomie innowacyjności, niż jest to udziałem wąskiej grupy „zagłębi” nowoczesności. Postępuje segmentacja przestrzenna, którą trudniej jest przełamać, niż było to możliwe w rozwoju opartym na poprzednim paradygmacie ilościowym. Łatwiej było uzyskać przyspieszenie rozwoju regionów zacofanych dzięki zlokalizowaniu w nich (na mocy decyzji państwa i przy udziale środków publicznych) zakładów przemysłowych [36], niż rozwój ten przyspieszyć dzięki nakłonieniu niezależnych inwestorów z segmentu wysokiej techniki do lokalizowania się w takich regionach. Zacofanie spowodowane czynnikami ilościowymi można było łatwiej eliminować, niż jest to możliwe przy wykorzystaniu znacznie obecnie ważniejszych czynników jakościowych.

Rośnie więc rola najsilniejszych ogniw układu przestrzennego: wielkich miast – centrów życia naukowego, akademickiego, a jednocześnie siedzib instytucji finansowych i wyspecjalizowanych usług; tylko niektóre obszary położone z dala od takich ośrodków miejskich są w stanie nawiązać konkurencję z wielkimi miastami. Są to te układy przestrzenne, które oferują szczególnie korzystne warunki prowadzenia działalności gospodarczej: są dobrze skomunikowane, oferują dobre warunki życia i pracy i stały się jednocześnie ośrodkami innowacji.

Jeżeli ma się już pewne atuty dane przez Naturę i Historię – konkurencję o kapitał (nowy lub już zlokalizowany na danym terytorium, który w każdej chwili może odpłynąć do miejsc oferujących lepsze warunki [37]) można wygrać „pakietami” zachęt, wśród których zachęty finansowe tracą na znaczeniu, a zaczynają dominować zachęty w postaci usług edukacyjnych, poziomu infrastruktury, pomocy w organizacji środowiska biznesowego, pomocy w organizacji zaplecza badawczego. Te właśnie zachęty regionalne władze publiczne muszą być zdolne uruchomić, by znaleźć uznanie wśród inwestorów. Należy podkreślić, że zachęt tych nie mogą stosować odległe władze rządu centralnego – muszą one być „skrojone” do potrzeb konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego i muszą jednocześnie odpowiadać miejscowym warunkom. Władze regionalne lub też władze wielkiego miasta są najwłaściwszym podmiotem, który zachęty takie może oferować i później realizować. To terenowa, samorządowa władza publiczna prowadzi promocję swojego terenu, wspiera zaplecze biznesowe, organizuje szkolenia na potrzeby przemysłu, wspiera ośrodki transferu technologii, nawiązuje kontakty z partnerami po drugiej stronie granicy, prowadzi szeroką promocję międzynarodową itd.

1.3.3. Polska w nowym paradygmacie rozwoju a konieczność decentralizacji

Transformacja postsocjalistyczna w znacznie większej mierze, niż powszechnie się uważa, jest rezultatem włączenia się krajów dawnego obozu socjalistycznego do wspomnianego wyżej przełomu strukturalnego [38]. Do końca lat 80. kraje socjalistyczne, domknięte w określonej ideologicznie rzeczywistości gospodarczej RWPG, tkwiły w paradygmacie rozwoju zasobowego, w którym dominującą rolę odrywał przemysł znajdujący się na niskim poziomie technologicznym. Domknięcie w ramach RWPG skutecznie ograniczało wpływ coraz ostrzejszej konkurencji globalnej, co pozwalało krajom socjalistycznym na trwanie w nie zreformowanych strukturach zarządzania, także zarządzania sferą publiczną. Scentralizowane struktury administracyjne, w tym administracji terenowej, nie przeszkadzały gospodarce, były bowiem zgodne zarówno z modelem jej funkcjonowania, jak i z jej ekonomiczną i technologiczną treścią.

Zmiana ustroju politycznego i gospodarczego otworzyła gospodarki b. krajów socjalistycznych na rzeczywistość nowej, zrestrukturizowanej gospodarki globalnej. Kraje postsocjalistyczne w przyspieszonym tempie musiały – i ciągle muszą – przechodzić przez taką samą restrukturyzację, jaka zachodziła w wyżej rozwiniętych krajach zachodnich znacznie dłużej (i spokojniej).

Jeżeli powyższe uwagi są słuszne, to „fala” decentralizacji w krajach Europy zachodniej w połowie lat 70. staje się oczywista. Zmiana paradygmatu rozwoju musiała pociągać za sobą zmianę sposobu organizacji przestrzeni publicznej, w której rozwój ten się dokonuje. Procesy te były równoległe i wzajemnie się wspomagające. Tym bardziej konieczność decentralizacji staje się oczywista w przypadku Polski, która weszła już na drogę restrukturyzacji gospodarczej. Na rzecz takiej decentralizacji przemawia chociażby porównanie możliwości „wpisania się” w zarysowane wyżej mechanizmy rozwoju, jakie były dane poprzednim, małym województwom (w zdecydowanej większości pozbawionym potencjału gospodarczego i zupełnie pozbawionym władzy), z możliwościami, jakie mogą mieć duże samorządowe województwa po reformie.

Stopień złożoności materii społeczno-gospodarczej w gospodarce rynkowej i politycznym systemie pluralistycznym jest jakościowo nieporównanie większy, niż w realnym socjalizmie. Centralistyczne zarządzanie szpitalami, szkołami ponadpodstawowymi, drogami, pań-

[36] Choć i w takich przypadkach sukces bywał ograniczony – vide strukturalne zacofanie południa Włoch, nieefektywność i niską jakość produkcji w zakładach elektroniki użytkowej na wschodzie Polski itp.

[37] Np. dyrektor zakładów elektronicznych zlokalizowanych w polskim mieście średniej wielkości, będących własnością jednego z koncernów międzynarodowych twierdzi, że relokacja może dokonać się w ciągu trzech miesięcy.

[38] Por. G. Gorzelak, Kryzys a zmiany strukturalne w Polsce i innych krajach, „Gospodarka Narodowa” z. 1, 1990.

stwowym przemysłem, własnością rolną skarbu państwa, ruchem transgranicznym itd. – wszystkim tym, co ciągle jeszcze „rządowe”, a nie „samorządowe”, staje się coraz trudniejsze, jeżeli w ogóle możliwe.

Doświadczenia samorządu lokalnego jednoznacznie świadczą o wzroście efektywności zarządzania sprawami publicznymi po przekazaniu ich pod zarządek samorządowy. Samorząd może taniej zrobić to, czego władza rządowa nie jest w stanie przeprowadzić; przykładem na potwierdzenie tej tezy może być np. wymuszenie przez samorządy racjonalizacji sieci szkół podstawowych na obszarach wiejskich, do czego samorządy zostały zmuszone szczupłością przyznanych im środków, a co było zupełnie niewykonalne dla rządu i oświatowej administracji wojewódzkiej.

Polityka gospodarcza to wybór między zbyt wieloma pożądanymi celami w sytuacji ograniczonych środków. Zgodnie z zasadą subsydiarności wyborów takich w skali układów terytorialnych nie powinien dokonywać odległy urzędnik w Warszawie (sejm nie powinien zajmować się sprawami poszczególnych części kraju), lecz zbiorowość mieszkańców danego obszaru, za pośrednictwem swoich przedstawicieli wybranych w demokratycznych wyborach. W systemie scentralizowanym decydem jest urzędnik ministerstwa w stolicy, który jedynie informuje swego terenowego podwładnego o decyzji, którą podjął (często według schematu „tobie zabiorę, innemu dodam”). Decydować powinni mieszkańcy, którym należy stworzyć odpowiednie instrumenty artykulacji preferencji i ich późniejszej realizacji.

„Kadłubowe” województwa w znacznej większości były jednostkami zbyt małymi, słabymi ekonomicznie, o za małym wyposażeniu w infrastrukturę wyższego rzędu (naukową, akademicką, kulturalną, instytucjonalną), ze zbyt nikłymi kadrami o najwyższych kwalifikacjach, z za wątpliwymi kontaktami międzynarodowymi, by mogły przejąć zadania spoczywające na Warszawie. Wojewoda małego, peryferyjnego województwa, pozbawiony pieniędzy i uprawnień decyzyjnych, w najmniejszym stopniu nie był partnerem dla menedżera wielkiej korporacji transnarodowej, szukającego lokalizacji na nową fabrykę. Wojewoda ten nie mógł stworzyć na swym terenie centrum transferu technologii, nie był w stanie wspomagać przepływu wyników badań medycznych do szpitali, którymi (teoretycznie) zarządzał, nie miał możliwości do wspierania wyższej uczelni i wpływania na profil jej kształcenia zgodny z potrzebami swego regionu. Nie miał środków, by przekonywać inwestora, że nawiązał owocną współpracę z regionem niemieckim czy ukraińskim (są one kilkukrotnie większe od naszych obecnych województw), która to współpraca ułatwiłaby poruszanie się na nowych rynkach zbytu. Wojewoda taki nie mógł prowadzić skutecznej promocji regionu w układzie globalnym, nie był np. w stanie stworzyć kilku przedstawicielstw w różnych gospodar-

czych stolicach świata. Władze małego województwa nie mogły podjąć tych czynności, które są kluczowe we współczesnej konkurencyjnej, otwartej gospodarce globalnej, wspomagają one bowiem konkurencyjność układów terytorialnych w ich staraniach o utrzymanie i przyciągnięcie działalności gospodarczej.

Istotą reformy OTK w Polsce jest więc województwo samorządowe. Powiat jest wtórny, jest jedynie „wypełnieniem” przestrzeni między województwem a gminą. Jest dopełnieniem gminy, odciążając ją od funkcji, które ją przerastają.

Istotą reformy jest jednocześnie konkurencyjność Polski w światowej gospodarce. Szkoda, że argumenty te tak rzadko były przywoływane w toczonych dyskusjach, która rzadko – niestety – miała postać sporów merytorycznych, a z reguły toczona była na płaszczyźnie emocji i poglądów niedyskutowalnych.

I.4. Przeciw reformie – próba systematyzacji stanowisk

Reforma terytorialnej organizacji kraju, będąc reformą o znaczeniu ustrojowym, naruszającą określone interesy, budziła wiele kontrowersji. Specjaliści z różnych dziedzin – teorii organizacji i zarządzania, politologii i socjologii, regionalistyki i gospodarki przestrzennej, prawa, ekonomii zabierali głos w sprawie reformy na różnych forach, w tym także w prasie. Występowali oni zarówno z własnej inicjatywy, jak i w celu podbudowania obrony określonego status quo, którego zmiana naruszała bądź to interes określonego ugrupowania politycznego, bądź też układu terytorialnego. Znaczna część tych wypowiedzi była skierowana przeciwko reformie polegającej na wprowadzeniu 12–13 samorządowo-rządowych województw i ponad 300 powiatów. W wypowiedziach tych używano argumentów odnoszących się do czterech dziedzin:

1. Integralności państwa, jego relacji zagranicznych i zagrożeń, jakie płyną z wewnątrz kraju oraz zagranicy w wyniku osłabienia władzy rządu. Zasadniczą tezę tej argumentacji było stwierdzenie, że reforma osłabi unitarny charakter państwa. Wskazywano, że w Polsce nie ma tradycji autonomii regionalnej. Autonomia regionów miała powodować utratę przez władzę centralną części kontroli nad terenem, co miało mieć wiele skutków negatywnych

2. Organizacji zarządzania, decentralizacji i liczby szczebli, sprawności zarządzania, funkcjonowania i kosztów administracji publicznej. Ta grupa argumentów przeciwko reformie odwoływała się do tezy, iż reforma jest niepotrzebna i niesłuszna, ponieważ nie uwzględnia zasad sprawnego zarządzania – w myśl których dąży się do spłaszczania struktur hierarchicznych, nie zaś do ich rozbudowy – oraz nie przyczynia się do polepszenia funkcjonowania administracji publicznej.

3. Możliwości rozwoju miast i otaczających je terenów pozbawionych władzy administracyjnej i rosnących międzyregionalnych różnic w poziomie i dynamice rozwoju. Twierdzono, że reforma stworzy nowe problemy dla polityki regionalnej i dla rozwoju regionalnego Polski, zmniejszy bowiem możliwości rozwoju słabszych regionów oraz wskutek zniesienia ponad 30 województw będzie prowadzić do zlikwidowania wielu miejsc pracy w administracji wojewódzkiej, co skieruje na zasilek dla bezrobotnych 28 tys. osób, głównie w średnich miastach.

4. Procesu przygotowania i wprowadzania reformy i jej relacji z innymi reformami strukturalnymi. Twierdzono, że reforma była zbyt pośpieszna, słabo przygotowana, że reforma terytorialnej organizacji kraju nie jest warunkiem dla powodzenia innych reform oraz że reformę tę należy wprowadzać ewolucyjnie.

Były także formułowane opinie popierające zmianę OTK, lecz krytyczne w stosunku do proponowanego kształtu reformy. Niektóre z nich wskazywały na inną niż 12–13 liczbę województw jako na bardziej właściwą: ok. 25 województw [39] lub 17, proponowanych przez SLD jako zbiór jednostek dobrze uwzględniających terytorialne więzi społeczne i tożsamość regionalną. Wskazywano również (co czynił także niżej podpisany), że 300 powiatów to liczba zbyt duża, prowadząca do tworzenia powiatów zbyt słabych ekonomicznie i nieracjonalnych przestrzennie w obliczu nowych środków transportu.

Niektóre z argumentów przeciw 12 województwom odnosiły się do wskazania, że bogate województwo (np. bielskie) zostałyby przyłączone do biedniejszych (katowickie, krakowskie) i musiałyby płacić na potrzeby nowych stolic (restrukturyzacja górnictwa, ochrona środowiska itp.). Wskazywano także na inne, niż proponował to rząd, granice regionów (twierdzono np., że częstochowskie, bielskie i opolskie nie mają żadnych związków z Górnym Śląskiem, toruńskie z Bydgoszczą, jeleniogórskie z legnickim itd.) [40].

Przytaczano też argumenty polityczno-pragmatyczne, mówiące iż wprowadzenie 12 województw przyczyni się do wyborczej porażki w 37 zlikwidowanych województwach (czyli – im mniej zlikwidowanych województw, tym niebezpieczeństwo przegranej mniejsze).

Wydaje się, że powody, dla których pojawiały się sprzeciwy wobec reformy, były następujące:

– Odmienny osąd rzeczywistości, potrzeb kraju, priorytetów reform, zagrożeń, jakie może przynieść reforma OTK; zakładamy tu więc czyste intencje opowiadających się przeciw proponowanemu modelowi reformy.

– Sprzeciwy wynikające z zagrożenia interesu określonej partii politycznej nowym podziałem administracyjnym

i nową geografią wyborczą. Najbardziej aktywne są w tym partie chłopskie, które w oczywisty sposób tracą na przesunięciu ciężaru życia politycznego ze wsi (gminy) do miast średnich (siedziby powiatów) i dużych (siedziby województw).

– Sprzeciw elit lokalnych i regionalnych z województw, którym reforma zagraża. W poprzednim okresie sprzeciw ten był utajony (przejawiał się np. w opracowywaniu „strategii” rozwoju województw, których często jedynym celem było uzasadnienie konieczności utrzymania danego województwa). W momencie, gdy reforma stała się realna, pojawiają się kolejne propozycje podziału terytorialnego, w których akurat dane województwo byłoby pozostawione.

Niezależnie od motywów, jakimi kierowali się oponenti reformy, stosowali oni rozmaite argumenty merytoryczne, których źródła błędów były następujące:

– przenoszenie obserwacji czynionych w pewnych dziedzinach (np. organizacji i zarządzania w instytucjach i organizacjach gospodarczych) do tak złożonej sfery, jaką jest organizacja państwa;

– nieuprawnione stosowanie pewnych pojęć do zjawisk, które wykraczają poza ich znaczenie (np. stosowanie pojęcie społeczności lokalnej do opisu cech i zachowań zbiorowości terytorialnej w skali regionu lub też stosowanie nazw własnych nie mających sensownych desygnatów, typu „lubuszanie”);

– stosowanie kategorii właściwych do opisu sytuacji sprzed reformy do opisu rzeczywistości po reformie (np. niezauważenie tego, że w państwie zdecentralizowanym rola redystrybucji środków publicznych dokonująca się kanałami administracyjnymi będzie znacznie mniejsza, niż obecnie);

– formułowanie niesprawdzalnych prognoz na temat sytuacji międzynarodowej (np. ekspansjonizmu niemieckiego) lub wewnętrznej (np. tendencji separatystycznych), jak również na temat organizacji życia społecznego (w rodzaju: sieci internetu eliminują konieczność wizyty w urzędzie).

I.5. Wnioski

Jak wynika z niniejszego przeglądu, 25 lat dyskusji o organizacji terytorialnej Polski doprowadziło do punktu wyjścia: już w 1973 r. dominował pogląd o potrzebie zmniejszenia liczby ówczesnych 17 województw i dzięki temu powiększenia ich potencjału. Już wtedy postulowano zlikwidowanie województw kieleckiego, kosińskiego-

[39] W kolejności alfabetycznej: Białystok, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdańsk, Gorzów, Kalisz, Katowice, Kielce, Koszalin, Kraków, Legnica, Lublin, Łódź, Olsztyn, Opole, Płock, Poznań, Radom, Rzeszów, Siedlce, Szczecin, Toruń, Warszawa, Wrocław, Zielona Góra.

[40] W pełni tezy te oddaje opracowanie B. Jałowieckiego z zespołem, prezentowane w niniejszej publikacji.

go, opolskiego i zielonogórskiego. Oczywiście, w systemie realnego socjalizmu nie mogło być mowy o samorządzie terytorialnym – pojęcie to nie mieściło się w realiach systemu monopartyjnego, który wytworzył system rad – jednolitych organów władzy państwowej. Jednak struktura przestrzenno-funkcjonalna Polski wskazywała na taki właśnie układ regionalny. Układ ten zachował się do chwili obecnej. Z tego punktu widzenia istnienie 49 województw można uznać za epizod – pomyłkę historii, którą właśnie się naprawiło.

Podczas 25 lat dyskusji o organizacji terytorialnej Polski dominowały ujęcia funkcjonalno-przestrzenne, przy czym po 1989 r. wprowadzono argumenty natury ustrojowej, wskazujące na konieczność decentralizacji i dostosowania organizacji terytorialnej kraju do nowego systemu politycznego – demokracji przedstawicielskiej. Pojawiły się również tezy o związkach między kształtem Centrum a rolą układu terenowego w zarządzaniu sprawami publicznymi, wskazujące na niemożność poważnej reformy

centrum bez jednoczesnego przekazania znacznych zadań i kompetencji do układu wojewódzkiego.

Wielokrotnie powoływano się na zależność między organizacją terytorialną kraju a procesami gospodarczymi i ich przestrzennymi uwarunkowaniami. Uwarunkowania te rozpatrywano jednak w warunkach gospodarki socjalistycznej, co oczywiście nie ma żadnego istotnego znaczenia obecnie. Jedynie sporadycznie powoływano się na procesy zachodzące w krajach wysoko rozwiniętych, które w latach 70. i 80. przechodziły przez głęboką restrukturyzację i zmianę paradygmatu rozwoju. Również rzadko przed 1990 r. rozpatrywano organizację terytorialną kraju w kontekście międzynarodowym.

Reforma OTK była więc koniecznością historyczną, od której nie było odwrotu. Istotą tej reformy była decentralizacja przeprowadzana po to, by władze regionalne mogły stać się podmiotami w konkurencyjnej grze globalnej i by mogły zastąpić i odciążać władze centralne wszędzie tam, gdzie region jest właściwszym pomiotem decyzji.

Bohdan Jałowiecki

współpraca: Piotr Ciechanowski, Anna Tucholska, Hanna Kosarczyn

Rozdział 2.

Ruchy regionalne czy bunt elit?

Obserwacja protestów społecznych

2.1. Kwestia regionalna w perspektywie teoretycznej

Kwestię regionalną – zdaniem Michel Bassand’a – można rozpatrywać w trzech wzajemnie uwarunkowanych płaszczyznach: urbanizacji lub nierównomiernego rozwoju regionalnego, regionalizacji i regionalizmu.

W pierwszym przypadku można obserwować rozwój metropolii i regionów związanych z nowymi rodzajami produkcji opartymi na najnowszych technologiach oraz schyłek regionów opartych na tradycyjnych gałęziach przemysłu, a także obszarów peryferyjnych. Regionalizacja to działalność państwa mająca na celu zmianę podziału terytorialnego w celu lepszego zarządzania zmianami społecznymi, zaspokajania potrzeb demokratyzacji rządu oraz wspierania procesów rozwoju regionalnego. Współczesny regionalizm wreszcie to ruch społeczny powstały w rezultacie zagrożenia społeczno-kulturowego dziedzictwa danej zbiorowości regionalnej przez współczesne procesy gospodarcze i kulturalne [41].

Regionalizacja jest dziełem specjalistów, planistów, technokratów poruszających się w abstrakcyjnej przestrzeni, dla której opracowują różne plany i programy nie uwzględniające często codziennych problemów i aspiracji mieszkańców. Regionalizm zaś jest ruchem społecznym opartym na lokalnej kulturze, konkretnych potrzebach i aspiracjach mieszkańców, domagających się większej sprawiedliwości. Regionalizm opiera się z reguły na poczuciu tożsamości. Tożsamość zbiorowa grupy to:

„Jej obraz samej siebie, który natychmiast sytuuje ją w stosunku do innych a zarazem do różnych aspektów życia społecznego. Interioryzacja tego obrazu nie wynika z uświadomionej decyzji, ale z historii społecznego zakorzenienia. Ten obraz samego siebie ma sens jedynie wtedy kie-

dy pozwala każdemu umiejscowić się w sieci komunikacji społecznej. Umożliwia to odczytywanie zachowań innych i ich oczekiwań, a zatem modelu społeczeństwa w stosunku do którego się identyfikujemy lub dystansujemy” [42].

Istotą tożsamości jest więc z jednej strony poczucie więzi z własną grupą, a z drugiej mniejszy lub większy dystans w stosunku do innych grup. Dystans ten nie musi zawsze oznaczać poczucia wyobcowania z szerszej społecznej całości i wtedy grupa zachowując swoją odrębność, ma zarazem świadomość przynależności do większej zbiorowości, ale istnieją przypadki kiedy dystans powoduje alienację, a zamiast poczucia szerszej wspólnoty pojawia się w niechęć lub wrogość. Alienacja może być rezultatem niemożności realizacji, w danych warunkach, ważnych dla grupy kulturowych wartości lub ekonomicznych interesów. W takiej sytuacji podejmuje ona działania mające na celu zmianę tej sytuacji. Działania te przybierające postać mniej lub bardziej gwałtownych ruchów społecznych powodują z reguły reakcję obronną innych grup, a także struktur państwowych upatrujących w regionalizmie zagrożenie integralności państwa. Ruch społeczny o charakterze kulturalnym lub ekonomicznym przeradza się w gwałtowny konflikt, którego pożywką dla obu stron staje się nacjonalizm.

Szwajcarski etnolog P. Centlivres, rozróżnia trzy typy tożsamości: **tożsamość historyczną** i dziedziczną – opartą na ważnych dla zbiorowości przeszłych wydarzeniach lub/i na dziedzictwie społeczno-kulturowym, przyrodniczym i społeczno-ekonomicznym; **tożsamość perspektywną**, która opiera się na projekcie regionalnym, jest to inaczej mówiąc identyfikacja związana z mniej lub bardziej konkretnym przedstawieniem przyszłości regionu, przy uwzględnieniu (lub nie) jego historii; **tożsamość przeżywana** jest odzwierciedleniem życia codziennego, sposobu życia mieszkańców regionu, która może się łączyć z elementami historii, przewidywania i dziedziczenia [43].

[41] Michel Bassand (1990), *Culture et régions d'Europe*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, s. 81–83.

[42] J. Remy, L. Voyé., E. Servais (1978), *Produire et reproduire?* Ed. Vie Ouvriere, Bruksela, s. 20.

[43] P. Centlivres, *Identité régionale. Approche ethnologique*. Suisse romandes et Tessin. Rapport de synth se. Soc. ronéo, p. 52, Neuchâtel Institut de Technologie, 1981; cyt. za: M. Bassand: *Identité régionale*, w: M. Bassand: *Identité et développement régional*, Peter Lang, Berne, 1991 s. 13.

Pojęcie zbiorowej pamięci wprowadzone przez Maurice Halbwachs'a pozwala natomiast powiązać dziedzictwo historyczne i zbiorową tożsamość [44]. Pamięć zbiorowa składa się z historycznych faktów, ustnych przekazów, legend, mitów i wyobrażeń o przeszłości danej zbiorowości utrwalonych przez nią samą. Pamięć zbiorowa jest więc historią grupy widzianą od wewnątrz.

„Kiedy grupa wpisuje się w jakiś fragment przestrzeni – pisze Halbwachs – to ją kształtuje na swój obraz, ale jednocześnie ugina się i adaptuje do stawiających opór materialnych przedmiotów. Zamyka się w ramach, które konstruuje. Obraz zewnętrznego środowiska i stałe relacje, które z nim utrzymuje przywołują na pierwszy plan ideę, którą wytwarza o samej sobie. Przenika ona wszystkie elementy świadomości, spowalnia i reguluje jej ewolucję. Obraz rzeczy wspomaga ich inercję” [45].

Tożsamość regionalna bez względu na jej źródła może być pozytywna lub negatywna. W pierwszym przypadku – jak zauważa Michel Bassand – mamy do czynienia z emblematami czyli znakami lub symbolami wybranymi przez członków zbiorowości wśród wielu elementów społeczno-kulturowej tkanki regionu po to aby odróżnić się od innych. Tożsamość negatywna określana jest przez stereotypy lub stygmaty będące na ogół dziełem aktorów zewnętrznych w stosunku do regionu i mające na celu jego dewaloryzację. W tym przypadku ruch regionalny powstaje głównie w celu obalenia tych stereotypów.

W projekcie badawczym Rady Europy „Kultura i regiony“ na podstawie badań empirycznych zaproponowano typologię aktorów regionalnych i cech ich tożsamości. Jak podkreśla M. Bassand jest to, jak na razie jedynie hipoteza.

1. **Apatyczni i zrezygnowani** nie identyfikują się ani ze swoją społecznością lokalną ani z regionem. Ich tożsamość i osobiste projekty są mgliste lub nie istnieją w ogóle. Nie uczestniczą w organizacjach społecznych i są samotnymi, biernymi odbiorcami masowej kultury. Do tego typu zaliczają się przede wszystkim osoby starsze, kobiety, pracownicy bez kwalifikacji.

2. **Potencjalni emigranci**, również nie identyfikują się z regionem zamieszkania. Mają jednak określoną wyraźną tożsamość i osobiste projekty, które jednak nie są do zrealizowania w miejscu, w którym żyją. Ich obecna przestrzeń przynależności nie ma dla nich znaczenia są więc gotowi w każdej chwili ją opuścić. Osoby te należą raczej do klasy średniej i są bardzo krytyczne w stosunku do społecznego, kulturalnego i politycznego życia w danym regionie, widząc jedynie jego cechy negatywne. Kiedy wyemigrują, w nowym miejscu zamieszkania roztaczają często nostalgiczny obraz swojego dawne-

go miejsca zamieszkania, któremu nadają cechy idylliczne.

3. **Modernizatorzy** są dobrze ekonomicznie, społecznie i politycznie zintegrowani z regionem. Użytkują wszystkie zdobycze nowoczesności i są często w stosunku do nich bezkrytyczni. Mimo, że dobrze zintegrowani ze społecznością regionu nie utożsamiają się z jego historią i tradycją, którą uważają za niepotrzebne obciążenie, świadczące o zacofaniu. Modernizatorzy są nieliczni, ale za to wpływowi, mają liczne i pozytywne kontakty zewnętrzne. Pełnią często oficjalne role w regionie na polu gospodarczym, społecznym, kulturalnym i politycznym. Ich styl działania ma często cechy technokratyczne.

4. **Tradycjoniści** mają silnie rozwiniętą tożsamość historyczną i są przywiązani do tradycji. Ich regionalny projekt polega często na zatrzymaniu czasu i pozostawieniu regionu na dotychczasowym poziomie rozwoju, a nawet jeszcze lepiej na cofnięciu historii i powrocie do „starych dobrych czasów”.

5. **Regionaliści** starają się przyczynić do rozwoju regionu, jednak nie za wszelką ceną, jak moderniści. Specyficzne cechy regionu: naturalne, historyczne, kulturalne są dla nich dużą pozytywną wartością. Są otwarci na nowoczesność, ale pod warunkiem respektowania ich regionalnego projektu. Ten typ aktorów znajduje się w mniejszości, są oni ponadto słabo zorganizowani. Są to przeważnie młodzi ludzie, którzy niekiedy biorą udział w nowych ruchach społecznych społeczeństwa zaprogramowanego.

Oczywiście przynależność do poszczególnych typów jest dość zmienna, a ponadto w zależności od sytuacji pojawiają się różne alianse między poszczególnymi kategoriami aktorów [46].

2.2. Polskie regionalizmy

Historyczne procesy długiego trwania powodują, że na terytorium danego państwa narodowego mogą znajdować się zarówno regiony etniczne i polityczne, jak i regiony reliktowe. Niezależnie od tych podziałów mogą funkcjonować abstrakcyjnie wytyczone regiony administracyjne, statystyczne, planistyczne itp.

W Polsce nie występują regiony polityczne, istnieją natomiast regiony etniczno/lingwistyczne i kulturowe oraz reliktowe. Największym tego typu regionem jest Śląsk, gdzie mieszka tzw. „mniejszość niemiecka”, a nieco mniejszym Kaszuby [47]. Do regionów typu kulturowego zaliczyć moż-

[44] Tamże, s. 16.

[45] Maurice Halbwachs, *La mémoire collective*, Presses universitaires de France, Paris, 1950, s. 132.

[46] Tamże, s. 14.

[47] Obok ludności przynależącej się do niemieckich korzeni, liczącej wg szacunków Ministerstwa Edukacji Narodowej ok. 300 tys. osób, mieszka w Polsce ok. 280 tys. Ukraińców i Łemków, ok. 230 tys. Białorusinów, po 20 tys. Litwinów i Słowaków, 15 tys. Żydów i ok. 25 tys. Romów. Polska '95. Raport o rozwoju społecznym UNDP, Warszawa 1995, s. 221.

na Podhale, które cechuje się dużym stopniem identyfikacji terytorialnej. Jak już wspomniano istnieją także reliktywne regiony, takie jak Mazowsze, Pomorze, Wielkopolska i Małopolska. Dość specyficznym przypadkiem takiego regionu jest także Galicja, gdzie istnieją pewne tradycje monarchii Austro-Węgierskiej.

W przypadku regionów reliktywnych ich historyczne tradycje nie przetrwały w świadomości mieszkańców. Do wyjątków należą, z różnych zresztą powodów, Wielkopolska i Galicja, chociaż granice Wielkopolski, wskutek upływu czasu i wielu zmian terytorialnych na tym obszarze, są znacznie bardziej rozmyte. Granice Galicji są świeższej, bo rozbiorowej daty i tkwią jeszcze w zbiorowej pamięci. Mimo, że Wielkopolska nie istnieje już od dawna jako jednostka polityczno-administracyjna, to jednak funkcjonuje w świadomości mieszkańców jako odrębny region, chociaż o płynnych i różnie definiowanych granicach.

Typologia polskich regionów

Rodzaj identyfikacji/ charakter obszaru	Etniczno/kulturowy	Terytorialny
Region reliktowy	Śląsk	Wielkopolska Małopolska Galicja
Obszar słabo określony	Kaszubi Białorusini Ukraińcy	Górale (Podhale)

*Z innymi regionami reliktywnymi, jak Mazowsze i Pomorze, brak jest identyfikacji lub jest ona bardzo słaba

Jak to jednak pokazują badania empiryczne, mieszkańców Polski cechuje, z pewnymi wyjątkami, raczej słabe poczucie tożsamości regionalnej, a regionalizm wydaje się być w istocie zjawiskiem marginesowym i to w dodatku ocenianym raczej negatywnie [48].

W przypadku **Wielkopolski** można obserwować pewne poczucie tożsamości oparte przede wszystkim na więzi terytorialnej oraz na rzeczywistych lub mitycznych cechach zbiorowości tego regionu, która wyróżnia się wyższym poziomem cywilizacyjnym oraz pracowitością, gospodarnością, zdolnością do krytycznego sposobu myślenia i powściągliwością w wyrażaniu uczuć [49]. Ruch regionalny nie odwołuje się wyraźnie do historii, a tym bardziej do

zaborowej przeszłości, nie akcentuje też poczucia krzywdy. Jego celem jest działalność organiczna zmierzająca do uzyskania pewnej autonomii w rozwiązywaniu problemów regionalnych. Jedną z najbardziej eksponowanych organizacji tego ruchu jest Unia Wielkopolan działająca w sferze promocji gospodarczej i ochrony środowiska [50]. Wielkopolski ruch regionalny wydaje się mieć pewne oparcie społeczne, ponieważ, jak wynika z naszych badań przeprowadzonych wśród licealistów, młodzież Wielkopolski cechuje największy stopień identyfikacji z regionem wśród wszystkich badanych obszarów Polski, tym niemniej ten typ identyfikacji zajmuje dopiero trzecie miejsce za identyfikacją z krajem i miastem rodzinnym, ale przed Europą, co wśród młodzieży z innych regionów, jest wyjątkiem [51].

Zupełnie inny charakter ma **galicyjski** ruch regionalny, który wyraźnie odwołuje się do czasów zaborów. Obszar zwany Galicją, obejmujący znaczną część Małopolski, przy

podziale Polski przez ówczesne wielkie mocarstwa, przypadł w udziale Austrii i był przez nią okupowany od 1795 do 1919 r. Nazwa, pierwotnie pochodząc prawdopodobnie od księstwa Halickiego, została następnie rozciągnięta na inne obszary. Galicyjski ruch regionalny jest zjawiskiem interesującym, a jego uwarunkowania nie są do końca jasne, tak jak to jest np. w przypadku ruchów o podłożu etnicznym lub ekonomicznym. Podłożem mogą być elementy owej – jak zauważa Kazimierz Z. Sowa – mitycznej swojskości, ładu społecznego i pokoju etnicznego. Ugruntowaniu mitu służy także niewątpliwie rozwój polskiej kultury w końcowej fazie austriackiej okupacji. Mimo braku pełnej ideologicznej werbalizacji istnieją zaczątki regionalnego ruchu, który może po

[48] B.Jałowiecki (red.), *Oblicza polskich regionów*, EUROREG, Warszawa 1996.

[49] Ryszard Domański, *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej*, PWN, Warszawa-Poznań 1990, także: Krzysztof Kwaśniewski, *Mentalność wielkopolska w: R.Domański, R. Kozarski (red.), Województwo poznańskie. Zagadnienia geograficzne i społeczno-gospodarcze*, PWN, Warszawa-Poznań 1986.

[50] J.Hryniewicz, *Regionalizacja Polski w świetle uwarunkowań społecznych i politycznych w: G.Gorzela, B.Jałowiecki, Czy Polska będzie państwem regionalnym?*, EUROREG, Warszawa 1993.

[51] B.Jałowiecki (red) (1996): *Oblicza polskich regionów*, prac. cyt.

jakimś czasie wygasnąć, nie wychodząc poza fazę folklorystyczną, ale nabierając dynamiki może ulec szybkiej polityzacji, tym bardziej że profil polityczny Galicji jest wyraźnie odrębny od pozostałych części Polski. Prawdopodobieństwo wygaśnięcia tego ruchu wydaje się jednak większe, ponieważ z naszych badań, wśród młodzieży licealnej Małopolski wynika, że pojęcie Galicja w ogóle nie istnieje w ich świadomości, a identyfikacja regionalna jest dość słaba i znajduje się dopiero na czwartym miejscu po Polsce, rodzinnym mieście i Europie. Galicja jest jednym z niewielu przykładów relikтового regionu, który został „otrzepany z kurzu” i wydobyty na światło dzienne, a wśród pewnej części jego mieszkańców, na tej podstawie zaczyna się współcześnie kształtować, tożsamość regionalna, która ma wyraźnie charakter historyczny. Pozostałe ruchy regionalne w Polsce opierają się natomiast na zróżnicowaniach etnicznych i/lub specyficznych interesach.

Największym **etnicznym** regionem w Polsce jest **Śląsk**, którego niewielka część została włączona do Polski po I wojnie światowej, a reszta, z wyjątkiem obszaru leżącego na terytorium Czech, weszła w skład państwa polskiego w 1945 r. Śląsk jest z jednej strony niejednorodnym regionem reliktowym z drugiej zaś strony – etnicznym [52]. Ludność rodzima tych ziem, mimo posługiwania się językiem polskim miała nie tyle świadomość narodową, co regionalną [53]. Tym niemniej w XIX wieku powstał na tych obszarach polski ruch regionalny i następowało powolne rozbudzenie polskiej świadomości narodowej. Swoistym osiągnięciem Polski Ludowej było natomiast odwrócenie świadomości narodowej Ślązaków, którzy z ludności polskiej przekształcili się w mniejszość niemiecką. Do tej przemiany przyczyniły się zarówno powojenne represje w stosunku do Ślązaków traktowanych jako quasi Niemcy, pewna dyskryminacja w następnych latach oraz oczywisty niższy status ekonomiczny w porównaniu do coraz częściej odwiedzanej, począwszy od lat 70. Republiki Federalnej Niemiec. W okresie tym otworzyły się także szeroko możliwości stałej emigracji do Niemiec, z której nagminnie korzystano [54]. Jak się wydaje

trafna jest hipoteza o labilnej świadomości narodowej Ślązaków, którzy, obecnie identyfikują się z niemieczyzną, przez opozycję w stosunku do polskiej większości, jak kiedyś identyfikowali się z polszczyzną wobec germanizacyjnego nacisku niemieckiej większości [55]. Rezultatem tych procesów jest więc powstanie mniejszości manifestującej niemiecką tożsamość etniczną. Ponieważ mniejszość ta zamieszkuje w zasadzie zwarte obszary Śląska Opolskiego i Górnego mamy do czynienia z regionem etycznym. Nałożenie się w przypadku Śląska regionu relikkowego i regionu etycznego tworzy specyficzną sytuację, która nie występuje w innych przypadkach.

Drugą co do liczebności, a może nawet pierwszą, mniejszością etniczną żyjącą w Polsce są **Kaszubi** zamieszkujący od bardzo dawna na północno-wschodnim obszarze Pomorza wschodniego, w granicach dzisiejszych województw: gdańskiego, bydgoskiego i śląskiego. Liczebność ludności Kaszubskiej szacuje się, zależnie od źródeł na ok. 200–300 tys. [56]. Kaszubów odróżnia od Ślązaków bardziej wyraźne poczucie tożsamości etniczno-kulturowej („przeżywaney”), które wzmacnia odrębny dialekt (język). Równocześnie Kaszubów cechuje silniejsza więź z szerszą polską wspólnotą narodową. Czynnikiem sprzyjającym dla tego typu identyfikacji mogła być w pewnym stopniu przynależność tego obszaru do Polski w okresie międzywojennym i związane z tym mniejsze szanse na emigrację do Niemiec. Ale oczywiście nie tylko, ponieważ emigracja z terenów Kaszubskich należących przed 1939 r. do Niemiec była mniejsza niż z Warmii i Mazur i ze Śląska. Osobliwością Kaszubów, mimo ich wyraźnej tożsamości etniczno-kulturowej, jest brak silniejszych rewindykacji w zakresie autonomii terytorialnej i gospodarczej. Kaszubski ruch regionalny, w przeciwieństwie do ruchów śląskiego i galicyjskiego, poszukując swojej tożsamości odwołuje się do wnętrza własnej kultury, unikając, jak się wydaje, identyfikacji przez przeciwstawianie wysokich wartości własnej grupy, niskim wartościom innej grupy. Brak jest także, w przeciwieństwie do Ślązaków polityzacji kaszubskiego ruchu

[52] Śląsk definiujemy jako „region etniczny” w słabym znaczeniu tego pojęcia. Cechami wyróżniającymi Ślązaków są: labilne poczucie przynależności narodowej, gwara, odrębność kulturowa (obyczaje i zwyczaje) oraz poczucie tożsamości terytorialnej i zarazem grupowej.

[53] Widoczne jest to także współcześnie. Na podstawie badań przeprowadzonych na Opolszczyźnie, Maria Szmeja stwierdza: „Identyfikacja narodowa Ślązaków w wymiarze potencjalnym charakteryzuje też identyfikacja przez negowanie związków z narodem: «Jestem Ślązakiem, za ojczyznę nie uważam ani Polskę ani Niemcy. Gdybym był Niemcem, to bym był tam, a nie tu. Jestem Ślązakiem. Żadną Polką nie jestem. Jestem Słowianką, bo Ślązacy to Słowianie». W wypowiedziach tych wyraźne jest odcięcie się od związków z narodem zarówno niemieckim, jak i polskim, natomiast występuje wzmocnienie związku z etniczną grupą pochodzenia”. Por. M. Szmeja, „Polacy, Niemcy, czy Ślązacy. Rozważania o zmienności identyfikacji narodowej Ślązaków” w: W. Misiak (red.), *Mniejszość niemiecka w Polsce i Polacy w Niemczech*, Wydawnictwa Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994, s. 37.

[54] Emigracja była stymulowana przez rząd RFN, który traktował wszystkie osoby (i ich potomków), zamieszkałe w granicach Niemiec z 1937 r. za Niemców oraz udzielał emigrantom wszechstronnej pomocy. Czekaly na nich mieszkanie, praca oraz emerytura i renty M.in. za służbę w Wehrmachcie. I tak np. ze Śląska Opolskiego w latach 1951–1990 wyemigrowało ponad 170 tys. osób. Por. Robert Rauziński, K. Szczygielski: *Migracje zagraniczne ludności Śląska Opolskiego 1950–1990*, w: „Region jako przyszła struktura europejska” IŚ, Opole, 1992, s. 56.

[55] Np. dzieci niektórych polskich działaczy w Rzeszy Niemieckiej stały się aktywistami niemieckiej mniejszości w Polsce, por. Z. Kurcz: *Mniejszość niemiecka w Polsce*, w: Z. Kurcz, W. Misiak (red.), op. cit., s. 27.

[56] M. Latoszek, *Kaszubi – ich lokalizacja, liczebność w obrębie obszaru dialektów kaszubskich*, w: M. Latoszek (red.), *Kaszubi – Monografia socjologiczna*, Rzeszów 1990, s. 62.

regionalnego, ponieważ nie aspirują oni do odrębnej reprezentacji politycznej. Z wymienionych cech kaszubskiego ruchu regionalnego wynika jego mały stopień konfliktowości, co oczywiście nie oznacza, że przy znacznym stopniu strukturalizacji kaszubskiego ruchu regionalnego, nie pojawią się w przyszłości dążenia autonomiczne.

Osobliwością ludności **białoruskiej**, obok odmienności etnicznej, jest inna religia – prawosławie, co oczywiście pogłębia odrębność tej grupy. Mniejszość białoruska zamieszkuje stosunkowo zwarte obszary w województwie białostockim. Ma ona swoje organizacje społeczno-kulturalne, a także szkolnictwo w narodowym języku. Białoruski ruch regionalny cechuje stosunkowo słabo rozwinięta, w porównaniu z tożsamością etniczną i wyznaniową, identyfikacja regionalna, nie występują także wyraźniejsze objawy polityzacji tego ruchu.

W tym przeglądzie mniejszości etnicznych i/lub kulturowych warto nieco uwagi poświęcić **Góralom Podhalańskim**, którzy zamieszkują po polskiej stronie różnie definiowany, ale stosunkowo zwarty obszar między Beskidem Zachodnim na Północy, a Tatrami na południu. Pojawia się też pytanie na ile granica państwowa między Słowacją a Polską dzieli, a na ile łączy ten obszar? Dwa reliktowe regiony Spisz i Orawa podzielone są, choć w nierównych częściach, między oba państwa. Przez kilka stuleci na tym pogranicznym obszarze krzyżowały się wpływy polskie i węgierskie. Ludność po obu stronach granicy mówi zbliżoną gwarą i jej pewną, zapewne dość znaczną część, cechuje wyraźna tożsamość terytorialna [57]. Zarówno mieszkańcy Podhala, jak i słowackiego Podtatrza są, w pewnej mierze, potomkami przybywającej w XIV i XV wieku, z południa i wschodu ludności pasterskiej przynoszącej wpływy wołoskie i ruskie. Kultura ludowa Podhala, w znacznie większym stopniu, niż innych regionów kulturowych polski została zwaloryzowana i weszła do kultury ogólnonarodowej. W literaturze znaczącymi nazwiskami są Kazimierz Przerwa-Tetmajer i Władysław Orkan, w muzyce Karol Szymanowski, w architekturze Stanisław Witkiewicz – twórca stylu podhalańskiego. Oficjalizacja tej kultury oddziaływała z pewnością zwrótnie na jej autentyczne, ludowe podłoże, przyczyniając się do utrwalenia podhalańskiego folkloru jako towaru w ramach turystycznej oferty. Dzięki temu budownictwo podhalańskich wsi, mimo modernizacji formy i używanych materiałów zachowało pewien odrębny charakter. Tożsamość

Górali Podhalańskich widoczna jest w działalności zespołów folklorystycznych oraz w zachowanym stroju ludowym, który zakłada się z okazji świąt i uroczystości rodzinnych, a przede wszystkim wesela [58]. Identyfikacja ma więc miejsce na poziomie codziennego życia i nie ma, jak na razie ideologicznego wyrazu.

2.3. Reforma terytorialnej organizacji kraju – rewolta elit czy nowy regionalizm?

Projekt reformy terytorialnej organizacji kraju stał się czynnikiem mobilizacji części społeczności lokalnych i zbiorowości regionalnych. Mobilizacja ta, jak to się często zdarza, wywołana jest sprzeciwem przeciwko zmianom. Zmianą wywołującą protest jest propozycja nowej organizacji terytorialnej kraju. Stawką pojawiających się ruchów społecznych są propozycje likwidacji województwa lub nieutworzenia powiatu. Protesty przeciwko likwidacji województwa pojawiły się w kilkunastu miejscowościach, jednakże największe nasilenie mobilizacji społecznej wystąpiło w Bydgoszczy, Bielsku Białej i w Opolu. Przeciwko nieutworzeniu powiatów najżywiej protestowano w Miastku i Sztumie. Obok przejawów niezadowolenia manifestowanego lokalnie w formie oflagowania budynków użyteczności publicznej, wiecach, pochodach, plakatach itp. przedstawiciele Bydgoszczy, Opola, Zielonej Góry, Kielc Koszalina i Miastka udali się do Warszawy, aby protestować na ulicach stolicy. Przenoszenie konfliktów lokalnych lub regionalnych na ulice Warszawy, niezależnie od ich rodzaju stało się od kilku lat powszechnym zwyczajem [59].

Manifestacje „regionalistów” w porównaniu do wojowniczych pochodów klasy robotniczej miały jednak raczej charakter festynu. Grały orkiestry dęte, dziewczęta śpiewały piosenki ludowe skomponowane na tę okazję. Utwory oryginalne jak np. piosenka: „O jakie Kielce cudne, gdzie taki drugi kraj” należały do rzadkości, częściej zaś powtarzały się mało oryginalne rymy jak np.: „Nie ma ojczyzny bez Kieleccyzny” (Opolszczyzny) itd. Do oryginalniejszych pomysłów należało ofiarowanie posłom tortu przez przedstawicieli Bielska z przesłaniem: „żeby sobie w Sejmie pokroili, tak jak to zrobili na mapie” [60]. We wszystkich jednak przy-

[57] Już po podziale Czechosłowacji rozmawiałem w Tatrzańkiej Łomnicy z młodym człowiekiem na temat jego przynależności narodowej. Usłyszałem, że nie czuje się ani Słowakiem ani Czechem, ani Polakiem, tylko Góralem. W swojej opinii miał on znacznie więcej wspólnego z mieszkańcem Chochołowa niż dajmy na to Bratysławy. Tego rodzaju identyfikacja nie była, jak potem sprawdziłem, wyjątkiem ani po polskiej ani po słowackiej stronie granicy. Warto chyba przeprowadzić na te temat bardziej systematyczne badania.

[58] J. Staszek: Folklor w działalności związku Podhalań, Dziedzictwo Kulturowe na Pograniczach Etnicznych, Krajowy Ośrodek Dokumentacji Regionalnych Towarzystw Kultury, Ciechanów 1995.

[59] W 1996 r. manifestowano w Warszawie 397 godzin w czasie 157 dni. W rok później liczba godzin manifestacji wzrosła do 488 podczas 174 dni. W pierwszym kwartale 1998 r. w stolicy odbyło się już ok. 50 marszów i pikiet. Tygodnik „Wprost” nr. 16, 19 kwietnia 1998 r.

[60] „Gazeta Wyborcza”, 24 kwietnia 1998 r.

padkach centrum mobilizacji ruchu regionalnego znajdowało się w stolicy danego województwa.

Po przegłosowaniu w komisji sejmowej propozycji utworzenia 12 województw, w opolskim, koszalińskim i zielonogórskim nastąpiła eskalacja protestów w postaci blokady dróg międzynarodowych; protesty takie są oczywistym przejawem terroryzmu. Akty te nie spotykają się niestety ze zdecydowaną reakcją aparatu państwowego, co oczywiście ośmiela inicjatorów takich działań, którzy bezkarnie zapowiadają dalsze akcje.

2.3.1. Bydgoszcz – Toruń [61]

Historycznie obszary województw bydgoskiego, toruńskiego i wrocławskiego były ze sobą powiązane funkcjonalnie i sytuacja ta przetrwała do chwili obecnej. Po I wojnie światowej na ziemiach b. zaboru pruskiego ustawą z 1.08.1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu byłej dzielnicy pruskiej (art. 9) utworzono 2 województwa: poznańskie, składające się z dawnej regencji poznańskiej i części regencji bydgoskiej oraz województwo pomorskie złożone częściowo z regencji bydgoskiej i regencji kwidzyńskiej. Stolicą województwa poznańskiego został Poznań, a pomorskiego początkowo Poznań – a od 20.01.1920 r. Toruń. Prawie przez cały okres międzywojenny – do 1938 r. utrzymał się ów „tymczasowy” podział administracyjny. Ustawą z 12.06.1937 r. (obowiązującą od 1.04.1938 r.) włączono do województwa pomorskiego powiaty województwa poznańskiego: bydgoski, inowrocławski, szubiński, wyrzyski i część mogileńskiego [62]. W 1939 r. planowano przeniesienie stolicy do Bydgoszczy, czemu jednak przeszkodził wybuch II wojny światowej. W 1945 r. stolicą została Bydgoszcz, która była siedzibą władz województwa aż do reformy 1975 r. Od tego czasu Toruń i Bydgoszcz są odrębnymi województwami.

Racjonalne przesłanki ekonomiczne przemawiały za tym, by region kujawsko-pomorski z Toruniem, Bydgoszczą i Wrocławkiem znalazł się jako odrębny obszar w podziale administracyjnym kraju, jednak w koncepcji „12 województw” z niewiadomych przyczyn w całości przypisany został do regionu Pomorze Nadwiślańskie, sięgającym od Gdyni aż po ziemię łęczycką. Fakt ten uaktywnił działania (szczególnie środowisk z obszaru Bydgoszczy) na rzecz utworzenia odrębnego regionu kujawsko-pomorskiego. Paradoksem jest jednak to, że o ile utwo-

wienie 13 województwa uzyskało aprobatę środowisk rządowych, o tyle lokalne antagonizmy zbiorowości terytorialnych Bydgoszczy i Torunia oraz brak zgody co do umiejscowienia stolicy regionu podsycaly konflikt. Kilkakrotnie dochodziło do prób porozumienia się elit obu miast i choć rezultaty zdawały się być pozytywne, nagle okazywało się, że zgoda jest niemożliwa. Aż dwukrotnie dochodziło do wydawałoby się przełomowych rozmów władz samorządowych i parlamentarzystów z obszarów województw bydgoskiego i toruńskiego.

Z punktu widzenia Bydgoszczy przesłanki ekonomiczne przesądzały o jej statusie jako stolicy regionu. Spełnione zostały także wszelkie wymogi formalne dotyczące warunków, jakim odpowiadać miała siedziba władz regionu. Władze samorządowe Bydgoszczy jednoznacznie opowiadały się za utworzeniem wspólnego województwa, podjęto w tej sprawie 186 uchwał instancji samorządowych i skierowano 245 petycji dotyczących powołania województwa pomorsko-kujawskiego. Poparte jest to aktywnym uczestnictwem w różnego rodzaju spotkaniach, otwartości na dialog, chęcią przedstawiania argumentów i gotowością do dyskusji, opracowywaniem analiz i symulacji określających potencjał województwa pomorsko-kujawskiego, na tle pozostałych dużych regionów oraz aktywną działalnością na rzecz rozwoju województwa. Władze miasta liczyły na współpracę z Toruniem i Wrocławkiem w ramach wspólnego regionu, widząc realną szansę na stworzenie silnego i sprawnie funkcjonującego regionu [63].

O ile argumentacja i działania władz Bydgoszczy znajdują uzasadnienie i oparcie w faktach, o tyle działania i zapęta władz toruńskich były zdecydowanie słabsze. Wyczuwało się znaczną powściągliwość jeżeli chodzi o współpracę z Bydgoszczą, wyraźnie także dominowały ambicjonalne motywy walki o stolicę regionu. Nie mówiono o warunkach przyszłego współdziałania, nowym wspólnym regionie jako całości, korzyściach i zagrożeniach, wysiłkach, jakie trzeba będzie podjąć na rzecz wspólnego rozwoju. Na plan pierwszy wysuwano tylko argumenty odnośnie potrzeby utworzenia stolicy województwa w Toruniu [64]. W rozmowach na temat reformy władze Torunia powoływały się na reprezentantów swojego województwa w Sejmie i Senacie, chętnie odnosiły się do ich wypowiedzi, ograniczając swoje działania do niezbędnego minimum. Istniało przyzwolenie władz na przyłączenie

[61] Sondaż w Bydgoszczy i Toruniu przeprowadziła Anna Tucholska.

[62] Szerzej: A. Kuklinski, P. Swianiewicz (red.) *Polskie województwo. Doowiadczenia i perspektywy*, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1990, s. 43 i nast.

[63] Wypowiedź prezydenta Bydgoszczy: „Nasze miasto nie jest konkurentem Torunia. Oba świetnie się uzupełniają. Powinniśmy być razem z Toruniem, bo mamy wiele wspólnie do zrobienia. Przez oba miasta przebiega szosa T10. Powinna być autostrada i o to razem z prezydentem Torunia wystąpimy do rządu. Także z Toruniem będziemy współpracować na temat zagęszczenia sieci dróg w naszym regionie. A więc naprawdę powinniśmy być razem” – „Gazeta Wyborcza”, 13.01.1998 r.

toruńskiego do regionu Pomorze Nadwiślańskie. Widoczny był silny związek władz miasta z elitami politycznymi.

Zainteresowanie reformą podziału terytorialnego kraju i losami województwa wyrażało się w aktywności mieszkańców Bydgoszczy. Odpowiedzią na rządową propozycję przyłączenia województwa bydgoskiego do Pomorza Nadwiślańskiego stał się oddolnie utworzony Ruch Społeczny „Region”. Powstał on w połowie stycznia 1998 r. Ruch skupiał mieszkańców województwa, radnych, burmistrzów, przedstawicieli partii politycznych. Wart podkreślenia jest fakt, iż w momencie tworzenia się tej zinstytucjonalizowanej formy wyrażania woli mieszkańców – idea ruchu było podejmowanie aktywnych działań na rzecz utrzymania integralności terytorialnej obecnych województw w ramach regionu pomorsko-kujawskiego, mobilizacja sił społecznych, organizowanie spotkań z elitami politycznymi etc. Nie pojawiła się wówczas w ogóle kwestia lokalizacji siedziby władz. Problem stolicy regionu pojawił się znacznie później.

„Region” do połowy kwietnia 1998 r. zebrał 330 tys. podpisów osób wyrażających wolę powstania regionu pomorsko-kujawskiego. Podpisy zbierano w szkołach, zakładach pracy, gminach, można je było także składać w biurach poselskich. Przyjmowano listy i telefony nie tylko od mieszkańców województwa bydgoskiego, ale także województw toruńskiego, włocławskiego oraz nieliczne głosy osób z innych części kraju a nawet gości zagranicznych. Godna podkreślenia jest wyjątkowo sprawna organizacja Ruchu i umiejętność pozyskiwania środków na organizowanie różnego rodzaju imprez, festynów, happeningów, manifestacji i wszelkiego typu barwnych form organizacji ludności w obronie regionu.

W przypadku województwa toruńskiego nie odnotowano żadnej zorganizowanej na szerszą skalę formy działań społeczeństwa. Władze miasta nie znały żadnej inicjatywy mieszkańców na rzecz utworzenia wspólnego województwa. Jednak mimo pozornego braku sprzeciwu co do włączenia Torunia w granice administracyjne Pomorza Nadwiślańskiego, opinie mieszkańców województwa nie były tak jednoznaczne, jak władz miasta, które

widziały jedynie alternatywę: albo Toruń stolicą regionu, albo włączenie w granice Pomorza.

Pewien obraz stanowisk mieszkańców omawianego obszaru wyłonił się po przeprowadzeniu przez „Gazetę Wyborczą” lokalnego sondażu, którego wyniki i niektóre wypowiedzi opublikowano w lokalnym dodatku [65]. W sondażu wzięło udział ok. 4000 osób z czterech województw: toruńskiego, bydgoskiego, włocławskiego i gdańskiego oraz zarejestrowano kilkanaście głosów z innych zakątków Polski. Najbardziej podzieleni w swoich opiniach byli mieszkańcy toruńskiego, choć wątpliwości mieli również mieszkańcy oddalonych od centrum województwa rejonów bydgoskiego, np. w Chojnicach proporcje głosów rozłożyły się 3:1 na korzyść przyłączenia tego obszaru do województwa gdańskiego. W gminach Czersk i Warlubie położonych daleko na północy województwa głosy rozłożyły się po połowie, natomiast mieszkańcy gminy Brusy byli jednomyślni: „Jesteśmy Kaszubami i wolimy swoich”. Natomiast w południowej części bydgoskiego, co jest zupełnie zrozumiałe, widoczna była szczególna niechęć do związków z Gdańskiem. W przypadku niepowołania regionu pomorsko-kujawskiego, mieszkańcy tych obszarów zdecydowanie woleli Poznań. Najwięcej zwolenników wspólnego regionu mieszkało w Bydgoszczy i Inowrocławiu, zaś stronnicy Gdańska to głównie mieszkańcy Grudziądza i w mniejszym stopniu Torunia. Bardzo podzieleni w sprawie podziału administracyjnego byli także mieszkańcy Włocławka – jedni chcieli do Łodzi, inni do Warszawy, nie brakowało też zwolenników Gdańska i Bydgoszczy, a także entuzjastów „samostanowienia”. Na preferencje wpływ miała również płeć respondentów – kobiety częściej niż mężczyźni wybierały wspólny region. Ostatecznie wyniki sondażu przedstawiały się następująco: za utworzeniem województwa bydgosko-toruńskiego w województwie bydgoskim opowiedziało się 97% głosujących (w samej Bydgoszczy – 99%), natomiast w województwie toruńskim 72% zadeklarowało chęć przyłączenia do regionu gdańskiego (w samym Toruniu 71%), natomiast za wspólnym regionem głosowało tylko 28%.

Przeciwnicy przyłączenia do Pomorza Nadwiślańskiego bardzo często określali tę możliwość jako „polityczny ab-

[64] Obraz tej sytuacji dają dwie uchwały Rady Miasta Torunia:

1. Stanowisko nr 22 z dnia 22.01.1998 nr w sprawie reformy administracyjnej państwa, w którym Rada Miejska opowiada się za decentralizacją kompetencji i finansów państwa oraz za pozostawieniem stolicy województwa w Toruniu. W uzasadnieniu przedstawione są główne argumenty przemawiające za tym, by stolicą województwa był Toruń i są to: centralne położenie względem wielu liczących się ośrodków miejskich na czele z Bydgoszczą, Włocławkiem, Grudziądem i Inowrocławiem, wyjątkowo dobre położenie komunikacyjne (drogowe, kolejowe i rzeczne) w sieci lokalnej, krajowej i międzynarodowej (autostrada A1, trasa Wschód-Zachód), dynamiczny rozwój i atrakcyjność inwestycyjna, potencjał intelektualny i kulturalny oraz sława miasta w świecie.

2. Stanowisko nr 23 z dnia 26.02.1998 r., w którym: Rada Miejska Torunia stanowczo domaga się ustanowienia siedziby przyszłego, ewentualnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu; uważa za niekorzystne oraz źle rokujące w wielu aspektach funkcjonowanie Torunia w województwie, którego stolicą byłaby Bydgoszcz; kieruje niniejsze stanowisko do Rządu i Parlamentu RP. Zobowiązuje Zarząd Miasta Torunia oraz swoich delegatów do Sejmiku Samorządowego Województwa Toruńskiego do kierowania się w swoich działaniach niniejszym stanowiskiem.

[65] Respondenci opowiadali się za jednym z wariantów: 1. Czy jesteś za utworzeniem na partnerskich zasadach województwa bydgosko-toruńskiego? 2. Czy jesteś za przyłączeniem Twojego województwa do Gdańska?

Oto przykłady niektórych wypowiedzi: „Będziemy pracować na zbankrutowane stocznie gdańskie.” „Nie mam zamiaru płacić podatków, czy innych danin na rzecz Stoczni Gdańskiej.” „Nie będziemy Gdańskowi za parobków.” „Gdańsk oskalpuje nas z pieniędzy.” „Problem jest w tym, że rozpoczęła się walka o stolik. Toruń i Bydgoszcz nie walczą o województwo, tylko o to, kto zostanie jedynym wojewodą: czy Krzysztof Sidorkiewicz czy Wojciech Daniel.” „Mam wrażenie, że całą sprawą ze strony Torunia kieruje senator Alicja Grześkowiak. Myślę, że pani senator w czasie modlitwy o jedność chrześcijan powinna pomodlić się szczególnie o jedność chrześcijan z Bydgoszczy i Torunia.” „Źle mi się kojarzy taki obrazek jak z waszej wczorajszej „Gazety”, wicepremier Balcerowicz mówi, że rząd chce 12 województw, a senator Grześkowiak od razu poprawia, że toruńskie i tak musi być. To od razu przychodzi na myśl czasy, gdy za plecami władzy wykonawczej stał I sekretarz i on decydował o tym, co będzie. Fakt, że pani senator sprawuje ważną funkcję polityczną, nie może przestaniać racji ekonomicznych. To byłby zły omen. Uważam, że to decydenci mają mieszkalców Torunia.” „Nie dziwię się ekscesom kibiców żużlowych, kiedy przeczytają wypowiedzi np. senator Grześkowiak. Niektórzy politycy toruńscy chcieliby umieścić swoje województwo nawet na księżycu, tylko żeby Bydgoszcz została powiatem.” „Dyskusja między politykami Bydgoszczy i Torunia jest żenująca. Wiadomo, że oni się nie lubią jak pies z kotem, a tu już zaczynają udawać jakieś porozumienie w sprawie niby-regionu. Jednak jak zaczynają mówić, to od razu widać, że chodzi im o zachowanie stolików.” „Do koncepcji województwa ze stolicą w Bydgoszczy przekonała mnie telewizyjna debata poświęcona regionowi. Politycy bydgoscy i władze Bydgoszczy mówili jednym głosem o potrzebie utworzenia województwa bydgosko-toruńskiego. Czulem, że naprawdę troszczą się o przyszłość regionu, że kieruje nimi odpowiedzialność. Zresztą wskaźniki ekonomiczne wskazują na Bydgoszcz jako na stolicę. Natomiast opinie polityków z Torunia całkowicie mnie rozczarowały, wprowadzając niepotrzebne zacietrzewienie i arogancję. Słusznie też dostało się senator Grześkowiak, której wypowiedzi niepotrzebnie podzieliły społeczność.” „Jestem zdecydowanie za przyłączeniem Torunia do Gdańska. Przeżyłem lata podległości wobec Bydgoszczy i to była prawdziwa niewola, która doprowadziła moje miasto do stanu, z którego podniosło się dopiero jako samodzielne województwo. Ponowne złączenie z Bydgoszczą dałoby ten sam efekt.” „To czerwonej Bydgoszczy zawdzięczamy, że Toruń na długie lata został wymazany z mapy administracyjnej.” „Nigdy do Bydgoszczy. Pamiętamy jak nas wykorzystywała.” „Jeśli nie toruńskie, to tylko Gdańsk, bo Bydgoszcz nas wchłonie, ani się obejrzymy. Wszystko do siebie poprzenoszą, nawet uniwersytet będą chcieli zabrać, tak jak w 1945 i 1946 r. – też wszystkie zakłady do siebie poprzenosili i musieliśmy tam dojeżdżać do pracy.” „Bydgoszcz nie nadaje się na stolicę województwa. Jest szara, ciasna, zaniedbana i brudna.” „Wolę do Gdańska. Bydgoszcz jest taka szara.” „Tylko do Gdańska, bo Gdańsk to metropolia, a Bydgoszcz – przeorośnięta dziura.” „Wybieram wariant wspólnego regionu, ale boję się, że wobec nieprzytomnej nienawiści torunian tego nie da się zrobić.” „Jedynym racjonalnym rozwiązaniem jest stworzenie regionu bydgosko-toruńskiego z siedzibą w Bydgoszczy. Myślę, że Toruń cierpi na chorobę, której przyczynami są wygórowane ambicje i lokalny szowinizm.” „Kiedyś w szkole miałam koleżankę – dziewczynę niską, otyłą i zaniedbaną. Kiedy ktoś chciał się z nią zbliżyć, zaprosić na jakąś imprezę, ona reagowała gwałtownie, często krzyczała. To był naturalny odruch słabszego, który każdy kontakt z silniejszym odbiera jako walkę o przetrwanie. Mam wrażenie, że dzisiaj tak samo zachowują się torunianie wobec bydgoszczan. Sami sobie dają świadectwo. To wystarczający argument, żeby nie traktować ich aspiracji z powagą.” „Wybieram województwo bydgosko-toruńskie. Obawiam się jednak, że Toruń wolałby zawrzeć pakt z diabłem niż połączyć się z Bydgoszczą. Proponuję więc województwo pomorsko-kujawskie ze stolicą w Inowrocławiu.”

surd”, „nieporozumienie”. Argumenty przeciw – to głównie obawa przed eksploatacją przez Gdańsk, peryferyjne położenie Torunia i Bydgoszczy w obrębie wielkiego województwa gdańskiego, brak związków z Gdańskiem, obawa przed degradacją i negatywnymi skutkami ekonomicznymi, a także peryferyjne położenie Gdańska jako przyszłej stolicy tak dużego regionu. Padały też głosy, iż cały konflikt bydgosko-toruński jest wyłącznie sprawą elit. Argumenty na rzecz Bydgoszczy, jako stolicy to jej potencjał gospodarczy i ludnościowy, dynamiczny rozwój gospodarczy, kulturalny i naukowy.

Przeciwnicy wspólnego regionu, głównie z Torunia wskazywali na lewicowość Bydgoszczy, powoływali się na nieprzyjemne doświadczenia z okresu, gdy Bydgoszcz była stolicą wspólnego regionu (1945–1975) oraz na brak estetyki Bydgoszczy. Głosy za Toruniem, jako stolicą przyszłego regionu, podnosiły renomę i jego siłę jako ośrodka intelektualnego. Spotkać można także opinie o niemożli-

wości utworzenia wspólnego regionu ze względu na niechęć torunian do społeczeństwa bydgoskiego.

Spór o region i jego stolicę w opinii niektórych mieszkańców przekroczył już granice zdrowego rozsądku. Spór ten świadczył o braku szerszego spojrzenia na problem i ograniczaniu się wyłącznie do zaspokajania własnych interesów, stąd także wiele wypowiedzi ironicznych.

Ostateczne rozwiązanie – przyjęte wbrew woli koalicji rządowej – polega, jak wiadomo, na utworzeniu województwa kujawsko-pomorskiego, łączącego regiony bydgoski, toruński i włocławski.

2.3.2. Bielsko-Biała [66]

Mobilizacja ruchu społecznego była w Bielsku szczególnie silna. Intensywność postaw była tu względnie duża, a instytucje mobilizacji zaistniały na dobre w sferze komunikacji

[66] Sondaż w Bielsku przeprowadziła Hanna Wojaczek.

zbiorowej lokalnej społeczności. Ruch skupiał się praktycznie wokół działań dwóch lokalnych aktorów: Komitetu Obywatelskiego Obrony Województwa Bielskiego (KOOWB) oraz lokalnego tygodnika Kroniki Beskidzkiej. Przyjęli oni postawę bezkompromisową („nie ma dyskusji – bielskie musi zostać!”) i ściśle współpracowali nad organizacją różnych form sprzeciwu wobec likwidacji województwa. Obraz serwowany przeciętnemu obywatelowi wyglądał dość dramatycznie – oto rząd przygotowuje „nowy rozbiór Polski” (to tytuł specjalnej rubryki w Kronice Beskidzkiej poświęconej obronie bielskiego a także główne hasło kolportowanych na miejscu ulotek), po raz kolejny decyzje zapadają w centrum bez konsultacji w terenie.

KOOWB to jedyna zorganizowana grupa sprzeciwu, która powstała dla obrony bielskiego. Cieszyła się ona poparciem wielu środowisk lokalnych. Członkowie Komitetu wywodzili się głównie z kręgów skupionych wokół Unii Wolności oraz Akcji Wyborczej Solidarność, choć formalnie był to ruch otwarty. W ramach Komitetu działali też przedstawiciele innych opcji politycznych (ZCHN, SLD). Niemal wszyscy podbeskidzcy parlamentarzyści popierali działania Komitetu i mniej lub bardziej bezpośrednio z nim współpracowali. KOOBW zaprasza również do udziału w swoich akcjach lokalne organizacje młodzieżowe. Szczególnie aktywne były Stowarzyszenie Młodzi Demokraci, Frakcja Młodych AWS, Regionalna Liga Młodych oraz bielski Klub Gaja. Kronika Beskidzka, jeden z najbardziej poczytnych tytułów lokalnych, kształtował opinie swoich czytelników w duchu walki o zachowanie odrębności, o utrzymanie istniejącej potęgi gospodarczej bielskiego, a także nienawiści do „warszawskich kreślarzy”. W swoich pełnych emocji artykułach ilustrowanych również dramatycznymi obrazami, roztaczała ona wizję Bielska-Białej jako ośrodka, który dopłaca do zabiedzonych górali z Sądecczyzny i do restrukturyzowanych kopalń Górnego Śląska. Ulubionym motywem Kroniki był obraz drapieżnego górnika i Smoka Wawelskiego lub Krakowiaka, którzy walczą ze sobą o ziemię Podbeskidzia. Kronika prezentowała fakty dość jednostronnie. Nie było w niej artykułów zawierających opinie niezgodne z linią argumentacyjną KOOWB. Wskazywano na te instytucje i osoby prywatne, które wyraźnie opowiedziały się za utrzymaniem województwa bielskiego. Znajdziemy na łamach Kroniki liczne wypowiedzi lokalnych parlamentarzystów i przedsiębiorców, polityków, naukowców i ekspertów podważających sens reformy w ogóle, jak również innych instytucji i środowisk województwa przeciwnych jego likwidacji (np. bielskich taksówkarzy). Sporadycznie drukowane były inne opinie, a także doniesienia o tym co dzieje się w związku z reformą w takich miastach, jak Cieszyń czy Wadowice. Informacje takie były zawsze opatrzone krytycznym komentarzem.

KOOWB wspólnie z Kroniką zainicjował wiele akcji mających na celu umocnienie promowanych idei w świadomości zbiorowej oraz nagłośnienie sporu bielskiego na arenie krajowej. Sfera komunikacji obejmowała takie środki

przekazu, jak mass media, ulotki, plakaty, zebrania publiczne, happeningi, manifestacje itp. Pierwszą spektakularną, głośną w ogólnopolskich mediach akcją przeprowadzono 17 lutego 1998 r. podczas wizyty premiera Jerzego Buzka w Bielsku-Białej. Bielszczanie skorzystali z okazji i wyrazili publicznie swój sprzeciw wobec zakusów na ich województwo. Były okrzyki, skandowanie, transparenty, ulotki. 22 lutego zorganizowano „Sztafetę dla Podbeskidzia”; grupa maratończyków bielskich przemierzyła wówczas trasę 380 kilometrów z Bielska do Warszawy, aby przekazać urzędnikom z Urzędu Rady Ministrów podpisy 40 000 osób sprzeciwiających się likwidacji województwa. W miesiąc później przeprowadzono kolejną akcję: wszyscy parlamentarzyści znaleźli w swoich skrytkach reklamówki z nadrukiem „Nie oddamy Podbeskidzia”. Wewnątrz znajdowały się koszulki z takim napisem, album o gminach Podbeskidzia, informator o województwie oraz oświadczenie Młodych Demokratów i Regionalnej Ligi Młodych sprzeciwiające się rządowym projektom. W niedzielę, 5 kwietnia na moście oddzielającym niegdyś Bielsko od Białej stanął szlaban. Ten barwny happening, z udziałem zespołów ludowych, miał uwypuklić absurd nieracjonalnych kryteriów przy ustalaniu granic regionów. Dwa tygodnie później Bielszczanie licznie przybyli do Warszawy. Przywieźli ze sobą prezenty dla ministra M.Kuleszy: ciupagę „do przerąbania bielskiego na pół”, puzzle przedstawiające Bielsko oraz cały świat „bo minister lubi geograficzne układanki”.

Udział mieszkańców Bielska w akcjach protestacyjnych był zwykle dość liczny. Sporą grupę stanowiła lokalna młodzież, której uczestnictwo miało bardzo spontaniczny i emocjonalny charakter. Często w protestach brali też udział kibice piłkarskich klubów sportowych, głównie klubów lokalnych, ale również zagłębiowskich (!). W skandowanych przez nich hasłach pobrzmiwały animozje i konflikty pomiędzy tymi klubami a klubami śląskimi i krakowskimi (np. „nie dla hanysów Podbeskidzie”). W większości akcji funkcje inicjujące i przywódcze przypadają jednak przedstawicielom bielskich elit.

KOOWB wystosował również specjalny apel do mieszkańców województwa bielskiego, w którym nawoływał do powszechnego udziału w swoich akcjach. Przytaczał w nim szereg argumentów, które przemawiały za zachowaniem przez Bielsko-Białą statusu miasta wojewódzkiego. Większość z nich dotyczyła sfery gospodarczej. Komitet podawał lokaty województwa w przeróżnych zestawieniach (np. 4. miejsce pod względem wartości produkcji sprzedanej w przemyśle, 3. miejsce pod względem wartości tej produkcji na 1 mieszkańca), wskazywała na niskie bezrobocie, dobrze rozwijającą się współpracę transgraniczną i międzynarodową, znaczny regionalny potencjał pracy oraz spokojny przebieg procesów transformacji ustrojowej. W apelu przedstawiano też zagrożenia wynikające z likwidacji województwa (w przypadku włączenia do województwa katowickiego zmniejszenie dochodu z produkcji przemysłowej na jednego mieszkańca

o ok. 12% , w przypadku włączenia do województwa krakowskiego o ok. 38%). Potencjalne zagrożenia miały obejmować również peryferyjność priorytetów lokalnego rozwoju, zerwanie więzi gospodarczych, kulturalnych i kontaktów międzynarodowych, przerwanie realizacji wielu programów inwestycyjnych i rozwojowych, zahamowanie postępu w budowie i modernizacji infrastruktury technicznej.

Argumenty te pojawiały się również w oficjalnych wypowiedziach przedstawicieli lokalnych władz. Już w styczniu 1998 r. bielscy parlamentarzyści oraz członkowie prezydium bielskiego sejmiku samorządowego ogłosili „Rezolucję w sprawie województwa bielskiego w reformie administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej”. Opowiedzieli się w niej za utrzymaniem bielskiego w nowym ustroju administracyjnym kraju oraz zobowiązali się do podjęcia odpowiednich działań dla obrony istniejących struktur. Uznali, iż zachowanie województwa bielskiego jest korzystne nie tylko dla miast i gmin regionu, ale też dla Polski, gdyż Podbeskidzie to „jeden z biegunów wzrostu gospodarczego, napędzającego koniunkturę gospodarczą całego kraju”. Twierdzili, że rozbitcie województwa bielskiego oznaczać będzie „zerwanie więzi gospodarczych i społecznych, drugorzędny charakter spraw Podbeskidzia wobec nie rozwiązalnych dotychczas problemów Górnego Śląska i Małopolski, wstrzymanie rozwoju infrastruktury ze szczególnym uwzględnieniem rozbudowy i remontów dróg”.

Wielu bielskich senatorów i posłów w swoich oficjalnych wypowiedziach częstokroć oświadczało, że na arenie rządowej i parlamentarnej wszelkimi sposobami będzie walczyć o miejsce dla ich województwa na nowej mapie Polski. Niektórzy twierdzili, że nawet dyscyplina klubowa nie skłoni ich do głosowania za likwidacją województwa.

Do dyskusji nad reformą włączyli się również bielscy przedsiębiorcy. Regionalna Izba Handlu i Przemysłu wydała specjalny informator zatytułowany Podbeskidzie – same plusey. Publikacja ta zawierała krótką charakterystykę województwa ze szczególnym uwzględnieniem jego atutów stwarzających perspektywy rozwoju, a także opinie osób publicznych i stanowiska różnych instytucji działających w regionie (np. Agencji Rozwoju Regionalnego, Beskidzkiego Stowarzyszenia Wspomagania Inicjatyw Pozarządowych, Łoży Bielskiej Business Center Club). Jak twierdzili autorzy opracowania, mieszkańcy regionu nie obawiają się utraty prestiżu z powodu przeniesienia siedziby województwa, ale tego, że będą pozbawieni efektów swojej pracy, że wypracowane tu środki nie będą przeznaczane na poprawę ich życia, pieniądze wypracowane w regionie powinny bowiem w nim zostawać oraz być przekazywane na cele ogólnokrajowe, nie zaś być przeznaczane na potrzeby Katowic lub Krakowa.

Decyzją parlamentu region bielski znalazł się w obrębie województwa śląskiego.

W Żywcu – mieście będącego centrum wyraźnie zarysowanego układu lokalnego, ciężącego ku Krakowowi i Małopolsce – opinie na temat podziału terytorialnego były niejednoznaczne. Kiedy w 1975 roku, po latach zaniedbania w obrębie województwa krakowskiego, Żywiec znalazł się w granicach administracyjnych województwa bielskiego, mieszkańcom miasta i okolic zaczęło powodzić się lepiej, toteż wielu obawiało się utracić zdobytą pozycję. Mimo to, rozważano możliwość przyłączenia Żywiecczyny do jednego z przyszłych dużych województw: śląskiego lub krakowskiego. Jeśli chodzi o rozstrzygnięcie, w którym z nich powinien znaleźć się przyszły powiat żywiecki, to opinie były podzielone. W badaniach przeprowadzonych przez gazetę Żywiecką trzy czwarte ankietowanych (1474 osób) opowiedziało się za Małopolską, a tylko jedna czwarta za Śląskiem. Natomiast wśród lokalnych elit przeważała opinia, że ziemia żywiecka powinna się znaleźć w województwie katowickim. Środowiska optujące za Krakowem powoływały się głównie na względy historyczne i kulturowe, podczas gdy za Śląskiem przemawiały związki gospodarcze oraz połączenia drogowe i kolejowe. Ostatecznie żywiecczyna znalazła się w województwie śląskim.

W Wadowicach rada miasta już w pierwszej kadencji podjęła uchwałę o woli powrotu do województwa krakowskiego. Mieszkańcy i elity miasta były dość zgodne w przeświadczeniu, że dla bielskiego przez lata było ono daleką wschodnią prowincją. Powrót Wadowic do krakowskiego traktowano jako coś naturalnego. Władze twierdziły, że zależy im przede wszystkim na powiecie gdyż do województwa będzie się jeździć tylko w sprawach odwoławczych. Powiat wadowicki utworzono w obrębie województwa małopolskiego.

W Cieszynie większość środowisk lokalnych wyraźnie opowiadała się za przyłączeniem miasta do województwa katowickiego. Ziemia Cieszyńska zawsze była częścią Śląska i ta lokalna tożsamość jest bardzo silna. Mieszkańcy Cieszyna negatywnie oceniali reformę z 1975 r. Po odłączeniu Śląska Cieszyńskiego od katowickiego (dla którego jest on naturalnym zapleczem turystycznym) skończyły się duże inwestycje.

Wójtowie i burmistrzowie ośmiu gmin Śląska Cieszyńskiego: Brennej, Cieszyna, Chybia, Hażlachy, Dębowa, Golezowa, Skoczowa i Ustronia uchwalili w dniu 4 marca rezolucję oświadczając w niej, że reformę należy przeprowadzić jak najszybciej, a właściwy kierunek zmian to utworzenie samorządowych powiatów oraz dużych i silnych regionów. Gminy te opowiedziały się wyraźnie za swoją przynależnością do województwa katowickiego.

Kiedy na początku kwietnia rząd opublikował kolejną mapkę, na której przyłączono część ziemi cieszyńskiej do Małopolski, na Śląsku Cieszyńskim zawrzało. Gminy takie jak Jaworze, Czechowice czy Jasienica przystąpiły do czynnego manifestowania swojej śląskości. Na domach pojawiły się transparenty „Tu był, jest i będzie Śląsk”. Na antenach samochodów mieszkańcy przewiązywali wstążeczki w barwach Księstwa Cieszyńskiego. Ożywione rozmowy toczyły się wszę-

dzie: w Urzędzie Gminy, sklepach, szkołach, na przystankach. Bardzo stanowczo w ramach tego protestu zabrzmiał głos Macierzy Ziemi Cieszyńskiej. Organizacja ta, w liście otwartym do premiera Jerzego Buzka, podkreślając wielowiekowe związki ziemi cieszyńskiej z całym Śląskiem, opowiedziała się za przynależnością byłych powiatów cieszyńskiego i bielskiego do nowo tworzonego województwa śląskiego.

Obrona istnienia województwa bielskiego ograniczała się w zasadzie do samego miasta Bielska-Białej. We wschodniej części dawnego województwa bielskiego gminy opowiedziały się za przyłączeniem do Małopolski. Wiele miejscowości wstąpiło do Wspólnoty Małopolskiej, która skupiała gminy tego regionu. W Suchej Beskidzkiej mieszkańcy otwarcie wyrażali swoją niechęć wobec województwa bielskiego. Wskazywali, na przykład, na niedogodności komunikacyjne w obrębie bielskiego.

Analiza bielskiego ruchu społecznego pozwala na podjęcie próby jego interpretacji. Stosunkowo łatwo trafiały do mieszkańców Podbeskidzia wszystkie te argumenty ekonomiczne i socjologiczne twierdzące, iż wytworzyły się regionalne więzi społeczne i gospodarcze w obrębie województwa bielskiego. Na rozbudzanie emocji wpływały utrwalone przez lata mechanizmy postrzegania relacji pomiędzy szczeblem rządowym i lokalnym. W poprzednim systemie najczęściej zyskiwali ci, którzy byli najbliżej władzy – stąd obawy, że po likwidacji województwa lokalne wartości i interesy ekonomiczne zostaną pogwałcone. Szczególnie dużo mogli stracić przedstawiciele lokalnej elity – dlatego też zarówno przedstawiciele władz jak i urzędnicy oraz lokalni przedsiębiorcy obawiali się, iż w przyszłych strukturach zostaną odsunięci od kręgów decyzyjnych. W tym kontekście ich zaangażowanie w ruch obrony województwa było zachowaniem zrozumiałym i naturalnym.

Na gruncie analizy rzeczywistości nie dają jednak obronić się tezy o integracji regionu. Nic nie wskazuje na to, że Podbeskidzie to region zwarty kulturowo, etnicznie czy nawet gospodarczo. Pozostawał on zlepkiem ziem śląskich i małopolskich. Ludność tych dwóch obszarów różni się mentalnością i wynikającymi z tego zaletami i przyzwyczajeniami. Z pewnością nie możemy tu mówić o podbeskidzkiej tożsamości regionalnej. W wielu miejscowościach natomiast istnieje poczucie silnych, autentycznych więzi z regionami sąsiednimi, Śląskiem i Małopolską.

Bielski ruch społeczny na rzecz obrony województwa z regionalizmem nie miał zbyt dużo wspólnego. Był on, być może, raczej wyrazem odczuć młodego społeczeństwa, które dopiero buduje swoją tożsamość, a może i sposobem na zbudowanie takiej tożsamości. Na pewno był to ruch w znacznej mierze inspirowany przez miejscowe elity, starające się nie dopuścić do ograniczenia swoich wpływów gospodarczych i politycznych.

2.3.3. Opole [67]

Znaczna większość organizacji społecznych, związków, partii politycznych, osób publicznych oraz instytucji opowiadała się przeciwko likwidacji województwa opolskiego i wcieleniu go do dużego regionu Górnośląskiego. Protest najczęściej był wyrażany w postaci uchwał, rezolucji, apeli, listów itd. Zaistniała silna presja psychologiczna powodująca, że nawet najmniejsze, praktycznie nieznanne grupy, zabierały głos w celu okazania własnego stosunku do zaistniałych okoliczności. W efekcie, obok głosów powszechnie rozpoznawanych instytucji jak na przykład urzędów miast i gmin, senatów uczelni wyższych itd., pojawiły się dziesiątki stanowisk organizacji dość egzotycznych, takich jak np. Rady Regionalnej Polskiego Komitetu Olimpijskiego czy Okręgowego Zarządu Polskiego Związku Działkowców. Tylko jedyna organizacja – Związek Górnoślązaków – otwarcie, choć w delikatnej formie, opowiedziała się za powstaniem wielkiego Górnośląska. W swoim stanowisku Związek napisał: „Chcemy, by nasz głos zabrzmiał przerywając potok ksenofobii i negatywnego myślenia jaki przelewa się przez opolskie mass media (...) chcemy wymiany poglądów z użyciem rzeczowych argumentów, a nie inwektyw pod adresem naszych braci – Górnoślązaków z województwa katowickiego.”

Opolszczyzna wielokrotnie zmieniała swoją przynależność państwową, a na jej współczesny wizerunek wpływały rządy wielkich aktorów europejskiej polityki Przemysławów (921–990), Piastów (990–1339) Luksemburgów, Jagiellonów (1339–1526), Habsburgów (1526–1742/1763), Hohenzolernów (1742/1763–1918), państwa niemieckiego (1918–1945), państwa polskiego (po 1945 r.). W okresie swojej historii Opolszczyzna posiadała zróżnicowany status i umocowanie prawne, Należy zwrócić uwagę, że od trzynastego wieku do 1532 r., a więc w okresie panowania kolejno monarchii polskiej, czeskiej oraz austriackiej funkcjonowała jako księstwo opolskie. W latach 1816–1921 w okresie przynależności do Prus a następnie państwa niemieckiego istniała jako Rejencja Opolska wyodrębniona z Prowincji Śląskiej. Należy podkreślić, że w jej skład wchodziły wówczas ziemie dzisiejszego województwa katowickiego. Do czasu pierwszej wojny światowej nie istniał więc podział na Śląsk Opolski oraz Górny Śląsk, dopiero po zakończeniu działań wojennych, w wyniku plebiscytu, o którego przeprowadzeniu zadecydowano na konferencji pokojowej w Paryżu, doszło do podziału Górnego Śląska. Wschodnia część przypadła Polsce, gdzie utworzono województwo śląskie posiadające duży zakres autonomii ze stolicą w Katowicach. W zachodniej części, która opowiedziała się za przynależnością do Niemiec, utworzono Prowincję Górnośląską.

[67] Sondaż w Opolu przeprowadził Piotr Ciechanowski.

Największą aktywność przejawiały: Obywatelski Komitet Obrony Opolszczyzny, Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców, Urząd Wojewódzki w Opolu, Urząd Miasta Opola, Związek Gmin Śląska Opolskiego oraz Sejmik Samorządowy Województwa Opolskiego.

Obywatelski Komitet Obrony Opolszczyzny (OKOOP) był organizacją powołaną w celu obrony zagrożonego likwidacją województwa. Komitet koordynował protesty społeczne, w jego gestii i kompetencjach leżała organizacja wszelkiego rodzaju imprez ulicznych, był też głównym organizatorem manifestacji w Warszawie. Hasła używane przez tę organizację miały najbardziej populistyczny charakter, a ich głównym przesłaniem był negatywny wizerunek województwa katowickiego i jego mieszkańców. Komitet skupiał praktycznie wszystkie ugrupowania, od lewej do prawej strony sceny politycznej województwa, współpracował także z organizacjami mniejszości niemieckiej. Choć w swojej nazwie posiadał przymiotnik „obywatelski”, to w jego skład wchodził głównie politycy i osoby z wyższych sfer województwa.

Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Niemców było właściwie jedyną bardziej znaną organizacją wyrażającą interesy Niemców na opolszczyźnie i koordynującą ich stanowisko w sprawie istnienia województwa. Poza rezolucjami oraz zebraniem 70 tysięcy podpisów Niemców pod protestem przeciwko likwidacji województwa, rola Towarzystwa ograniczała się raczej do popierania i gotowości współdziałania z innymi organizacjami zajmującymi się obroną województwa.

Urząd Wojewódzki w Opolu aktywnie, aczkolwiek ze zrozumiałych względów dyskretnie, popierał działania na rzecz utrzymania województwa. Sam wojewoda otwarcie krytykował projekt reformy, uczestniczył w spotkaniach i zebraniach organizacji powołanych do obrony regionu, toteż nie ulega wątpliwości, że był on jednym z pierwszych inicjatorów obrony. Na początku roku przedstawił program ocalenia województwa, w którym jako główny sposób działania uznał angażowanie różnych grup i środowisk społecznych.

Związek Gmin Śląska Opolskiego aktywnie mobilizował gminy województwa oraz ich władze do wyrażania sprzeciwu, był inicjatorem akcji polegającej na podejmowaniu przez gminy uchwał domagających się istnienia województwa opolskiego. Ponadto zamierzał „poprzez kontakty na szczeblu ogólnokrajowym wpłynąć na zamierzenia Rządu i Parlamentu dotyczące reformy wojewódzkiej tak, aby odpowiadały one interesom regionu”.

Działalność Urzędu Miasta Opola polegała na wspieraniu wszelkiego typu akcji protestacyjnych od strony technicznej, na współfinansowaniu działań, mobilizowaniu opinii publicznej. Służby podległe urzędowi zapewniały organizatorom pomoc przy organizacji imprez ulicznych.

Sejmik Samorządowy Województwa Opolskiego prowadził lobbying na rzecz uchwalenia projektu reformy za-

kładającego powstanie 17 województw, m.in. dzięki działaniom na forum ogólnopolskim z sejmikami innych województw, które mieściły się w „17”. Przewodniczący sejmiku prowadził bardzo aktywną działalność publikacyjną i organizatorską.

Przedstawione powyżej formy wyrażania niezadowolenia to oczywiście nie jedyny sposób walki o utrzymanie statusu województwa jakie pojawiły się na opolszczyźnie. Najbardziej spektakularnym ze względu na atrakcyjność wizualną i nośność były protesty i akcje uliczne, często wzbudzające sympatię u zewnętrznych obserwatorów. Często przypominały one piknik i odróżniały się od znanych dotychczas w Polsce awanturniczych sposobów wyrażania niezadowolenia. Podczas manifestacji w Warszawie około dwóch tysięcy osób z setkami flag Opola, przebranych w ludowe stroje śpiewało regionalne piosenki, rozdawało przechodniom specjalnie przygotowane na tę okazję wydanie prasy regionalnej oraz kwiaty. W swej formie bardzo przypominało to znane z telewizji obrazy protestów związkowców oraz innych grup nacisku w Niemczech, gdzie wyrażanie niezadowolenia często połączone jest ze spożywaniem posiłków, śpiewaniem piosenek czy wreszcie piciem piwa. Zresztą sami organizatorzy byli bardzo dumni z takiego sposobu manifestowania, bo jak twierdzili, pokazywało to charakter i mentalność lubiących spokój mieszkańców Opolszczyzny – „protest ma być skuteczny, a nie niszczycielski”. Na zasadzie kontrastu porównywali własny protest ze sposobami manifestowania górnośląskich górników, obrzucających budynki ministerstw oraz urzędów farbą, używających niewybrednych przekleństw itd.

Podobnie przedstawiały się protesty w samym Opolu, gdzie organizowano tzw. „Opolskie Biesiady”, podczas których przy piwie, kiełbaskach i muzyce wyrażano swoje niezadowolenie. Na jednej z imprez znany w całej Polsce pochodzący z tych rejonów piosenkarz młodzieżowy Paweł Kukiz śpiewał piosenkę, w której refren brzmiał „Tu jest moja ziemia i mój Heimat” – akcentując w ten sposób jedność wszystkich narodowości w obronie województwa.

Również prasa lokalna nie pozostawała bierna, sponzorowała i patronowała wielu imprezom i festynom, drukowała opinie swoich czytelników, a nawet wiersze-protesty. W Radiu Opole karierę robił tzw. protest song pt. „Łostowicie num Opolskie!”

Na rzecz pozostawienia województwa opolskiego stosowano wiele argumentów. Twierdzono np., że ponieważ opolszczyzna kształtowała się w niemieckim systemie politycznym, w innej kulturze administracyjnej, to jej odrębność uniemożliwia bezkonfliktowe istnienie w ramach jednego województwa; sugerowano, że duży Górny Śląsk jest już jedynie pojęciem historycznym. Wskazywano na to, że to Opole, nie zaś Katowice, było pierwotną stolicą Śląska, ma ono znacznie starsze i bogatsze tradycje sięgające czasów piastowskich, podczas gdy Katowice dopiero na fali XIX-wiecznego uprzemysłowienia zaczęły odgrywać znaczącą rolę. Wymieniano także inne argumenty:

– województwo opolskie istniało przed reformą, kiedy to utworzono 49 województw, dlaczego nie można więc wrócić do podziału sprzed tego roku?

– na obszarze województwa mieszka mniejszość niemiecka, z którą stosunki układają się wręcz modelowo;

– społeczność województwa opolskiego ma zupełnie inne tradycje, jest ludnością głównie rolniczą, w przeciwieństwie do wielkoprzemysłowych, proletariackich tradycji społeczności woj. katowickiego;

– region ma bardzo dobrze rozwiniętą policentryczną sieć osadniczą, ściśle powiązaną ze sobą i zupełnie nieprzystającą do struktury osadniczej w katowickim, poza tym przez ostatnie dziesięć lat rozwijało się bez zewnętrznej pomocy i pieniędzy rządowych;

– województwo posiada własną długo opracowywaną strategię rozwoju, której realizacja nie będzie możliwa bez samodzielności;

– gospodarka regionu jest samowystarczalna, przemysł charakteryzuje się różnorodnością gałęzi i rozwija się dobrze, natomiast rolnictwo reprezentuje, jak na warunki polskie, najwyższy poziom rozwoju;

– w Opolu znajduje się szereg instytucji naukowych, które są w stanie zapewnić odpowiednią liczbę wysokokwalifikowanej kadry potrzebnej do samodzielnego funkcjonowania regionu;

– istnienie województwa opolskiego jest polską racją stanu, gdyż w obliczu starań o przystąpienie do struktur europejskich jest atutem Polski pokazującym z jaką pieczołowitością jej władze traktują mniejszości narodowe;

– opolszczyzna jako jeden z dwóch regionów w Polsce należy do Rady Regionów Europy, co jest uznaniem jej zasług, oraz wyróżnikiem odrębności;

– zmiana stosunków etnicznych, poprzez zmiany administracyjne jest niezgodna z podpisanymi przez Polskę układami międzynarodowymi;

– nie jest w interesie Polski tworzenie przy granicy wielkiego, samowystarczального, o wielkości porównywalnej z niektórymi małymi państwami europejskimi regionu, który w przyszłości może zacząć wymykać się spod kontroli władz centralnych i żądać dla siebie coraz większych przywilejów, aż do autonomii włącznie.

Analizując przebieg konfliktu w województwie opolskim warto podkreślić wątek katowicki, ponieważ wydaje się, że wszystkie wysuwane argumenty, opinie itd. mają znaczenie drugorzędne w stosunku do lęku wywołanego możliwością znalezienia się we wspólnym regionie z obszarem pogrążającym się w coraz głębszym kryzysie, stojącym w obliczu trudnej i bolesnej restrukturyzacji praktycznie wszystkich dziedzin życia. Wśród mieszkańców opolszczyzny istniało silne przekonanie, że wspólny region ze stolicą w Katowicach oznaczać

musi wciągnięcie opolszczyzny w strefę kryzysu i przeniesienie na jej teren konfliktów z centrum województwa. Formułowano retoryczne pytanie – natychmiast dając mu odpowiedź negatywną – czy rozsądne jest łączenie złych układów gospodarczych i obszarów kryzysowych z układami zdrowymi, prawidłowo funkcjonującymi, a co najważniejsze – dynamicznie się rozwijającymi. Społeczna percepcja konfliktu ograniczała się głównie do uproszczonego postrzegania rzeczywistości – złe Katowice pragną przyłączyć do siebie dobrą opolszczyznę, aby wykorzystać jej bogactwo do ratowania własnej chwiejącej się pozycji. Za typowy dla tego ujęcia można uznać następujący cytat z opolskiej prasy: „Jak sobie pomyśle, że mieliby nas przyłączyć do Katowic, to aż mi się żołądek przewraca. Oni tam poza kopalniami nic innego nie widzą, co byśmy ich tam obchodzili.”

Nie ulega wątpliwości, że w powstaniu takich opinii pewien udział mieli także sami urzędnicy w Katowicach. Niezręczna była np. wypowiedź wojewody katowickiego Marka Kępskiego, który powiedział: „Niezwykły komfort gwarantuje perspektywa warszawska. Reforma budzić musi opór, bo w terenie narusza interesy. Z perspektywy stolicy widzi się żenujące, kurczowe trzymanie się stołków – ktoś za rok będzie pamiętał zamieszanie na Opolszczyźnie”. Zaostrzyła ona ton dyskusji do tego stopnia, że w trakcie wizyty w Opolu nikt z oficjalnych władz nie chciał się z nim spotkać. Bardzo często porównywano kontakty z działaczami województwa wrocławskiego, o których mówiło się, że mają charakter partnerski, z kontaktami z władzami katowickimi, które rzekomo w sposób imperialny traktowały obszar, przypisane do przyszłego dużego Górnego Śląska.

Linia obrony polegająca na dyskredytowaniu wszystkiego co katowickie spotykała się jednak z pewną krytyką [68], co chyba zostało zauważone przez osoby organizujące protesty, gdyż znacznie złagodziły one ton swoich wypowiedzi.

Analizując konflikt związany z propozycją likwidacji województwa opolskiego nie można zapominać o licznie tu reprezentowanej mniejszości niemieckiej – co trzeci mieszkańiec tego terenu deklaruje swoją przynależność do narodu niemieckiego. Wydaje się, że często przeceniano rolę tej grupy w konflikcie, choć trzeba zauważyć, że jej przedstawiciele jednogłośnie opowiedzieli się za pozostawieniem regionu opolskiego. Przywódcy mniejszości niemieckiej starali się zachować pewien umiar i ostrożność, a uczestnictwo w konflikcie mniejszości niemieckiej, a raczej głównie jej przedstawicieli, było dyskretne. Większa pewność w wygłaszanych przez nich sądach pojawiła się dopiero w momencie, gdy działania polskiej większości nabrały znacznego rozmachu i rozgłosu. Wydaje się, że mniejszości chodziło raczej o to, by w Polsce nie utożsamiano obrony województwa jedynie z działaniami Niem-

[68] Jako przykład można podać wspomniany już list Zarządu Koła Terenowego Związku Górnoślązaków; ponadto, w opolskim dodatku Gazety Wyborczej prezentowano opinie wielu czytelników, którzy wyrażali oburzenie, iż w walce stosuje się metody antagonizujące mieszkańców obu regionów.

ców. Możliwe, że właśnie dlatego później niż inne grupy dołączyli oni do akcji protestacyjnych.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że istnienie tak licznej mniejszości stało się jednym z istotniejszych argumentów, wysuwanych w obronie województwa przez inne polskie ugrupowania, co zresztą dzieliło lokalne elity. Pewna ich część uważała, że z tego faktu należy uczynić koronny argument uzasadniający odrębność opolszczyzny, inni natomiast byli zwolennikami nieekspozowania istnienia silnej mniejszości niemieckiej na forum ogólnopolskim, aby nie wzbudzać w Polsce podejrzeń, że mniejszość przejawia dążenia separatystyczne, co mogłoby doprowadzić do spadku sympatii społeczeństwa oraz wielu centralnych polityków do idei samodzielnego regionu opolskiego [69].

Niemieckie obawy związane ze znalezieniem się w dużym Górnym Śląsku, prowadzące do wysunięcia hasła „Kein Heimatland ohne Oppelner Land” („Nie ma Ojczyzny bez Opolszczyzny”) skupiają się głównie wokół kwestii, związanych z wpływem na regionalną politykę. W województwie opolskim osoby deklarujące się jako Niemcy stanowią bowiem prawie jedną trzecią mieszkańców, dzięki czemu są istotnym partnerem dla władz, z którym należy i trzeba się liczyć, natomiast po przyłączeniu ziem opolskich do dużego województwa katowickiego stanowiliby jedynie 5% jego ludności, co niewątpliwie zmniejszyłoby możliwości oddziaływania mniejszości na decyzje podejmowane na szczeblu województwa.

Pozostałe argumenty wysuwane przez przywódców mniejszości wydają się mieć znaczenie drugorzędne i są raczej mało przekonujące nawet dla niej samej, bo trudno jest uwierzyć, że w wyniku znalezienia się w strukturze Górnego Śląska nastąpi zatarcie kulturowości Śląska Opolskiego, utraty tożsamości przez mniejszość czy też naporu sił dążących do przymusowej asymilacji, tym bardziej trudno jest w to uwierzyć w obliczu faktu, że mniejszość niemiecka istnieje również w dotychczasowym województwie katowickim. Zresztą kwestia nowego podziału terytorialnego doprowadziła do konfliktu między mniejszością z obydwu tych województw, mniejszość w katowickim opowiedziała się bowiem zdecydowanie za wcieleniem Opolszczyzny do województwa górnośląskiego.

Dość absurdalnie brzmiały także stwierdzenia wielu polityków mniejszościowych twierdzących, że likwidacja województwa powodowała obawy i strach Niemców Opolskich o przyszłość i że mogło to spowodować ponownie masową ich emigrację do Niemiec. Ilustracją tego stwierdzenia może być emitowany w którymś z programów informacyjnych jednej z ogólnopolskich telewizji urywek pokazujący setki osób stojące przed konsulem niemieckim

w Opolu po wizy oraz paszporty. Ponieważ był to okres największego natężenia protestów społecznych w komentarzu stwierdzono, że są to Niemcy obawiający się o swoją przyszłość i pragnący wyemigrować z Polski – tymczasem kolejki te związane były z faktem, że przez długi czas konsulat był zamknięty. Determinację przywódców mniejszości w obronie województwa może najlepiej oddać ich obecność podczas jednej z uroczystości pod Pomnikiem Bojowników o Polskość Śląska Opolskiego, pod którym to złożyli kwiaty; był to pierwszy przypadek w historii, dotychczas bowiem mniejszość raczej ze zrozumiałych względów bardzo skrupulatnie omijała wszelkie obchody organizowane pod tym pomnikiem, które związane by z manifestowaniem polskości tego obszaru.

Opolskie elity przyjęły właściwą taktykę przekazywania protestu na niższe szczeble, najpierw zorganizowano dobrze funkcjonującą siatkę ludzi w terenie, którzy następnie rozpropagowywali idee obrony województwa wśród jego mieszkańców, dzięki czemu udało się zainteresować szerszą grupę społeczeństwa, tym bardziej, że jego forma umożliwiała przyjemne spędzenie czasu. Wybrano – dobry z punktu widzenia sprawy – czytelny dla ludzi, działający na wyobraźnię „straszak katowicki”.

Choć protest skupiał się głównie w Opolu, to uczestniczyli w nim także przedstawiciele innych gmin regionu. Samorządowym działaczom udało się zebrać w całym województwie wiele podpisów przeciwko jego likwidacji, podobnie było ze środkami na organizację protestów. Mniejszość niemiecka słabiej niż można by przypuszczać zaangażowała się w protest. W przypadku polskiej społeczności bez porównania większe było zaangażowanie elit niż zwykłych obywateli.

Jak wiadomo, walka o województwo opolskie zakończyła się sukcesem. Pozostało ono na administracyjnej mapie Polski w granicach w zasadzie nie zmienionych.

2.4. Próba socjologicznej interpretacji mobilizacji społecznej

Analizowane trzy przypadki dotyczą różnych przejawów mobilizacji społecznej. W Bydgoszczy i Toruniu mieliśmy do czynienia z silnym konfliktem elit, prowadzącym nawet do postawy: „jeżeli nie mamy być stolicą naszego województwa, to lepiej, żeby go w ogóle nie było”. Opole i Bielsko-Biała to obrona województw w różnych sytuacjach historycznych i społecznych: w pierwszym przypadku istniała stosunkowo silna więź regionalna, wzmocniona rolą

[69] Np. dość duży oddźwięk w kraju i niezadowolenie polityków w Warszawie wywołała wypowiedź konsula niemieckiego w Opolu, który w delikatnej formie opowiedział się za pozostawieniem województwa opolskiego i chociaż szybko wycofał się ze swoich stwierdzeń, z wielu stron pojawiły się oskarżenia o niedopuszczalnym ingerowaniu w wewnętrzne sprawy Polski

mniejszości narodowej, co powodowało, że obrona województwa wyszła poza jego stolicę – w drugim zaś więź ta była iluzoryczna, w batalię zaangażowały się jedynie elity bielskie, natomiast gminy okoliczne opowiadały się raczej za przynależnością do województw sąsiednich i nie oponowały przeciwko likwidacji województwa.

Wyjaśnienie podłoża obserwowanej mobilizacji społecznej wobec projektu terytorialnej organizacji kraju nie jest oczywiście łatwe, ponieważ za tą manifestacją lokalnego patriotyzmu kryją się bez wątpienia głębsze przyczyny. Próba interpretacji tego zjawiska jest niemożliwa bez odwołania się do społecznego postrzegania relacji między różnymi szczeblami władzy państwowej oraz do relacji obywatel – państwo. Oba typy relacji zostały ukształtowane w okresie PRL i w zasadzie ich percepcja nie uległa istotnym zmianom. Relacje między rządem centralnym, a terenowym układem władzy państwowej polegają, zdaniem znacznej części obywateli, na niesformalizowanym przetargu, którym przedstawiciel terenu (wojewoda, poseł, dawniej sekretarz KW PZPR) stara się wytargować możliwie najwięcej środków finansowych z budżetu państwa na inwestycje i pokrycie wydatków bieżących. Siła przetargowa przedstawiciela terenu polega nie tyle na merytorycznych argumentach, ile na jego personalnych układach w centrali.

Wojewoda formalnie jest reprezentantem rządu w terenie, ale praktycznie jest odwrotnie, ponieważ uważany jest i często uważa się, za przedstawiciela mieszkańców województwa wobec rządu. Do takiego rzeczywistego usytuowania wojewody przyczyniła się praktyka wysuwania kandydata na to stanowisko przez lokalne struktury ugrupowań politycznych oraz opiniowanie go przez sejmik samorządowy, podczas gdy regułą powinno być powoływanie wojewody spośród urzędników rządowych spoza danego regionu. W rezultacie niektórzy wojewodowie, mimo zakazu wyrażania negatywnej opinii o rządowych projektach terytorialnej organizacji kraju, mniej lub bardziej jawnie stymulowali działalność komitetów powołanych do obrony danego województwa.

Praktyka mianowania wojewodów w dużych, nowych województwach samorządowo-rządowych wskazuje, że zasady te w niewielkim tylko stopniu uległy zmianie – nie udało się stworzyć korpusu wojewodów, niezależnych od lokalnych układów i wpływów politycznych, ściśle podporządkowanych służbowo i politycznie premierowi.

Po reformie silnie ugruntowana w społecznej świadomości percepcja roli wojewody jako szafarza wszelkich dóbr jest nieadekwatna do rzeczywistości. W miarę postępowania decentralizacji finansów publicznych województwo będzie uzyskiwało dochody własne, toteż rola przetargu z rządem będzie w znacznym stopniu ograniczona. Budżet województwa i rozdział wydatków będzie rezultatem negocjacji wewnątrz samorządu, w którym pewną rolę będzie odgrywała siła głosów. Z tego punktu

widzenia obrona województwa może wydawać się racjonalna, ponieważ np. w przypadku zachowania województwa opolskiego przedstawiciele miejscowej ludności będą starali się dbać o interesy tego obszaru. Natomiast w dużym województwie katowickim radni pochodzący z opolszczyzny mogliby znaleźć się w mniejszości, toteż ich starania byłyby mniej efektywne. Przyjęcie tego argumentu wymaga jednak założenia, że wszyscy radni samorządu regionalnego będą dbać wyłącznie o interes obszaru, z którego zostali wybrani, co oczywiście wcale nie jest pewne. Ponadto, obrońcy województw nie brali pod uwagę faktu, że siła ekonomiczna dużego województwa będzie znacznie większa, toteż suma do podziału, a więc i możliwości ich obszaru, także się zwiększą.

Jest rzeczą oczywistą, że na postawy i zachowania obywateli wpływają w znacznym stopniu poprzednie doświadczenia, tym silniej, im mniejszą mają oni wiedzę o obecnej rzeczywistości. Nieporównanie większą jednak rolę odgrywa ich poprzednio ukształtowany stosunek do państwa i jego instytucji. Nie wchodząc w historyczne interpretacje należy stwierdzić, że w relacji tej przeważa daleko posunięta nieufność. Znaczna część Polaków zakłada, że rząd, ministrowie, jednym słowem cała władza centralna, działa wyłącznie we własnym interesie nie dbając o sprawy obywateli. W myśl tego poglądu władza ma złe intencje, a ponadto błędny ogłąd rzeczywistości, ponieważ z za ministerialnych biur nie można dostrzec tego, co naprawdę dzieje się w kraju. Zgodnie z tym poglądem rzeczywistość nie jest zbyt skomplikowana a raczej wydają się oczywiste, toteż słuszność mają prośbi ludzie w terenie, a nie urzędnicy i eksperci w Warszawie. Ta populistyczna wizja świata podsuwa każdemu, bez względu na poziom wykształcenia i posiadane kwalifikacje, proste i jednoznaczne rozwiązania. Tego rodzaju zespół przekonań jest jedną z przyczyn wypowiedzania się na dowolny temat bez względu na poziom złożoności problemu i znajomości rzeczy osób zabierających głos.

Uczestnictwo w zgromadzeniach, wiecach i pochodach wymaga jednak pewnych motywacji. Wśród kontestatorów wyróżnić można kilka kategorii działaczy. Do czynnego protestu skłonne są przede wszystkim osoby bezpośrednio zainteresowane utrzymaniem istniejącej sytuacji. W omawianych przez nas przypadkach były to osoby czerpiące korzyści z faktu obecności w danym mieście urzędu wojewódzkiego, a więc jego pracownicy, aktywiści ugrupowań politycznych liczących na stanowiska we władzach wojewódzkich, osoby czerpiące korzyści wynikające z nieformalnych powiązań z urzędnikami, a więc dostawcy i przedsiębiorcy liczący na wygranie intratnych przetargów. Obecność przedsiębiorców w ruchu obrony województw umożliwiała organizowanie różnych akcji, a nawet zamawianie w największym paśmie oglądalności telewizyjnych reklam propagujących zachowanie (bydgoskiego) województwa. Do osób zainteresowanych utrzymaniem status quo należeli także parlamentarzyści oba-

wiający się zmiany geografii elektoralf. Ta kategoria osób bezpośredniego interesu wydaje się być głównym ośrodkiem mobilizacji ruchu, którego członkowie rekrutują się ponadto z osób niezadowolonych ze swojej sytuacji życiowej i skłonnych protestować przeciwko dowolnej kwestii. Frustraci są jednym z „wypełniaczy” ruchu.

Obok kategorii bezpośredniego interesu i frustratów ruch kontestatorski uzupełniają także „zadymiarze”, którzy po prostu lubią kiedy coś się dzieje, co przerywa nudę codziennej egzystencji.

Na podstawie wypowiedzi niektórych posłów i części prasy można by wnosić, że ten ruch protestu przeciwko likwidacji województw był przejawem budzącej się tożsamości regionalnej. Niektórzy dopatrywali się w nim nawet dowodu wytworzenia się poczucia integracji regionalnej jako rezultatu reformy z 1975 r. Tego rodzaju poglądy pomagały przeciwnikom reformy. Podbudowują bowiem tezę o „niszczeniu więzi społecznych” i „rozbijaniu zintegrowanych społeczności”, były one niestety także powtarzane przez jej zwolenników, co świadczy o sile i zasięgu manipulacji, ale także po prostu o braku wiedzy.

Podłoże działań w obronie dotychczasowych województw ujawniły już wcześniejsze badania systemu politycznego województwa. W konkluzji raportu stwierdzono, że:

„...miejscowe elity są wąskie. Tworzą zbiorowość, powiązanych ze sobą pokrewieństwem i wieloletnimi związkami towarzysko-koleżeńskimi, wzajemnie wspierających się, osób i grup. W małych województwach nie ma na miejscu żadnej alternatywnej elity i nowa osoba na stanowisku wojewody (po zmianie rządu), nie może wpłynąć na istotę funkcjonowania układu polityczno-administracyjnego województwa. Kilka powiązanych ze sobą interesami grup rodzinno-koleżeńskich zajmuje kluczowe pozycje w najważniejszych przedsiębiorstwach, bankach i instytucjach w mieście wojewódzkim. W tym przypadku, jak to wynika z wypowiedzi naszych rozmówców, całkowicie adekwatne jest powiedzenie o «republi-ce kolesiów»” [70].

Ponieważ społeczny ruch protestu składa się z osób kierujących się różnymi motywami, a stawka ruchu „utrzymanie naszego województwa” wydaje się jak najbardziej słuszną w swojej oczywistości, jego inicjatorzy stosunkowo łatwo uzyskiwali poparcie sporej rzeszy niezorientowanych w mechanizmach tej manipulacji kibiców.

Ruch protestu przeciwko likwidacji województw ograniczał się przeważnie (poza województwem opolskim) – co potwierdza nasze hipotezy – do głównego ośrodka danego obszaru. Elity innych miast pozostawały

wobec tego ruchu obojętne, upatrując w nim działania wojewódzkich elit, z którymi nieraz konkurowały o wpływ. Natomiast część mieszkańców małych województw popierała ich likwidację, ponieważ właśnie w przynależności do większego obszaru upatrywali oni swoją szansę. Poza tym bardziej krytycznie nastawiony obywatel wie doskonale, że z jego punktu widzenia siedziba urzędu wojewódzkiego jest zupełnie obojętne, ponieważ nie ma on tam żadnych interesów do załatwienia.

Utrzymanie tego jednego województwa pomnożone przez liczbę postulowanych do zachowania „naszych województw” przekreśla oczywiście sens reformy, który polega na utworzeniu siatki silnych demograficznie i gospodarczo regionów, które byłyby widoczne na mapie Europy i mogły skutecznie konkurować z innymi obszarami w przyszłej Europie regionów.

2.5. Ruch obrony województw a regionalizm

Analiza społecznej treści ruchu obrony województw pokazuje, że miał on niewiele wspólnego z regionalizmem, tak jak jest on definiowany w perspektywie teoretycznej i w badaniach empirycznych prowadzonych w Polsce i w innych krajach [71]. Mimo, że ruch obrony województw miał oczywiście odniesienie przestrzenne, to jego podłoże było wyraźnie polityczne i dotyczyło bezpośrednio charakteru państwa oraz relacji między jego różnymi agendami. Stawką rozgrywki między częścią prowincjonalnych elit broniących status quo, a tą frakcją stołecznych elit, która proponowała reformę terytorialnej organizacji kraju, był sposób rozdziału dóbr. Chodziło mianowicie o to czy rozdział ten będzie możliwie zbiektywizowany, czy też nadal będzie miał charakter uznaniowy. Ujawniła to dość dobrze wypowiedź działacza PSL z małego, przeznaczonego do likwidacji województwa:

„Skasowanie województw przyniesie degradację. Podskoczy bezrobocie. Pogorszy się rozdział środków. Wiadomo, że na obrzeża aglomeracji te środki nie będą trafiały. Spadnie nasza wartość w gradacji regionów. Mniejsza jednostka rządzi się lepiej. Powiaty i tak istnieją, bo są urzędy rejonowe. Tylko osoby z Unii Wolności i określone grupy eseldowskie są za podziałem, bo oni w tym układzie zyskaliby najwięcej. Mają największy elektorat w mieście. W dużym województwie nigdy nie mielibyśmy własnych przedstawicieli w parlamencie. A ludzie z wielkich miast nie rozumieją co się tu dzieje” [72].

[70] J.Hryniewicz, B.Jałowicki: System polityczny a rozwój gospodarczy, EUROREG, Warszawa, 1997.

[71] Problematyka regionalna znajduje się m.in. w centrum zainteresowania Rady Europy, która należy do tych międzynarodowych organizacji, które wydają się szczególnie popierać idee Europy Regionów. W ostatnich latach z inicjatywy Rady Europy zorganizowano kilka projektów badawczych, seminariów naukowych oraz opublikowano sporo prac na temat roli kultury w rozwoju regionalnym i kształtowaniu tożsamości mieszkańców regionu.

[72] J.Hryniewicz, B.Jałowicki, System..., prac cyt. s. 155–156.

Jak wykazały to wybory samorządowe z 1998 r., obawy te nie były słuszne.

Konflikt między zwolennikami reformy, a jej przeciwnikami to także konflikt między modernizatorami a tradycjonalistami, bo oczywiście nie jest prawdą, że obrońcy status quo są za reformą. Są oni za reformą, ale pod warunkiem, że nie dotknie ona ich województwa. Reforma terytorialnej organizacji kraju oznacza także zmianę struktur odziedziczonych po PRL, czy jak kto woli dekomunizację instytucji państwa. Tak-

że w tej perspektywie, należy patrzeć na ruchy protestu przeciwko reformie. Są one również, jak już stwierdzono wyżej, przejawem anarchizacji społeczeństwa i oznaczają powrót do zasady „liberum veto”, co jest, w aspirującym do nowoczesności kraju, całkowitym anachronizmem.

Podsumowując, ruch na rzecz zachowania urzędów wojewódzkich w poszczególnych miastach jest bardziej buntem części jego elit niż wyrazem regionalizmu i regionalnej tożsamości.

Tomasz Zarycki

Rozdział 3.

Wybory samorządowe w 1998 r.

3.1. Wstęp

W krótkiej historii wyborów samorządowych po 1989 r. wybory, które odbyły się 11 października 1998 r. były równie, jeśli nie bardziej przełomowe od pierwszych wyborów 1990 r. Wybory w 1998 r. były podsumowaniem ośmioletnich prac kolejnych rządów nad reformą samorządową i, używając wzniosłego języka, zapoczątkowały zupełnie nowy rozdział w historii polskiej demokracji lokalnej.

Wybory odbywały się w ramach zupełnie nowej ordynacji, zmiany całego terytorialnego ustroju kraju, będącego jednym z czterech programów reform państwa wprowadzanych przez rząd pod kierunkiem Jerzego Buzka. W tym miejscu ograniczę się jednak tylko do omówienia tych aspektów reform, które bezpośrednio dotyczą ostatnich wyborów.

Przyjęta do realizacji przez koalicję AWS-UW reforma ustrojowa wraz wprowadzeniem trójstopniowego podziału władzy oznaczała również wejście w życie nowej, trójstopniowej ordynacji wyborczej. Mówiąc ściślej, w miejsce "pojedynczych" wyborów lokalnych lat wcześniejszych, od 1998 r. wybory samorządowe są pakietem trzech równoległych elekcji odpowiadających trzem poziomom organizacji terytorialnej kraju – gminnemu, powiatowemu i wojewódzkiemu.

Najmniej zmieniło się na poziomie wyborów do rad gmin. Ordynacja stanowi, że w gminach mniejszych (tym razem próg podziału zmniejszono o połowę ustalając go na poziomie 20 tys. mieszkańców) wybory odbywają się w systemie większościowym. W okręgach jednomandato- wych zwyciężają ci, którzy zdobywają największą liczbę głosów. W gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców wybory odbywają się w systemie proporcjonalnym – podział mandatów pomiędzy listy partyjne nastąpi proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów na radnych z konkretnej listy. Przy obliczaniu ostatecznych wyników stosowana jest metoda d'Honta, preferującą większe ugrupowania.

Podobny, większościowy system zastosowano w wyborach do rad powiatów i sejmików wojewódzkich. Podobnie jak w wyborach parlamentarnych, przyjęto również 5. procentowy próg wyborczy dla list. Należy zauważyć, że w ordynacji zrezygnowano z proponowanych przez niektórych, w tym m.in. prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, istniejącego w wielu krajach systemu bezpośrednich wyborów wójta i burmistrza. Na wszystkich szczeblach samorządu stanowiska szefów zarządu: wójta, starosty, marszałka itd. wyłaniane są w wyborach pośrednich, tj. przez rady i sejmiki.

Mówiąc o ordynacji wyborczej nie można oczywiście zapomnieć o specjalnym rozwiązaniu, jakie już w 1990 r. przewidziano dla miasta stołecznego Warszawy. Otóż wprowadzono w nim dwa dodatkowe szczeble samorządu, którym odpowiadają dwie dodatkowe rady: Rady Dzielnicy oraz Rada Warszawy, a powiat obejmujący miasto jest powiatem ziemskim, nie zaś grodzkim. Po wprowadzeniu trójstopniowej ordynacji wyborczej w całym kraju wyborcy w Warszawie otrzymali więc w sumie aż pięć kart do głosowania. Na każdej z nich, aby głos był ważny, wskazać musieli po jednej osobie, będącej jednocześnie przedstawicielem konkretnej listy wyborczej (tak działo się wszędzie gdzie wybory miały charakter większościowy). Głosowanie komplikował dodatkowo fakt, że w wielu przypadkach te same komitety wyborcze uzyskiwały różne numery na różnych szczeblach głosowania. I tak na przykład osoba pragnąca poprzeć w centrum Warszawy kandydatów „Stowarzyszenia Rodzina Polska” musiała odnaleźć na karcie niebieskiej listę nr 6, na karcie żółtej listę nr 10, na karcie zielonej listę nr 9, na karcie białej listę nr 15, zaś na karcie różowej listę nr 8. Jedynie AWS udało się zagwarantować, że jej listy nosiły w całym kraju ten sam numer w wyborach wszystkich szczebli. SLD nie zdołała utrzymać swojego numeru w Małopolsce, gdzie Sojusz jest słaby. Utrzymanie jednolitej numeracji zależało od tego w ilu powiatach i gminach komitety wyborcze zarejestrowały swoje listy. Można chyba więc uznać, że od czasu czerwcowych wyborów w 1989 r., kiedy celowo opracowano jak najbardziej złożony system głosowania, wybory w

1998 r. były najtrudniejszymi dla wyborcy z punktu widzenia technicznego. Również znaczna – w niektórych miejscowościach liczba kandydatów nie ułatwiała zadania przed jakim stawał głoszący.

Jak nie trudno się domyślić, duża część wyborców miała poważne problemy z odróżnieniem poszczególnych głosowań. Wybory odbywały się na kilka miesięcy przed powołaniem instytucji, do których wybierano przedstawicieli, nikt nie miał więc możliwości zetknięcia się z nie istniejącymi jeszcze powiatami i dużymi województwami. Panowała więc dość znaczna dezorientacja co do tego za co odpowiadać będą osoby na które głosowano. Na zlecenie Gazety Wyborczej Pracownia Badań Społecznych z Sopotu przeprowadziła badania świadomości zakresu kompetencji samorządów, pytając wyborców m.in. o to czy wiedzą czym będą zajmować się gremia, które wkrótce wybiorą [73]. I tak na przykład, aż połowa pomyliła się w sprawie obronności, uznając, że to radni (a nie MON) będą decydować „o obronności (zwłaszcza na swoim terenie)”. Jeszcze więcej (55%) sądziło, że radni decydować będą o policji. Jedna czwarta obywateli sądziła, że na szczeblu samorządu zapadać będą decyzje o „podatkach państwowych”. Ogromna większość wiedziała jednak, że nowe władze samorządowe będą odpowiadać, za szkoły, ośrodki zdrowia, politykę regionalną i drogi lokalne.

W sumie do obsadzenia na wszystkich szczeblach była dość zawrotna liczba 63.765 mandatów: 52.389 w radach gmin, 10.032 w radach powiatów i 855 w sejmikach wojewódzkich. Zgłosiło się bardzo dużo kandydatów: ponad 260 tys. osób, czyli przeciętnie po czterech kandydatów na jeden mandat. Dla porównania, w wyborach parlamentarnych w 1993 r. kandydowało około 10 600 osób, a w 1997 r. niecałe 7,6 tys.

Najwięcej kandydatów wystawiło Przymierze Społeczne – 65 tys., następny był Sojusz Lewicy Demokratycznej – ponad 49 tys., AWS ponad 45 tys., Unia Wolności – około 20 tys. kandydatów pod swoim szyldem i 7 tys. w ramach różnych komitetów wyborczych. Wszystkie komitety starały się wystawić jak największą liczbę kandydatów, aż do maksimum określanych przez ordynację wyborczą (jest to np. dwukrotność liczny radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców). Starania te miały również zwykle cel praktyczny związany z faktem, że większość komitetów wymagała od swoich kandydatów wpłat na kampanię – ich wysokość była zwykle związana z pozycją na liście.

Tylko sześć komitetów wyborczych uzyskało prawo do używania jednolitego numeru dla swych list wyborczych w wyborach do sejmików wojewódzkich. Otrzyma-

ły one następujące numery: nr 1 – SLD, nr 2 – AWS, nr 3 – Unia Wolności, nr 4 – Przymierze Społeczne (UP-PSL-KPEIR), nr 5 – Ruch Patriotyczny Ojczyzna (ROP, KPN-OP i inne), nr 6 – Stowarzyszenie Rodzina Polska (związane z Radiem Maryja),

W wielu gminach (głównie tych mniejszych – do 20 tys. mieszkańców) kandydatów było dokładnie tyle, ile miejsc radnych do obsadzenia, lub nawet mniej. Tam, gdzie liczba kandydatów odpowiadała liczbie miejsc, głosowanie odbyło się, ale kandydaci z góry mogli czuć się wybranymi. Głosowanie nie odbyło się natomiast w 1614 okręgach jednomandatowych i w 38 okręgach wielomandatowych – w nich zarejestrowała się mniejsza liczba kandydatów niż było miejsc do obsadzenia.

Najwyraźniej chyba w historii polskich wyborów po 1989 r. zarysowała się w ostatnich wyborach kwestia możliwości manipulacji wielkością okręgów. W myśl ordynacji, w zależności od liczby mandatów w okręgu ustalany jest procentowy próg uzyskanych głosów, którego przekroczenie jest niezbędne do otrzymania miejsca w radzie (sejmiku). Tak więc na przykład w okręgu dziesięciomandatowym do zdobycia mandatu niezbędne jest przekroczenie progu 10%. Tam, gdzie do podziału są tylko trzy mandaty, próg wynosi aż 33%. Tak więc wielkość okręgu wpływa na rezultat wyborów. Generalna reguła jest taka, że małe okręgi są korzystne dla silnych ugrupowań, te zaś, w których wybiera się większą liczbę kandydatów, ułatwiają zdobycie mandatów ugrupowaniom słabszym.

Jak zauważyli niektórzy obserwatorzy [74], wielkość wytyczonych w 1998 r. okręgów może być wiązana z poparciem, jakie uzyskuje w różnych częściach kraju AWS. W województwie małopolskim, gdzie popularność AWS jest duża, w średniej wielkości okręgu można było zdobyć sześć mandatów, natomiast w województwie zachodniopomorskim, w którym wpływy akcji są znacznie niższe, można było uzyskać dziewięć mandatów. Oznacza to, że w województwie małopolskim próg wyborczy wynosił przeciętnie 17%, zaś w zachodniopomorskim tylko 11%.

Granice okręgów określało, zgodnie z ordynacją, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Formułowane są więc sugestie, że mamy już w Polsce do czynienia z dobrze znanym od dawna w wielu krajach zachodnich zjawiskiem zwanym w literaturze angielskiej *gerrymanderingiem* [75], polegającym na tym, że partie rządzące starają się zwykle ustalić granice i wielkość okręgów w sposób korzystny dla siebie. Krytykująca je opozycja najczęściej po dojściu do władzy ucieka się do podobnych chwytów. Warto zaznaczyć, że dla skuteczności takich zabiegów konieczna jest znaczna stabilność, czyli przewidy-

[73] „Raczej chybił niż trafił”, Gazeta Wyborcza, 9 października 1998 r.

[74] Np. Krzysztof Król, Wprost, 20 września 1998 r.

[75] Termin ten pochodzi od nazwiska gubernatora stanu Massachusetts, Elbridge Gerry, który w wyborach do senatu stanowego tak manipulował kształtem okręgów, iż jeden z nich uznano za przypominający kształtem salamandrę i ochrzczono „gerrymandrą”.

walność geografii wyborczej kraju, którą to stabilnością Polska może się już poszczycić.

3.2. Kandydaci w wyborach

Omówienie politycznego aspektu wyborów ograniczę do sześciu zarejestrowanych w całej Polsce komitetów wyborczych, odwołując się głównie do ich wyników w wyborach do sejmików wojewódzkich. Podejmowanie analiz politycznych na niższych szczeblach byłoby zadaniem wymagającym niebywałego nakładu energii, finansów oraz wieloosobowej ekipy, a i w takim przypadku nie byłoby pewne na ile uzyskane wyniki byłyby wiarygodne; nie jest także oczywiste, że badania takie byłyby wartościowe, cztery największe komitety zdominowały bowiem w dużym stopniu wybory i wychodzenie poza główne listy, szczególnie w przypadku wyborów wojewódzkich, byłoby zajmowaniem się w znacznym stopniu zjawiskami marginalnymi. Podsumowanie informacji o sześciu głównych komitetach wyborczych zawiera poniższa tabela [76].

Trzech najważniejszych rywali, którzy stanęli w szranki wyborcze, było dobrze już znanymi wszystkim ugrupowaniami politycznymi. Chodzi tu oczywiście o AWS, SLD oraz UW. Warto przypomnieć, że w grupie głównych sił politycznych stających do tych wyborów tylko Unia Wolności była partią polityczną sensu stricto. Wszystkie pozostałe to różnego rodzaju konglomeraty o zróżnicowanym charakterze i trwałości. Wydają się one stawać cechą charakterystyczną powoli konsolidującej się polskiej sceny politycznej.

Pozycje programowe największych ugrupowań nie uległy specjalnym zmianom od czasów ostatnich wyborów. W przypadku najważniejszych, kampanie wyborcze były w mniejszym lub większym stopniu zbliżone do kampanii prowadzonych rok wcześniej. Wszystkie komitety miały wyraźnie trudności z wyrazistym odniesieniem swoich programów do poziomu lokalnego i regionalnego. Dominowały więc z jednej strony bardzo ogólnikowe deklaracje ideowe i szumne hasła obiecujące „lepszą przyszłość” oraz z drugiej strony listy bardzo szczegółowych obietnic w zakresie spraw, które zostaną załatwione na szczeblu lokalnym. Do typowych propozycji w tym zakresie należały m.in.: „poprawa bezpieczeństwa”, „zwiększenie budownictwa mieszkaniowego”, „unowocześnienie komunika-

Nazwa komitetu	Partie i ugrupowania wchodzące w skład komitetu	Liderzy	Hasła wyborcze
Krajowy Komitet Wyborczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej	M.in. SdRP, OPZZ, Demokratyczna Unia Kobiet, ZNP, PPS, Fed. Zw. Zaw. Prac. PKP, UChS, Krajowa Rada Spółdzielcza	Leszek Miller, Józef Oleksy, Krzysztof Janik	„Mądrze, zdrowo, bezpiecznie”
Krajowy Komitet Wyborczy Akcji Wyborczej Solidarność	M.in. NSZZ „Solidarność”, RS AWS, ZChN, SKL, Ruch Stu, Porozumienie Centrum, Ruch Katolicko-Narodowy	Marian Krzaklewski, Jerzy Buzek, Janusz Tomaszewski	„Rodzina. Wspólnota. Ojczyzna”; „Twój głos jest ważny!”; „Poszliśmy po władzę aby oddać ją ludziom”
Krajowy Komitet Wyborczy Unii Wolności	Unia Wolności	Leszek Balcerowicz, Tadeusz Syryjczyk	„Nas wybierasz, od nas wymagasz”
Krajowy Komitet Wyborczy Przymierze Społeczne: PSL-UP-KPEiR	PSL, Unia Pracy, Krajowa Partia Emerytów i Rencistów	Jarosław Kalinowski, Marek Pol, Tomasz Mamiński	„Razem damy radę”
Komitet Wyborczy Ruch Patriotyczny „Ojczyzna”	M.in. ROP, KPN-OP, Blok dla Polski, Krajowe Porozumienie Emerytów i Rencistów RP, „Solidarność 80”, Związek Zawodowy „Kontra”	Jan Olszewski, Adam Słomka, Andrzej Gąsienica-Makowski	„Ojczyzna ludzkich spraw”
Komitet Wyborczy Stowarzyszenia „Rodzina Polska”	Związane z Radiem Maryja	Piotr Jaroszyński	„Twój Wybór Rodzina Polska!”

[76] Źródło: Wprost, 20 września 1998 r., uzupełnione.

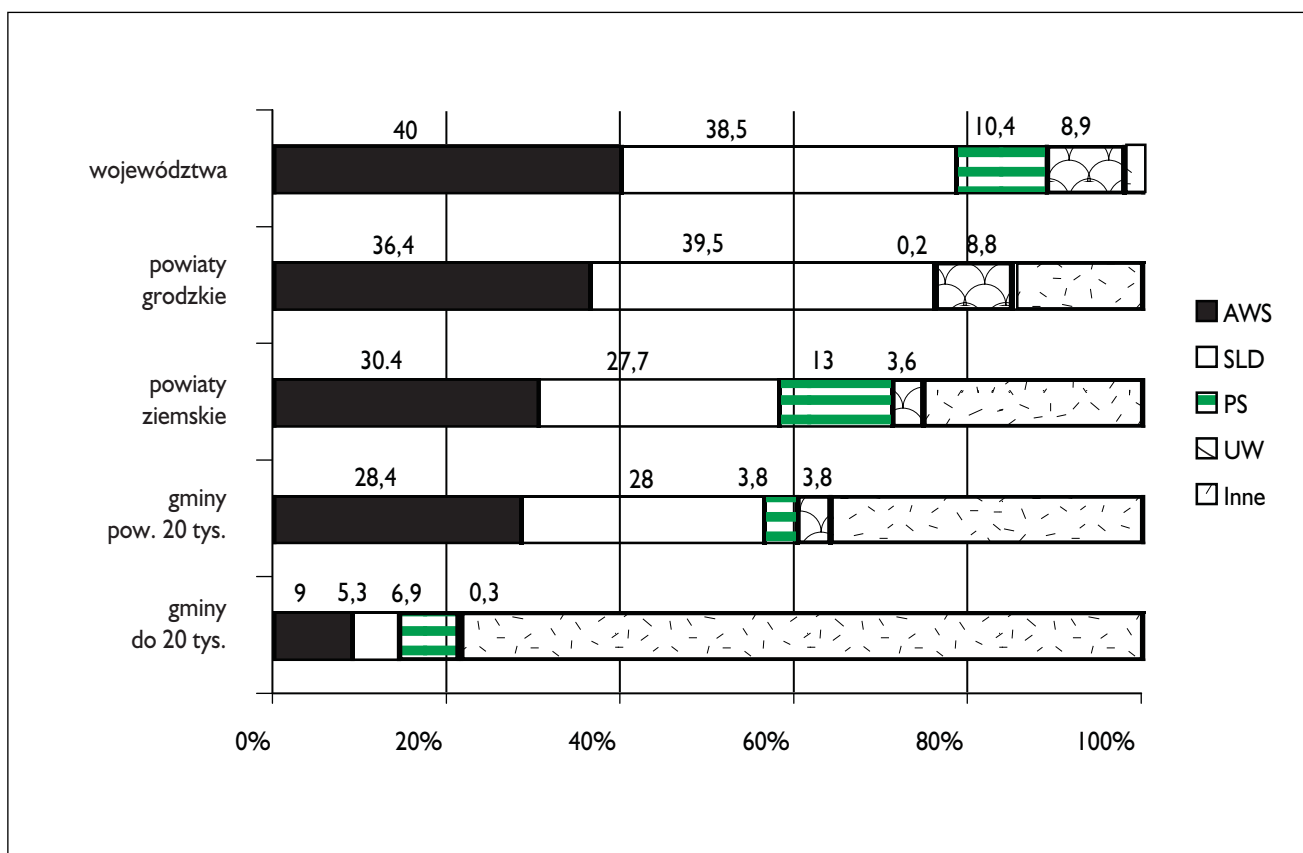
cji”, „ochrona środowiska”, „poprawa służby zdrowia” itp. O wiele rzadziej w programach czy ulotkach pojawiały się postulaty odnoszące się do konkretnej lokalnej polityki społecznej czy gospodarczej, które wiązałyby się z jednoznacznie określoną opcją programową, wyraźnie alternatywną dla proponowanych przez innych strategią rozwoju. Jak zauważył publicysta Polityki [77], „kiedy czyta się dokumenty programowe nawet odległych od siebie politycznych formacji, można odnieść wrażenie, jakby całe fragmenty pisała ta sama ręka. Deklarację Współdziałania prawicowego Ruchu Patriotycznego Ojczyzna, na przykład, udało się bez większego wysiłku ujednoczyć z deklaracją lewicowego Przymierza Społecznego.”

Cześć z ugrupowań podjęło próby opracowywania bardziej spójnych programów dla poszczególnych jednostek terytorialnych. I tak na przykład opracowała pakiety dla poszczególnych województw, gdzie np. w programie dla AWS województwa pomorskiego mówi się o gospo-

3.3. Polityczne wyniki wyborów

Wyniki wyborów nie przyniosły wielkich niespodzianek. Zostały one dość dobrze przewidziane zostały przez sondaże, choć oczywiście dokładne proporcje głosów otrzymane przez poszczególne partie nie mogły potwierdzić się całkowicie. Od początku wiadomo było, że głównymi wygranymi wyborów będą SLD oraz AWS. Zwykle przewidywano nieznaczne zwycięstwo Sojuszu nad Akcją, które jednak nie miało miejsca.

Omawiając jednak wyniki tak złożonych wyborów nie sposób nie podjąć kwestii zróżnicowania ich wyników na różnych szczeblach terytorialnych. Na trzech głównych poziomach, na których przeprowadzono wybory, rezultaty były bowiem – zgodnie z oczekiwaniami – zupełnie odmienne. Podsumowanie przedstawia tabela [78].



darce morskiej. Jednak dokumenty te z trudem wychodziły poza formułę „katalogu życzeń”, a nawet i one nie były widoczne w kampanii wyborczej zdominowanej przez slogany i twarze konkretnych kandydatów.

Dane przedstawione w tabeli nie są w pełni bezsporne, ponieważ złożony charakter różnych list daje podstawy do różnych sposobów ich klasyfikacji lub też taką klasyfikację po prostu uniemożliwia. Jest to zresztą bolączka,

[77] M.Janicki „Osadnicy”, Polityka, 5 września 1998 r.

[78] Na podstawie Gazety Wyborczej, 24–25 października 1998r. Wyliczenia „Gazety” na podstawie danych Krajowego Biura Wyborczego.

z którą zmagamy się przy analizie wyników wszystkich wyborów samorządowych. W przypadku wyborów 1998 r. wprowadzenie centralnej rejestracji list umożliwiło obliczanie łącznej liczby oddanych na nie głosów. Pojawił się jednak jak zwykle problem koalicji kilku partii zawieranych w różnych miejscach pod różnymi nazwami i w różnych konfiguracjach. Przykładem może być na przykład znana koalicja „Wrocław 2000 Plus” z udziałem Unii Wolności. Krajowe Biuro Wyborcze przyjęło zasadę kwalifikowania wszystkich koalicji „wielkiej szóstki” z dowolnym innym ugrupowaniem jako „innych”. Dlatego oficjalne wyniki są nieco mylące: poza poziomem sejmików wojewódzkich zanizają rzeczywisty stan posiadania partii politycznych.

Patrząc jednak na dane możemy wyciągnąć kilka ogólnych wniosków. Po pierwsze, zgodnie z klasyczną prawidłowością stopień dominacji wyborów przez duże partie ogólnopolskie rośnie wraz z wielkością jednostek terytorialnych. I tak na poziomie gmin małych (poniżej 20 tys. mieszkańców), kandydaci z list partyjnych zajęli tylko nieco ponad 1/5 mandatów, a aż 78% miejsc przypadło tzw. „innym”. Na poziomie gmin liczących powyżej 20 tys. mieszkańców odsetek miejsc zdobytych przez kandydatów spoza „wielkiej szóstki” wyniósł już tylko 36%. Na poziomie powiatów ziemskich odsetek ten spada do 25%, zaś w powiatach grodzkich do 15%. W wyborach do sejmików wojewódzkich „inni” zdobyli zaledwie około 2% głosów. W ramach owych dwóch procent miejsca udało zdobyć się tylko Mniejszości Niemieckiej w opolskiem (13 miejsc) oraz Wspólnocie Świętokrzyskiej w regionie świętokrzyskim (3 miejsca).

Wspólnota Świętokrzyska jest niewątpliwie fenomenem w skali kraju, ponieważ dokonała rzeczy, która nie udało się nikomu poza Mniejszością Niemiecką, mającą niejako automatycznie zagwarantowane silne poparcie. Wspólnota jest prawnym komitetem wyborczym skupiającym środowiska walczące o utrzymanie województwa kieleckiego. Na jej czele stanął 29-letni poseł ZChN Mariusz Olszewski, który został zresztą na rok zawieszony w prawach członka partii za wystąpienie u boku A.Kwaśniewskiego na wiecu w obronie województwa.

Biorąc pod uwagę zrozumiałe trudności w syntetycznym przedstawieniu sytuacji politycznej na niższych szczeblach samorządu, ograniczę się w dalszej części opracowania praktycznie tylko do omówienia wyników wyborów właśnie na poziomie województw oraz największych miast.

Przyjrzyjmy się więc obecnie zbiorczym wynikom w głosowaniu do sejmików wojewódzkich na terenie całego kraju oraz zobaczmy jak prezentują się na tle wcześniejszych wyborów prezydenckich w 1995 r. i parlamentarnych w 1997 r.

WYBORY SAMORZĄDOWE 1998 (wybory do sejmików wojewódzkich)	%
SLD	30,24
AWS	33,09
UW	10,34
Przymierze Społeczne	15,14
Ojczyzna	3,36
Rodzina Polska	5,13
Frekwencja	45,35
WYBORY PARLAMENTARNE 1997	%
UP	4,74
Blok dla Polski	1,36
KPEiR RP	1,63
UW	13,37
AWS	33,83
SLD	27,10
PSL	7,31
ROP	5,56
KPEiR	2,18
PWN-PSN	0,07
Samoobrona	0,08
Frekwencja	47,93
WYBORY PREZYDENCKIE 1995	%
Hanna Gronkiewicz-Waltz	2,76
Jacek Kuroń	9,22
Aleksander Kwaśniewski	35,11
Jan Olszewski	6,86
Waldemar Pawlak	4,31
Lech Wałęsa	33,11
Tadeusz Zieliński	3,53
Frekwencja	64,69
PORÓWNIANIA 1998–1997	pkt. %
AWS	-0,74
SLD	3,14
UW	-3,03
PS – (PSL+UP+KPEiR)	0,91
Ojczyzna – (ROP+BdP+KPEiRRP)	-5,19
Frekwencja	-2,58
PORÓWNIANIA 1998–1995	pkt.%
AWS – L.Wałęsa	-0,02
SLD – A.Kwaśniewski	-4,87
UW – J.Kuroń	1,12
PS – W.Pawlak+T.Zieliński	7,30
Ojczyzna – J.Olszewski	-3,50
Frekwencja	-16,76

Zobaczymy teraz jak przedstawia się rozkład miejsc uzyskanych przez grupowania „szóstki” w sejmikach i jak ma się on do proporcji uzyskanych głosów.

ZESTAWIENIE MIEJSC ZDOBYTYCH W 16 SEJMIKACH WOJEWÓDZKICH			
	Liczba miejsc	%	Wsp. efektywności głosów
1. AWS	342	40,0	0,8
2. SLD	329	38,4	0,8
3. PS	89	10,4	1,5
4. UW	76	8,9	1,2
5. Ojczyzna	2	0,2	16,8
6. Rodzina Polska	1	0,1	51,3
Mniejszość Niemiecka	13	1,5	
Wspólnota Świętokrzyska	1	0,3	
Razem	855	100	

W ostatniej kolumnie podano współczynnik stosunku odsetka głosów uzyskanych w wyborach do odsetka miejsc zdobytych w sejmiku. Dobrze uwidacznia to działanie ordynacji, w sposób bardzo zdecydowany wspierającej najsilniejszych. Tak więc najefektywniej ordynacja w wyborach wojewódzkich pomogła SLD oraz AWS, odebrała natomiast nieco słabszym: Unii Wolności i Przymierzu Społecznemu. Bardzo źle potraktowała Ojczyznę, a zupełnie bezwzględnie Rodzinę Polską. Mimo tego, że „Rodzina” przekroczyła pięcioprocentowy próg wyborczy aż w 11 województwach, udało się jej zdobyć tylko jeden mandat, przez co proporcja oddanych na nią głosów w skali kraju jest pięćdziesiąt razy większa od proporcji zdobytych miejsc w sejmikach.

Poniżej prezentuję jeszcze jedną tabelkę ilustrującą rozkład zdobytych mandatów przez główne sity polityczne, określającą proporcje w ramach zbioru 63.765 mandatów na wszystkich szczeblach samorządu.

PODZIAŁ MANDATÓW NA WSZYSTKICH SZCZEBŁACH SAMORZĄDU (sejmiki wojewódzkie, powiatowe i rady gminne razem)		
	Liczba miejsc	%
1. AWS	10 613	16,6%
2. SLD	8 840	13,9%
3. Przymierze Społeczne	4 583	7,2%
4. Unia Wolności	1 146	1,8%
5. Ojczyzna	256	0,4%
6. Rodzina Polska	151	0,2%
Pozostałe komitety	38 176	59,8%
Razem	63 765	100%

Przewaga AWS nad SLD jest nieco większa, zaś przewaga Przymierza Społecznego nad Unią Wolności jest wręcz ogromna. Jak wspominałem, dane dotyczące klasyfikacji partyjnej kandydatów poza szczeblem wojewódzkim są jednak dość kontrowersyjne. I tak np. Mirosław Czech z UW twierdzi, że jego partia zdobyła nie 1.146, ale

około 4 tys. mandatów. Nawet jednak gdyby było to prawdą, to daje jej to czwarte miejsce, za Przymierzem Społecznym. Z przytoczonej tu oficjalnej statystyki KBW wy-

nika też, że bez mała 2/3 radnych nie zostało zgłoszonych przez żaden z komitetów „szóstki”. Pokazuje to jeszcze raz, że nawet jeśli dane są zawyżone, tzw. „upolitycznienie” wyborów, w dużo mniejszym stopniu uwidoczniło się na poziomie lokalnym.

Zajmijmy się obecnie omówieniem politycznych aspektów wyników wyborów z punktu widzenia ogólnopolskiej sceny politycznej.

Pierwszym zwycięzcą wyborów jest **Akcja Wyborcza Solidarność**, która utrzymała swoją silną pozycję uzyskaną w wyborach w 1997 r. Jej sukces może być tym bardziej interpretowany jako duże osiągnięcie, ponieważ wielu obserwatorów powątpiewało czy tak szerokiemu sojuszowi bardzo zróżnicowanych i nie zawsze „zdyscyplinowanych” grup uda się utrzymać jedność i markę na scenie politycznej. Drugim czynnikiem, który mógł nie sprzyjać AWS był fakt, że w okresie wyborów mijał prawie rok od objęcia władzy w ramach koalicji z UW i był to już właściwie moment

w którym pojawić się mogła zauważalna liczba „rozczarowanych” nowym rządem.

AWS niewątpliwie dobrze rozegrała kampanię wyborczą. Jej strategię naświetla m.in. ujawniona w prasie notatka szefa doradców premiera Wojciecha Arkuszewskiego [79], sugerująca, by w okresie kampanii ograniczyć wprowadza-

[79] M.D.Zdort, "Premier w podróży", Rzeczpospolita, 19 października 1998 r.

nie w życie mniej popularnych ustaw, zastępując je raczej tymi „sympatycznymi dla wyborców”. I tak np. zajęto się wreszcie konkretnie sprawą podatków pro-rodzinnych oraz ustawą skracającą tydzień pracy. Problem podatków wywołał właściwie wicepremier Leszek Balcerowicz zgłaszając białą księgę z propozycją wprowadzenia podatku liniowego. W obu kwestiach, a w szczególności w sprawie podatków (o nich wspomnę jeszcze pisząc o Unii Wolności), doszło do poważnych napięć w koalicji, które z punktu widzenia kampanii wyborczej zostały zdyskontowane przez AWS. Przełożono również na okres po wyborach obrady nad budżetem, który mógł budzić niezadowolenie licznych grup społecznych. W okresie kampanii premier odbył w ramach popularyzacji wprowadzanych reform szereg udanych podróży po kraju. Nie udało się natomiast, tak jak planowano, wykorzystanie w podobny sposób telewizji. Na czas samorządowej kampanii wyborczej Premier Jerzy Buzek zawiesił telewizyjną promocję rządowych reform. Okazało się później jednak, że była to decyzja wymuszona przez Telewizję Polską, która nie zgodziła się na dalszą emisję spotów, których głównym bohaterem był Premier.

Kampania wyborcza AWS prowadzona była bardzo wielu głosami. Część z wchodzących w skład akcji ugrupowań prowadziło ją właściwie na własną rękę. Nierzadko obserwować można było plakaty, na których wielkimi literami wypisano nazwę jednej z partii wchodzących w skład AWS, a sam emblemat Akcji był trudny do zauważenia. Również w wypowiedziach liderów AWS zdarzały się czasem sprzeczności, a już bardzo często duże różnice w rozkładzie nacisków. I tak na przykład, prezes ZChN Marian Piłka szeroko mówił o konieczności obrony „polskich wartości”. Zaliczył do nich m.in. obronę życia poczętego, konkordat, wierność religii i tradycji, pilnowanie aby ziemia i nieruchomości pozostawały w polskich rękach. Takim rozkładem akcentów zbliżył się niewątpliwie do programu „Rodziny Polskiej”. W sumie trudno jednak określić, w jakim stopniu ta różnorodność kampanii AWS przysporzyła nowych zwolenników poprzez odwoływanie się do różnych preferencji, a w jakim zniechęciła swoją niespójnością – zresztą na tle wielu innych komitetów dyskurs AWS nie cechował się największą niespójnością, a jeden z najbardziej jednorodnych dyskursów, prezentowany przez spójną programowo UW, wcale nie zapewnił oszałamiającego sukcesu wyborczego.

Największym osiągnięciem Akcji był nie tyle jej wynik procentowy, ale fakt zdominowania polskiej prawicy i potwierdzenia swojej trwałości jako głównej siły po tej stronie sceny politycznej. Pozbycie się z AWS radykałów związanych z Radiem Maryja okazało się szczęśliwym posunięciem, pozwoliło bowiem Akcji zarówno poprawić zwartość swoich szeregów, jak i uzyskać bardziej umiarkowany obraz.

Politycznym zwycięzcą wyborów był także niewątpliwie **Sojusz Lewicy Demokratycznej**, który zwiększył swój

stan posiadania, choć formalnie zajął drugie miejsce pod względem liczby zdobytych mandatów i głosów. Dla SLD, mającego już od dawna bardzo mocną pozycję na scenie politycznej i mniejszą konkurencję w swoim sektorze elektoratu, nie był to jednak sukces tak wielki jak dla AWS. Trudno ocenić na ile do zwycięstwa przyczyniła się niezwykle agresywna kampania prowadzona przez Sojusz pod kierunkiem Leszka Millera. Przewodniczący SdRP nie opuszczał żadnej okazji by potępiać wszystkie działania rządzącej koalicji. I tak na przykład na konwencji swojej partii przekonywał, że żadna z czterech reform tak naprawdę nie została wdrożona [80]. Wskazywał, że brakuje ustaw, m.in. o finansach samorządów. Postawił zarzut, że późniejsze o miesiąc przedstawienie budżetu ma na celu ukrycie przed wyborcami, że „drastycznie ograniczono wydatki na edukację, rolnictwo i ochronę zdrowia oraz przewidziano najniższy od lat wskaźnik wzrostu płac sfery budżetowej.” Według L. Millera „z rządu nadziei zostały już tylko nadzieje rządu, że gawędy premiera zastąpią oczekiwane ustawy, realne programy, i przemysłane koncepcje”, zaś „przed złym rządem może uchronić lewicowy samorząd”. Z punktu widzenia lewicowego elektoratu hasła te być może mogły mobilizować do głosowania. W kręgach komentatorów nie związanych z Sojuszem budziły jednak słowa krytyki. Inni wskazywali jednak, że impet L. Millera porównywalny był z zacieraniem M. Krzaklewskiego i niektórych innych polityków prawicy. I tak na przykład obie strony wyzywały się wzajemnie od „bolszewików”. Temperatura konfliktu na styku AWS – SLD może być interpretowana jako potwierdzenie rosnącej roli osi prawica-lewica na polskiej scenie politycznej.

Na marginesie wspomnieć tu można o spektakularnym skandalu, jakim było przedostanie się na listy wyborcze Sojuszu (konkretnie na liście do sejmiku mazowieckiego w Siedlcach) działacza nacjonalistycznej, nie zarejestrowanej partii Leszka Bubla „Teraz Polska”. Kandydat – Krzysztof Drozd – zadeklarował, że jego zamiarem była kompromitacja sposobu kompletowania list przez SLD i odmówił rezygnacji z kandydowania. Incydent, choć przyciągnął uwagę mediów, nie zaszkodził chyba jednak wizerunkowi Sojuszu.

Podsumowując, można stwierdzić, że SLD znalazło się po wyborach na dobrych pozycjach wyjściowych do najbliższych wyborów prezydenckich (2000 r.) oraz parlamentarnych (2001 r.). Popularność rządzącej koalicji nie będzie raczej wzrastać w najbliższym okresie, a problemy związane z wprowadzaniem reform okazać się mogą szczególnym problemem dla popularności rządzących. Jest to również dobry prognostyk dla A. Kwaśniewskiego, który był również jednym z wygranych tych wyborów. Potwierdzeniem tego wydają się być m.in. dobre wyniki Sojuszu w województwach „obronionych” przez prezydenta.

Pomimo, że w skali kraju poparcie **Unii Wolności** w porównaniu do ostatnich wyborów parlamentarnych w 1997 r.

[80] „Miller bez konkurencji”, Gazeta Wyborcza, 28 września 1998 r.

spadło tylko o trzy punkty procentowe (z 13,4 % do 10,3%), oznaczało to zmniejszenie się poparcia partii o ponad jedną piątą. Unia została więc uznana za partię, która najwięcej straciła na wyborach. Za główną przyczynę tego stanu rzeczy komentatorzy uważają powszechnie ogłoszoną tuż przed wyborami przez Leszka Balcerowicza, przewodniczącego Unii, propozycję zmian systemu podatkowego. Największym echem z całego pakietu projektów zmian (tzw. „białej księgi”) odbił się projekt zniesienia ulg budowlanych. Przypominano, że w programie wyborczym UW z 1997 r. pisano, iż „decyzja o budowie domu lub mieszkania wymaga olbrzymiego wysiłku ze strony każdej rodziny. Jest to długotrwały proces. Pod rządami koalicji SLD-PSL nikt nie jest pewny w jaki sposób zmieniają się przepisy w zakresie ulg podatkowych. UW proponuje system stałych i stabilnych reguł, m.in. powrót do poprzednio obowiązujących zasad i wysokości ulg mieszkaniowych”. Również inne aspekty proponowanej reformy spotkały się z szeroką krytyką, co przyczynić się musiało do wyniku wyborczego Unii, trudno oczywiście ocenić w jakim stopniu. Fakt ten wydają się jednak potwierdzać badania sondażowe, według których poparcie UW spadło z około 15% w lipcu do około 9% w październiku [81]. Wiele osób, łącznie z przedstawicielami partii, ocenia również, że do spadku popularności Unii przyczynić się mogła nietrafiona kampania wyborcza.

Obserwatorzy przypuszczają, że odpływ wyborców z Unii nastąpić mógł zarówno do AWS, jak i SLD, co jest możliwe ze względu na centrową pozycję UW. Przypomnieć można, że w wielu miejscowościach w poprzedniej kadencji Unia wchodziła w koalicję zarówno z lewicą, jak i z prawicą. Mogło to być przyczyną, która zniechęcała do partii wyborców z przeciwnych flank partii.

Obok krótkoterminowych przyczyn spadku popularności Unii Wolności, komentatorzy wskazują na możliwe głębsze, strukturalne przyczyny tego zjawiska. I tak na przykład politolog R.Markowski uważa, że Unia nie mogła w lokalnych wyborach osiągnąć lepszych wyników „ponieważ od ośmiu lat w Polsce realizuje się, z pewnymi potknięciami, to co w 1990 r. zaproponował Leszek Balcerowicz.”[82]. Z poglądem tym zgadza się również m.in. Mirosław Czech, sekretarz generalny UW, który uznał, że „Unia zapłaciła koszty reform”. Janina Paradowska zwraca natomiast uwagę na fakt, że wraz z umocnieniem się AWS, Unia straciła „swoistą rentę wynikającą z faktu rozproszenia i skłócenia prawicy” [83].

Najbardziej spektakularny był spadek poparcia Unii w dużych miastach. Był on zresztą zauważalny już w wyborach parlamentarnych w 1997 r. Tendencja taka wynika głównie ze struktury poparcia partii – jak wiadomo jest ona

najsilniejsza w ośrodkach miejskich i tam ma najwięcej do stracenia. Przykład Warszawy pokazuje, że spadek popularności Unii w wielu aglomeracjach może wiązać się także z rozczarowaniem związanym ze sprawowaniem przez nią władzy. W stolicy Unia stracić mogła część poparcia za sprawą niepopularnego prezydenta Marcina Świącieckiego. O sposobie zarządzania miastem pod jego kierunkiem wypowiedziano się powszechnie bardzo krytycznie. W tym kontekście kampania warszawskiej UW, przedstawiająca ogromny katalog „sukcesów” ustępujących władz, mogła być odbierana dość opacznie. Jako osiągnięcia UW przedstawiano tam m.in. naturalne konsekwencje statusu stolicy (np. napływ inwestycji zagranicznych i niski poziom bezrobocia) oraz działania całkowicie niezbędne, a często dopiero z ogromnym opóźnieniem planowane (np. przygotowywanie budowy nowych mostów).

Porażka Unii będzie miała wiele konsekwencji, m.in. takie, że partia straci wielu swoich ludzi w zarządach, którzy stanowili ważną grupę w szeregach unitów. Ich związki z Unią mogą ulec osłabieniu w okresie kiedy znajdą oni inne miejsca pracy. Zmniejszy to lokalne wpływy partii. Jednak według R.Markowskiego Unia ma ciągle duży potencjał na scenie politycznej [84]. „Unia straciła wprawdzie parę mandatów, ale jest niewątpliwie w tym dwubiegunowym układzie języczkiem u wagi.” – mówi Markowski – „Po drugie okazało się, że jest jedyną na scenie politycznej jedyną sensu stricto partią polityczną. W politologii o takich partiach jak UW mówi się, że mają tzw. potencjał szantażu, czyli mocną pozycję przetargową. W sytuacji gdy większości nie ma ani AWS, ani SLD, zawsze w koalicji będzie UW”. J.Paradowska uważa tymczasem, że funkcje języczka u wagi pełnić będzie obecnie o wiele częściej Przymierze Społeczne, będące naturalnym sojusznikiem SLD.

Przymierze Społeczne trudno uznać za przegranego czy też wygranego tych wyborów. Z jednej strony wynik, jaki uzyskało, można uznać za udane powstrzymanie procesu topnienia elektoratu. Z drugiej jednak strony jest to zatrzymanie się na relatywnie niskim poziomie poparcia, na pewno nie odpowiadającym ambicjom przywódców obu ugrupowań.

Szczególnie politycy Unii Pracy mieli poważne powody do rozczarowania. Jeżeli przyjrzymy się bliżej wynikom głosowania, to okaże się, że większość głosów Przymierza padła na kandydatów PSL. Dotychczasowy elektorat Unii Pracy stopniał jeszcze bardziej, a do rad i sejmików nie dostali się nawet liderzy partii. Odpadli m.in. Aleksander Małachowski, Tomasz Nałęcz i Ryszard Bugaj. Marek Pol nie stawał do wyborów, ale w jego rodzimym Poznaniu, gdzie

[81] Sondaż PBS dla "Rzeczpospolitej". Rzeczpospolita, 17 października 1998 r.

[82] "Potencjał szantażu UW". Rozmowa z R.Markowskim, Gazeta Wyborcza. 15 października 1998 r.

[83] J.Paradowska "Długie liczenie". Polityka, 24 października 1998 r.

[84] "Potencjał szantażu UW". Rozmowa z R.Markowskim, Gazeta Wyborcza. 15 października 1998 r.

UP była zawsze mocna, straciła ona większość dawnego elektoratu.

Ponieważ partia emerycka od początku nie miała większego potencjału, dominującą siłą sojuszu stali się ludowcy. Pozostaje obecnie pytanie czy zyskali oni jednak na wejściu w Przymierze. Z jednej strony to PSL pomógł utrzymać się na scenie politycznej nieobecnej już w parlamencie Unii Pracy. Jednak, jak wskazują niektórzy, poprzez nową koalicję otworzył się na nowe środowiska, co było od dawna marzeniem części jego kierownictwa. Nowy twór był w stanie wyjść po raz pierwszy poza granice obszarów wiejskich, ale czy przetrwa on wybory i rzeczywiście pomoże partii pokazać dopiero czas.

Postawić można także pytanie jak najbardziej ze wszystkich sprzeczna wewnętrznie kampania wyborcza Przymierza została odebrana przez wyborców. Jej niespójność najbardziej widoczna była w reklamówkach telewizyjnych. I tak na przykład, w tym samym programie najpierw występowała w duchu feministycznym Izabela Jaruga-Nowacka z Unii Pracy, mówiąca o emancypacji kobiet, a zaraz potem Jarosław Kalinowski, lider PSL, mówił rolnikom o tradycyjnych wartościach, przywiązaniu do ziemi. Można przypuszczać, że kampania taka ani jednej, ani drugiej części elektoratu nie mogła przypaść do gustu. Nawet jeśli nie zraziła wielu, trudno uwierzyć w jej skuteczność w przyciąganiu nowych wyborców.

Wybory ujawniły więc niewątpliwie słabość Unii Pracy, która jak się wydaje przetrwać może chyba tylko na trwałe wiążąc się z silniejszym ugrupowaniem. Można powiedzieć, że skazana jest na drogę KLD, który po wyborach 1993 r. znalazł się w podobnej sytuacji. Jak się wydaje, strategia obrona wówczas przez liberałów była trafna. Pomimo, że zrezygnowali całkowicie z odrębności organizacyjnej, uzyskali dobrą pozycję i wpływy w znacznie silniejszej Unii Wolności. Czy jednak połączenie się z PSL będzie dla Unii Pracy tak samo skutecznym rozwiązaniem jak połączenie KLD i UW? Wydaje się, że trudno na to liczyć.

Pozycja PSL po wyborach nie jest również najlepsza, choć nie tak zła jak UP. PSL stoi jednak także przed wyborem dalszej strategii w okresie przed kolejnymi wyborami. Ostatnie wybory pokazały, że trwa ciągle proces topnienia elektoratu ludowego na rzecz dwóch dominujących obecnie sił po prawej i lewej stronie sceny politycznej. Nikt jednak nie powiedział oczywiście, że proces ten trwać będzie wiecznie i że pewnego dnia wyborcy znów nie zaczną wracać do myślenia w kategoriach interesów i tożsamości mieszkańców wsi. Tymczasem jednak, dopóki moment ten nie nastąpił, PSL powinno próbować opracować nową koncepcję utrzymania swojej atrakcyjności dla wyborców wiejskich.

Słaby wynik **Ojczyzny** nie był chyba dla nikogo zaskoczeniem. Koalicja pod przywództwem Jana Olszewskiego

została dodatkowo surowo potraktowana przez ordynację, która przydzieliła jej zaledwie dwa miejsca w sejmikach wojewódzkich: zachodniopomorskim i podkarpackim. Ojczyzna nie była w stanie zdobyć nawet głosów, które uzyskał w rok wcześniej sam tylko ROP. Oznacza to, że wchodzące w skład Ojczyzny partie są praktycznie skazane na marginalizację, z której trudno im będzie w najbliższym czasie wydobyć się. Okazało się, że podjęte na kilka miesięcy przed wyborami, a i tak wymuszone ordynacją, próby konsolidacji były o wiele spóźnione. Wydaje się, że obecnie najprostszym realnym sposobem uchronienia się od politycznego niebytu będzie dla członków koalicji podejmowanie prób włączenia się do AWS.

Ważnym politycznym wydarzeniem była porażka w **wyborach Stowarzyszenia Rodzina Polska**. Wyjaśniło się wreszcie na ile oceniać można polityczne zaplecze Radia Maryja, którego rosnące wpływy budziły liczne spekulacje wielu komentatorów i polityków. Adam Jaroszyński tuż przed wyborami stwierdził: „Na razie tylko jeden Bóg wie, ilu jest nas w całej Polsce, ale zrobimy remanent i wykorzystamy tych najaktywniejszych i najuczciwszych“ [85]. Wybory pozwoliły na dokonanie takiego właśnie „remanentu“. Wiadomo teraz, że o. Tadeusz Rydzik może liczyć na nieco ponad 5% poparcia spośród aktywnego elektoratu. Jedni mogą uznać że to niewiele, inni że stosunkowo dużo. To niewielkie w porównaniu do dużych partii politycznych poparcie Rodziny zostało dodatkowo ograniczone przez działanie ordynacji, która przyznała zaledwie jeden mandat przedstawicielowi Stowarzyszenia w sejmiku wojewódzkim (woj. mazowieckiego). W przyszłości wiele będzie zależało od tego, jak ocenią swoje szanse z punktu widzenia obecnego wyniku liderzy ruchu – czy będzie to dla nich zachętą do dalszego działania, czy też podstawą do rezygnacji z samodzielnych ambicji politycznych lub prób powrotu na łono AWS.

3.4. Frekwencja

Bardzo dużym zaskoczeniem okazała się stosunkowo wysoka frekwencja. Wyniosła ona nieco ponad 45%. Przed wyborami prawie wszyscy politycy i obserwatorzy przewidywali nikłe zainteresowanie wyborami samorządowymi. Mieli prawdopodobnie w pamięci poprzednie wybory samorządowe, kiedy to wzięła w nich udział zaledwie 1/3 uprawnionych, co było przyczyną znacznego rozczarowania. Ale frekwencja w 1998 r. przerosła nie tylko tą z 1994 r., ale co o wiele ciekawsze również frekwencję z 1990 r. (42,3%). Jest to o tyle zaskakujące że, jak pamiętamy, wybory w 1990 r. były pierwszymi wyborami lokalnymi po

[85] „Wyborcze wieczorynki“, Gazeta Wyborcza, 12 października 1998 r.

przełomie 1989 r., odbywały się jeszcze w okresie swoistej fali aktywności politycznej dużej części społeczeństwa. Innym znaczącym faktem jest to, że frekwencja w ostatnich wyborach przerosła też zanotowaną w wyborach parlamentarnych w 1991 r., znanych również jako pierwsze po wojnie w pełni wolne wybory do Sejmu i Senatu. Jest to tym bardziej istotne, że frekwencja w wyborach samorządowych z reguły jest niższa od frekwencji w wyborach parlamentarnych i prezydenckich.

Interpretacja tej stosunkowo przyzwoitej, jak na wybory samorządowe, frekwencji nie jest łatwa. Można przypuszczać, że główną przyczyną było jednak szeroko omawiane „upolitycznienie” wyborów. Zwrócić można np. uwagę na wątek walki między koalicją a opozycją o zwiększenie liczby nowych województw. Rzut oka na mapę pozwala na konstatację oczywistej zależności: w trzech z czterech „wywalczonych” przez prezydenta A.Kwaśniewskiego województwach wzrost frekwencji w porównaniu do 1997 r. był bardzo znaczny. W województwie świętokrzyskim był największy w kraju i wyniósł aż 5,7 punktu. W lubuskim frekwencja wzrosła o 1,8 punktu, zaś w opolskim o 1,5 pkt. Wyższy wzrost zanotowano tylko w województwie warmińsko-mazurskim – 4,1 punktu. Jedynie w województwie kujawsko-pomorskim frekwencja spadła o 1,6 punktu, ale tam SLD bardzo zyskał na poparciu politycznym.

Wracając jednak do kwestii interpretacji poziomu frekwencji, przypomnieć można, że tuż po wyborach, a jeszcze przed podaniem oficjalnych rezultatów, jej poziom szacowany był o wiele niżej. Oceniano, że przekroczyła zaledwie 30%. Opierając się na tych ocenach, media zwróciły się do wielu polityków i obserwatorów o skomentowanie tego stanu rzeczy. Pospyły się najróżniejsze interpretacje „wyjątkowo niskiej frekwencji”. Ponieważ takie były też dominujące przedwyborcze oczekiwania, indagowani nie mieli problemów z wyliczaniem przyczyn. I tak na przykład L.Miller już na pierwszej konferencji prasowej po wyborach oskarżył o niską frekwencję rząd, który „źle przygotował reformę samorządową”. Socjologowie starali się o odnalezienie głębszych uwarunkowań słabej aktywności wyborczej. „Głosuje się za często. To odstrasza od wyborów” – oceniała prof. Mirosława Marody [86]. Jej zdaniem, główną przyczyną niewielkiej aktywności wyborców było to, że nie widzą oni związku pomiędzy samym aktem głosowania, a tym co widzą dookoła. Dostrzegają rozbieżność pomiędzy kampaniami wyborczymi, a rzeczywistym efektem rządów poszczególnych ugrupowań. Prof. Ireneusz Krzemiński ubolewał, że w ogóle niską frekwencją w Polsce nie przejmują się zadowoleni z siebie politycy [87]. Podkreślał, że wśród obywateli dominuje brak zainteresowania uczestnictwem w życiu politycznym. Władzy nie postrzegają oni jako efektu swojego udziału w życiu politycznym, co należy według niego uznać za sygnał alarmowy.

Nie można oczywiście stwierdzić jednoznacznie, że przedstawione tu rozważania są nie na temat, bo pomimo tego, że pierwsze oceny znacznie zaniżyły rzeczywisty poziom frekwencji, w kategoriach bezwzględnych nie jest ona rzeczywiście najwyższa, nie przekracza w końcu nawet połowy uprawnionych do głosowania. Najlepiej pokazują to porównania międzynarodowe, choćby z sąsiadującymi z nami Czechami, Słowacją czy Niemcami gdzie poziom frekwencji nie spada zwykle poniżej 70%.

Komentatorzy zastanawiający się nad możliwościami zwiększenia poziomu frekwencji najczęściej wskazują na wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów. Dodanie takiego spersonalizowanego wymiaru wyborom lokalnym bez wątpienia zwiększyłoby zainteresowanie nimi. Potwierdza to najlepiej porównanie frekwencji w wyborach parlamentarnych i prezydenckich. Głosowanie na poszczególnych kandydatów nieodmiennie przyciągało do urn większą liczbę głosujących. Jest to z resztą tylko jeden z wielu argumentów przemawiających za wyborami bezpośrednimi.

Kończąc temat frekwencji rzućmy jeszcze okiem na jej zróżnicowanie w zależności od wielkości miejscowości. Zestawienie zawiera poniższa tabela:

FREKWENCJA NA RÓŻNYCH SZCZEBŁACH	
Województwa	45,4%
Powiaty grodzkie	39,8%
Powiaty ziemskie	47,8%
Gminy ponad 20 tys.	45,5%
Gminy poniżej 20 tys.	49,5%

Jak widać, tradycyjnie najwyższą frekwencję zanotowano w małych gminach wiejskich. Interpretować zjawisko to można jako skutek wpływu bliższych związków lokalnej polityki z problemami mieszkańców, którzy mają świadomość, że wybory rzeczywiście dotyczą konkretnych i ważnych dla nich osób i spraw. Taka interpretacja podważałaby chyba hipotezę o wpływie „upolitycznienia” na podwyższanie się frekwencji, wybory w małych gminach były przecież najmniej zdominowane przez partie ogólnopolskie. Z drugiej jednak strony, jak widać, frekwencja w najbardziej upolitycznionych wyborach wojewódzkich nie była wcale najniższa.

3.5. Regionalny obraz wyborów

W wymiarze regionalnym wyniki wyborów również nie przyniosły zaskoczeń. Można nawet paradoksalnie powiedzieć, że jedną z głównych niespodzianek był praktyczny brak zmian w strukturze przestrzennego zróżnicowania wyników.

[86] Ł.Perzyna, "Obrzydzone głosowanie", Życie, 14 października 1998 r.

[87] Tamże.

Pewnych zmian spodziewać się można bowiem było w związku z zawarciem „egzotycznego”, również z punktu widzenia regionalnego, sojuszu PSL–UP oraz w mniejszym stopniu z powodu pojawienia się na scenie nowych tworców politycznych.

W dotychczasowych analizach struktury przestrzennej wyborów prezydenckich i parlamentarnych od 1990 r. wyróżnić można było dwa podstawowe wymiary, odpowiadające dwóm głównym osiom konfliktu na polskiej scenie politycznej. Była to:

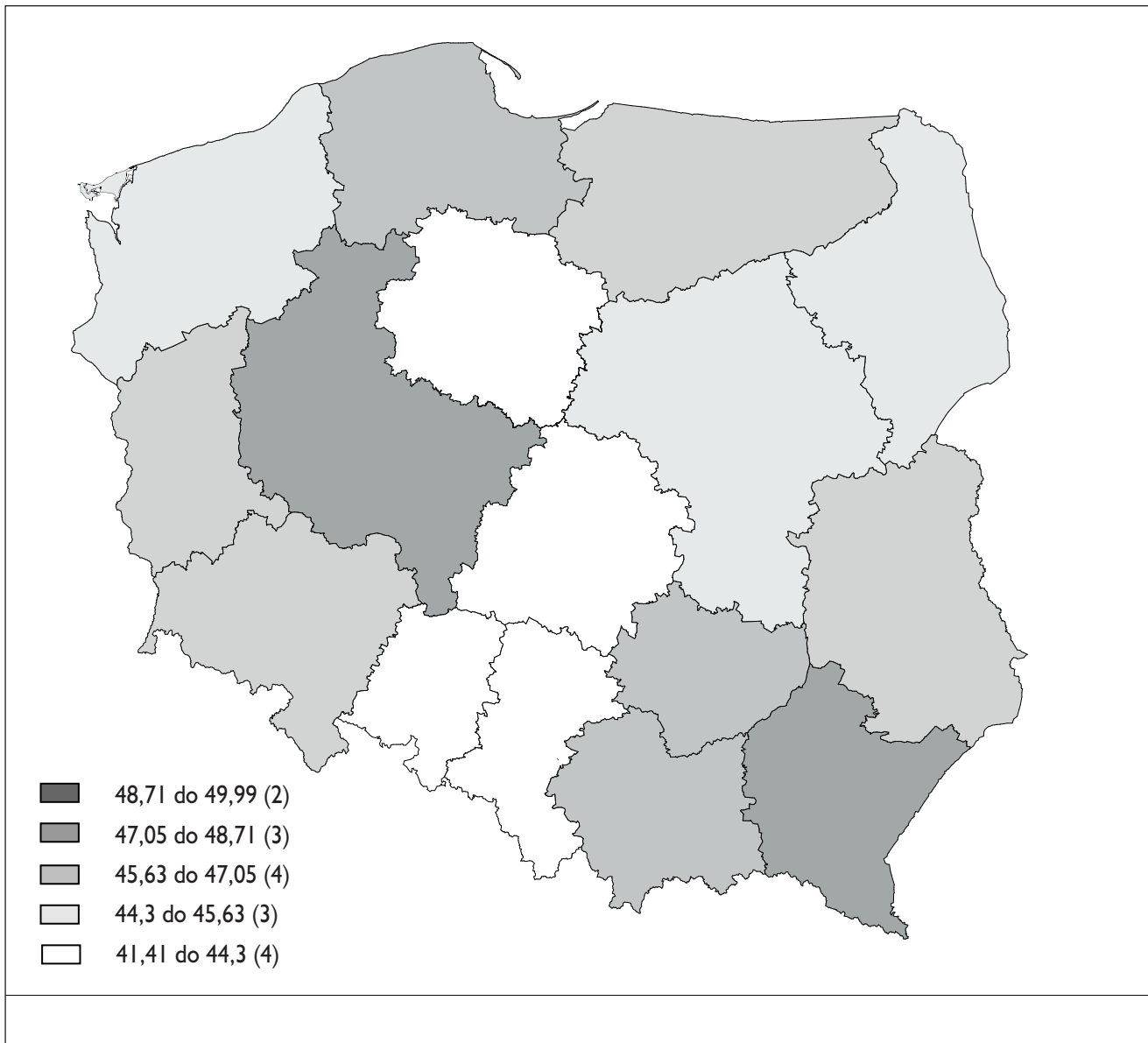
– oś prawica-lewica odpowiadająca w wymiarze przestrzennym przeciwstawieniu regionów tradycyjnych, konserwatywnych, charakteryzujących się wysokim poziomem zasiedziałości i aktywności religijnej mieszkańców, tzw. regionom „nowym”, głównie w zachodniej części kraju, charakteryzującym się większą mobilnością mieszkańców i wyższym poziomem sekularyzacji;

– oś przeciwstawiająca sobie kandydatów i partie orientacji liberalnej przedstawicielom ludowców, w wymiarze przestrzennym przybierała wymiar osi miasto-wieś.

Tomasz Żukowski używa w tym kontekście atrakcyjnego rozróżnienia pomiędzy osią „wartości” (prawica–lewica) a osią „interesów” (miasto–wieś). Jak się okazuje, prawie identyczna struktura czynników przestrzennych ujawnia się w przestrzennym rozkładzie głosowania na sześć ogólnopolskich komitetów wyborczych w 1998 r. Oznacza to, że większość sił politycznych uzyskało przestrzenny rozkład poparcia zbliżony do poprzednich wyborów. Potwierdza to również tezę o wysokiej stabilności polskiej przestrzeni politycznej.

Kolejna tabela przedstawia wyniki analizy czynnikowej głosowania w wyborach do sejmików wojewódzkich w podziale na powiaty.

MAPA I. Frekwencja 98, sejmiki wojewódzkie



ŁADUNKI CZYNNIKOWE		
	Czynnik 1	Czynnik 2
AWS	0,88263	0,16446
SLD	-0,82660	0,12579
PS	-0,10001	-0,88113
UW	-0,40957	0,63834
Ojczyzna	0,38720	0,07411
Rodzina Polska	0,29124	0,58441
Udział wyjaśnionej wariacji	31,5	26,0%

Rotacja: varimax.

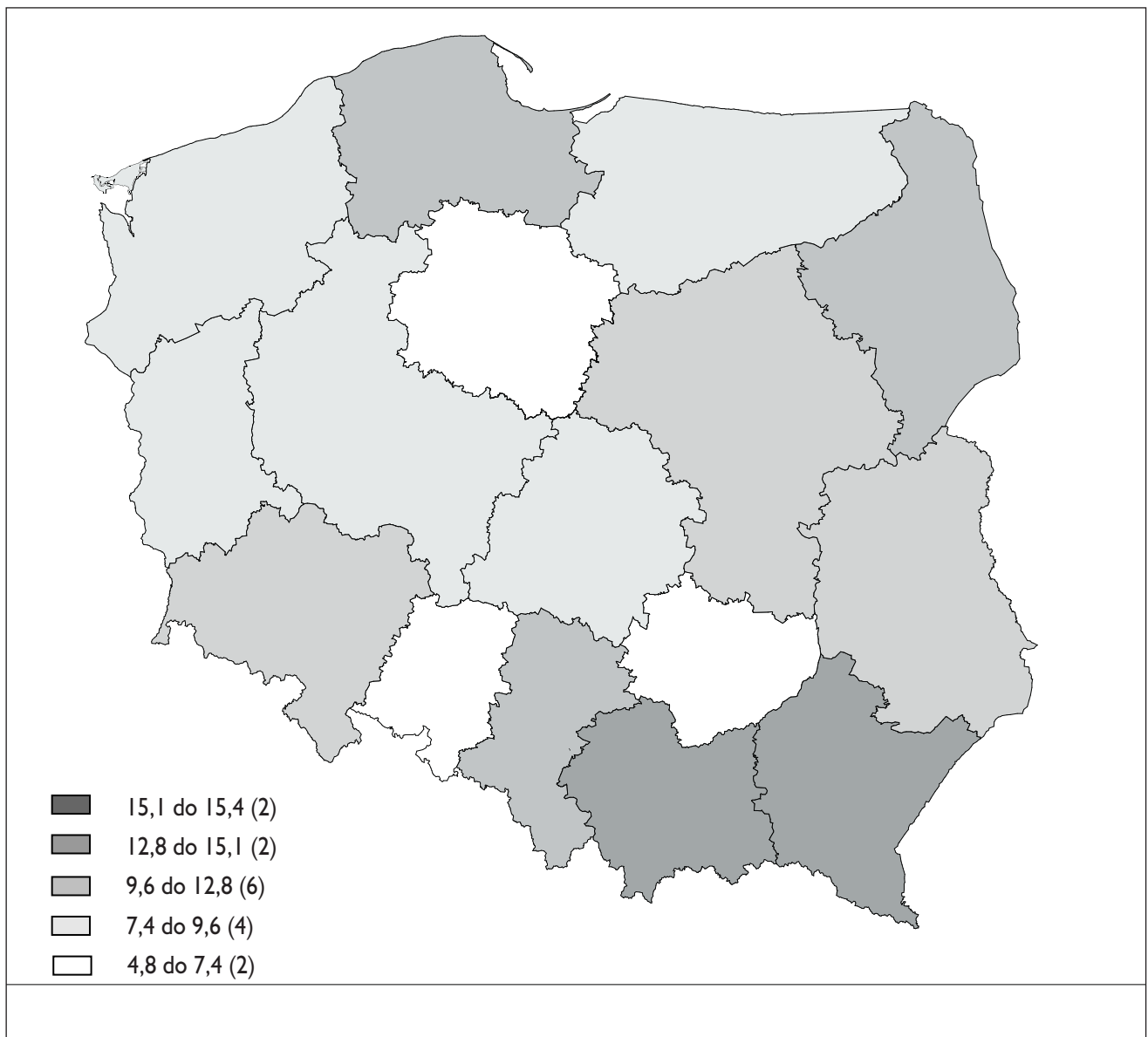
Podobnie jak w wyborach w 1997 r., gdy czynnik prawica-lewica po raz pierwszy wyjaśnił w wymiarze przestrzennym większy odsetek wariacji, podobna sytuacja powtórzyła się i obecnie. Oś ta wyraźnie, tak jak i rok temu, określa przeciwstawienie AWS-SLD. Struktura drugiego czynnika jest doskonałym potwierdzeniem faktu dominacji

kandydatów PSL na listach Przymierza Społecznego. Przymierze, jak widać, okazało się listą wsi i rozkład jego przestrzennego poparcia w dużym stopniu jest odwrotnością miejskiej, liberalnej Unii Wolności.

Przyjrzyjmy się obecnie dokładniej wynikom głosowania w podziale wojewódzkim. Nowe granice województw przeprowadzone zostały wzdłuż wielu historycznych linii granicznych, które często widoczne są na mapach wyborczych (w podziale na gminy). Fakt ten powodować będzie, że zróżnicowania regionalne zachowań wyborczych podkreślone będą często przez nowy podział wojewódzki.

Szczególnie dobrym przykładem tego zjawiska jest rozkład frekwencji wyborczej, która w znacznym stopniu związana jest z **historycznym podziałem kraju**. Niezmiennie od 1989 r. największą aktywność wyborców obserwujemy w obrębie dawnego zaboru austriackiego, w dawnej Galicji. Granica nowego województwa podkarpackiego bardzo do-

MAPA 2. AWS 98, sejmiki wojewódzkie



kładnie pokrywa się z dawną granicą rosyjsko-austriacką. Tak wydzielona swoista „Galicja środkowa” (w odróżnieniu od woj. małopolskiego i Galicji Ukraińskiej) okazuje się oczywiście być województwem najwyższej w kraju frekwencji – 50%.

Drugim z regionów, zawsze znacznie wyższej od średniej krajowej frekwencji, był nieodmiennie były zabór pruski, długi południkowy pas począwszy od brzegu Bałtyku aż po granicę czeską. W nowym podziale administracyjnym województwem w największym stopniu obejmującym obszar dawnego zaboru jest oczywiście woj. wielkopolskie. Szczególnie jego zachodnia granica, pokrywająca się z międzywojenną granicą polsko-niemiecką, dokładnie odpowiada zakresowi obszaru najwyższej frekwencji. Na wschodzie województwo obejmuje część obszarów dawnego zaboru rosyjskiego (Konin i okolice), pozostaje jednak relatywnie spójne pod względem historycznym. Rezultatem jest oczy-

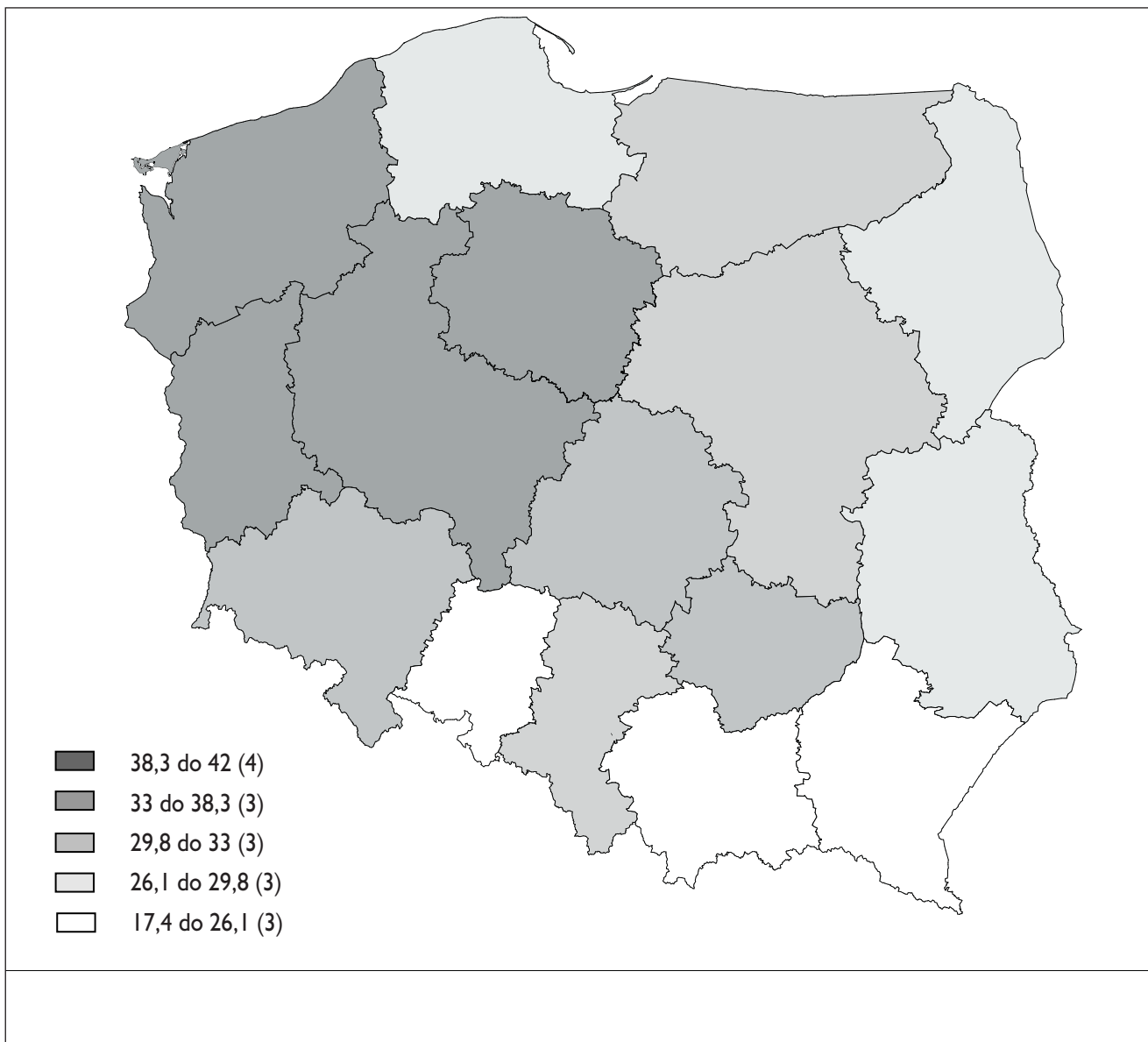
wiście zajęcie przez woj. wielkopolskie drugiej lokaty pod względem wysokości frekwencji – 48,7%.

Kolejne miejsca na liście zajmują województwa pokrewne historycznie do dwóch wymienionych. Po pierwsze w dużym stopniu „galicyjskie” woj. małopolskie (47,5%) oraz silnie „pruskie” woj. pomorskie (47,4%) - patrz mapa 1.

Zaraz za tą czołówką ulokowało się woj. świętokrzyskie (47,1%). Zanotowany tu tak wysoki poziom frekwencji, jak już wspominałem, był zjawiskiem nietypowym dla tego regionu. W stosunku do wyborów w 1997 r. nastąpił tu znaczny wzrost, który tłumaczyć można faktem „ocalenia” województwa dzięki prezydentowi.

Najniższy poziom frekwencji zanotowano w woj. śląskim – 41,4%. Była to wartość niższa niż frekwencja w tradycyjnie najmniej głosującym woj. opolskim (43,6%). Jedną z niższych frekwencji zanotowaną została także w woj. łódzkim – 43,5%.

MAPA 3. SLD 98, sejmiki wojewódzkie

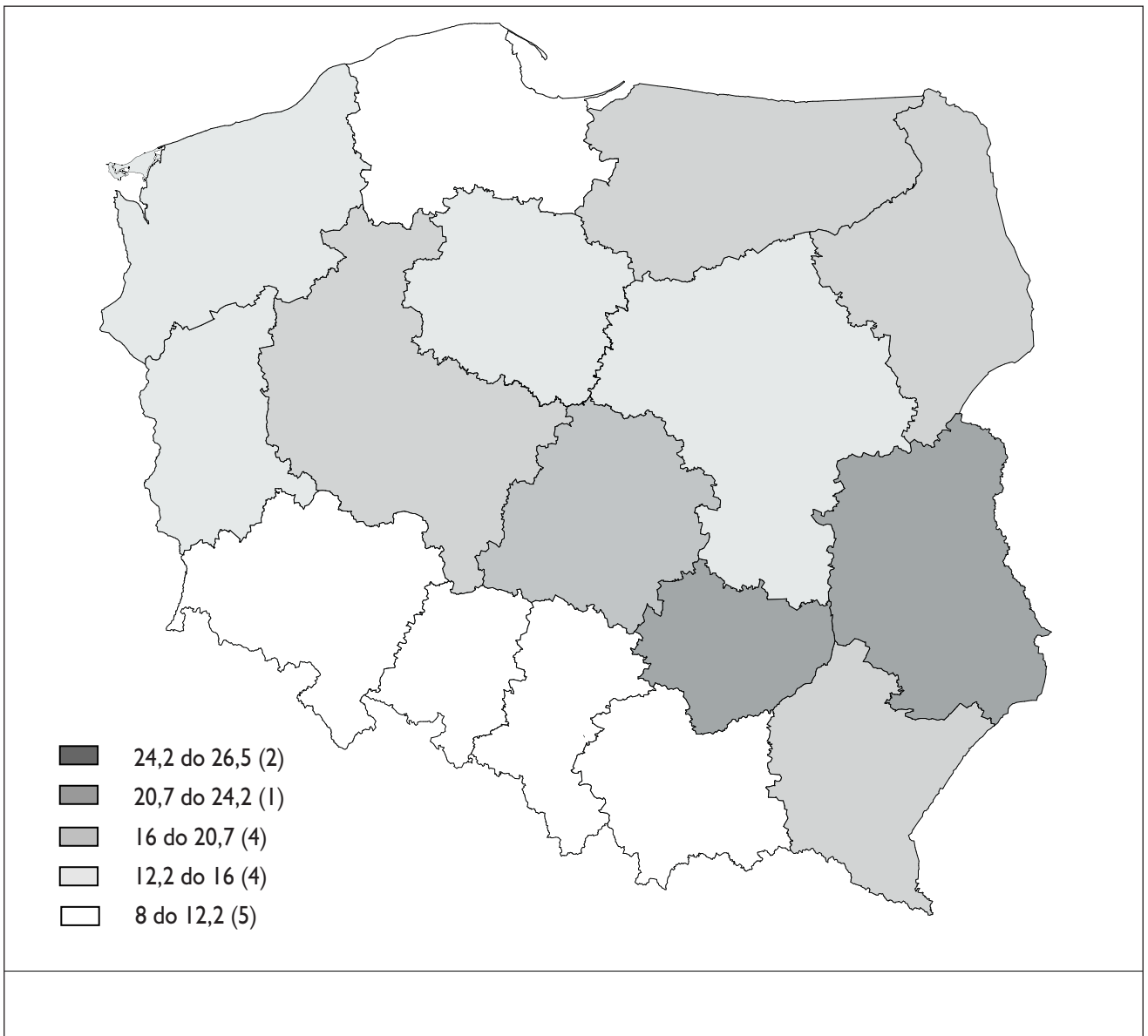


Mapa poparcia zwycięzcy wyborów – **Akcji Wyborczej Solidarność** – również w znacznym stopniu zawdzięcza swoją kontrastowość pokrywaniu się granic nowych województw z granicami historycznymi. Podobnie jak w przypadku frekwencji, najbardziej jednolite pod względem historycznym województwa podkarpackie i małopolskie okazują się zajmować pierwsze lokaty w zakresie poparcia Akcji. Padło tu na nią odpowiednio 47,3 i 47,4% głosów. Następną, trzecią lokatę zajmuje woj. podlaskie – 42,2%, to średnia dla całego bardzo zróżnicowanego pod względem poparcia dla prawicy województwa (w jego skład wchodzi zarówno skrajnie lewicowy region prawosławny, jak i konserwatywnie katolickie obszary Podlasia). Na czwartym miejscu znajduje się województwo pomorskie (39,4%), z najsilniej popierającymi AWS Kaszubami i Trójmiastem. Dość wysoki poziom poparcia AWS zanotowano także w woj. śląskim (36,8%), co oznacza, podobnie jak w woj. małopolskim, kilkupunktowy wzrost w stosunku do 1997 r.

Najniższy poziom poparcia AWS odnotowano w woj. świętokrzyskim – 20,9%. Tłumaczyć to należy nie tylko dużą popularnością lewicy w tym województwie, ale przede wszystkim nieoczekiwaną popularnością Wspólnoty Świętokrzyskiej, która na kielecczyźnie przejęła znaczą część prawicowych głosów. Potwierdza to porównanie wyników AWS z 1997 r., która otrzymała wówczas w województwie o 4 punkty procentowe głosów więcej. Następnym najsłabszym dla AWS województwem było opolskie – zaledwie 23,5%. Tu najważniejszym konkurentem dla prawicy była oczywiście Mniejszość Niemiecka. Dopiero w woj. kujawsko-pomorskim, gdzie na AWS padło 24,7%, główną przyczyną niskiej popularności Akcji była bardzo silna konkurencja SLD.

Poza specyficznymi przypadkami regionalnych osobliwości województw opolskiego i świętokrzyskiego, mapa poparcia **Sojuszu Lewicy Demokratycznej** jest tradycyjnie już w dużym stopniu odwrotnością mapy poparcia AWS. Re-

MAPA 4. PS, 1998, sejmiki wojewódzkie

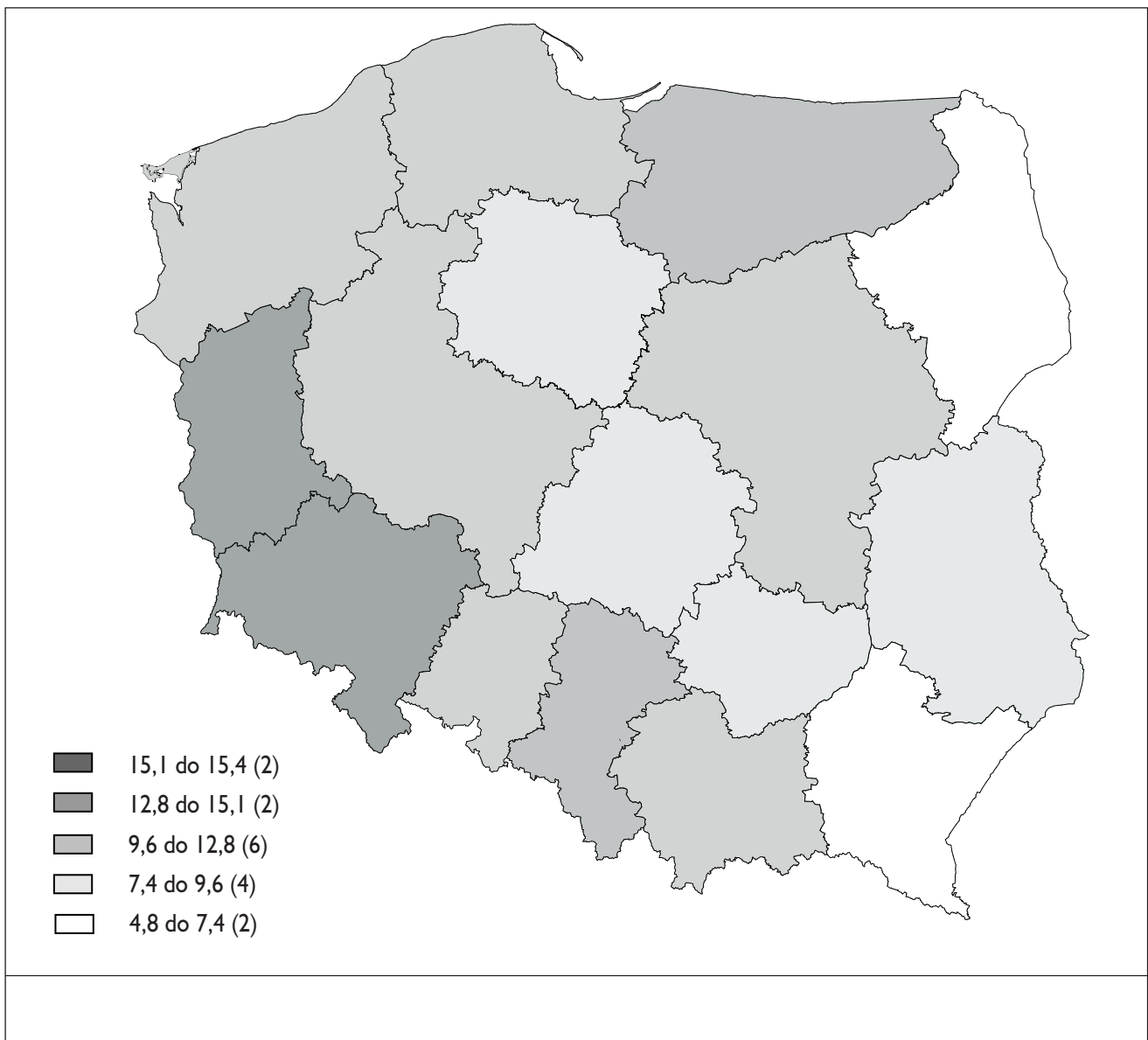


kordowy poziom popularności Sojusz osiągnął we wspomnianym już województwie kujawsko-pomorskim – 41,9%. Tu z resztą wzrost w porównaniu z 1997 r. był największy – o 5,5 punktu procentowego. Warto w tym kontekście dodać, że poparcie SLD wzrosło we wszystkich województwach, za wyjątkiem nieznaczącego spadku w woj. opolskim (–0,14 pkt.) oraz niewielkiego w warmińsko-mazurskim (–1,8 pkt.). W tym samym czasie poparcie AWS zmalało w porównaniu z 1997 r. aż w 10 województwach. Następne pod względem poparcia Sojuszu było woj. zachodniopomorskie (40,1%) oraz lubuskie (39,2%). W woj. wielkopolskim SLD wypadło również dobrze – 38,3%. Najślabiej Sojusz wypadł jak zwykle w Galicji – w podkarpackim zebrał 17,4%, zaś w małopolskim 17,8% – patrz mapa 3.

Unia Wolności najlepiej wypadła w woj. dolnośląskim, otrzymując 15,3%. Nie jest to dużym zaskoczeniem biorąc pod uwagę, że Wrocław był zawsze jednym z miast najsilniej

popierających UW. Sukces Unii w sąsiednim województwie lubuskim (15,1%) stanowi wydarzenie bardziej nieoczekiwane. W stosunku do wyborów w 1997 r. nastąpił tu największy w skali kraju wzrost poparcia Unii – o 2,2 pkt. Jeszcze tylko w trzech innych województwach poparcie UW w ciągu minionego roku wzrosło, a były to wzrosty nieznaczące. W pozostałych 12 województwach Unia straciła. Straty były najpoważniejsze w następujących województwach: małopolskim (–5,3 pkt.), zachodniopomorskim (–5,1 pkt.), wielkopolskim (–4,4 pkt.) oraz śląskim (–4,3 pkt.). Pomimo spadku, woj. śląskie pozostaje jednak w dalszym ciągu regionem ponadprzeciętnego poparcia Unii (12,8%). Nieoczekiwanie wyprzedza je jednak obecnie województwo warmińsko-mazurskie (14%). Najmniejsze poparcie UW tradycyjnie uzyskuje na ścianie wschodniej, w paśmie województw podlaskiego (5,9%), lubelskiego (7,7%), podkarpackiego (4,9%) oraz świętokrzyskiego (7,5%) – patrz mapa 4.

MAPA 5. UW 1998, sejmiki wojewódzkie



Przymierze Społeczne okazało się być najsilniejsze we wschodniej części kraju, zdecydowanie najsłabsze zaś na całym Śląsku. Najlepszy wynik Przymierze uzyskało w woj. lubelskim – 26,5%. Jest to poziom przewyższający sumaryczne poparcie trzech wchodzących w skład koalicji partii z wyborów w 1997 r. (PSL–16,2%, UP–4,4%, KPEiR –2,1%). Podobny wzrost poparcia PS odnotowało w woj. świętokrzyskim, gdzie głosowało na nie obecnie 24,2% (wcześniej PSL+UP+KPEiR –22,7%). Stosunkowo sporo głosów padło na PS w województwach łódzkim (20%) i warmińsko-mazurskim (18%), co w obu przypadkach oznaczało wzrost o nieco ponad 2 pkt. Najgorsze wyniki Przymierze zanotowało na Śląsku, począwszy od województwa śląskiego

(8%), poprzez opolskie (9,8%) po dolnośląskie (9,1%). We wszystkich przypadkach oznaczało to spadek poparcia w stosunku do 1997 r. Najsilniejszy, ponad 2 punktowy spadek (co przy poziomie poparcia poniżej 10% oznacza spadek powyżej 20%) zanotowano w woj. dolnośląskim i śląskim, a więc tam gdzie w 1997 r. UP była silniejsza od PSL. Znaczny spadek poparcia odnotowano także w woj. mazowieckim, nieco mniejszy w kujawsko-pomorskim. Prawdopodobnie można go wiązać ze zmniejszeniem się siły poparcia PSL w rodzinnych stronach Waldemara Pawlaka, w okolicach Płocka.

Ponieważ ogólny poziom poparcia list Ojczyzny nie był zbyt wysoki, mapa wyborczych wyników tej koalicji nie ma

Mandaty w sejmikach wojewódzkich zdobyte przez poszczególne ugrupowania [88]

Województwo	AWS	SLD	PS	UW	RP	Ojcz.	MN	WS	Razem
WYGRANA AWS									
Podkarpackie	31	10	8			I			50
Małopolskie	38	13	3	6					60
Podlaskie	25	13	5	2					45
Pomorskie	27	16	2	5					50
Lubelskie	20	16	12	2					50
Mazowieckie	32	30	11	6	I				80
REMIS									
Śląskie	31	31	I	12					70
WYGRANA SLD									
Kujawsko-Pomorskie	15	26	5	4					50
Lubuskie	14	22	3	6					45
Zachodniopomorskie	13	22	3	6		I			45
Wielkopolskie	21	29	5	5					60
Łódzkie	19	24	9	3					55
Świętokrzyskie	10	21	11					I	45
Dolnośląskie	19	25	2	9					55
Warmińsko-Mazurskie	16	17	6	6					45
Opolskie	11	14	3	4			13		45
RAZEM	342	329	89	76	I	2	13	I	855

[88] RP – "Stowarzyszenie Rodzina Polska", MN – Mniejszość Niemiecka, WS – Wspólnota Świętokrzyska.

bardzo przejrzystego charakteru. Tym niemniej zauważalny jest pas wyższego poparcia w południowo-wschodniej części kraju. Największe poparcie Ojczyzna zdobyła w woj. podkarpackim – 7,4%. W kolejnym – małopolskim już tylko 4,7%. Następne w kolejności okazało się woj. kujawsko-pomorskie – 3,9%. Najstańsze poparcie koalicja uzyskała w województwach pomorskim (1,7%), lubelskim (2,1%) i opolskim (2,2%) – patrz mapa 5.

W poparciu uzyskanym przez „Rodzinę Polską” trudno w ogóle dopatrzeć się jednoznacznego regionalnego układu. Uderza przed wszystkim relatywnie dość wyrównany poziom rozkładu głosów w całym kraju. Najwięcej głosów zdobyła ona w woj. dolnośląskim – 6,8%. Następne w kolejności okazało się woj. wielkopolskie – 5,9%. Powyżej 5% głosów lista zdobyła jeszcze w województwach kujawsko-pomorskim (5,7%), małopolskim (5,7%), mazowieckim (5,6%), opolskim (5,3%), podkarpackim (5,7%), podlaskim (5,4%), pomorskim (5,8%), śląskim (5,9%) i warmińsko-mazurskim (5,3%). Najniższe poparcie zanotowano w lubuskim oraz świętokrzyskim (po 1%).

Faworyzująca najsilniejsze ugrupowania ordynacja spowodowała, że podobnie jak w skali całego kraju, również w województwach procent uzyskanych głosów nie przełożył się dokładnie na odsetek mandatów w wojewódzkim sejmiku.

Mandaty w sejmikach wojewódzkich zdobyte przez poszczególne ugrupowania

W tabeli na str. 54 tłustym drukiem oznaczono nazwy tych województw, w których przewaga AWS lub SLD pod względem liczby miejsc w sejmiku była bezwzględna. W tych województwach ugrupowania te nie musiały zawierać koalicji, mogąc samodzielnie sprawować władzę. We wszystkich pozostałych województwach koalicje takie były niezbędne. Jak pokazuje tabela, ordynacja w tym przypadku sprzyjała AWS, która bezwzględną większość głosów zdobyła w 4 województwach, podczas gdy SLD tylko w jednym.

3.6. Wyniki w większych miastach

Przyjrzyjmy się obecnie jak wypadły wybory do rad największych miast w Polsce. Omawiając wyniki będę starać się porównywać je do tych uzyskanych przez ugrupowania polityczne w wyborach cztery lata wcześniej. Jest to najprostsze w przypadku SLD oraz Unii Wolności, które praktycznie jako jedyne zachowały ciągłość organizacyjną. W przypadku pozostałych ugrupowań, szczególnie rozbitej wcześniej prawicy, bezpośrednie porównania nie są często możliwe.

W **Białymstoku** zdecydowaną przewagę zdobyła AWS, obejmując 29 z 50 mandatów w radzie. Drugą lokatę zajęła „Białostocka Koalicja Samorządowa Lewica i Niezależni Razem” uzyskując 18 miejsc. Zaledwie trzy mandaty przypadły UW.

W **Bydgoszczy** wygrał jednoznacznie SLD, który otrzymał 32 miejsca na 55 w Radzie Miasta, zwiększając tym samym swój stan posiadania aż o 14 miejsc. AWS uzyskała 20 mandatów, zaś UW, „Rodzina Polska” i „Prawica Razem” po jednym mandacie. W porównaniu do wyborów 1994 r. Unia straciła 8 mandatów. Oznacza to, że po 8 latach rządów prawicy w mieście ster władzy przejmuje SLD.

W **Gdańsku** absolutną większość w Radzie uzyskała AWS – 36 na 60 miejsc. Wcześniej szeroko rozumiane ugrupowania prawicowe posiadały dokładnie połowę mandatów. Swój wynik poprawiło również SLD – 16 miejsc (poprzednio 13), straciła zaś Unia Wolności – 8 miejsc (poprzednio 14).

W **Katowicach** prawica straciła, choć dawna koalicja rządząca utrzymuje przewagę. Choć AWS stała się największą grupą w radzie uzyskując 26 z 55 mandatów, w poprzedniej kadencji prawicowe Katowickie Porozumienie Samorządowe kontroloowało aż 31 mandatów. Drugie miejsce zajmuje SLD z 17 mandatami (wcześniej 13). Dość nietypowy w stosunku do dominującej w kraju tendencji jest wzrost stanu posiadania Unii Wolności – 10 miejsc, poprzednio 7. Stowarzyszenie Mieszkańców Katowic uzyskało 2 mandaty.

W **kieleckiej** radzie miejskiej zdecydowaną przewagę uzyskał SLD – 33 mandaty na 50 dostępnych. Komitet „Razem Bezpieczni” reprezentujący AWS zdobył zaledwie dwa mandaty. Aż dwanaście mandatów przypadło prawicowej „Koalicji Świętokrzyskiej”. Dwa otrzymało Przymierze Społeczne, zaś jeden przypadł komitetowi „Nasze Kielce”.

W **Krakowie** bezwzględną większość uzyskała AWS – 38 miejsc na 75 w radzie. W poprzedniej kadencji „Radni na rzecz AWS” posiadali zaledwie 16 mandatów, osobne grupy tworzyły jednak Prawica Razem (m.in. PC, RDR, ZCHN, UPR) posiadająca wówczas 3 miejsca i prawicowy „Samorządny Kraków” z 10 mandatami. Obecnie drugie miejsce zajęła kolacja UW-UPR-Ruch Inicjatyw Osiedlowych uzyskując 18 miejsc. W poprzedniej radzie dzierżyła ona władzę w mieście (łącznie UW-Dwa Miasto i UPR 25 mandatów), ale do rady weszli jednak dotychczasowy prezydent Krakowa Józef Lasota (UW) oraz wiceprezydenci. Poza tym 17 mandatów przypadło SLD, 2 zaś „Ojczyźnie”.

W **Lublinie** zdecydowanym wygranym była AWS, która zdobyła 29 z 55 mandatów w radzie (poprzednio 24 mandaty). SLD uzyskał 18 miejsc, tracąc tym samym jedno. Lubelskie Forum Samorządowe oparte o UW utrzymało swoje 7 mandatów. Jeden przypadł „Rodzinie Polskiej”.

W **łódzkiej** radzie miasta SLD zwiększył swój stan posiadania z 32 do 44 miejsc stając się główną siłą polityczną w 80 miejscowej radzie. AWS zdobyła 26 miejsc, zaś UW 10, tracąc 4 w porównaniu do poprzedniej kadencji.

W **Olsztynie** wygrał SLD, której mu nie udało się jednak zdobyć przewagi bezwzględnej (20 miejsc w 45 osobowej radzie, poprzednio jako „Sojusz dla Olsztyna” – 17). AWS uzyskała 15 mandatów, UW – 6, zaś „Osiedla Olsztyna” – 4.

W **Opolu** bliskie uzyskania większości bezwzględnej było SLD (22 mandaty na 45 miejsc w radzie). AWS przypadło 11 mandatów, zaś UW 7. Mniejszość Niemiecka oraz Towarzystwo Przyjaciół Opola uzyskały po 2 radnych. Obywatelski Komitet Obrony Opolszczyzny – 1.

W **Poznaniu**, podobnie jak w Olsztynie, SLD wyszedł na pierwszą pozycję pod względem liczby mandatów w 65-osobowej radzie, nie uzyskując jednak przewagi bezwzględnej. Niemniej jednak wzrost poparcia był zawrotny, nastąpił skok z 6 do 25 miejsc. AWS przypadło 25 miejsc, zaś UW zaledwie 16. Spadek poparcia tej partii jest niewątpliwy, jednak jego skalę trudno jest ocenić precyzyjnie, gdyż w 1994 r. UW w Poznaniu wchodziła w skład koalicji „Samorządna Wielkopolska” (wówczas 27 mandatów).

W **rzeszowskiej** radzie miejskiej zdecydowanie dominuje AWS kontrolująca 26 z 45 miejsc. SLD przypadło 16 mandatów, zaś UW – 3.

Na 60 mandatów w **szczecińskiej** radzie miejskiej 24 przypadły SLD (21 w poprzedniej kadencji). Pewną poprawę stanu posiadania odnotował AWS (21 mandatów, poprzednio prawicowe Forum 2000 – 14 mandatów). UW straciła połowę miejsc 8 (z dawnych 16), „Niezależny Ruch Społeczny senatora Mariana Jurczyka” zdobył 6 mandatów, zaś „Klub Osiedlowców” – 1.

W **toruńskiej** radzie miejskiej na 50 miejsc 23 przypadły AWS. W poprzedniej kadencji prawicowe „Przymierze Rodzin dla Torunia” dysponowało 10 mandatami. SLD zwiększyła swoje wpływy z 17 do 21 miejsc. UW straciła połowę, otrzymując 6 z dawnych 12.

We **Wrocławiu** pierwszą lokatę utrzymał komitet „Wrocław 2000 Plus” obejmujący „Koalicję na Rzecz Wrocławia prezydenta Bogdana Zdrojewskiego”, UW oraz „Samorządową Koalicję Osiedli”. Otrzymał on 26 z 70 miejsc w radzie. Cztery lata wcześniej komitet Wrocław 2000 (UW, PK, SKL, PChD, Dolnośląska Izba Gospodarcza) kontrolował aż 35 miejsc. Wtedy zaś utożsamiany od 1997 z AWS „Nasz Wrocław” posiadał 9 miejsc. W obecnej radzie AWS uzyskała już 22 mandaty, 21 mandatów przypadło SLD (poprzednio 18). „Rodzina Polska” zdobyła 1 mandat.

W radzie **Warszawy** na 68 radnych 27 reprezentuje AWS (poprzednio grupa Radnych Prawicy liczyła 25 osób). SLD kontroluje 25 mandatów (wcześniej 19). UW zwiększyła swój stan posiadania do 16 (z 13 poprzednio). Miejsce w Radzie zdobył m.in. dotychczasowy prezydent miasta Marcin Świącicki. Miejsca w radzie zabrakło dla UP i licznej w poprzednie kadencji grupy „niezależnych”. W Radzie Gminy Centrum liczącej 85 radnych również wzrosły wpływy AWS (37 mandatów, poprzednio Prawica Razem 25) oraz SLD (33 mandaty, poprzednio 28). Wpływy UW tymczasem zmaleły. Unia zdobyła 15 mandatów, podczas gdy w poprzedniej kadencji miała ich 24. W większości pozostałych rad gmin Warszawy największą liczbę mandatów zdobyła AWS. Wyjątkiem były Bemowo (wygrana SLD) oraz Białołęka (Samorządowe Porozumienie Gospo-

darność oraz SLD przed AWS). W większości przypadków na drugiej pozycji plasował się SLD, czasem komitety lokalne (np. Liga Ursus, Wspólnota Wilanowska). UW udało się zająć drugą, silną lokatę tylko w Radzie Gminy Ursynów.

Warto podkreślić, że z większości rad dużych miast zniknęli radni „niezależni”, a więc nie związani bezpośrednio z żadną z większych partii. W poprzedniej kadencji prawie w każdej radzie zasiadała ich mniejsza lub większa grupa. Można powiedzieć, że właśnie głównie ich kosztem wzrosła w większości rad reprezentacja AWS i SLD. W tym sensie ostatnie wybory przyczyniły się do poważnej zmiany w „miejskiej polityce”, gdyż w wielu miastach „niezależni” pełnili rolę „języczków u wagi” i nadawali specyficzny charakter radom. Ich zniknięcie w obecnej kadencji jest niewątpliwie jednym z ważniejszych przejawów „upolitycznienia” wyborów, którego konsekwencje mogą być wkrótce zauważalne w zmianie sposobu działania wielu rad.

Układ sił politycznych w stolicach nie odzwierciedla oczywiście dokładnie proporcji poparcia partii na terenie całych województw. Najważniejsza różnica dotyczy przede wszystkim wpływów Przymierza Społecznego, które opierając się głównie o wyborców PSL, uzyskało o wiele mniejsze poparcie w dużych miastach, nie będąc w stanie wprowadzić do rad zbyt wielu kandydatów. Przeciwna prawidłowość dotyczy Unii Wolności, której wyniki w dużych miastach prezentują się lepiej niż średnie wojewódzkie. O wiele bliższe proporcjom ogólnowojewódzkim są wyniki uzyskane w stolicach przez AWS oraz SLD. Do wyjątków w skali polskiej zaliczyć należy województwo opolskie, gdzie reprezentacja Mniejszości Niemieckiej, popieranej głównie przez elektorat prowincjonalny, jest stosunkowo niewielka w stolicy województwa.

Wspomnieć można także o wynikach w kilku powiatach znanych z silnych osobliwości regionalnych. W radzie pomorskiego powiatu kartuskiego najsilniejszy okazał się komitet Samorządne Kaszuby „Nasze Sprawy” zdobywając bezwzględną większość. Mandaty przypadły tam także AWS, Rodzinie Kaszubskiej i SLD. W trzech spośród dwunastu powiatów województwa opolskiego przewagę mają radni mniejszości niemieckiej. W powiecie opolskim zajęli prawie dwie trzecie miejsc w radzie, w Krapkowicach bez mała tyle samo, zaś w Strzelcach Opolskich ponad połowę. Mniejszość niemiecka osiągnęła też dobre wyniki w trzech innych powiatach tego regionu: Oleśnie, Kędzierzynie-Koźlu i Prudniku. Tradycyjnie dużo mniejsze poparcie uzyskali przedstawiciele mniejszości litewskiej, którzy zdołali wprowadzić do rady powiatu sejneńskiego zaledwie dwóch przedstawicieli (na 20 radnych). W powiecie ziemskim Bielska Podlaskiego Białoruski Komitet Wyborczy zawarł z SLD „Koalicję Bielską”. Uzyskała ona 8 mandatów (na 30 miejsc w radzie) ustępując jednak „Prawicy Samorządowej” z 13 miejscami. W powiecie Hajnówka Białorusko-Ludowy Komitet Wyborczy wystartował samodzielnie zdobywając 5 z 25 miejsc w radzie. Najlepszy okazał się tradycyjnie SLD z 16 mandatami.

3.7. Znaczenie wyborów dla kształtu polskiej sceny politycznej

Wybory samorządowe 1998 r. były bez wątpienia ważnym wydarzeniem w procesie kształtowania się ciągle jeszcze niezupełnie wykrystalizowanej polskiej sceny politycznej. Ich „upolityczniony” charakter sprawił, że odegrały w tym sensie znacznie poważniejszą rolę niż poprzednie wybory samorządowe (1990 i 1994 r.). Najważniejszym aspektem wyborów było na pewno pogłębienie się polaryzacji polskiej sceny politycznej wzdłuż osi prawica-lewica. Proces ten trwający co najmniej od wyborów 1995 r. wciąż okazują się pełen dynamiki.

Z postępowaniem procesu polaryzacji związany jest również istotny proces konsolidacji sceny politycznej. Najważniejszym jego aspektem było niewątpliwie ostateczne już chyba zjednoczenie prawicy pod auspicjami Akcji Wyborczej „Solidarność”.

Na zmianach tych jedni oczywiście tracą, inni wygrywają. Wszystko wskazuje na to, że obserwować będziemy w najbliższych latach kontynuację procesu zaniku kolejnych partii politycznych. Na całkowitą marginalizację skazane są po pierwsze liczne mini-partyjki prawicy. Zagrożenie to dotyczy również większych organizacji takich jak Unia Pracy. Wydaje się, że jej obecny kryzys może być interpretowany w podobnych kategoriach jak historia Kongresu Liberalno-Demokratycznego. Zwróćmy uwagę, że zarówno UP jak i KLD były próbami przeniesienia koncepcji partii politycznej z rzeczywistości politycznej najbardziej rozwiniętych krajów Europy Zachodniej. Trudności z odnalezieniem przez nie „własnego” elektoratu mogą być chyba interpretowane w kategoriach swoistej nieadekwatności „podręcznikowych” programów politycznych do rzeczywistości polskiej, czyli jak ujmuje to A. Sosnowska „pomieszania ‘tu’ i ‘tam’” [89]. A. Sosnowska zwraca uwagę, że w historii Pol-

ski zabrakło klasycznych momentów „socjalnego” i „liberalnego”, których produktem były w Europie Zachodniej właśnie partie socjalistyczne i liberalne. Próby automatycznej implementacji partii tego typu na gruncie polskim być może dlatego okazują się nieudane. Jeśli rozumowanie to jest słuszne, może to oznaczać, że równie mało efektywne mogą być w Polsce próby budowy klasycznej partii chadeckiej. Tymczasem projekty takie rozważano lub rozważa się m.in. w PSL, Ruchu Społecznym AWS czy też w kręgu L. Wałęsy.

Inne, nie aż tak znaczące zjawisko, które przejawiało się w ostatnich wyborach to coraz wyraźniejsze zarysowywanie się kwestii stosunku do UE i procesu integracji jako wymiaru konfliktu politycznego. Jednoznaczne wydaje się jednak, że euro-sceptycy – jak na razie – znajdują się w zdecydowanej mniejszości.

Z ostatnimi wyborami wiązać należy również wzrost w Polsce świadomości politycznych konsekwencji ordynacji wyborczych. Zagadnienie to od dawna będące stałym elementem debat publicznych w krajach zachodnich, po raz pierwszy w 1998 r. zyskało rangę ważnej kwestii politycznej.

Można wysunąć przypuszczenie, że obecne wybory samorządowe, po raz pierwszy odbywane według zupełnie nowej ordynacji wyborczej oraz w ramach nowego ustroju samorządowego, miały wiele cech, które wcale nie muszą powtórzyć się w kolejnych latach. Jest wielce prawdopodobne, że wybory „regionalne” z czasem stawać się będą rzeczywiście coraz bardziej regionalne, tzn. że obok mniejszości niemieckiej na wojewódzkich scenach politycznych pojawią się siły miejscowe zdolne do zdobycia reprezentacji w sejmikach, tak jak udało się to w tym roku jedynie „Wspólnocie Świętokrzyskiej”. Spodziewać się tego można w przyszłości chyba przede wszystkim w regionach o wyraźniejszej tożsamości regionalnej, jak np. Wielkopolska czy Kaszuby. Można wreszcie oczekiwać, że wyraźniej dostrzegalne staną się odmienności w ramach głównych partii politycznych w różnych regionach kraju.

[89] A. Sosnowska (1997) Tu, tam – pomieszanie. *Studia Socjologiczne*, No. 4 s.61–86.

Anna Tucholska

Rozdział 4.

Proces ustawodawczy reformy terytorialnej organizacji kraju

4.1. Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie analizy przebiegu prac nad reformą, zarysowanie jej ram instytucjonalnych oraz przegląd i zwięzła charakterystyka podstawowych regulacji prawnych składających się na omawiane zmiany w strukturze administracji publicznej.

4.2. Kalendarium

4.2.1. Ramy instytucjonalne reformy terytorialnej organizacji kraju

Począwszy od 1990 r. prace w zakresie reformy decentralizacji funkcji państwa i zmian w podziale terytorialnym kraju skoncentrowane były w następujących strukturach organizacyjno-prawnych:

– Maj 1990 r. – podczas kadencji rządu Tadeusza Mazowieckiego powołano Zespół do Spraw Koncepcji Zmian w Strukturze Terytorialnej Państwa, na czele którego stanął Jerzy Kołodziejski.

– W okresie rządów gabinetu Jana Krzysztofa Bieleckiego pracowały: Zespół do Spraw Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa (kierowany przez Jana Sulimierskiego) oraz Zespół do Spraw Reformy Administracji Państwowej (działający pod kierunkiem Jerzego Stępnia). Prowadzono w tym czasie liczne studia, wykonywano ekspertyzy i tworzone projekty. W tym właśnie okresie powstał regionalizacyjny model reformy państwa, a także koncepcje reformy powiatowej oraz wojewódzkiej (propozycje regionów autonomicznych, samorządowych i funkcjonalnych).

– Rząd Jana Olszewskiego powołał Zespół do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, którym kierował J. Stępień. Opracowane przez Zespół i zaakceptowane przez rząd „Wstępne założenia przebudowy administracji publicz-

nej” wskazały na potrzebę utworzenia specjalnej agencji rządowej, prowadzącej sprawę reform i koordynującej prace w tym zakresie podejmowane przez różne organy i instytucje państwowe.

– Rząd Hanny Suchockiej powołał Urząd Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej (Michał Kulesza). Rząd opracował i przyjął Program Reformy Administracji Publicznej wraz z pakietem około 100 projektów ustaw dotyczących wprowadzenia struktury powiatowej uzgodnionej z przedstawicielami samorządu terytorialnego.

– Kolejne gabinety: Waldemara Pawlaka, Józefa Oleksego, Włodzimierza Cimoszewicza realizowały bardziej powściągliwą politykę wobec reformy podziału terytorialnego kraju.

W strukturach władzy ustawodawczej jeszcze w Sejmie II i III kadencji powołano kilka komisji. Wśród projektów ustaw nie uchwalonych przez Sejm II kadencji (1993–1997) znalazły się:

– Poselski projekt ustawy o samorządzie powiatowym (25 lutego 1994 r.), który po pierwszym czytaniu został skierowany 24 czerwca 1994 r. do Komisji Nadzwyczajnej w celu rozpatrzenia. 13 listopada 1996 r. Komisja sporządziła sprawozdanie o tym projekcie, które nie stało się przedmiotem drugiego czytania (sprawozdanie zawarte jest w druku nr 2034).

– Poselski projekt ustawy o samorządzie wojewódzkim (20 października 1995 r.), zawarty w druku nr 1542. Projekt ten 21 lutego 1996 r. został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, nie poddany procedurze pierwszego czytania.

Zapowiedź podjęcia reformy decentralizacji funkcji państwa i zmian w terytorialnej organizacji kraju pojawiła się oficjalnie w Sejmowym exposé premiera Jerzego Buzka w dn. 11 listopada 1997 r. Premier w swoim przemówieniu podkreślił konieczność przekazania przez państwo części władzy i własności „w dół” oraz związaną z tym potrzebę reformy państwa i jego struktur (polegającą m.in. na rozszerzeniu uprawnień samorządu terytorialnego przy zachowaniu jednolitego państwa, wprowadzeniu samorządowych powiatów

i województw rządowo-samorządowych, a także dostosowaniu administracji publicznej do współzrządzenia z samorządami na trzech szczeblach podziału terytorialnego państwa).

9 grudnia 1997 r. Rada Ministrów powołała pełnomocnika rządu do spraw reform ustrojowych państwa w celu zapewnienia sprawnego i profesjonalnego przygotowania koncepcji i projektów aktów prawnych niezbędnych do przeprowadzenia reformy powiatowej oraz zmiany struktury organizacyjnej województw, a także dokończenia reformy centrum administracyjnego i gospodarczego rządu. Na to stanowisko powołano sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – Michała Kuleszę.

Pełnomocnik rządu ds. reform ustrojowych państwa powołał:

– zespoły kompetencyjne: edukacyjny; zdrowia; pomocy społecznej; kultury; drogownictwa, gospodarki nieruchomości, gospodarki przestrzennej, budownictwa; gospodarki wodnej, ochrony środowiska i rolnictwa; administracji statusu osobowego, polityki regionalnej; ochrony praw konsumenta i pozostałych dziedzin kompetencyjnych; inspekcji i bezpieczeństwa;

– zespoły problemowe ds. opracowania zagadnień funkcjonalnych: finansów powiatowych i wojewódzkich; ds. procedur administracyjnych i kontroli legalności aktów administracyjnych; mienia samorządu powiatowego i wojewódzkiego; pracowników administracji.

23 grudnia 1997 r. rząd przyjął wstępny harmonogram reformy.

28 stycznia 1998 r. zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów powołano Radę ds. Reform Ustrojowych Państwa – ciało opiniodawczo-doradcze szefa rządu, której przewodniczącym został Jerzy Regulski, pełnomocnik ds. samorządu w gabinecie T. Mazowieckiego, były ambasador RP przy Radzie Europy. Zadaniem rady jest opiniowanie projektów dotyczących reform ustrojowych i ich propagowanie [90]. 25 czerwca 1998 r. Rada ds. Reform Ustrojowych Państwa powołała 3 zespoły robocze: koordynowania prac w zakresie polityki regionalnej, szkolenia kadr, problematyki wyższego szkolnictwa zawodowego.

12 maja 1998 r. zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów utworzono Międzyresortowy Zespół ds. Wdrażania Reform Administracji Publicznej, którego przewodniczącym został wicepremier J. Tomaszewski. Członkami zespołu są ministrowie lub ich przedstawiciele pełniący funkcję sekretarza bądź podsekretarza stanu.

W poszczególnych ministerstwach powstały zespoły resortowe, którym przewodniczą ministrowie wchodzący w skład Międzyresortowego Zespołu, zaś członkami byli pracownicy – specjaliści od zatrudnienia, mienia, zobowiązań, finansów, reorganizacji i informacji.

15 września 1998 r. rozpoczęła pracę Sejmowa komisja nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

22 września 1998 r. zaczęło obowiązywać rozporządzenie Rady Ministrów o jej stałych komitetach, których skład

Zgodnie z harmonogramem do 31 grudnia 1997 r. projekty podstawowych ustaw ustrojowych oraz ordynacji wyborczych otrzymał Prezes Rady Ministrów.

Na pierwszy kwartał 1998 r. zaplanowano przygotowanie projektów aktów prawnych reformy terytorialnej: ustrojowych i kompetencyjnych oraz przepisów wprowadzających, w tym tymczasowych przepisów finansowych na 1999 r.

Na luty i marzec 1998 r. założono rozstrzygnięcie o terminie wyborów samorządowych oraz o liczbie województw, a także przyjęcie ustawy powiatowej, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie.

W kwietniu miała pojawić się ostateczna wersja mapy podziału administracyjnego – granic powiatów i ich przynależności do poszczególnych województw.

Na drugi kwartał 1998 r. przewidziano przyjęcie wszystkich aktów normatywnych towarzyszących reformie oraz ustalenie szczegółowych zasad organizacyjnych wdrażania zmian.

W czwartym kwartale 1998 r. miała nastąpić akcja szkoleniowa dla urzędników oraz radnych powiatowych i wojewódzkich.

1 stycznia 1999 r. rozpoczął funkcjonowanie samorząd powiatowy i wojewódzki oraz zreformowana administracja rządowa w województwie.

W 1999 r. planowano następujące przedsięwzięcia:

- I i II kwartał – rozstrzygnięcie indywidualnych problemów związanych z wdrażaniem reform terytorialnych, zwłaszcza dotyczących spraw majątkowych, organizacyjnych i personalnych;
- II kwartał – przygotowanie nowego ustawodawstwa odnośnie zdecentralizowanego systemu finansów publicznych z określeniem własnych źródeł dochodowych samorządu powiatowego i wojewódzkiego;
- III kwartał – rozpoczęcie systemowych prac nad projektami nowej edycji administracyjnego ustawodawstwa materialnego, uwzględniającego założenia nowo wprowadzonego ustroju administracyjnego RP (w tym nowego ułożenia władz centralnych).

1 stycznia 2000 r. ma wejść w życie nowy zdecentralizowany system finansów publicznych.

[90] Liczbę członków Rady ustalono początkowo na 26 osób, od sierpnia 1998 r. liczy ona 25 członków.

rozszerzono o nowy: Komitet do Spraw Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju – Dz. U. Nr 121, poz. 789.

13 października 1998 r. ustawa Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną wprowadziła zapis, iż wdrożenie reformy administracji na obszarze województwa należy do delegata rządu do spraw reformy ustrojowej, zwanego „delegatem rządu”, będącego pełnomocnikiem rządu. Organem pomocniczym delegata stał się Zespół do Spraw Wdrożenia Reformy Administracji Publicznej w Województwie, w którego skład weszli dotychczasowi wojewodowie mający siedziby na obszarze województwa oraz inne osoby powołane przez delegata rządu.

6 listopada 1998 r. premier Jerzy Buzek powołał 12 delegatów odpowiedzialnych za wdrożenie reformy administracyjnej w nowych województwach.

2 grudnia 1998 r. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego podjęła decyzję o poszerzeniu składu Komisji o przedstawicieli tworzących się związków powiatów oraz województw. Od stycznia 1999 r. w pracach Komisji mają uczestniczyć reprezentanci powiatów zrzeszeni w powoływanym Związku Powiatów Polskich oraz przedstawiciele województw skupieni w powstającym Związku Województw Polskich.

16 grudnia 1998 r. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego powołała doraźny zespół do monitorowania reformy administracji publicznej. W skład zespołu mieli wejść przedstawiciele rządu (Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, resortów: zdrowia, finansów i transportu) i samorządu.

5 stycznia 1999 r. Prezes Rady Ministrów powołał sześcioosobowy zespół odpowiedzialny za monitoring reform społecznych, pod przewodnictwem Teresy Kamińskiej. Zespół ten zakończył działalność z końcem marca 1999 r. Do kompetencji zespołu należało m.in.: bieżąca analiza sytuacji, współdziałanie z organami rządowymi i samorządowymi, wnioskowanie do Prezesa Rady Ministrów o zmiany legislacyjne i personalne, interwencje u wojewodów itp.

Rozporządzeniem Rady Ministrów został zniesiony urząd pełnomocnika rządu ds. reform ustrojowych państwa.

4.2.2. Ogólne ramy procesu ustawodawczego

W styczniu 1998 r. podjęto pierwsze praktyczne działania ustawodawcze. Odbływały się konsultacje rządu z klubami parlamentarnymi, do Sejmu skierowano projekty ustaw o administracji rządowej w województwie i o samorządzie terytorialnym w województwie. Rząd zaakceptował także poselski projekt ustawy o samorządzie powiatowym.

6 lutego odbyła się pierwsza debata nad ustawami ustrojowymi. Rozpoczęły się także prace w poszczególnych komisjach Sejmowych. W połowie marca rząd przyjął pierwszy projekt podziału kraju na 12 województw. Kilka dni później Departament Administracji Publicznej MSWiA skonkretyzował projekt rozporządzenia Rady Ministrów poprzez okre-

ślenie liczby powiatów i ich przynależność do poszczególnych województw.

W tym samym czasie w Sejmie złożone zostały trzy konkurencyjne projekty ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i województw (autorstwa AWS, UW i SLD). 20 marca Sejm zdecydował o przeniesieniu wyborów do rad gmin na jesień 1998 r., nowelizując ordynację wyborczą do rad gmin z 8 marca 1990 r. Możliwe stało się w ten sposób przeprowadzenie wyborów samorządowych do trzech szczebli w jednym terminie, zaplanowanym na październik 1998 r.

Rada Ministrów przyjęła w marcu dwa pierwsze pakiety projektów ustaw kompetencyjnych, określających szczegółowe zmiany związane z wprowadzeniem reformy decentralizacji funkcji państwa w różnych dziedzinach funkcjonowania administracji publicznej. Całość pakietu tych ustaw rząd przyjął w połowie kwietnia 1998 r.

Pod koniec marca w Sejmie złożony został wniosek PSL o przeprowadzenie referendum w sprawie reformy administracyjnej. Na początku kwietnia PSL skierował do Sejmu projekt uchwały o przeprowadzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie podziału terytorialnego RP. Po sprawdzeniu przez Państwową Komisję Wyborczą wiarygodności podpisów pod wnioskiem i stwierdzeniu nieważności przeszło 51,5 tys. podpisów, Prezydium Sejmu podjęło uchwałę o odmowie przyjęcia wniosku o przeprowadzenie referendum, nie wyrażając jednocześnie zgody na uzupełnienie liczby prawidłowo złożonych podpisów. Uchwała Prezydium Sejmu została zaskarżona do Sądu Najwyższego, który uchylił uchwałę Prezydium, ale jednocześnie nie zgodził się z podstawowym twierdzeniem skargi, iż dopuszczalne było uzupełnienie wniosku brakującą liczbą podpisów. W związku z tym zabrakło poparcia wniosku określoną w ustawie liczbą złożonych 500 tys. ważnych podpisów obywateli – wymaganych do przyjęcia wniosku przez Sejm.

7 maja Sejm uchwalił pierwsze wersje ustaw określających ustrój przyszłych powiatów i województw oraz zmiany w organizacji administracji rządowej w województwie. W tym czasie rząd podjął prace nad projektami dwóch ustaw: o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz o finansach publicznych.

16 maja Prezes Rady Ministrów rozpiisał wybory do rad gmin na 11 października 1998 r.

Czerwiec upłynął głównie pod znakiem prac nad liczbą województw. 5 czerwca Sejm, po burzliwych głosowaniach uchwalił ustawę o trójstopniowym podziale kraju na 12 województw. Głosowanie rozpoczęło się w południe od propozycji podziału kraju właśnie na 12 województw – 35 głosami propozycja ta została odrzucona. W kolejnych, przeplatanych licznymi przerwami głosowaniach, odrzucano wnioski mniejszości i propozycje utworzenia: 49, 27, 17, 16, 13 województw w różnorodnych konfiguracjach. Zawarty w Sejmowych kuluarach polityczny kompromis sprawił, iż ostatecznie niedługo przed północą Sejm uchwalił ustawę

w wersji zaproponowanej przez rząd, dzieląc kraj na 12 województw (tej, która została odrzucona w pierwszym głosowaniu) [91]. Warunkiem przyjęcia propozycji 12 województw było ustalenie, iż w Senacie liczba ta zostanie zwiększona do 15. Wariant „piętnastki” zgłoszony przez Senat przyjęto w Sejmie 1 lipca 1998 r.

15 województw nie było jednak ostateczną wersją, na tę propozycję nie wyraził bowiem zgody Prezydent RP, zgłaszając 2 lipca veto do ustawy o trójstopniowym podziale terytorialnym kraju określającym 15 nowych województw. W uzasadnieniu weta Prezydenta znalazł się zarzut niekonstytucyjności proponowanych rozwiązań, a w szczególności nieuwzględnienie więzi społecznych i kulturowych społeczności lokalnych (chodziło głównie o pominięcie regionu Staropolskiego oraz regionu Pomorza Środkowego).

Sejm nie zdołał odrzucić prezydenckiego sprzeciwu, w związku z czym rozpoczęła się na nowo procedura uchwalania ustawy i pertraktacje co do liczby nowych województw. Efektem niemal trzytygodniowych sporów i decyzji odnośnie wyboru konkretnej liczby z przedziału 15–17, było osiągnięcie kompromisowej „szesnastki”. Ustawę w tej wersji Sejm uchwalił 24 lipca 1998 r. Była to najbardziej burzliwa procedura legislacyjna w ciągu ostatnich kilku lat prac parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej.

Inne, towarzyszące reformie ustawy przyjęto w atmosferze znacznie spokojniejszej i były to w porządku chronologicznym odpowiednio:

- 5 czerwca 1998 r. – ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa i ustawa o administracji rządowej w województwie,
- 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw,
- 24 lipca 1998 r. – ustawa o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawa o administracji rządowej w województwie,
- 24 lipca 1998 r. – ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa,
- 24 lipca 1998 r. – ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicz-

nej w związku z reformą ustrojową państwa,

- 7 sierpnia 1998 r. – rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów,
- 13 października 1998 r. – ustawa – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną,
- 26 listopada 1998 r. – ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000,
- 26 listopada 1998 r. – ustawa o finansach publicznych,
- 17 grudnia 1998 r. – ustawa o zmianie ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw,
- 29 grudnia 1998 r. – ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa.

11 października 1998 r. odbyły się pierwsze wybory do trzech szczebli samorządu terytorialnego – rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Łącznie wybierano 63 767 radnych, w tym: w gminach – 52 620, w powiatach – 10 290, w sejmikach województw 855. Ogółem wybrano 63 765 radnych, a więc 2 mandaty w skali kraju zostały nie obsadzone. Frekwencja wyniosła odpowiednio: w wyborach do rad gmin 45,45%, rad powiatów 47,76%, rad miejskich w miastach na prawach powiatów (65 miast) 39,84%, sejmików województw 45,35%. W wyborach niewielką przewagą nad SLD zwyciężyła AWS (AWS – 10 613 radnych, SLD – 8 840, PS – 4 583, UW – 1 146, „Ojczyzna” – 256, „Rodzina Polska” – 151, pozostałe komitety – 38 176).

Z dniem 1 stycznia 1999 r. zaczęły obowiązywać nowe regulacje prawne określające zreformowaną strukturę administracji publicznej.

4.3. Nowe rozwiązania ustrojowe – przegląd podstawowych regulacji prawnych

Reformowanie systemu administracji publicznej i dokonywanie zmian w podziale terytorialnym kraju podporząd-

[91] Pierwsze głosowanie w sprawie 12 województw:

AWS: za – 155, przeciw – 38, wstrzymało się – 3, nie głosowało – 4

SLD: za – 0, przeciw – 164, wstrzymało się – 0, nie głosowało – 0

UW: za – 51, przeciw – 7, wstrzymało się – 1, nie głosowało – 1

PSL: za – 0, przeciw – 25, wstrzymało się – 0, nie głosowało – 1

ROP: za – 0, przeciw – 4, wstrzymało się – 0, nie głosowało – 0

Nie zrzeczeni: za – 1, przeciw – 4, wstrzymało się – 0, nie głosowało – 0

Ostateczne głosowanie za ustawą:

AWS: za – 177, przeciw – 17, wstrzymało się – 2, nie głosowało – 2

SLD: za – 9, przeciw – 154, wstrzymało się – 0, nie głosowało – 1

UW: za – 57, przeciw – 0, wstrzymało się – 0, nie głosowało – 0

PSL: za – 0, przeciw – 25, wstrzymało się – 0, nie głosowało – 0

ROP: za – 0, przeciw – 4, wstrzymało się – 0, nie głosowało – 0

Nie zrzeczeni: za – 3, przeciw – 2, wstrzymało się – 1, nie głosowało – 0.

kowane zostało pewnym podstawowym regułem określającym ustrój państwa i wyznaczonym przez ustawę zasadniczą. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. określiła fundamentalne zasady, stanowiące jednocześnie kryteria, które musiały być uwzględnione przy konstruowaniu nowych rozwiązań prawnych o charakterze ustrojowym. Kryteria te można podzielić na 3 podstawowe grupy:

1. Kryteria wyodrębniania jednostek podziału zasadniczego:

– art. 15 ust. 2 mówiący, że zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe oraz zapewniać jednostce terytorialnej zdolność wykonywania zadań publicznych,

– art. 164 ust. 1 wskazujący, iż podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina.

2. Kryteria materialno-prawne stanowiące o organizacji państwa oraz zadaniach podmiotów i organów władzy publicznej:

– zasada unitarności państwa, art. 3,

– zasada decentralizacji władzy publicznej, art. 15 ust. 1,

– zasada przysługiwania samorządowi istotnej części zadań publicznych, art. 16 ust. 2,

– zasada domniemania kompetencji samorządu, art. 163, przy domniemaniu kompetencji gminy (zgodnie z art. 164 ust. 3).

3. Kryterium o charakterze założeń doktrynalnych: zasada pomocniczości (subsydiarności).

Obok uregulowań konstytucyjnych musiały zostać uwzględnione również standardy określone w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego [92], która ustanawia podstawowe kryteria rozwiązań ustrojowych odnoszących się do samorządu na szczeblu lokalnym.

Przyjmując za punkt wyjścia zarówno postanowienia Konstytucji, jak i standardy europejskie rozpoczęto prace nad przygotowaniem odpowiednich projektów aktów normatywnych określających nowy ustrój terytorialny i organizacyjny kraju. Na nowe regulacje prawne złożyły się:

– ustawy ustrojowe – o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie,

– ustawa o zmianie ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin, ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i Sejmików województw,

– podział terytorialny – ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa

oraz rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie utworzenia powiatów,

– przepisy kompetencyjne – ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa oraz ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa,

– przepisy finansowe – ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, a także ustawa o finansach publicznych.

Wstępne założenia i kierunki zmian zostały szczegółowo przedstawione m.in. w opracowaniach:

– przepisy wprowadzające – ustawa w sprawie wejścia w życie ustaw: o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz ustawa Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną;

– rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podziale powiatów i województw na okręgi wyborcze oraz ustalenia liczby radnych wybieranych w każdym okręgu wyborczym oraz obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej oraz pakiet rozporządzeń wykonawczych wydanych w związku z wprowadzeniem zmian ustrojowych państwa.

4.3.1. Podstawy koncepcyjne

Dyskusje nad reformą organizacji terytorialnej kraju były prowadzone także poza procesem legislacyjnym. Dwa finałne materiały powstałe w wyniku dwóch nurtów tych dyskusji w największym stopniu przyczyniły się do później przyjętych rozwiązań ustawowych:

1. Raport końcowy **Instytutu Spraw Publicznych**, opracowany w sierpniu 1997 r. w ramach Programu Reformy Administracji Publicznej, pt. **Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym** [93]. Raport zakładał utworzenie 12–14 regionów powstałych w oparciu o najsilniejsze ośrodki miejskie (10) plus dodatkowo Olsztyn i Rzeszów. Granice regionów nawiązywały do historycznych ziem polskich, przejmując ich nazwy: Pomorze Zachodnie, Pomorze Nadwiślańskie, Warmia i Mazury, Podlasie, Ziemia Lubelska, Małopolska Wschodnia, Ziemia Krakowska, Górny Śląsk, Dolny Śląsk, Wielkopolska, Ziemia Łęczycko-Sieradzka, Mazowsze. Projekt zawierał ustawę o samorządzie terytorialnym i administracji rządowej w województwie oraz założenia wybra-

[92] Europejska Karta Samorządu Terytorialnego – stanowi umowę międzynarodową, zawartą 27 czerwca 1985 r. przez kraje członkowskie Rady Europy – międzynarodowej i międzyparlamentarnej organizacji doradczej państw, działającej na rzecz jedności europejskiej, której podstawowym zadaniem jest opracowywanie wytycznych dla wspólnej polityki państw europejskich. EKST ma na celu ujednoczenie zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego, jako istotnej instytucji publicznej w państwach demokratycznych. Polska ratyfikowała Kartę 26 kwietnia 1993 r. Karta weszła w życie z dniem 1 marca 1994 r. W ostatnim czasie zakończyły się prace Rady Europy nad Europejską Kartą Samorządu Regionalnego, określającą europejski standard samorządu terytorialnego na poziomie regionalnym.

[93] Autorami raportu są: Zyta Gilowska, Elżbieta Wysocka, Józef Płoskonka, Stanisław Prutis, Mirosław Stec (koordynator projektu).

nych ustaw szczegółowych, które to propozycje rozwiązań znalazły wyraz w nowych regulacjach prawnych, a mianowicie w ustawie o samorządzie województwa i ustawie o administracji rządowej w województwie.

2. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego: **Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne**. opracowany w kwietniu 1997 r. przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Program ten zawierał dwa alternatywne modele organizacji terytorialnej kraju: trójszczeblowa (gmina-powiat-województwo) i dwuszczeblowa (gmina-województwo) różne w swych założeniach doktrynalnych i inaczej ujmujące rozkład kompetencji, stopień realizacji zasady subsydiarności i upodmiotowienia oraz klarowność rozwiązań organizacyjno-funkcjonalnych. W obu wariantach podobnie określony był zakres działania gminy, jako najniższej jednostki podziału terytorialnego kraju, zaś na szczeblu województwa, zarówno w wariantach dwu- jak i trójszczeblowym widoczna była idea regionalizacji przy uwzględnieniu opcji województwa (regionu) samorządowo-rządowego ze zdecydowanym wykluczeniem regionu autonomicznego. W kwestii podziału terytorialnego: model I – trójszczeblowy oparty był o aglomeracje uzupełnione kilkoma dużymi miastami – celem uzyskania większej równomierności rozmieszczenia ośrodków centralnych i ich pełniejszej korelacji ze strukturą historycznie ukształtowaną, ale zdeformowaną dużymi dysproporcjami w zagospodarowaniu poszczególnych części kraju. Przewidywana liczba jednostek regionalnych w tym modelu to 12–17 oraz około 320 powiatów opartych o sieć miast średnich i małych. Model II – dwuszczeblowy, przewidywał 25–30 jednostek regionalnych średniej wielkości utworzonych na bazie aglomeracji, miast dużych i sieć najbardziej rozwiniętych miast średnich (50–150 tys. mieszkańców). Jako uzupełnienie tej struktury zaproponowano szczebel makroregionalny – 6–8 dużych regionów strefowo-węzłowych. Makroregiony funkcjonować miałyby na zasadzie porozumień regionalnych władz samorządowych i rządowych województw.

W sferze propozycji nowych rozwiązań ustrojowych odnoszących się do nowej konstrukcji kompetencyjnej aparatu administracyjnego rządowego i samorządowego, procedurze I czytania poddano 5 projektów ustaw:

- rządowy projekt ustawy o samorządzie województwa,
- rządowy projekt ustawy o administracji rządowej w województwie,
- poselski (UW) projekt ustawy o samorządzie powiatowym,
- poselski (PSL) projekt ustawy o samorządzie wojewódzkim (49 samorządowych województw bez powiatów),

– poselski (grupa posłów AWS z PC, ZChN, KPN-OP, PSL-PL, „S” i Rodzin Katolickich – 31 województw rządowych) projekt nowelizacji ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

Trzy pierwsze projekty przeszły cały proces legislacyjny stając się (z pewnymi korektami w stosunku do rozwiązań wyjściowych) podstawowymi aktami normatywnymi regulującymi nowy ustrój administracji publicznej. Kolejne dwa, poselskie projekty zostały odrzucone w I czytaniu [94].

4.3.2. Odrzucone propozycje

Poselski (PSL) projekt ustawy o samorządzie wojewódzkim z dnia 8 stycznia 1998 r. (druk Sejmowy nr 182) zawierał propozycje rozwiązań oparte na założeniu przejęcia uprawnień aparatu centralnego państwa przez szczebel wojewódzki przy jednoczesnym rozszerzeniu kompetencji gmin. Samorząd wojewódzki miał realizować zadania służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych i społecznych ludności, a wykraczających poza możliwości ich realizacji przez gminy. Kompetencje tego szczebla samorządu miały być określone ustawami i podlegać miały tu wszystkie zadania publiczne o zasięgu wojewódzkim, z wyłączeniem zadań należących do właściwości wojewody, gmin lub innych podmiotów publicznych. Województwo przewidziano jako samorządowy związek publiczno-prawny gmin wchodzących w jego skład, posiadający osobowość prawną. Do zakresu zadań tego ogniwa samorządu miało należeć m. in.: programowanie, koordynowanie i promowanie rozwoju społecznego i gospodarczego, w tym rozwoju obszarów wiejskich, zagospodarowanie przestrzenne, ochrona i kształtowanie środowiska naturalnego, inwestycje użyteczności publicznej o zasięgu ponadgminnym, utrzymywanie wojewódzkich obiektów użyteczności publicznej. Organem stanowiącym i kontrolnym miał być Sejmik samorządowy pochodzący z wyborów bezpośrednich, powszechnych i większościowych, zaś organem wykonawczym – marszałek Sejmiku samorządowego. Jako organ wykonawczy i przygotowujący projekty uchwał funkcjonować miało kolegium marszałka. Obok samorządu wojewódzkiego działać miał w województwie niezależnie od tegoż samorządu wojewoda – jako przedstawiciel rządu i organ administracji rządowej w województwie sprawujący także nadzór nad samorządem gminnym. Projekt nakładał na samorząd wojewódzki i wojewodę obowiązek wzajemnego informowania się, współdziałania i uzgadniania. Nadzór nad samorządem wojewódzkim sprawować miał natomiast nie wojewoda, a Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaś w zakresie spraw budżetowych – regionalna izba obrachunko-

[94] Odrzucone projekty skierowano do I czytania 28 stycznia 1998 r., odrzucono je podczas I czytania w dniu 6 lutego 1998 r.

wa. Zasadą kontroli miało być kryterium legalności, a w sprawach zleconych z zakresu administracji rządowej, jako wyjątek kryterium celowościowe. Samorządowi wojewódzkiemu przysługiwać miało prawo dysponowania mieniem, na zasadach analogicznych jakie przyjęte zostały dla gmin w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym i ustawie z 10 maja 1990 r. nt. przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Dochody samorządu wojewódzkiego miały pochodzić z udziałów podatku od osób fizycznych w wysokości nie mniejszej niż 20% oraz od osób prawnych w wysokości nie mniejszej niż 15%, we wpływach z VAT nie mniej niż 20%, z majątku województwa, wpłat innych jednostek samorządu wojewódzkiego, a także z subwencji wyrównawczej z budżetu państwa. Łączna subwencja dla województw nie mogłaby przekraczać 15% planowanych dochodów budżetu państwa. W projekcie przyjęto, iż zadania i kompetencje kierowników likwidowanych urzędów rejonowych zostaną przejęte przez podmioty samorządu terytorialnego lub właściwego wojewodę – o czym zdecydować mógł wojewoda.

Poselski projekt nowelizacji ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej zakładał dostosowanie ustawy z 22 marca 1990 r. do takiego podziału administracyjnego kraju, który przewiduje istnienie szczebla pośredniego pomiędzy gminą a województwem. Planowano utworzenie 31 województw [95]. Koncepcja ta zakładała więc istnienie gminy jako podstawowego i najważniejszego szczebla administracji samorządowej z ustawowo określonymi, szerokimi kompetencjami, majątkiem i przychodami na finansowanie zarówno zadań własnych, jak i zleconych. Jako drugi szczebel funkcjonować miał powiat realizujący zadania likwidowanych urzędów rejonowych oraz część zadań urzędów wojewódzkich. Województwo pozostać miało organem administracji rządowej z zadaniami przejętymi częściowo z centrum, częściowo od administracji specjalnej. Wzrosnąć miała pozycja wojewody w stosunku do administracji specjalnej. Wzmocniona miała również zostać rola wojewódzkiego Sejmiku samorządowego, w skład którego wchodziłoby delegaci rad gminnych i powiatowych, którzy posiadaliby możliwość przenoszenia załatwiania trudniejszych problemów do poziomu województwa. Do uprawnień Sejmiku należałoby także uzgadnianie kandydatów na wojewodę, komendanta wojewódzkiego policji oraz szefów administracji specjalnej na terenie województwa, a także możliwość wnioskowania o ich odwołanie.

4.3.3. Ogólne zasady przyjętego ustawodawstwa

Trzema podstawowymi aktami ustrojowymi określającymi nowy kształt i zasady funkcjonowania administracji są: ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie województwa, która łącznie z ustawą o administracji rządowej w województwie określa strukturę administracji publicznej na szczeblu regionalnym (wojewódzkim). Obydwa ostatnie akty normatywne powstały na bazie projektów rządowych, które z kolei oparte były o wyniki prac Instytutu Spraw Publicznych, prowadzonych pod kierunkiem M. Steca. Zgodnie z postanowieniami tych ustaw, na poziomie województwa funkcjonować będą dwie pełne, niezależne od siebie struktury administracji rządowej i samorządowej. Wojewoda, jako przedstawiciel rządu stanowić ma przeciwwagę dla wojewódzkiego układu samorządowego i zapewniać spójność działania jednostek samorządu terytorialnego z generalnym kierunkiem polityki państwa.

W przepisach ogólnych ustawy o administracji rządowej w województwie oraz ustawy o samorządzie województwa sformułowano trzy podstawowe zasady działania całej terenowej administracji publicznej: rządowej i samorządowej, lokalnej i regionalnej. Są to odpowiednio:

- zasada zespolenia administracji terenowej (art. 4 ustawy o administracji rządowej w województwie), zasada zespolenia administracji samorządowej (art. 3 ustawy o samorządzie województwa),

- zasada dekoncentracji przy wydawaniu aktów administracyjnych przez administrację terenową (art. 6 ustawy o adm. rządowej w woj.),

- zasada funkcjonalnej samodzielności poszczególnych szczebli administracji samorządowej (art. 4 ustawy o samorządzie województwa).

Zasada zespolenia administracji oznacza połączenie w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem służb, inspekcji i straży w administracji rządowej w województwie. Zwierzchnikiem jest wojewoda, z pewnymi wyjątkami dla terenowej administracji specjalnej (są to izby skarbowe, urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej, regionalne dyrekcje lasów państwowych, regionalne zarządy gospodarki wodnej, okręgi wojskowe, Agencja Rynku Rolnego, inspektoraty dozoru technicznego żegluga morskiej, inspektoraty żegluga śródlądowej, urzędy: celne, górnicze, miar, morskie, pobiercze, statystyczne. Inne może określić ustawa, jeśli uzasadnia to „ogólnopaństwowy charakter wykonywanych zadań lub terytorialny zakres działania wykraczający poza obszar jednego województwa”. Te organy administracji niezespolonej są podporządk-

[95] Miały to być województwa: warszawskie, białostockie, bydgoskie, częstochowskie, gdańskie, gorzowskie, kaliskie, katowickie, kieleckie, koszalińskie, krakowskie, legnickie, lubelskie, łódzkie, nowosądeckie, olsztyńskie, opolskie, tomżyńskie, piotrkowskie, płockie, poznańskie, przemyskie, radomskie, rzeszowskie, siedleckie, szczecińskie, tarnowskie, toruńskie, wrocławskie, zamojskie, zielonogórskie.

kowe bezpośrednio właściwym ministrom lub kierownikom innych urzędów państwowych lub jednostek organizacyjnych). Zasadę zespolenia przyjęto analogicznie dla administracji samorządowej.

Zasada dekoncentracji przy wydawaniu aktów administracyjnych polega na tym, że decyzje administracyjne wydawane są w I instancji przez organy sprawujące administrację rządową lub samorządową na najniższym, możliwym do prawidłowego wykonania określonego zadania poziomie zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Reguła ta w założeniu jest wyznacznikiem podziału kompetencji według zasady pomocniczości (np. poprzez znaczne ograniczenie konieczności wydawania decyzji w I instancji przez wojewodów, ogranicza się tym samym stosowanie procedury odwoławczej do ministrów).

Zasada samodzielności funkcjonalnej, określona w ustawie o samorządzie województwa, ma gwarantować, że samorząd województwa nie naruszy samodzielności samorządów niższego stopnia (powiatowego i gminnego). Samorząd regionalny nie będzie sprawował nadzoru ani kontroli nad samorządami lokalnymi. Organy samorządu wojewódzkiego nie będą także organami wyższego stopnia w rozumieniu postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do organów samorządu powiatowego czy gminnego.

4.4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [96]

4.4.1. Główne postanowienia ustawy

Przyjęta ustawa zachowała nowatorską koncepcję sformułowaną we wspomnianym już raporcie Instytutu Spraw Publicznych, polegającą na współlistnieniu na poziomie województwa dwóch niezależnych administracji – rządowej i samorządowej [97].

Ukształtowany postanowieniami ustawy samorząd wojewódzki posiada wszystkie cechy, jakie konstytucyjnie określone są dla samorządu. Posiada osobowość prawną, majątek, własne zadania i kompetencje, organ (Sejmik) wybierany w wyborach powszechnych. Zasadniczym celem nowego województwa jest określenie strategii i realizacja polityki rozwoju województwa (regionu) oraz wykonywanie usług publicznych o charakterze i zasięgu regionalnym. Istotnym uregulowaniem jest możliwość podejmowania przez samorząd wojewódzki współpracy zagranicznej ze społecznościami regionalnymi innych państw oraz uczest-

nictwo w działalności międzynarodowych instytucji i zrzeszeń regionalnych (art. 75–77). Ostatnimi zmianami wprowadzonymi do tej ustawy było rozszerzenie katalogu zadań o sprawy polityki prorodzinnej, promocji i ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy.

Model ustrojowy władz samorządu regionalnego (wojewódzkiego) skonstruowany jest na zasadach zbliżonych do rozwiązań przyjętych dla samorządu lokalnego. Samorząd wykonuje swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych (w myśl założeń Konstytucji – art. 168). W przypadku samorządu wojewódzkiego organem stanowiącym jest sejmik województwa, zaś organem wykonawczym – zarząd. Przewodniczącym organu stanowiącego samorządu województwa jest przewodniczący sejmiku (art. 20), zaś na czele zarządu stoi marszałek województwa. Kompetencje marszałka wyrażają się w kierowaniu pracami zarządu, reprezentowaniu województwa na zewnątrz i prowadzeniu bieżących spraw województwa. Jest także zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu regionalnego (marszałkowskiego) i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (art. 43). Marszałek wydaje również w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej decyzje, od których służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego (art. 46).

ISP proponował, by marszałek województwa był jednocześnie przewodniczącym sejmiku wojewódzkiego (ciała ustawodawczego) oraz przewodniczącym zarządu (organu wykonawczego). Połączenie tych funkcji, zgodnie z argumentacją zawartą w projekcie ISP, zostało podyktowane dwoma zasadniczymi względami:

- zamiarem stworzenia właściwych, tzn. równorzędnych relacji między szefami dwóch administracji publicznych w województwie, tj. wojewodą i marszałkiem,

- chęcią uniknięcia często spotykanych w praktyce gmin sporów o dominującą pozycję w gminie przewodniczącego rady albo wójta czy burmistrza.

Zamierzeniem projektodawców było ponadto, z jednej strony, zapewnienie marszałkowi pozycji niekwestionowanego lidera samorządu, reprezentującego go na zewnątrz, z drugiej zaś potrzeba stworzenia nieantagonistycznego układu między sejmikiem a zarządem, co także zadecydowało o wprowadzeniu owej swoistej unii personalnej w osobie przewodniczącego obu organów. W projekcie przewidziano także szczególne wymagania co do powołania i odwołania marszałka, mające zapewnić trwałość i stabilność tego urzędu, które to wymogi w wersji przyjętej ostatecznie przez parlament zostały znacznie złagodzone.

[96] Dz. U. Nr 91, poz. 576, zm. Dz. U. Nr 155, poz. 1014, Dz. U. Nr 160, poz. 1060, Dz. U. Nr 162, poz. 1126.

[97] Postulat oddzielenia samorządu wojewódzkiego od administracji rządowej pojawiał się już wcześniej. Zob. np. B. Jałowiecki, Zarys koncepcji regionalizacji Polski, w: J. Kołodziejki (red.), Polska przestrzeń a wyzwania XXI wieku, "Biuletyn KPZK" nr 176, PWN, Warszawa 1995 r.

Marszałek jest wybierany wyłącznie spośród radnych (art. 32). Zarząd jest kolegialnym organem wykonawczym samorządu województwa. Odnośnie zadań zarządu przyjęto zasadę domniemania kompetencji zarządu (art. 41: „Zarząd województwa wykonuje zadanie należące do samorządu województwa, nie zastrzeżone na rzecz Sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych”). Przykładowe rodzaje zadań wymienione zostały w art. 41 ust. 2. Liczbę członków zarządu przewidziano na 5 osób, a jego kadencja trwa 4 lata. Sejmik jest uprawniony do podejmowania wiążących decyzji dotyczących priorytetowych przedsięwzięć oraz gospodarowania majątkiem i środkami finansowymi.

Sprawy należące do wyłącznej właściwości sejmiku określa art. 18, wymieniający 21 kategorii spraw. Do najważniejszych kompetencji należy zaliczyć: uchwalanie strategii rozwoju, planu regionalnego, wojewódzkich programów rozwoju oraz uchwalanie i kontrola wykonania budżetu, stanowienie aktów prawa wojewódzkiego, w tym statutu województwa, powoływanie i odwoływanie organów wykonawczych. Kompetencje sejmiku, w przeciwieństwie do kompetencji zarządu nie zostały skonstruowane na zasadzie domniemania kompetencji – do jego właściwości należą tylko sprawy wyraźnie określone przepisami prawa.

Aparatem administracyjnym wspomagającym pracę organów samorządu wojewódzkiego jest urząd marszałkowski, którego kierownikiem jest marszałek województwa. Specyficzny status prawny przewidziany jest dla skarbnika województwa, zwanego również głównym księgowym budżetu województwa. Jest on powoływany i odwoływany na wniosek marszałka przez sejmik województwa, uczestniczy w obradach i pracach zarówno zarządu, jak i sejmiku województwa z głosem doradczym (art. 44).

W związku z powołaniem samorządu na szczeblu wojewódzkim, zaszła konieczność ukształtowania nowej kategorii mienia publicznego – mienia wojewódzkiego, które obok mienia komunalnego (gmin i ich związków) staje się formą „mienia samorządu terytorialnego”, a te zaś z kolei – formą mienia publicznego. Wojewódzkimi osobami prawnymi będą te podmioty, które status ten otrzymają przez wyraźny ustawowy zapis lub których tworzenie ustawa wyraźnie przyzna samorządowi wojewódzkiemu. Nabycie mienia województwa może nastąpić w każdy prawem przewidziany sposób (nabycie mienia na zasadach ogólnych) – art. 48. Szczególnym trybem nabycia mienia jest instytucja przekazania mienia państwowego (art. 49–53). Ten sposób przekazania mienia, w związku z faktem, iż ma służyć realizacji interesu publicznego musi odbywać się w trybie administracyjnym, na mocy decyzji organów państwowych. Ponieważ mienie to ma być instrumentem do realizacji ustawowych zadań samorządu wojewódzkiego, jego przekazanie i przejęcie ma charakter obligatoryjny. Przekazanie województwu mienia Skarbu Państwa może także nastąpić na wniosek zarządu województwa, art. 50. Dotyczyć to może sytuacji,

w której mienie będzie służyło realizacji wojewódzkiej strategii rozwoju regionalnego i przekazywany będzie majątek gospodarczy. Ten tryb ma więc charakter fakultatywny, zaś upoważnionym do jego przekazywania jest minister Skarbu Państwa. Od decyzji ministra Skarbu Państwa służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wykonywanie uprawnień majątkowych województwa należy do zarządu (art. 55 z zastrzeżeniem art. 18 pkt. 19). Zasadniczym źródłem finansowania zadań województwa są dochody własne (art. 67), na które składa się 6 kategorii: udział w podatkach, dochody z majątku, dochody jednostek budżetowych województwa oraz wpłaty innych wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, odsetki, spadki, zapisy i darowizny oraz inne dochody uzyskiwane na podstawie odrębnych przepisów. Dochodami województwa będą mogły być także subwencje wyrównawcze z budżetu państwa, dotacje celowe z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych na zadania własne wykonywane przez województwo, dotacje celowe z budżetu państwa na zadania przejęte od administracji rządowej, dotacje celowe z budżetów gmin i powiatów na wykonywanie zadań przejętych od tych jednostek w drodze porozumienia oraz inne wpływy uzyskiwane na podstawie odrębnych przepisów (art. 68).

W ustawie zabrakło proponowanego przez ISP zakazu uchwalenia przez sejmik budżetu z deficytem, który spowodowałby, że łączne obciążenia województwa wynikające z przypadających na dany rok spłat zaciągniętych zobowiązań finansowych przekroczy 15 procent przewidywanych dochodów województwa (art. 65 projektu).

W ustawie nie określono konkretnej wartości udziału województwa w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, jako jednego ze źródeł dochodów własnych województwa. Projekt ISP przewidywał 30-procentowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie województwa oraz 15 procentowy udział we wpływach z podatku od towarów i usług – art. 66 ust. 2 pkt. 1 i 2 projektu. Zrezygnowano także z propozycji umieszczenia wśród fakultatywnych źródeł dochodów województwa wpływów z samoodatkowania się mieszkańców województwa.

Ustawodawca nie wprowadził również innych propozycji ISP mających na celu określenie zasad stanowiących z jednej strony racjonalizowanie gospodarowania środkami publicznymi, a z drugiej ustanowienie prawnych zabezpieczeń realizowania rzetelnej, terminowej i przejrzystej gospodarki finansowej przez zarząd (określających m.in. obowiązek przedkładania sejmikowi przez zarząd sprawozdań z wykonywania budżetu oraz zakaz zaciągania długu publicznego bez upoważnienia zawartego bezpośrednio w uchwale budżetowej) – art. 69, 70, 73–77 projektu.

Ogólny nadzór nad samorządem regionalnym sprawują premier i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe. Organy te mogą wkraczać tylko w sytuacjach określonych w ustawach, zaś kryterium

kontroli jest legalność działań. Wszelkie rozstrzygnięcia nadzorcze podlegają zaskarżeniu do NSA, zaś podstawą wniesienia skargi jest uchwała sejmiku województwa. Organ samorządu, którego uchwała została uchylona w związku z zarzutem niezgodności z prawem, może dopiero po tym rozstrzygnięciu złożyć skargę do sądu administracyjnego. Kwestia nadzoru uregulowana jest w ustawie w art. 78–88.

Istotną cechą propozycji ISP był odmienny od obowiązującego w przypadku samorządu gminny system nadzoru nad samorządem wojewódzkim, polegający na powierzeniu kompetencji do stwierdzania nieważności aktów prawnych wydawanych przez samorząd województwa nie – jak to przyjęte zostało w przypadku gmin i powiatów – wojewodzie, ale bezpośrednio sądownictwu administracyjnemu, działającemu na podstawie skargi wojewody. Tak więc rozstrzygnięcia nadzorcze miały być wydawane w formie wyroków sądów administracyjnych przy zachowaniu zasady kontradiktoryjności postępowania (co oznacza, iż równouprawnione strony wiodą spór przed bezstronnym i niezawisłym sądem). Organy nadzoru – wojewoda i regionalne izby obrachunkowe nie wydawałyby same rozstrzygnięć nadzorczych, lecz skarżyły w ciągu dwóch miesięcy rozporządzenia i uchwały organów samorządu do sądu (art. 84 ust. 1 projektu). Celem wprowadzenia takiej regulacji miało być głównie zapobieżenie „upolitycznieniu” wykonywania czynności nadzoru oraz podkreślenie w ten sposób niezależności w relacjach samorząd – administracja rządowa na szczeblu województwa. Propozycja ta została w toku prac legislacyjnych odrzucona na rzecz przyjęcia rozwiązań tradycyjnych, obowiązujących do tej pory w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym oraz w nowej ustawie – z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

Na marginesie, przy okazji poruszenia kwestii nadzoru warto wskazać na ograniczenie zakresu nadzoru do kryterium zgodności z prawem, przyjęte w ustawach o samorządzie województwa i o samorządzie powiatowym (projekt ISP, wzorem rozwiązań zawartych w ustawie o samorządzie terytorialnym, przewidywał w zakresie spraw powierzonych na podstawie porozumienia dodatkowo możliwość sprawowania nadzoru w oparciu o kryteria celowości, gospodarności i rzetelności – art. 81 ust. 2 projektu). Jakkolwiek przyjęte w wersji ostatecznej ustaw ustrojowych dotyczących samorządu szczebla ponadgminnego rozwiązanie jest zgodne z postanowieniami Konstytucji – stosownie do art. 171 ust. 1 nadzór nad samorządem terytorialnym może się opierać wyłącznie o kryterium zgodności z prawem – to jednocześnie stwarza rozbieżność, którą należy usunąć, albowiem art. 85 ust. 2 ustawy gminnej dopuszcza nadal ocenianie wykonywania zadań zleconych również z punktu widzenia celowości, rzetelności i gospodarności. Konstytucja nie przewiduje żadnych wyjątków, wykluczając tym samym możliwość opierania ingerencji nadzorczych na negatywnej ocenie celowości, gospodarności czy też rzetelności działań organu, nawet przy wykonywaniu tzw. zadań zleconych przez administrację rządową.

Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., z wyjątkiem przepisów, które szczegółowo określiła ustawa z 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy

o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 99, poz. 631).

Przeprowadzone powyżej rozważania wyraźnie wskazują na przywiązanie ustawodawcy w konstruowaniu rozwiązań prawnych dotyczących samorządu województwa do nie zawsze sprawdzających się w praktyce regulacji przyjętych w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (która to nazwa, zważywszy na nowe przedsięwzięcia legislacyjne musi być zmieniona, gdyż sugeruje iż regulacje w niej zawarte dotyczą trzech szczebli samorządu, a nie wyłącznie szczebla gminnego). Nadal kwestią otwartą są niezwykle istotne szczegółowe zasady dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego i precyzyjne kryteria odnoszące się do unormowań całokształtu finansów samorządu. Kolejnym wnioskiem, jaki nasuwa się podczas analizy zmian, jakich dokonano w toku „obróbki” w ramach procesu legislacyjnego w porównaniu z założeniami wyjściowymi określonymi w projekcie ustawy o samorządzie województwa, jest widoczny fakt wzmocnienia pozycji wojewody w stosunku do samorządu na najwyższym szczeblu podziału terytorialnego państwa, szczególnie wyraźny w kwestiach nadzoru i spraw finansowych województwa.

Na przyczyny tego stanu rzeczy można patrzeć z różnych punktów widzenia. Z jednej strony potwierdzać to może immanentnie wpisana w istotę reformowania każdego rodzaju struktur administracji chęć zachowania jak największego pola wpływów i stabilnej pozycji podczas zmian status quo. Choć cała istota reformy oparta była na założeniu „odchudzania” centrum, czyli przekazania znacznej części zadań i kompetencji ze szczebla centralnego do samorządowych województw, wzmocnienia i rozszerzenia pola działalności samorządu lokalnego (poprzez zachowanie silnej pozycji gmin jako podstawowej, usytuowanej na najniższym szczeblu podziału terytorialnego państwa jednostki samorządu oraz w prowadzeniu samorządowych powiatów), obserwowalna była wyraźna zachowawczość w oddawaniu kompetencji, czego wyrazem jest m. in. silniejsza pozycja wojewody. Z drugiej strony owa powściągliwość we wdrażaniu poważnych i głębokich zmian może być postrzegana jako efekt inercji, szczególnie w obliczu braku doświadczeń na gruncie funkcjonowania obok siebie na szczeblu województwa dwóch niezależnych struktur – rządowej i samorządowej. Prowadzi to do wdrożenia rozwiązań, które dopiero w toku funkcjonowania będą poprawiane i ulepszone (tak było po części z reformą reaktywowania samorządu terytorialnego w 1990 r.). Nie bez znaczenia pozostaje także wpisany w krajobraz Polski element polityki, kształtujący wszelkie rozstrzygnięcia pod kątem dostosowań do potrzeb najsilniejszych ugrupowań sceny politycznej. Potwierdza to fakt nowego rozkładu kompetencji w niektórych sferach administracji publicznej. Tak np. województwa nie przejęły różnych dysponujących dużym majątkiem, lecz działających wadliwie rządowych agencji (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencja Mienia Wojskowego), które

mogłyby stanowić jeden z ważniejszych instrumentów polityki regionalnej. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa otrzymała ponadto możliwość gospodarowania środkami pomocowymi Unii Europejskiej.

Zdaniem przewodniczącej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Ireny Lipowicz, politycznymi względami podyktowane zostały także posunięcia ograniczające kompetencje powiatów, w tym m. in.:

- pozostawienie (do 2000 r.) w rękach administracji rządowej urzędów pracy,
- nieprzekazanie w gestię powiatów ośrodków doradztwa rolniczego, szkół artystycznych, ograniczenie wpływu na funkcjonowanie policji,
- ograniczanie środków finansowych, które mają zostać przyznane powiatom.

Nastąpiło ponadto upolitycznienie wyborów samorządowych poprzez regulacje prawne ustalone w nowej ordynacji, preferującej duże ugrupowania.

4.5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie [98]

Zgodnie z postanowieniami tej ustawy przedstawicielem rządu w województwie jest wojewoda, który bierze odpowiedzialność za funkcjonowanie struktur państwowych oraz legalność działania samorządu. Administracja rządowa w województwie jest oparta na zasadach legalizmu (działania organów na podstawie i w granicach przewidzianych przez prawo), zespolenia (połączenie w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem służb, inspekcji i straży) oraz dekoncentracji (wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych w I instancji przez organy sprawujące administrację rządową na najniższym, możliwym do wykonywania określonego zadania, poziomie podziału terytorialnego państwa).

Zasada zespolenia ma wymiar personalny (w procesie powoływania kierowników służb, inspekcji i straży z głosem stanowczym uczestniczy wojewoda), organizacyjny (większość służb działa w ramach urzędu wojewódzkiego) oraz finansowy (wydatki większości służb znajdują się w budżecie wojewody).

Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, organem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym oraz reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do

spraw administracji publicznej – art. 10 (obecnie jest nim minister Spraw Wewnętrznych i Administracji).

Do kompetencji wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie, nie zastrzeżone na rzecz innych organów tej administracji – art. 24. Jako przedstawiciel rządu wojewoda odpowiada za realizację polityki rządu na obszarze województwa, w szczególności m. in. kontroluje wykonywanie przez organy zespolonej administracji rządowej ustawowych zadań oraz ustaleń Rady Ministrów, a także zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów, dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki rządu, szczególnie w sferze prowadzonej na obszarze województwa polityki regionalnej, zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej, kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań zleconych lub powierzonych z zakresu administracji rządowej, reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w trakcie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych oraz wykonuje inne zadania określone w art. 15 ustawy.

Wojewoda może wydawać polecenia wiążące wszystkie organy administracji, a w sytuacjach nadzwyczajnych – również samorządu terytorialnego (o których musi jednak informować ministra). Za sytuacje nadzwyczajne ustawodawca uznał zagrożenie życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożenie środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymanie porządku publicznego, ochronę praw obywatelskich, zapobieganie klęskom żywiołowym i innym zagrożeniom. Zgodnie z zasadami określonymi przez ministra spraw zagranicznych wojewoda ma współdziałać z organami innych państw i organizacji międzynarodowych, rządowych i pozarządowych.

Najbliższymi współpracownikami wojewody są dwaj wicewojewodowie, których powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów na wniosek wojewody. Zakres kompetencji i zadań wicewojewodów określa wojewoda. Z wojewodą współpracować mają także ściśle kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, dyrektor generalny urzędu wojewódzkiego i dyrektorzy wydziałów. Kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich powołuje i odwołuje wojewoda (wyjątek stanowią komendant wojewódzki policji i komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, którzy są powoływani za zgodą wojewody).

Aparatem wykonawczym wojewódzkiej administracji zespolonej jest urząd wojewódzki. Wojewoda może upoważnić na piśmie pracowników urzędu wojewódzkiego do załatwiania spraw w jego imieniu i na jego odpowiedzialność (art. 32). Wolno mu także powierzyć prowadzenie w jego imieniu niektórych spraw z zakresu swojej właściwości

[98] Dz.U. Nr 91, poz. 577.

organom samorządu terytorialnego z obszaru województwa, które może nastąpić w drodze porozumienia wymagającego ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 33). Przewidziano także istnienie delegatur urzędów wojewódzkich lub organów zespolonej administracji rządowej, które tworzy wojewoda (art. 36).

W sferze stanowienia prawa miejscowego wojewoda może w określonych sytuacjach wydawać przepisy porządkowe (art. 40) oraz stanowić przepisy powszechnie obowiązujące. Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez przepis prawa miejscowego może, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, zaskarżyć ten akt do NSA. Skarga przysługuje także na bezczynność organu (wojewody) lub jego czynności prawne, lub faktyczne naruszające prawa osób trzecich.

Nadzór nad wojewodą sprawuje Prezes Rady Ministrów, w oparciu o kryteria: legalności i zgodności działania z polityką rządu, a także rzetelność i gospodarność. Premier kieruje działalnością wojewody, wydając mu zarządzenia i polecenia. Do uprawnień Prezesa Rady Ministrów należy także rozstrzygnięcie sporów między wojewodami oraz między wojewodą a ministrem.

Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.

4.6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [99]

Ustawa określa ustrój powiatu, jego podstawowe zadania, strukturę rady, prawa i obowiązki radnych łącznie z przepisami antykorupcyjnymi, kompetencje zarządu i starosty.

Powiat wykonuje zadania publiczne określone w ustawach w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W przeciwieństwie do gminy, która korzysta z domniemania właściwości, kompetencje powiatu są ściśle określone i wymienione na zasadzie enumeracji pozytywnej w art. 4 ustawy. Ustawodawca zastrzegł jednak możliwość określenia innych zadań (które jednak nie mogą naruszać zakresu działania gmin) w drodze przepisów zawartych w innych ustawach.

Powiat posiada osobowość prawną, własne mienie i budżet, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej. Terytorialnie powiaty obejmować mają całe obszary sąsiadujących ze sobą gmin. Tworzy je, łączy i znosi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu przedtem opinii zainteresowanych rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Konstrukcja ustawy jest bardzo zbliżona do ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.

Organem stanowiącym i kontrolnym jest w powiecie rada, wybierana na 4-letnią kadencję, zaś organem wykonawczym zarząd.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, transportu i dróg publicznych, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego i nadzoru budowlanego, ochrony środowiska i przyrody, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy i in. W sumie wyszczególniono 22 kategorie zadań należących do zakresu działania powiatu. Ustawodawca zastrzegł również, iż ustawy mogą określać inne zadania powiatu oraz sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat.

Sprawami należącymi do wyłącznej właściwości rady są: stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu, wybór i odwoływanie starosty, zarządu, sekretarza i skarbnika, uchwalanie budżetu i rozpatrywanie sprawozdania z jego wykonania, udzielanie lub nieudzielanie absolutorium zarządowi, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych (w granicach określonych ustawami), podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych i finansowych oraz inne wymienione szczegółowo w art. 12 ustawy. Wszystkie sprawy z zakresu właściwości rady mogą być rozstrzygane w drodze referendum.

Funkcji radnego powiatu nie można łączyć z mandatem radnego gminy i radnego województwa, a członkostwa w zarządzie powiatu – dodatkowo z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora. Osoby decydujące się na pełnienie funkcji radnego nie mogą być pracownikami starostwa powiatu, w którym uzyskali mandat, ani sprawować funkcji kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej.

Z członkami zarządu, liczącego od 3 do 5 osób jest nawiązywany stosunek pracy, zaś wynagrodzenie otrzymują według zasad określonych w ustawie z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. Zarząd wykonuje swe zadania z pomocą starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu, które wspólnie tworzą powiatową administrację zespoloną (art. 33). Podstawowym zadaniem zarządu jest wykonywanie uchwał rady oraz zadań określonych w przepisach prawa, a w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady, wykonywanie uchwał, gospodarowanie mieniem powiatu, wykonywanie budżetu oraz zatrud-

[99] Dz.U. Nr 91, poz. 578.

dnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu (art. 32). Szczególne warunki, zasady powoływania i odwoływania oraz tryb zatrudniania i zwalniania kierowników i pracowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek powiatu określa odrębna ustawa.

Starosta jest przewodniczącym zarządu, kierownikiem starostwa powiatowego, zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Wybierany jest przez radę bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów (art. 27). Starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami i reprezentuje powiat na zewnątrz (art. 34 ust. 1). W szczególnych sytuacjach może podejmować niezbędne czynności należące do właściwości zarządu, z wyjątkiem wydawania przepisów porządkowych. Tego typu czynności wymagają zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu powiatu (art. 34 ust. 2 i 3). Kompetencje starosty, jako zwierzchnika powiatowych służb, inspekcji i straży określa art. 35 ust. 3. Ponadto starosta wnioskuje o powołanie lub odwołanie przez radę sekretarza i skarbnika powiatu.

Powiatowe prawo tworzy rada w formie uchwał, jednak przepisy porządkowe i nie cierpiące zwłoki może wydać zarząd powiatu w drodze zarządzenia (podlegają wówczas zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady). Rada stanowi prawo na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Akty prawa miejscowego ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym (z wyjątkiem przepisów porządkowych, które ogłaszane są przez publikację w środkach masowego przekazu oraz w drodze obwieszczeń lub inny zwyczajowo przyjęty na danym terenie sposób). Uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych muszą być bezzwłocznie przekazane wojewodzie.

Podobnie jak województwo i gmina, powiat dysponuje własnym mieniem komunalnym, w którego skład wchodzi własność i inne prawa majątkowe służące wykonywaniu jego zadań. Przepisy dotyczące tej kwestii są zbliżone do rozwiązań przyjętych w ustawie o samorządzie województwa. Szczególne unormowania dotyczą następujących kwestii: mieniem powiatu jest mienie nabyte nie tylko przez powiat, lecz także powiatowe osoby prawne. Powiat przejmie mienie nie od administracji rządowej, lecz od Skarbu Państwa, na podstawie porozumień. Nie będzie przekazywane powiatom mienie przeznaczone na zaspokajanie roszczeń reprivatyzacyjnych oraz realizację programu powszechnego uwłaszczenia.

Dochodami powiatu będą także odsetki za nieterminowe przekazywanie dotacji. Nadzór, którego jedynym kryterium jest zgodność działań z prawem, sprawuje premier

i wojewodowie. Organy te mogą wkraczać w sprawy powiatu tylko w wypadkach określonych w ustawach.

Powiaty mogą tworzyć związki (art. 65), zawierać porozumienia (art. 73), tworzyć stowarzyszenia (art. 75). Miasto na prawach powiatu może tworzyć związki i zawierać porozumienia komunalne z gminami (art. 74).

Miastami na prawach powiatu (tzw. powiatami grodzkimi, w których rada miasta ma jednocześnie status rady powiatu) mogą być miasta liczące ponad 100 tys. mieszkańców oraz stolice byłych województw. Te ostatnie mogą wystąpić do rządu, aby odstąpił od nadania im takiego statusu. Miasta mniejsze mogą go uzyskać na podstawie decyzji rządu, jeżeli posiadają niezbędną infrastrukturę do wykonywania zadań powiatowych oraz nadanie im tego prawa nie ograniczy innym wspólnotom samorządowym dostępu do usług (art. 91 ust. 2). Możliwa jest także sytuacja odwrotna: Rada Ministrów odstąpi od nadania większemu miastu praw powiatu, jeżeli zachodzi obawa, że ustanowienie powiatu grodzkiego ograniczyłoby wspólnotom terytorialnym dostęp do usług o charakterze powiatowym.

Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. z wyjątkiem przepisów wskazanych szczegółowo w ustawie z 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 99, poz. 631).

4.7. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 r. [100]

Uchwalenie ostatecznej wersji nowej ordynacji wyborczej do trzech szczebli samorządu poprzedzone zostało rozpatrzeniem trzech podstawowych projektów zgłoszonych przez trzy największe kluby parlamentarne: AWS, SLD i UW. Proponowane rozwiązania miały zagwarantować każdej z partii możliwie największy sukces wyborczy w jesiennych wyborach samorządowych. Dotychczasowe zasady wyboru do rad gmin oparte były na przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387). Stosowanie przepisów tej ordynacji ukazało niektóre jurydyczne wady tego aktu prawnego (stąd dokonywane nowelizacje – 10 maja 1991 r. i 29 września 1995 r.). Zasadność dokonania zmian wynikała z niedoskonałości dawnych uregulowań, z wejścia w życie przepisów Konstytucji oraz perspektywy reformy ustrojowej. Celowe okazało się określenie zasad i trybu przeprowadzania wyborów w jednej ustawie, ustanawiającej wyodrębnione, wspólne dla wszy-

[100] Dz. U. Nr 95, poz. 602, zm. Dz. U. Nr 160, poz. 1060.

stkich szczebli czynności organizacyjno-techniczne i zasady głosowania.

Pierwszy z projektów, przygotowany w lutym 1998 r. przez SLD, dotyczył wyłącznie wyborów do rad gminnych. Najważniejszą proponowaną przez ten klub zmianą było obniżenie progu wyborów proporcjonalnych do 20 tys. mieszkańców (do tej pory wybory proporcjonalne odbywały się w gminach liczących ponad 40 tys. mieszkańców, zaś w mniejszych obowiązywała zasada większościowa). Projekt UW z tego samego okresu dotyczył wyborów do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego – do gmin, powiatów i województw. Propozycje UW zakładały, podobnie jak SLD, obniżenia w przypadku rad gmin progu wyborów proporcjonalnych do 20 tys. mieszkańców oraz zlikwidowania okręgów jednomandatowych (wyborów większościowych). UW opowiadała się także za przyjęciem w podziale mandatów w okręgach wielomandatowych tzw. metody St. Legue'a (obowiązującej do tej pory w wyborach do rad gmin – powyżej 40 tys. mieszkańców) i preferującej ugrupowania średnie. Ponadto partia ta proponowała przyznanie czynnego i biernego prawa wyborczego cudzoziemcom mieszkającym w Polsce przez co najmniej 2 lata. Projekt zakładał także możliwość kandydowania do wszystkich rad, natomiast piastować mandat radnego można byłoby tylko w radzie jednego szczebla.

Ostatni z projektów – zgłoszony w marcu 1998 r. przez AWS – zakładał utrzymanie progu 40 tys. mieszkańców dla wyborów proporcjonalnych, utrzymanie okręgów jednomandatowych oraz obliczanie głosów według metody d' Hondta, preferującej w podziale mandatów duże komitety. W wyborach do rad powiatów i sejmików województw AWS chciała, by połowa okręgów była jednomandatowa, zaś druga połowa – wielomandatowa i tam wybory byłyby proporcjonalne (UW – zdecydowanie opowiadała się za wyborami proporcjonalnymi i wszystkimi okręgami wielomandatowymi). W podziale mandatów uczestniczyłyby te komitety, które uzyskałyby co najmniej 3% głosów). AWS – w przeciwieństwie do UW – optowała za możliwością łączenia dwóch mandatów (podobnie do możliwości łączenia mandatów radnego i posła). Uważała też, że czynne prawo wyborcze przysługuje wyłącznie obywatelom polskim.

Wszystkie te trzy projekty przeszły procedurę I czytania i na ich podstawie powstał rozpatrywany następnie na kolejnych posiedzeniach projekt samorządowej ordynacji wyborczej. Pierwsze głosowanie nad całością ustawy (19 czerwca 1998 r.) poprzedziło rozstrzygnięcie losu kilkudziesięciu poprawek i ponad 20 wniosków mniejszości. Zarządzano również przerwy na wniosek klubów UW i SLD, które miały wątpliwości, czy przyjęte poprawki pozwalają im poprzeć nową ordynację. Większość poprawek i wniosków Izba odrzuciła. W kolejnym głosowaniu, już po zajęciu stanowiska przez Senat (16 lipca 1998 r.) Sejm rozpatrzył 109 poprawek Senatu, z których wiele propozycji zostało przyjętych (w tym m. in.: zakaz kandydowania do kil-

ku rad równocześnie, zasadniczo zmieniono sposób wyboru radnych powiatowych i skład liczbowy rady powiatu – 20 w liczących do 40 tys. mieszkańców oraz po 5 na każde kolejne rozpoczęte 20 tys. mieszkańców, jednak nie więcej niż 60 radnych, cały skład rady powiatu oraz rady miast na prawach powiatu będzie wybierany według ordynacji proporcjonalnej – głosowanie na listy ugrupowań politycznych, podział mandatów proporcjonalnie do liczby głosów oddanych na poszczególne listy, konieczność przekroczenia progu 5% głosów uprawniającego do uzyskania mandatu, w każdym okręgu wyborczym wybiera się od 3 do 10 radnych, wprowadzono także poprawki odnoszące się do organów wyborczych oraz przepisy określające zasady kampanii wyborczej).

Nowa ordynacja wyborcza do wszystkich trzech szczebli samorządu określa zasady przeprowadzania wyborów. Są to: zasada powszechności, równości, bezpośredniości i tajności. Czynne i bierne prawo wyborcze ma każdy obywatel, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 18 lat i stale zamieszkuje na obszarze działania rady. Można kandydować tylko do jednej z rad i piastować mandat radnego tylko w jednej radzie. Za organizację i nadzór nad prawidłowym przeprowadzeniem wyborów odpowiedzialni są wojewódzcy komisarze wyborczy oraz Państwowa Komisja Wyborcza. Przewidziano od 1 do 4 zastępców wojewódzkiego komisarza wyborczego.

Wybory przeprowadzają wojewódzkie, powiatowe, gminne oraz obwodowe komisje wyborcze. Ustawa ściśle precyzuje ich zadania i kompetencje. W skład komisji mogą wchodzić tylko wyborcy stale mieszkający na terenie danej rady, przy czym można być członkiem tylko jednej komisji. Za obsługę administracyjną odpowiada odpowiednio: marszałek województwa, starosta i wójt (burmistrz, prezydent miasta) – należy to do sfery zadań zleconych. Wybory muszą być zarządzane nie później niż na 30 dni przed upływem kadencji rad. Datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni po upływie kadencji rad. Liczbę radnych ustala odrębnie dla każdej rady wojewoda w porozumieniu z wojewódzkim komisarzem wyborczym według zasad określonych w ordynacji.

Podziału gminy na obwody głosowania dokonuje rada, na wniosek wójta. Obwody powinny obejmować od 500 do 3 000 mieszkańców. Kandydatów zgłaszają partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborcy. Można zgłosić listę lub jednego kandydata. Każda zgłoszona lista musi być poparta podpisami co najmniej 25 wyborców (w gminach do 20 tys. mieszkańców), co najmniej 150 wyborców (w gminach powyżej 20 tys.), odpowiednio dla powiatów liczba ta wynosi 200, a w sejmiku 300. Kandydować można tylko w jednym okręgu i tylko z jednej listy.

Głosowanie musi odbywać się w godzinach 6.00–20.00, bez przerwy. W lokalu wyborczym obowiązuje zakaz agitacji. Protest przeciwko ważności wyborów można wnieść w ciągu 14 dni od daty wyborów. Uzasadnia go „dopuszcze-

nie się przestępstwa przeciwko wyborom, naruszenie przepisów ustawy dotyczących przebiegu głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyników wyborów”. Protesty rozpatruje sąd wojewódzki w ciągu 30 dni. Kampania wyborcza musi zostać zakończona 24 godziny przed dniem głosowania. Nie wolno jej prowadzić w urzędach administracji rządowej i samorządowej, w jednostkach wojskowych oraz skoszarowanych jednostkach policyjnych, a także w zakładach pracy, jeżeli zakłócałoby to ich normalne funkcjonowanie. Na tydzień przed dniem wyborów, aż do zakończenia głosowania, nie wolno podawać do publicznej wiadomości wyników przedwyborczych sondaży dotyczących przewidywanych wyników wyborów.

W ustawie uregulowano kwestię ochrony prawnej plakatów, haseł i ulotek wyborczych, zasady ich umieszczania oraz sposób postępowania w przypadku, gdy zawierają informacje nieprawdziwe. Określono także zasady finansowania i rozpowszechniania audycji wyborczych w radio i telewizji. Obowiązuje zasada jawności finansowania wyborów.

W gminach liczących do 20 tys. mieszkańców odbywają się wybory większościowe (głosowanie na konkretną osobę), w gminach większych – proporcjonalne (głosowanie na listy poprzez wskazanie jednego kandydata). W tym przypadku podziału mandatów między listy dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych osób na kandydatów danej listy. W miastach na prawach powiatu w podziale mandatów uczestniczą listy, które uzyskały co najmniej 5% ważnych głosów.

W każdym okręgu w gminach do 20 tys. mieszkańców wybiera się od 1 do 5 radnych, w gminach większych (powyżej 20 tys.) tworzy się okręgi wyborcze, w których wybiera się od 5 do 10 radnych.

Wybory do rad powiatów i sejmików województw są proporcjonalne. Wyniki wyborów ustala się, stosując metodę d'Hondta. W skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie 20 – w powiatach liczących do 40 tys. mieszkańców oraz po 5 na każde kolejne rozpoczęte 20 tys. mieszkańców, jednak nie więcej niż 60 radnych. W skład sejmiku natomiast radni: 45 w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców oraz po 5 radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 tys. mieszkańców. W wyborach do rad powiatu wybiera się w okręgu wyborczym – od 3 do 10 radnych, zaś w wyborach do sejmików – 5 do 15 radnych w okręgu. W szczególnych sytuacjach ordynacja pozwala obsadzać mandaty bez głosowania. Jest to możliwe wówczas, gdy w gminie liczącej do 20 tys. mieszkańców zarejestrowano tylko jednego kandydata – automatycznie uważa się go za wybranego.

W gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców lub w wyborach do rad powiatów nie przeprowadza się głosowania, gdy zarejestrowana liczba kandydatów jest równa

liczbie radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym lub od niej mniejsza – za wybranych uznani są wówczas zarejestrowani kandydaci, a odpowiednio pozostałe mandaty pozostają nie obsadzone. Tak jest również wtedy, gdy zarejestrowana jest tylko jedna lista w okręgu wyborczym do wyboru rady w gminie liczącej powyżej 20 tys. mieszkańców – to samo dotyczy rady powiatu. Złamanie zakazów określonych w ordynacji lub zlekceważenie przewidzianych w niej obowiązków zagrożone jest karą grzywny. Przepisy przejściowe przewidują, że najbliższe wybory do rad gmin i do Rady miasta stołecznego Warszawy odbędą się już na podstawie tej ordynacji. Podobnie wybory do rad powiatów i województw.

Ordynacja weszła w życie 11 sierpnia 1998 r., z wyjątkiem art. 207 ordynacji, który zaczął obowiązywać 27 lipca 1998 r.

Ustawę znowelizowano ustawą z dnia 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin [101]. Nowela ta jest w praktyce nowym artykułem (art. 121a) wprowadzonym do ustawy z 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, która to ustawa w całości przestała obowiązywać 11 sierpnia, na mocy art. 212 uchwalonej w dniu 16 lipca Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Nowelizacja ustawy umożliwiła przesunięcie na jesień wyborów gminnych, dzięki czemu możliwe stało się jednoczesne wybranie władz samorządowych nie tylko w gminach, ale i pozostałych dwóch, nowych szczeblach – powiatowym i wojewódzkim.

Podobnie, jak w przypadku innych ustaw składających się na regulacje prawne w nowym kształcie ustrojowym, uchwalenie tej nowelizacji nie obyło się bez sporów politycznych i momentów niepewności, do końca bowiem nie było zgody wśród klubów parlamentarnych co do potrzeby i możliwości przesunięcia wyborów i przedłużenia tym samym kadencji rad gminnych (przeciwne były SLD, PSL i UP). Prezydent, mimo politycznych nacisków ustawę podpisał, zaś Sejm na posiedzeniu nr 14 dnia 20 marca 1998 r. ustawę uchwalił.

Ustawa weszła w życie 22 kwietnia 1998 r.

4.8. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa [102]

Uchwalenie ustawy określającej nowy kształt podziału terytorialnego państwa wywołało chyba najwięcej emocji i kontrowersji. Osiągnięcie kompromisu wymagało nie tylko

[101] Dz. U. Nr 50, poz. 311.

[102] Dz. U. Nr 96, poz. 603 oraz Nr 104, poz. 656.

czasu, ale także wyważenia stanowisk różnych opcji politycznych (w tym w łonie samej koalicji), jak również przeczekania nawałnicy polemik i aktywnych działań, w których oprócz polityków wzięli także udział inni zainteresowani – wojewodowie, samorządowcy, grupy społeczności lokalnych, a nawet hierarchowie Kościoła. Spośród trudnej do określenia liczby wariantów podziału kraju (zawierających nie tylko różne liczby nowych jednostek szczebla wojewódzkiego, odmienne propozycje nakreślenia granic tych jednostek, ale także problemów związanych z nazewnictwem), można w zasadzie wymienić 6 głównych, najbardziej prawdopodobnych rozwiązań, jakie pojawiły się w toku dyskusji parlamentarnych:

- projekt podziału kraju na 12 województw (stanowiący bazową propozycję wyjściową dla ostatecznie przyjętego podziału administracyjnego kraju),
- projekt podziału kraju na 14 województw,
- projekt podziału kraju na 17 województw,
- projekt podziału kraju na 25 województw,
- projekt podziału kraju na 31 województw,
- projekt podziału kraju na 49 województw.

Pierwszy z wariantów oparty był na założeniu zbudowania nowych jednostek „rozpiętych” na 10 największych i najsilniejszych miastach Polski oraz dodatkowo uwzględniając Olsztyn i Rzeszów. Przewidywano utworzenie następujących województw (regionów): Ziemia Białostocka (Białystok, Łomża, Suwałki), Dolny Śląsk (Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych, Wrocław, Zielona Góra), Ziemia Lubelska (Biała Podlaska, Chełm, Lublin, Zamość), Ziemia Łódzka (Łódź, Piotrków Trybunalski, Sieradz, Skierniewice, Włocławek), Małopolska (Bielsko-Biała, Kielce, Kraków, Nowy Sącz, Tarnów), Małopolska Wschodnia (Krosno, Przemyśl, Rzeszów, Tarnobrzeg), Mazowsze (Ciechanów, Ostrołęka, Płock, Radom, Siedlce, Warszawa), Pomorze Nadwiślańskie (Bydgoszcz, Gdańsk, Słupsk, Toruń), Pomorze Zachodnie (Gorzów, Koszalin, Szczecin), Śląsk (Częstochowa, Katowice, Opole), Warmia i Mazury (Elbląg, Olsztyn), Wielkopolska (Kalisz, Konin, Leszno, Piła, Poznań). Taką koncepcję zakładał przedstawiony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji projekt z dnia 19 marca 1998 r. (w tym wariantie przyjęto podział na 12 regionów i 310 powiatów).

Dруга z propozycji była efektem tzw. opcji „dwanaście plus”, która początkowo przewidywała możliwość utworzenia trzynastego województwa, do którego aspirował region kujawsko-pomorski (Bydgoszcz z Toruniem) i Małopolska Północna (Częstochowa, Kielce i Radom). Czternastka byłaby z kolei efektem skutecznych starań obu tych regionów o uzyskanie statusu odrębnego województwa. Za prawdopodobną uważana była również „piętnastka” – efekt pozostawienia na mapie Opolszczyzny.

Powrót do siedemnastu województw, oznaczać miał uwzględnienie roszczeń części zainteresowanych miast wojewódzkich, które miały ten status do 1975 r. (biało-

stockie, bydgoskie, gdańskie, katowickie, kieleckie, koszalińskie, krakowskie, lubelskie, łódzkie, olsztyńskie, opolskie, poznańskie, rzeszowskie, szczecińskie, warszawskie, wrocławskie, zielonogórskie). Cały czas dały się słyszeć głosy upominających się o swój wojewódzki byt terenów Podbeskidzia (okolice Bielska-Białej), ziemi lubuskiej (obszary wokół Zielonej Góry i Gorzowa Wielkopolskiego), regionu środkowopomorskiego (Koszalin i Słupsk) oraz Podlasia (tereny wokół Białej Podlaskiej i Siedlec).

Zwolenników miał również projekt utworzenia województw średnich, w liczbie dwudziestu pięciu. W tej grupie zmieściłyby się wszystkie miasta wojewódzkie sprzed 1975 r. – wariant 17 oraz dodatkowo Częstochowa, Gorzów Wielkopolski, Kalisz, Legnica, Płock, Radom, Siedlce i Toruń, które w opinii zwolenników tego modelu są na tyle silne, by utrzymać ciężar statusu województwa.

W pewnym momencie pojawił się także wariant 31, lansowany głównie przez grupę posłów AWS.

Politycy PSL konsekwentnie opowiadali się za utrzymaniem obecnych 49 województw i wprowadzeniem samorządów na ten szczebel.

Niezwykle emocjonująca i nader skomplikowana okazała się ścieżka legislacyjna ustawy o podziale terytorialnym kraju. Głosowana wyjściowa „dwunastka”, zmieniła się za sprawą politycznego kompromisu w „piętnastkę” (przegłosowany w Sejmie 5 czerwca rządowy projekt dwunastu województw plus dodane przez Senat województwa: kujawsko-pomorskie, lubuskie i opolskie – 1 lipca 1998 r.).

Kiedy sytuacja wydawała się już być opanowana, nastąpił kolejny przełomowy dla procesu legislacyjnego moment – Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski 2 lipca 1998 r. zgłosił veto, którego Sejm nie zdołał odrzucić, w związku z czym ustawa przestała istnieć i proces legislacyjny musiał zacząć się od nowa, a wraz z nim liczbowa „przepychanka” między 15 a 17 województwami, której efektem stało się uchwalenie ostatecznej wersji ustawy dzielącej kraj na 16 województw.

Do zawetowanej „piętnastki” dołączył region świętokrzyski z Kielcami (bez Częstochowy). W porównaniu z „siedemnastką” popieraną przez SLD i prezydenta, nie pojawiło się na mapie województwo środkowopomorskie (Koszalin i Słupsk).

Uchwalona 24 lipca 1998 r. i podpisana przez prezydenta 27 lipca ustawa wprowadziła ostatecznie podział kraju na 16 następujących województw: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, śląskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

Ustawa określa siedziby wojewody i sejmiku województwa, które w 14 województwach mieszczą się w tym samym ośrodku – stolicy regionu. Inaczej jest jedynie w województwie kujawsko-pomorskim, gdzie wojewoda rezyduje w Bydgoszczy, a sejmik w Toruniu oraz w woje-

wództwie lubuskim – wojewoda w Gorzowie Wielkopolskim, zaś sejmik w Zielonej Górze.

Ustawa zawiera wykaz gmin wchodzących w skład poszczególnych województw. Ustawodawca postanowił, że zmiana granic województw, w tym związana z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem lub znoszeniem powiatów następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii organów jednostek samorządu terytorialnego, których zmiana dotyczy. Ponadto Sejm, Senat i Rada Ministrów zobowiązane są do dokonania do 31 grudnia 2000 r. oceny nowego podziału terytorialnego państwa, zaś ocena ta może stać się podstawą przeprowadzenia korekty podziału administracyjnego kraju.

Ustawa weszła w życie 28 lipca 1998 r.

4.9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów [103]

Kwestia ustalenia liczby powiatów, podobnie jak i województw, wzbudzała wiele emocji, choć już może nie tyle w środowiskach politycznych, co w społecznościach lokalnych. Sprawa ta była żywo dyskutowana już w 1993 r. i planowano mapę powiatów wprowadzić w życie wraz z nowym podziałem województw 1 stycznia 1995 r. Propozycje rozwiązań co do konkretnej, optymalnej liczby wahały się, począwszy od 1990 r. od 183, poprzez 195, 253, 267, do proponowanych w latach 1992/93 – 321, 325, 338, 368. W 1998 r. sugerowano liczbę 310 powiatów i 47 miast wydzielonych, ale były także warianty 220, 254, 286, 307, 308, 309.

Konstruowanie mapy powiatowej oparte było o pewne kryteria, wśród których należy wymienić:

– wykształcone i utrwalone funkcje ponadgminne (rejonowe) w stosunku do gmin okalających siedzibę powiatu (działalność placówek służby zdrowia, oświaty ponadpodstawowej, pomocy społecznej, szeroko rozumianej sfery usług gospodarczych – banki, jednostki usług drogowych, melioracyjnych, geodezyjnych, doradztwa rolniczego itp., świadczące usługi w zakresie przekraczającym możliwości pojedynczych gmin. Za najistotniejsze instytucje o charakterze podstawowym uznane zostały: sądy rejonowe, rejonowe prokuratury, urzędy skarbowe, rejonowe komendy straży pożarnych, rejonowe komendy policji, rejonowe biura pracy, państwowe terenowe inspektoraty sanitarne, oddziały i biura terenowe ZUS, placówki terenowe Kas Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych);

– potencjał gospodarczy projektowanego powiatu (dokonany w oparciu o analizę budżetów gmin, strukturę dochodów i wydatków, perspektyw rozwoju gospodarczego);

– przesłanki historyczne i kulturowe (uwzględnienie walorów wynikających z wielokulturowego osadnictwa, ukształtowanej warstwy społeczno-kulturowej i gospodarczej itp.);

– akceptacja społeczności samorządowych co do siedziby i kształtu przestrzennego powiatu;

– specyfika położenia geograficznego i inne uwarunkowania wynikające z charakteru sieci osadniczej (np. występowanie terenów o niskim zaludnieniu, lesistych, górzystych, jeziornych, oddalenie od siebie poszczególnych miejscowości, uzasadniające tworzenie ośrodków powiatowych odbiegających od ogólnie przyjętych standardów).

Ostatecznie ustalono, że będzie 308 powiatów ziemskich i 65 miast wydzielonych (powiatów grodzkich).

Przyjęte przez Radę Ministrów rozwiązanie nie zadowoliło jednak wielu społeczności lokalnych, które nawet po wejściu w życie rozporządzenia 10 sierpnia 1998 r. nie zaprzestały protestów wyrażających się nie tylko w pisemnych oświadczeniach, stanowiskach i wnioskach, ale przyjmujących formę aktywnych działań w postaci blokad dróg i torów kolejowych. Szczególnie aktywne okazały się działania mieszkańców i władz takich miejscowości jak: Brzeziny, Łobez, Wschowa, Lesko, Gołdap, Biskupiec i Węgorzewo, którzy wyrażając swoje niezadowolenie z pozbawienia ich statusu powiatu urządzali blokady dróg, torów, pikiety i wiece. Mieszkańcy Morąga, Miłakowa, Małdyt i Zalewa ogłosili nawet bojkot wyborów samorządowych. Powstały Obywatelskie Komitety Obrony Powiatu.

Dokonanie ewentualnych zmian dotyczących granic poszczególnych powiatów będzie możliwe dopiero po 1 stycznia 1999 r., kiedy specjalnie powołany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji departament przedstawi efekt prac nad analizą skutków reformy i zaproponuje ewentualne korekty w mapie powiatowej.

Rozporządzenie weszło w życie z dniem 10 sierpnia 1998 r.

4.10. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie [104]

W ustawie uregulowano m. in. takie kwestie, jak:

I. Konstytuowanie się władz powiatów i województw

[103] Dz. U. Nr 103, poz. 652.

[104] Dz. U. Nr 99, poz. 631.

(w tym organów stanowiących i wykonawczych).

2. Wykonywanie praw i obowiązków.

3. Podejmowanie czynności prawnych o charakterze dwustronnym (w szczególności porozumień o przekazywaniu zadań).

4. Uchwalanie podstawowych dokumentów organizujących struktury oraz pracę organów i urzędów (statut, regulamin organizacyjny).

5. Powołanie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu i województwa.

6. Wykonywanie nadzoru nad powstającymi nowymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Nie przewiduje się wcześniejszego wejścia w życie przepisów rodzących bezpośrednie konsekwencje finansowe – np. wypłata diet, zwrotu kosztów, zatrudnienia itp.

Ustawa określiła szczegółowe terminy, w których zaczynają obowiązywać trzy ustawy ustrojowe składające się na reformę „samorządową”. W zasadzie ustawy te zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 1999 r., jednak istnieje szereg przepisów, dla których omawiana ustawa wyznaczyła inne terminy.

Ustawa weszła w życie 4 sierpnia 1998 r.

4.11. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa [105]

Jest to najobszerniejsza z ustaw składających się na prawne regulacje dotyczące reformy administracji publicznej. Jej treść obejmuje bardzo szczegółowe zmiany w 144 aktach prawa materialnego z różnych sfer działania administracji, m. in.: gospodarki nieruchomościami, opieki zdrowotnej, ubezpieczeń społecznych, pomocy społecznej, ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego, transportu, energetyki, działalności służb i inspekcji, prawa pracy, prawa budowlanego, geodezji i kartografii, szkolnictwa wyższego, kultury i wielu innych.

Nie wydaje się celowe omawianie ogromnej ilości zmian, których i tak nie można by zrozumieć bez sięgania do obszernych aktów prawnych często wielokrotnie zmienianych. Wszelkie zmiany ustaw szczegółowych, dokonane ustawą tzw. „kompetencyjną” wprowadzone zostały pod kątem dostosowania kompetencji organów administracji publicznej do reformy ustrojowej.

Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. z wy-

jątkiem kilku przepisów wymienionych w ostatnim art. 148 ustawy, które zaczęły obowiązywać już 17 sierpnia 1998 r. Jest także kilka artykułów, które wejdą w życie dopiero 1 stycznia 2000 r.

4.12. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną [106]

Ustawa ta ma zagwarantować przejście z dniem 1 stycznia 1999 r. od dawnych do zreformowanych struktur administracji i samorządu w sposób powodujący możliwie najmniej zakłóceń, w związku z czym zawiera bardzo szczegółowe unormowania. Procesem przekształcania obecnych urzędów terenowej administracji publicznej w urzędy administracji rządowej i samorządowej mieli zająć się specjalnie powołani delegaci rządu oraz wojewodowie (którzy jednak w tym czasie musieli przekazać swoje dotychczasowe obowiązki wicewojewodom).

Precyzyjnie określono sposób przekazywania kompetencji rządowej administracji specjalnej nowym wojewodom i starostom oraz tryb przejmowania przez jednostki samorządowe mienia rządowego i finansów. Urzędy wojewódzkie w miastach będących siedzibami nowych województw staną się automatycznie urzędami wojewódzkimi nowych województw, a pozostałe wejdą w skład odpowiedniego urzędu wojewódzkiego. Analogiczne przekształcenie dotyczy urzędów rejonowych – obecne urzędy oraz ich jednostki zamiejscowe w miastach będących siedzibą powiatów, staną się starostwami powiatowymi, pozostałe – wejdą w ich skład. W miastach na prawach powiatu funkcje starostwa powiatowego pełnić będzie urząd miasta. Zniesione zostają miejskie strefy usług publicznych, ich urzędy stają się starostwami powiatowymi albo tworzą starostwa w połączeniu z urzędem rejonowym lub jego zamiejscową jednostką.

Ustawa wymienia instytucje, które wejdą w skład zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz powiatowych. Ponadto uregulowane są kwestie przekazywania szkół, zakładów opieki zdrowotnej, hufców pracy, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, urzędów pracy, a ponadto – w razie potrzeby – procedury podziału tych jednostek.

Sejm zdecydował, że powiaty nie przejmą 1 stycznia 1999 r. szkół artystycznych prowadzonych obecnie przez wojewodów i właściwych ministrów. Ich prowadzenie przejdzie odpowiednio do obowiązkowych zadań powiatu

[105] Dz. U. Nr 106, poz. 668, zm. Dz. U. Nr 162, poz. 1126.

[106] Dz. U. Nr 133, poz. 872, zm. Dz. U. Nr 162, poz. 1126.

albo województwa 1 stycznia 2001 r. Do tego czasu będą znajdowały się w gestii ministra kultury.

W toku prac ustawodawczych ustalono tryb załatwiania spraw pracowniczych w przekształcanych jednostkach.

Nowi wojewodowie do 31 grudnia 2000 r. będą mieli jednocześnie uprawnienia delegatów rządu.

Ustawa regulowała także tryb zmiany zarządzania dotychczasowymi wojewódzkimi funduszami, których siedziby znajdowały się w miastach nie będących 1 stycznia 1999 r. siedzibami władz samorządu województwa.

Ustawa regulowała przekształcenia własnościowe mienia będącego we władaniu instytucji i państwowych jednostek organizacyjnych przejmowanych 1 stycznia 1999 r. przez jednostki samorządu terytorialnego. Mienie to stało się automatycznie, z mocy samego prawa, mieniem właściwym jednostek samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem: „chyba, że przepis szczególny stanowi inaczej” i że jest stwierdzane decyzją wojewody. We władanie samorządów województw i powiatów przeszły 1 stycznia 1999 r. mieszczące się w zakresie ich zadań i kompetencji inwestycje centralne, których inwestorami 31 grudnia 1998 r. byli ministrowie lub dotychczasowi wojewodowie. Wykaz tych inwestycji wraz ze szczegółowymi zasadami i trybem ich przekazywania samorządom województw i powiatów określa w drodze rozporządzenia Rada Ministrów.

W przepisach końcowych szczegółowo określono sposób postępowania administracyjnego, także odwoławczego, w sprawach nie zakończonych do 31 grudnia 1998 r.

W ustawie, w wyniku przyjęcia poprawek zgłoszonych w II czytaniu, znalazł się zakaz dokonywania od jej wejścia w życie do 30 czerwca 2000 r. podziału gmin w celu utworzenia nowej gminy. Z uzasadnienia projektu wynika, że koszty wdrożenia reformy, według wstępnych szacunków wyniosą 690 mln, z czego w 1998 r. 90 mln zł.

Ustawa weszła w życie 29 października 1998 r., z wyjątkiem jednego przepisu (art. 108), który zaczął obowiązywać 1 stycznia 1999 r.

4.13. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 [107] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych [108]

Ponieważ ustawodawstwo odnoszące się do systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego jest szczegółowo omówione w rozdziale autorstwa Zyty Gilowskiej, zagadnienia te zostały w niniejszym opracowaniu pominięte.

4.14. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów sejmików województw [109]

Zmiany dokonane tą ustawą dotyczą dwóch zasadniczych kwestii, a mianowicie problemu zabezpieczenia antykorupcyjnego oraz uzupełnienia składów sejmików. W efekcie nowelizacji klauzula antykorupcyjna umieszczona w ustawie o samorządzie województwa upodabnia się do klauzuli zawartej w ustawie o samorządzie powiatowym, zawierając jednocześnie odniesienie do ustawy o samorządzie gminnym.

Regulacja zawarta w ustawie o samorządzie województwa różnicowała status wykonywania mandatu radnego w województwie i radnego w gminie czy powiecie. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w art. 21 ust. 6 odsyłała do odpowiedniego stosowania przepisów antykorupcyjnych zawartych w ustawie gminnej z 8 marca 1990 r. (art. 24e–24h), wprowadzonych do tejże ustawy ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.). Ustawa wojewódzka postanowieniem art. 24 ust. 4 stwierdzała, iż do radnego województwa mają zastosowanie przepisy ustawy antykorupcyjnej. Tak więc ustawa gminna zawierała przepisy antykorupcyjne wprowadzone do niej ustawą z 21 sierpnia 1997 r., ustawa powiatowa odwoływała się w tej materii do ustawy gminnej, zaś ustawa wojewódzka odsyłała bezpośrednio do ustawy antykorupcyjnej. W związku z przedmiotowym zawężeniem ograniczeń mających zastosowanie do radnych gminnych i powiatowych (obejmujących tylko zakaz prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego i zakaz udziału w spółkach z udziałem gmin) zaistniała konieczność ujednoczenia wymogów i zrównania statusu radnych wszystkich trzech szczebli samorządu.

Wprowadzone nowelą z 17 grudnia 1998 r. zmiany nakazują odpowiednie stosowanie do radnych województwa przepisów antykorupcyjnych określonych w ustawie o samorządzie gminnym, liberalizując ograniczenia, które obejmowały radnych województwa w sytuacji, gdy przepisy ustawy o samorządzie województwa nakazywały wprost stosowanie przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (ustawy antykorupcyjnej). Do czasu nowelizacji rad-

[107] Dz. U. Nr 150, poz. 983, zm. Dz. U. Nr 162, poz. 1119.

[108] Dz. U. Nr 155, poz. 1014.

[109] Dz. U. Nr 160, poz. 1060.

ny województwa nie mógł prowadzić działalności gospodarczej nawet poza obszarem swojej aktywności politycznej i objęty był zakazem udziału we władzach spółek handlowych oraz zakazem posiadania więcej niż 10% kapitału w takich spółkach.

Celem zmiany dokonanej w Ordynacji wyborczej było również upodobnienie przepisów dotyczących sejmików wojewódzkich do zasad dotyczących rad gmin i powiatów. Zasadnicza zmiana odnosi się do sytuacji wygaśnięcia mandatu radnego. Treścią art. 194 ust. 1 objęto oprócz radnego gminy i powiatu także radnego województwa. Omawiana zmiana rozciągnęła na sejmiki wojewódzkie możliwość uzupełnienia wolnych miejsc kolejnymi kandydatami z listy, upodabniając w ten sposób sejmik do rady powiatu bądź dużej gminy (ponad 20 tys. mieszkańców).

Ustawa weszła w życie 28 grudnia 1998 r.

4.15. Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa [110]

Ustawa ta zmieniła kolejne (po 144 ustawach znowelizowanych ustawą z dnia 24 lipca 1998 r., tzw. kompetencyjną) 30 ustaw (w tym dekret z 7 grudnia 1955 r. o godle i barwach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz o pieczęciach państwowych). Postanowienia noweli mają na celu dostosowanie przepisów związanych z procedurami administracyjnymi, funkcjami nadzorczymi, kontrolnymi i odwoławczymi, stosowaniem symboli i insygniów władz, statusem pracownika samorządowego, stosowanymi terminami oraz uchylając przepisy zastąpione od 1 stycznia 1999 r. ustawami ustrojowymi (odnoszącymi się do nowych szczebli samorządu terytorialnego) oraz ustawą kompetencyjną. Wprowadzone zmiany obejmują m. in. kodeks postępowania administracyjnego, ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawę o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę o samorządzie terytorialnym, ustawę o pracownikach samorządowych, ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli, ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a także w nowej ustawie ustrojowej – o samorządzie województwa, w której przepis art. 23. ust. 4 ustanawiający zakaz łączenia mandatu radnego województwa z mandatem radnego powiatu i radnego gminy zostaje uzupełniony zakazem łączenia mandatu radnego województwa dodatkowo z funkcją wojewody i wicewojewody oraz z zatrudnieniem na stanowiskach urzędniczych w urzędach rządowej administracji zespolonej i niezespolonej na obszarze województwa.

[110] Dz. U. Nr 162, poz. 1126.

Został także skreślony ust. 4 art. 34, którego brzmienie sugerowało połączenie funkcji przewodniczącego zarządu województwa i przewodniczącego sejmiku województwa w ręku marszałka województwa. Korektą objęto także ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (tzw. kompetencyjną) oraz ustawę z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

O ile większość ze zmian w obowiązujących aktach prawnych znajduje merytoryczne uzasadnienie, to jednak wzbudza niepokój konieczność poprawek aktów nowo uchwalonych, składających się na reformę administracji publicznej. Świadczyć to może o nadmiernym pośpiechu, bez trosce przy stanowieniu prawa czy również być może malejącej kulturze prawnej ustawodawcy. Zauważalna staje się negatywna tendencja do korygowania (nierzadko kilkukrotnego) nowych aktów normatywnych, częstokroć dotycząca tych, które jeszcze nie zdążyły wejść w życie. Daje to impuls do zastanowienia się nad podniesieniem poziomu techniki prawodawczej, który zdaje się gwałtownie obniżać.

Ustawa weszła w życie 1 stycznia 1999 r.

4.16. Wnioski

Wprowadzenie w życie zasadniczych zmian ustrojowych okazało się procesem żmudnym, przebiegającym w atmosferze napięć, konfliktów i sporów zarówno wewnątrz koalicji rządzącej, jak i kontrowersyjnym w opinii społecznej. O ile co do konieczności dokończenia decentralizacji funkcji państwa zapoczątkowanej w 1990 r. panowała ogólna zgoda, to konkretne rozwiązania i wybór jednego modelu terytorialnej organizacji kraju, a w szczególności liczba i charakter szczebli w podziale terytorialnym oraz granice jednostek, wzbudziły najwięcej sporów i polemik.

Analiza procesu legislacyjnego samej ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa jednoznacznie prowadzi do wniosku, że trudno wskazać na problem, który bardziej niż nowa „mapa administracyjna” potrafiłyby zaktywizować różne gremia, przedstawicieli nauki i praktyki oraz społeczności lokalne. Droga do ustalenia ostatecznej liczby powiatów i województw okazała się wyjątkowo długa i kręta, wykorzystano wszelkie legislacyjne możliwości, łącznie z wetem prezydenta, zanim ustalono ostateczny wariant mapy administracyjnej.

Wszystkie przyjęte rozwiązania prawne pozwalają na stwierdzenie, że trudne przedsięwzięcie zmian ustrojowych w kierunku decentralizacji funkcji państwa zgodnie z zasadą

subsidiarności zostało w dużej mierze zrealizowane. Należy jednak zauważyć, że przyjęte rozwiązania, szczególnie dotyczące podziału kompetencji jednostek samorządu terytorialnego szczebla ponadgminnego i administracji rządowej, odbiegają od propozycji wyjściowych. Może okazać się, że decentralizacja nie będzie tak głęboka jak zakładano – pokaże to praktyka funkcjonowania administracji publicznej w nowej rzeczywistości w najbliższym czasie. Niestety, również bardzo istotny element stanowiący podstawę reformy, czyli kwestia finansowania jednostek podziału terytorialnego, przybrała charakter regulacji przejściowej i nieco ułomnej, co zasługuje na negatywną ocenę albowiem praktyka funkcjonowania samorządu lokalnego wykazała, iż rozwiązania prawne dotyczące finansów, przesadzają o powodzeniu zmian o tego typu charakterze.

Funkcjonowanie nowych jednostek, szczególnie w okresie najbliższych dwóch lat wykaże, na ile nowe rozwiązania stwarzają klarowne i wyraziste struktury z jasnym systemem podziału kompetencji. Obserwacja prac nad reformą skłania do wniosku, że zabrakło niestety prawidłowego przygotowania od strony merytorycznej i organiza-

cyjnej. Na przykładzie walki o liczby, stolice, granice i nazwy województw, która zmęczyła i twórców reformy i obserwowując sytuację społeczeństwo, warto wyciągnąć wnioski na przyszłość. Byliśmy świadkami nadmiaru emocji, zarówno ze strony polityków, jak i nadmiernie często sztucznie ożywionych emocji społecznych. Na jaw wyszły partykularyzmy i niekompetencja. Okazało się także, jak ważna jest odpowiednia akcja informacyjna i zapoznanie opinii publicznej z celami i głównymi założeniami planowanych przedsięwzięć, co w znaczący sposób rzutuje na atmosferę wdrażania reformy i pośrednio przyczynia się do jej powodzenia.

Ujemnie może się odbić fakt, że niektóre rozwiązania prawne mogą się okazać mało skuteczne, jako wynik zbyt daleko posuniętego politycznego kompromisu. Należy mieć jednak nadzieję, że kompetencje kadry urzędniczej i jej silny „kręgosłup moralny” przy znajomości prawa i woli działania sprostają wyzwaniom i spełnią założenia reformy. W takiej bowiem sytuacji nawet drobne legislacyjne usterki mogą zostać sprostowane w obliczu wymagań praktyki funkcjonowania administracji publicznej.

Zyta Gilowska

Rozdział 5.

System finansowy jednostek samorządu terytorialnego

5.1. Założenia analizy

Przedmiotem opracowania jest analiza głównych instytucji i norm odnoszących się do samorządu terytorialnego a zawartych w ustawie o finansach publicznych [111] oraz w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000 [112] (zwanej dalej ustawą o dochodach JST). Celem opracowania jest próba oceny systemu finansowego samorządu terytorialnego z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją RP i z ustawodawstwem ustrojowym (określającym prawa i obowiązki gmin, powiatów i województw samorządowych), a także z punktu widzenia przesłanek, reguł i poziomu decentralizacji finansów publicznych.

W niniejszym opracowaniu przyjęto zasadę nadrzędności ustawy o finansach publicznych, która określa wspólne zasady dla całego sektora finansów publicznych i z tego względu „dyktuje” reguły gospodarowania również wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego.

Dla zapewnienia klarowności wywodów w niniejszym opracowaniu wprowadzono następujące uproszczenia terminologiczne: ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [113] jest określana mianem **ustawy powiatowej**; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa jest określana mianem **ustawy wojewódzkiej** [114]; ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej [115] jest określana jako **ustawa kompetencyjna**; natomiast ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną jest określana jako **ustawa wprowadzająca** [116].

5.2. Decentralizacja w ustawie o finansach publicznych

5.2.1. Przesłanki regulacji

Ustawa o finansach publicznych zastąpiła obowiązującą do końca 1998 r. ustawę z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe. Formalnie celem ustawy o finansach publicznych jest dostosowanie finansów publicznych do norm Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. oraz do ustawy powiatowej i do ustawy wojewódzkiej. Takie wydają się ogólne ramy inicjatywy ustawodawczej rządu, który w maju 1998 r. przedłożył Sejmowi projekt ustawy o finansach publicznych. Nie jest natomiast jasne czy ciężar przesłanek regulacyjnych odnosił się w większym stopniu do art. 236 ust. 1 Konstytucji RP („W okresie 2 lat od dnia wejścia w życie Konstytucji Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekty ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji”) oraz do szczegółowych postanowień ustawy powiatowej i ustawy wojewódzkiej, czy też istotniejszy był zamiar wprowadzenia jakościowo nowych norm w zakresie gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi.

Nie można wykluczyć, iż rządowy projekt ustawy o finansach publicznych przesłany do Sejmu 14 maja 1998 r. nie był traktowany przez rząd jako wypełnianie dyspozycji art. 236 ust. 1 Konstytucji RP. Treść tej normy konstytucyjnej można bowiem odczytywać dwojako: albo wszelkie rządowe projekty ustaw wiążące się bezpośrednio z przepisami konstytucyjnymi a przedkładane po dacie wejścia Konstytucji w życie muszą być całkowicie zgodne z normami tej konstytucji, albo rząd ma pełne

[111] Ustawa z 26 listopada 1998 r., Dz. U. z 1998 r., Nr 155, poz. 1014.

[112] Ustawa z 26 listopada 1999 r., Dz. U. z 1998 r., Nr 150, poz. 983.

[113] Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578.

[114] Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576.

[115] Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668.

[116] Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872.

dwa lata na skompletowanie zbioru projektów ustaw niezbędnych do stosowania Konstytucji. Z drugiej jednak strony wskazane wydaje się spostrzeżenie, że w końcowej fazie prac nad przedłożeniem rządowym jego projektodawcom było znane stanowisko **Rady Legislacyjnej** przy Prezesie Rady Ministrów, która stanowczo podkreśliła potrzebę „...uzupełnienia istniejącego ustawodawstwa o projekty tych ustaw, których nie było przed wejściem w życie Konstytucji dlatego, że ich istnienia Konstytucja nie wymagała” [117] (por. „Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie interpretacji art. 236 ust. 1 Konstytucji RP”, Warszawa, 08.04.1998 r., s.1).

Równocześnie Rada Legislacyjna zdecydowanie odrzuciła pogląd o istnieniu rzekomej możliwości „...stanowienia w okresie dwóch lat od wejścia w życie Konstytucji norm sprzecznych (niezgodnych) z Konstytucją”, a także przypominała, że „Z chwilą wejścia w życie Konstytucji całe nowo tworzone ustawodawstwo musi być z nią zgodne, a na straży zgodności stoi Trybunał Konstytucyjny z pełnymi uprawnieniami kontrolnymi, włącznie z ostatecznością swych orzeczeń w sprawach dotyczących norm prawnych stanowionych po dniu wejścia w życie Konstytucji.” [118]

W świetle powyższego stanowiska Rady Legislacyjnej nie można wytłumaczyć istotnych odstępstw od norm konstytucyjnych, jakie znajdują się w (w ślad za projektem rządowym) w ustawie o finansach publicznych. Odniesienia konstytucyjne są bardzo pouczające, ponieważ **ustawa o finansach publicznych w zasadzie ignoruje dyrektywę „decentralizacji władzy publicznej”** (art. 15 ust. 1 Konstytucji), a w konsekwencji ignoruje wynikające z tej dyrektywy prawa jednostek samorządu terytorialnego, które są dość jednoznacznie unormowane w rozdziale VII Konstytucji.

Podobnie przedstawia się sprawa drugiego – obok rozwinięcia norm konstytucyjnych – powodu wprowadzania zmian w ustawodawstwie dotyczącym finansów publicznych, tj. utworzenia z dniem 1 stycznia 1999 r. nowych jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego (powiaty) i regionalnego (nowe duże województwa). Zgodnie z art. 164 ust. 2 Konstytucji inne niż gmina „jednostki samorządu regionalnego albo regionalnego i lokalnego” określa ustawa. Do tego przepisu Konstytucji odnoszą się dwie ustawy uchwalone przez Sejm 5 czerwca 1998 r.: ustawa powiatowa oraz ustawa wojewódzka. Obie te ustawy zawierają stosunkowo szczegółowe rozdziały („Finanse powiatu”, „Finanse samorządu województwa”), określające podstawowe zasady gospodarki

finansowej w nowych jednostkach samorządu terytorialnego. W obydwu ustawach znajdują się niejednorodne terminologicznie odesłania do innych ustaw, orientujące się głównie na prawo budżetowe, co jest zrozumiałe, ponieważ podczas ich projektowania ustawy o finansach publicznych jeszcze nie było. Stąd zasadne wydaje się przypuszczenie, że ustawa powiatowa i ustawa wojewódzka nie były istotnymi przesłankami konstrukcyjnymi dla ustawy o finansach publicznych [119]. Można wręcz zaryzykować tezę dalej idącą – szczegółowość przepisów finansowych w ustawach ustrojowych sprawia wrażenie tworzenia regulacji odrębnej, funkcjonującej tylko w części samorządowej sektora finansów publicznych, swoiście chroniącej ten segment przed ewentualnie niekorzystnymi przepisami owych odrębnych ustaw (lub ustawy).

5.2.2. Udzielanie dotacji celowych

Termin „dotacja” pojawia się w ustawach ustrojowych wielokrotnie, w tym w ustawie o samorządzie gminnym [120], gdzie usunięto wprawdzie przepis jednoznacznie wiążący zadania zlecone z dotacyjnym wyłącznie transferem ich finansowania, to jednak pozostała bardzo ogólnie sformułowana możliwość otrzymywania przez gminy „dotacji celowych na realizację zadań zleconych oraz na dofinansowanie zadań własnych” (art. 54 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym). Natomiast Konstytucja RP nie wskazuje żadnych konkretnych zastosowań dla dotacyjnego finansowania jednostek samorządu terytorialnego, ograniczając jednocześnie katalog dochodów jednostek samorządu terytorialnego do trzech kategorii – dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 Konstytucji).

Zamknięcie katalogu dopuszczalnych konstytucyjnie dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz dodanie słowa „z budżetu państwa” do kategorii „dotacje celowe” ma bardzo istotne skutki praktyczne.

Konstytucja stworzyła podwójną barierę dla dowolności wyboru instrumentów finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego ze środków publicznych. Wszystkie dochody tych jednostek muszą się zmieścić albo w kategorii „dochody własne” (co wymaga precyzyjnego ustawowego zdefiniowania tej kategorii, na ogół dość jednoznacznie rozumianej w doktrynie prawa finansowego), albo przyjmując postać subwencji ogólnej (która z kolei jest już zdefiniowana przez ustawy ustrojowe, a jej treść zdążyła się utrwalić w polskim orzecznictwie), albo otrzymać formę dotacji celowych udzielanych wprost z budżetu państwa.

[117] Por. „Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie interpretacji art. 236 ust. 1 Konstytucji RP, Warszawa, 08.04.1998 r., s.1.

[118] J.w. s. 4.

[119] Pojawiły się nawet opinie o zbędności nowej ustawy w uchwalonym kształcie, ponieważ podobny zakres zmian można było uzyskać nowelizując ustawę Prawo budżetowe. Por. E. Chojna- Duch „Finanse samorządów”, Nowe Życie Gospodarcze z 22 listopada 1998 r., Nr 47/183.

[120] Uprzednia nazwa – ustawa o samorządzie terytorialnym.

W ten sposób **Konstytucja nadała dotacjom celowym dla jednostek samorządu terytorialnego klarowne znaczenie, pośrednio przymuszając ustawodawcę do bardzo starannego opracowania precyzyjnych zasad, trybu, kryteriów i procedur udzielania z budżetu państwa dotacji celowych tym jednostkom.** Chodzi przy tym nie tyle o finansowanie zadań zleconych ustawowo (w tej kwestii Konstytucja pozwala na sugestię wprowadzenia jednakowych zasad finansowania zadań własnych i zleconych ustawowo), ile o rozmaite wspieranie samorządu terytorialnego w jego własnych wysiłkach na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, a także o wspólne (administracji rządowej i samorządu terytorialnego) wykonywanie rozmaitych przedsięwzięć rozwojowych.

Z punktu widzenia cytowanej normy konstytucyjnej długotrwały spór o zasady przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego środków na finansowanie polityki regionalnej, które będą pochodzić z bezzwrotnej pomocy zagranicznej, w tym z funduszy przedakcesyjnych, a następnie z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, jest w gruncie rzeczy bezprzedmiotowy. Tak długo, jak długo administracja państwa polskiego będzie decydowała (lub współdecydowała) o alokacji tych środków, będą one musiały być lokowane w budżecie państwa, ponieważ tylko z budżetu państwa jednostki samorządu terytorialnego będą mogły otrzymywać dotacje celowe. Z oczywistych powodów niemożliwe jest nadawanie takim środkom formuły dochodów własnych lub subwencji ogólnych, a ich płynny transfer do jednostek samorządu terytorialnego – bardziej lub mniej obwarowany rozmaitymi warunkami wstępnymi – stanowi warunek *sine qua non* prowadzenia w państwie jakiegokolwiek polityki regionalnej.

Jednak ustawa o finansach publicznych nie zawiera nawet śladu rozumowania łączącego udzielanie dotacji celowych z budżetu państwa z wykonywaniem przez administrację rządową polityki interregionalnej oraz z możliwością (a po części także koniecznością) wspierania przez tę administrację polityki intraregionalnej, wykonywanej przez organy samorządu poszczególnych województw.

Ponieważ równocześnie ustawa o finansach publicznych niejednolicie i nieco zdawkowo normuje instytucję rządowych i samorządowych programów wieloletnich, to zasadny wydaje się pogląd o pominięciu przez ustawodawcę wszelkich, potencjalnie dostępnych sposobów na spójne i racjonalne unormowanie zasad, zakresu, trybu i procedur współdziałania administracji rządowej i samorządu terytorialnego w dziedzinie polityki regionalnej oraz polityki udzielania pomocy publicznej (również silnie różnicowanej przestrzennie, a więc bezpośrednio powiązanej z polityką regionalną). Takie selektywne podejście do zagadnień finansów publicznych stanowi istotną wadę ustawy o finansach publicznych.

Sygnalizowane w oficjalnych wystąpieniach przedstawicieli rządu zamiary odrębnego ustawodawstwa regulującego instytucje (po co? w państwie powstały wystarczająco silne nowe instytucje ustrojowe) i zasady finansowania polityki regionalnej (w jednej ustawie) oraz instytucje i zasady finansowania polityki udzielania pomocy publicznej (w innej ustawie) budzą dość poważne wątpliwości. Błędem legislacyjnym jest rozpraszanie zasad udzielania dotacji w ustawach usiłujących unormować poszczególne dziedziny „pomocowej” (wspierającej) aktywności państwa, ponieważ odbiera to ustawie o finansach publicznych jej charakter regulacji kompleksowej, a i tak nie zapobiegnie wskazywaniu niejasnych, ogólnikowych lub nierealistycznych celów dla tej działalności (skuteczniejsze byłoby przyjmowanie w ustawie budżetowej konkretnych programów wieloletnich, które z założenia musiałyby przybierać bardzo pragmatyczną postać).

Należy też zauważyć, że **jednolitość zasad udzielania dotacji z budżetu** (państwa, a także wszystkich jednostek samorządu terytorialnego) najbardziej sprzyjałaby racjonalizacji obydwu polityk (regionalnej oraz udzielania pomocy publicznej) oraz ułatwiłaby przestrzeganie zasady jawności gospodarowania w sektorze finansów publicznych. Wiadomo wprawdzie z praktyki budżetowej wielu krajów, że racjonalizacja (tj. oszczędność, precyzja, unikanie marnotrawstwa) polityki udzielania dotacji budżetowych jest niedościgłym ideałem, ale można przyjmować takie procedury, które owej racjonalizacji będą po prostu sprzyjać. Ograniczenie liczby rodzajów udzielanych dotacji oraz reguła dotowania „pomocowego” tylko tych dziedzin (np. modernizacja i budowa dróg lub restrukturyzacja zatrudnienia na wybranych obszarach), które zostały wybrane do programów wieloletnich państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, uczyniłyby politykę dotacyjną podmiotów sektora publicznego bardziej klarowną, zrozumiałą, jawną i poddaną ocenie podatników.

Tak radykalne w gruncie rzeczy postulaty nie muszą być wprowadzane w życie natychmiast, niejako z marszu (uruchomiłoby to chaotyczny wyścig rozmaitych grup interesów o szybkie tworzenie dla nich ekstra ścieżek finansowania w postaci błyskawicznie uchwalanych programów wieloletnich), lecz ustawa o finansach publicznych powinna zawierać scenariusz dojścia do uporządkowanego udzielania „pomocowych” dotacji budżetowych.

Odrębną kwestią jest całkowite pominięcie przez ustawę o finansach publicznych zagadnienia udzielania dotacji na finansowanie (lub dofinansowanie) programów wieloletnich oraz równoległe wprowadzenie dotacji na finansowanie inwestycji, też nie wieloletnich, chociaż kategoria „inwestycja wieloletnia” w omawianej ustawie występuje. Nie do końca wiadomo dlaczego, ponieważ inwestycja wieloletnia jest (a raczej – powinna być) częścią programu wieloletniego.

5.2.3. Deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.”

Zacytowana powyżej norma konstytucyjna jest kluczowa dla rozważań o istocie oraz granicach samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Ich źródłem nie jest bowiem decentralizacja zadań i kompetencji państwowych, lecz **decentralizacja** – również nakazana konstytucyjnie (art. 15 ust. 1) – **władzy publicznej**. To zaś oznacza możliwość nakładania przez ustawodawstwo na samorząd terytorialny tylko takich ograniczeń, które wywodzą się z ochrony interesu państwowego i dotyczą w równym stopniu (aczkolwiek w zróżnicowanej formie) wszystkich podmiotów władzy publicznej w państwie. Jest to zatem kwestia ochrony praw podmiotu władzy publicznej do wykonywania tej części władzy, która została mu przekazana, według „jego pomysłu”, to jest w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Tę gwarancję Konstytucja precyzuje szczegółowo w rozdziale VII, w którym zwraca uwagę art. 165 ust. 2 stanowiący, że „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”.

Ustrojowa ochrona praw poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jako **podmiotów władzy publicznej**, powstałych w wyniku decentralizacji władzy publicznej, nie pozwala w szczególności na poddawanie tych jednostek bieżącym ingerencjom administracji rządowej. Tego faktu nie respektuje ustawa o finansach publicznych, wprowadzając tak zhierarchizowany system kształtowania poziomu państwowego długu publicznego, jakby w Polsce decentralizacji w ogóle nie było.

Ustawodawca niezwykle konsekwentnie usiłuje zapewnić administracji rządowej decydujący wpływ na najdrobniejszą nawet część państwowego długu publicznego, chociaż nie zadbał o rozwiązanie sprawy dużo ważniejszej, to jest o określenie zasad obliczania poziomu zadłużenia (w tym o precyzyjne wskazanie elementów składowych tak złożonego agregatu ekonomicznego, jak państwowy dług publiczny). Ponieważ jednostki samorządu terytorialnego są niekwestionowanymi podmiotami sektora finansów publicznych, którego pełny zakres wcale się jednoznacznie nie wyłania z koncepcji przedstawionej w omawianej ustawie, to deficyty budżetowe jednostek samorządu terytorialnego proponuje się poddać najsilniejszym ograniczeniom. Usiłowania ustawodawcy kryją nieco absurdalną (w świetle doświadczeń z lat 1991–1998) sugestię odpowiedzialności samorządu terytorialnego za wysoki poziom zadłużenia naszego kraju.

W odniesieniu do deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego **ustawa o finansach publicznych**

wprowadza aż siedem ograniczeń, z których nie wszystkie zostały wprost w ustawie wskazane, lecz wynikają ze zmian klasyfikacyjnych i ze zmian podmiotowego zakresu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Po pierwsze, nastąpiło przeniesienie części dotychczasowych dochodów (w znaczeniu ekonomicznym, a także w znaczeniu występującym w ustawie Prawo budżetowe) do kategorii przychodów publicznych. Przychody publiczne nie są środkami publicznymi bezpośrednio finansującymi wydatki publiczne. Najbardziej dotkliwe jest wyłączenie wpływów „z prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego” z kategorii dochody publiczne i przeniesienie ich do kategorii przychody publiczne.

Po drugie, **budżet jednostki samorządu terytorialnego musi**, na mocy art. 109 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, **obejmować plany finansowe zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych i funduszy celowych**, które składają się z przychodów oraz z wydatków. Z tego faktu wynika kolejny, w przepisach ustawy wprost nie sformułowany, jeszcze silniej działający katalizator rozmiarów deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Łącznym rezultatem powyższych zmian jest wręcz **automatyczny wzrost deficytu budżetowego** (lub równie automatyczne zmniejszenie nadwyżki tego budżetu), który wzmacnia działanie formalnych ograniczeń nałożonych na deficyt budżetowy jednostki samorządu terytorialnego.

Na mocy art. 112 ust. 2 ustawy o finansach publicznych deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być finansowany przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę, kredytów zaciąganych w bankach krajowych, pożyczek, prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego i nadwyżki budżetu z lat ubiegłych. W stosunku do uprzednich regulacji dotyczących gmin, a zawartych w prawie budżetowym nastąpiły więc istotne zmiany w możliwości finansowania powiększonego deficytu budżetu. Oznacza to, że część środków uzyskiwanych ze sprzedaży majątku (trudno wyrokować jak znaczna to będzie część, ponieważ treść terminu „prywatyzacja majątku jednostki samorządu terytorialnego” nie jest jednoznaczna) nie będzie bezpośrednio finansować wydatków, a jedynie może finansować je pośrednio wówczas, gdy powstanie deficyt budżetu. Nie jest też możliwe zaciąganie kredytów w bankach zagranicznych, a ewentualne plasowanie obligacji samorządowych na rynku międzynarodowym będzie utrudnione (o ile w ogóle możliwe).

Do powyższych zmian należy pięć formalnych ograniczeń nałożonych przez ustawę o finansach publicznych na rozmiary deficytu budżetowego jednostki samorządu terytorialnego.

Pierwsze formalne ograniczenie jest zawarte w art. 113 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym

„łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15 proc. planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.”

W cytowanym powyżej przepisie zwraca uwagę fakt **poniższenia dotychczasowej podstawy całego obliczenia** wynikającego z przemieszczenia części dotychczasowych dochodów do kategorii „przychody publiczne”, a także usunięcie możliwości zaciągania zobowiązań „poza limitowych”, o ile ustanowiono dla nich zabezpieczenie „na mieniu gminy” (możliwość uprzednio występująca w gminach na mocy art. 24 pkt 2 ustawy o finansowaniu gmin).

Drugim formalnym ograniczeniem nałożonym na deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest utrzymanie zasady dopuszczającej zaciąganie kredytów i pożyczek tylko na „finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostki samorządu terytorialnego” (art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), co w praktyce uniemożliwia zaciąganie kredytów i pożyczek bezpośrednio na sfinansowanie deficytu jednostki samorządu terytorialnego.

Trzecie formalne ograniczenie nałożone na deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynika z powiązania jego dopuszczalnych rozmiarów z poziomem państwowego długu publicznego począwszy od momentu stwierdzenia (w trybie określonym w art. 12 ustawy o finansach publicznych), że państwowy dług publiczny przekroczył poziom 50 proc. wartości PKB. W stosunkowo bezpiecznej sytuacji, tj. wówczas, gdy państwowy dług publiczny jest większy od 50 proc. PKB, ale jeszcze nie przekracza 55 proc. PKB, żadnej jednostce samorządu terytorialnego nie wolno uchwalić budżetu z relacją deficytu do projektowanych dochodów przekraczającą analogiczną relację zawartą w projekcie ustawy budżetowej uchwalonym przez Radę Ministrów (art. 45 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o finansach publicznych). Jeżeli poziom państwowego długu publicznego przekroczy poziom 55 proc. PKB, to praktycznie żadna jednostka samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu z deficytem (art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b tej ustawy), chyba że dysponuje nadwyżką budżetową z lat poprzednich (art. 45 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Pozornie wszystko jest w porządku, ponieważ ustawa budżetowa będzie respektowała podobne ograniczenie. Ale to ustawa budżetowa wyznaczy ów kres górny (art. 45 ust. 1 pkt 1 lit a) i dopiero z uchwalonego przez Radę Ministrów projektu tej ustawy – co następuje na ogół w końcowej fazie prac rządów jednostek samorządu terytorialnego nad projek-

tami budżetów tych jednostek – wyniknie dyrektywa obowiązująca projektodawców budżetów samorządowych. W rezultacie, uchwalona przez rząd ustawa budżetowa (która może się zmienić w trakcie procesu legislacyjnego) będzie dyktowała warunki projektowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego. To zaś oznacza bezpośrednią bieżącą ingerencję rządu w samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Czwartym formalnym ograniczeniem nałożonym na deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest zmniejszenie rocznego limitu dochodów przeznaczanych na spłatę wszelkich zobowiązań finansowych z 15 proc. do 12 proc. wówczas, gdy poziom państwowego długu publicznego przekroczy 55 proc. PKB (art. 113 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), z wyjątkiem spłaty zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia ww. relacji.

Piąte formalne ograniczenie nałożone na deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynika z wprowadzenia „ogólnego limitu zadłużeniowego” (por. pkt 5.2.4.).

5.2.4. Lokalny i regionalny dług publiczny

W zakresie limitowania poziomu lokalnego i regionalnego długu publicznego jedynym przepisem ustawy o finansach publicznych, który nie wzbudza zasadniczych **wątpliwości konstytucyjnych** jest art. 114: „łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym”. Można wprawdzie argumentować, że norma konstytucyjna (3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto) jest mniej restrykcyjna (odnosząc się do PKB, a nie do rocznych dochodów sektora finansów publicznych), a także łagodniejsza w praktyce (zakazując zadłużania się ponad wskazany poziom, a nie nakazując utrzymywanie się w limicie 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto). Zasadne byłoby również podkreślenie dotkliwszego od normy konstytucyjnej charakteru limitu narzuconego jednostkom samorządu terytorialnego, ponieważ operowanie kategorią „dochodów jednostki” w kontekście końca roku budżetowego musi rodzić pytanie o wpływ predyktywności tych dochodów na kształt całego ograniczenia. Mimo tak licznych wątpliwości art. 114 wydaje się najmniej kontrowersyjny. Pozostałe przepisy są dużo mniej usprawiedliwione, a niektórych w ogóle nie można wytłumaczyć na gruncie norm konstytucyjnych.

Dopuszczalne obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego spłatami długookresowych zobowiązań finansowych zostało ustalone na poziomie 15% planowanych dochodów tej jednostki (art. 113 ust. 1), co oznacza mechaniczne przeniesienie na budżety powiatowe i wojewódzkie (samorządu województwa) limitu obowiązującego dotychczas w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego (na mocy art. 24 ustawy o finansowaniu gmin). Nie wiadomo dlaczego zaostrzono li-

mit „gminny”, usuwając zeń możliwość zaciągania pozalimitowych zobowiązań, dla których ustanowiono zabezpieczenie na mieniu gminy, chociaż pozostawiono taką możliwość dla pozalimitowego powiększania dopuszczalnego deficytu budżetu państwa (art. 45 ust. 2). Wprowadzone ograniczenia nie były uzasadniane liczbowo, np. wynikami analiz poziomu i struktury dotychczasowego lokalnego (gminnego) zadłużenia publicznego, na żadnym etapie prac parlamentarnych nad projektem ustawy o finansach publicznych.

Niezgodny z konstytucją oraz z ustawami ustrojowymi jest art. 50 ustawy o finansach publicznych, który **zabrania jednostkom samorządu terytorialnego zaciągania długoterminowych zobowiązań finansowych**, jeśli ich koszty obsługi ponoszone byłyby rzadziej niż raz w roku oraz następowałyby kapitalizacja odsetek lub w których dyskonto od emitowanych przez te jednostki papierów wartościowych przekraczałoby 5% wartości nominalnej.

Zasady zaciągania zobowiązań finansowych mają tym istotniejsze znaczenie im mniejszą wagę ustawodawca przywiązuje do bieżącej kontroli zaciągania tych zobowiązań, zadowalając się kontrolą typu post factum, tj. kontrolą procesu wykonanych wydatków.

Ustawodawca wprowadził zasadę upoważniającą wszystkie jednostki sektora finansów publicznych do zaciągania zobowiązań „...do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia oraz o obligatoryjne wpłaty płatnika” (art. 29 ust. 6 ustawy o finansach publicznych). Równocześnie art. 15 ust. 2 pkt 1 tej ustawy „szkicuje” katalog jednostek sektora finansów publicznych zaliczając doń **jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych, środki specjalne jednostek budżetowych, fundusze celowe oraz „pozostałe”** jednostki sektora finansów publicznych. Uzasadnione jest więc pytanie o zawartość owego funkcjonalnego dopełnienia.

Z kolei **zakres podmiotowy sektora finansów publicznych** został w art. 5 ustawy o finansach publicznych zaledwie naszkicowany. Jak słusznie podnosili eksperci Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu [121] najbardziej naturalnym tłumaczeniem podmiotowego zakresu sektora finansów publicznych byłoby odwoływanie się do podmiotów władzy publicznej, które z kolei prowadzi do państwa jako całości ustrojowej oraz do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Są to bowiem podmioty sprawujące władzę publiczną (również w znaczeniu występującym w art. 15 ust. 1 Konstytucji), w tym władzę w zakresie finansów publicznych. W takim ujęciu w zasadzie nie ma miejsca na inne podmioty sektora fi-

nansów publicznych, chyba że ustawodawca skorzysta ze swojego prawa do ich wskazania dla potrzeb funkcjonowania konkretnej regulacji prawnej – np. ustawy o finansach publicznych. Jednak ustawodawca z tego prawa nie skorzystał. Samorządowe fundusze celowe (cokolwiek ich „samorządowość” oznacza) – tworzone na mocy odrębnych ustaw, mają przy tym niczym nieograniczone prawo do zaciągania zobowiązań, chociaż ich plany finansowe wchodzą w skład budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W ten sposób „część”, czyli fundusz dysponuje nieporównanie większą swobodą przy zaciąganiu zobowiązań, niż „całość”, którą w tym przypadku jest jednostka samorządu terytorialnego.

5.2.5. Programy wieloletnie

Programy wieloletnie są szczególnie ważne w nowym systemie finansów publicznych z wielu powodów, a zwłaszcza z powodu nieuchronnych trudności w efektywnym gospodarowaniu publicznymi środkami finansowymi, jakie występują w jednorocznej (wyznaczonej zasadą roczności budżetu) perspektywie czasowej. Większość znaczących przedsięwzięć inwestycyjnych musi być rozważana w perspektywie średniookresowej z punktu widzenia harmonogramu prac inwestycyjnych oraz w perspektywie długookresowej z punktu widzenia zaprojektowania tych prac oraz ich sfinansowania. Nie chodzi jednak o podważenie zasady roczności budżetu, która jest standardem w każdym współczesnym systemie budżetowym, ani o wprowadzenie wszechogarniającego – a przez to kompletnie nieefektywnego – planowania średniookresowego oraz długookresowego. Rzecz raczej w tym, by część wydatków publicznych mogła być realizowana w cyklu ponadrocznym, a zobowiązania finansowania tych wydatków w następnych latach budżetowych miały gwarancje wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych. W takim przypadku organ uchwalający budżet (państwa, jednostki samorządu terytorialnego) jest zobowiązany do zapewnienia środków finansowych na wykonywanie programu wieloletniego tak długo, jak długo program ten – na mocy uprzedniego postanowienia tego samego organu powinien być wykonywany.

Oczywiście, **zasada samoograniczania się** ma sens tylko wówczas, gdy ten sam organ uchwalając program wieloletni ograniczy (w precyzyjnie określonej perspektywie czasowej) swoje własne uprawnienia, zawężając swoją własną swobodę kształtowania struktury wydatków w następnych latach budżetowych. Równie ważne jest zapewnienie możliwości zrezygnowania z wykonywania programu przed jego pełnym wykonaniem lub zmniejszenie pierwotnie planowanego zakresu programu.

[121] Druk Sejmowy nr 342, 08.06.1998 r., Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

Najbardziej naturalne podejście nakazuje uruchomienie programu wieloletniego w ustawie (uchwale) budżetowej, to jest wówczas, gdy organ uchwalający ma najpełniejsze rozeznanie w priorytetach wydatków oraz w dotkliwosci ograniczeń finansowych. Wówczas bowiem minimalizowane jest prawdopodobieństwo uchwalania programów „deklaracyjnych” bądź „życzeniowych”, tj. uruchamiających działania zbędne lub nadmiernie kosztowne.

Z tych samych powodów najbardziej wskazane byłoby podejście zezwalające na przerwanie wykonywania programu (lub na ograniczenie pierwotnie zakładanego zakresu programu) odrębną ustawą (uchwałą) organu uchwalającego program, ustawą (uchwałą) nie będącą częścią ustawy (uchwały) budżetowej. Dramatyczny niekiedy przebieg debaty budżetowej może bowiem sprzyjać nadmiernie pochopnym ocenom programów uchwalonych wcześniej i już wykonywanych. Nie umniejszy to (rzecz jasna) prawa organu uchwalającego program do swobodnego stanowienia o strukturze wydatków budżetowych, ponieważ prawo to wynika z ustrojowej pozycji danego organu, lecz może sprzyjać głębszemu namysłowi nad zmianami w istniejącym układzie priorytetów rozwojowych. W praktyce oznaczałoby to możliwość uchwalenia ustawy (uchwały) zatrzymującej wykonywanie programu wieloletniego (lub zmniejszającej jego zakres) nawet na tym samym posiedzeniu organu uchwalającego, na którym byłby uchwalany budżet, lecz ustawa (uchwała) dotycząca już wykonywanego programu musiałaby być podjęta odrębnie od ustawy (uchwały) budżetowej.

W ustawie wojewódzkiej figurują przepisy prawie idealnie zgodne z powyżej naszkicowanym rozumowaniem (art. 61 ust. 2 pkt 4, art. 64 ust. 2). Ustawa wojewódzka dwukrotnie odwołuje się do instytucji programu wojewódzkiego. Obok wskazania **programów województwa** jako instrumentów realizacji strategii rozwoju województwa (art. 11 ust. 3) ustawa wojewódzka wprowadza instytucję **wieloletniego programu inwestycyjnego** (art. 64 ust. 2) jako instrumentu przekraczania rocznego horyzontu budżetowego. Nie ma formalnych przeszkód do traktowania obydwu instytucji łącznie, aczkolwiek program województwa otrzymał, jak się wydaje, nieco szersze znaczenie. Z jednej bowiem strony można wprawdzie formułować programy województwa nie zawierające żadnych zadań inwestycyjnych (na taką interpretację zezwala nieco abstrakcyjne sformułowanie występujące w art. 11 ust. 3 ustawy wojewódzkiej), ale z drugiej strony dość trudno wyobrazić sobie dziedziny zupełnie bezinwestycyjnej realizacji strategii rozwoju województwa – a taka jest rola programów województwa. Jednocześnie nie ma przeciwwskazań do stosunkowo szerokiej interpretacji słowa „inwestycyjny” w celu objęcia instytucją wieloletniego programu inwestycyjnego tych wszystkich instrumentów realizacji strategii rozwoju województwa, których horyzont wykonawczy nie mieści się w jednym roku budżetowym.

Podobnie jak w art. 64 ust. 2 ustawy wojewódzkiej, instytucja **wieloletniego programu inwestycyjnego** jednostki samorządu terytorialnego została unormowana w art. 110 ustawy o finansach publicznych. Natomiast ustawa o dochodach JST stosuje jeszcze inną terminologię, wprowadzając instytucję **wieloletnich programów rozwoju województwa** (art. 43).

Jednak w ustawie o samorządzie gminnym ani w ustawie powiatowej nie ma żadnych przepisów regulujących procedury uchwalania lokalnych wieloletnich programów inwestycyjnych (terminologia obecna w ustawie wojewódzkiej oraz w ustawie o finansach publicznych), a termin „wieloletni program rozwoju” odnosi się tylko do samorządu województwa (na mocy ustawy o dochodach JST). Jedynym przepisem łączącym poszczególne typy jednostek samorządu terytorialnego jest zatem art. 110 ustawy o finansach publicznych, gdzie z kolei instytucja wieloletniego programu inwestycyjnego nie znalazła żadnego odzwierciedlenia w katalogu dotacji celowych dostępnych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa.

Niejasny jest ewentualny związek pomiędzy rządowymi i samorządowymi programami wieloletnimi, który powinien mieć miejsce przy podejmowaniu rozmaitych przedsięwzięć wspólnych, np. w ramach instytucji kontraktu regionalnego. Okazuje się, że intencją ustawodawcy jest wykorzystanie instytucji rządowego programu wieloletniego (wprawdzie ustawa o finansach publicznych nie stosuje określenia „rządowy”, ale instytucję tę wiąże tylko i bezpośrednio z ustawą budżetową) „wyłącznie w celu realizacji zadań dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa, ochrony środowiska, rozwoju gospodarki (w tym restrukturyzacji wybranych dziedzin), rozwoju nauki i ochrony ogólnonarodowego dziedzictwa kulturowego” (art. 80 ust. 3 pkt 1–5). Tak szeroko nakreślone spectrum oczekiwań w istotnym stopniu pokrywa się z ogółem obowiązków państwowych, których to obowiązków finansowanie odbywa się poprzez budżet państwa. Dość trudno byłoby znaleźć inne, równie poważne obowiązki państwowe, usprawiedliwiające poniekąd (z punktu widzenia historii powstawania budżetów państwowych) istnienie zarówno budżetu państwa, jak i powszechnie obowiązujących reguł gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi. Jest jasne, że ustawa o finansach publicznych powinna skupiać się na tych regułach, a nie na priorytetach polityki gospodarczej, w tym polityki budżetowej.

Ustawa o finansach publicznych zakłada mechaniczny podział ról pomiędzy Radą Ministrów i ustawodawcą: tańsze programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów, a droższe (o kosztach realizacji przekraczających kwotę 100 mln zł) są ustanawiane przez ustawy (art. 80 ust. 2), co powinno budzić wątpliwości na temat roli instytucji programu wieloletniego. Jeżeli forma ustanowienia rządowego programu wieloletniego – a zatem jego status (program ustanowiony przez Sejm lub program

ustanowiony przez Radę Ministrów) – ma zależeć wyłącznie od szacunkowych kosztów, to nie da się przewidzieć roli programów wieloletnich w wykonywaniu przez państwo polityki interregionalnej. Pewne światło na przypuszczalny bieg przyszłych zdarzeń rzuca art. 15 pkt 3 ustawy o administracji rządowej w województwie, który do kompetencji wojewody (jako przedstawiciela Rady Ministrów w województwie) przekazuje „dostosowywanie do miejscowych warunków szczegółowych celów polityki rządu, zwłaszcza w zakresie prowadzonej na obszarze województwa polityki regionalnej państwa ...”. Rozważanie praktycznych aspektów owego „uszczegółowienia” polityki regionalnej państwa nieuchronnie prowadzi do pytań o formy i narzędzia „dostosowywania” do miejscowych warunków szczegółowych celów polityki rządu oraz o przesłanki tej polityki. Na te pytania na razie nie ma odpowiedzi, a tryb wspierania przez administrację rządową polityki rozwoju regionalnego prowadzonej przez samorządy województw nie został w ustawie o finansach publicznych nawet zamarkowany.

5.2.6. Jawność lokalnej i regionalnej gospodarki finansowej

Poważnym mankamentem ustawy o finansach publicznych jest deklaracyjny charakter przepisów zapewniających przestrzeganie zasady jawności gospodarki w sektorze finansów publicznych. Po części jest to skutek pozostawienia poza „systemem budżetowym” sporej liczby jednostek tego sektora, co *a priori* czyni gospodarkę finansową tych jednostek mniej jawną, a po części jest to rezultat założenia błędnie sprowadzającego jawność gospodarki finansowej do obowiązków sprawozdawczych nałożonych na jednostki (można mieć wątpliwości czy wszystkie) oraz podmioty (na pewno nie wszystkie) sektora finansów publicznych.

Ustawę o finansach publicznych cechuje swoisty redukcjonizm w odniesieniu do instytucjonalnego układu sektora finansów publicznych. Nieostro zdefiniowane granice sektora finansów publicznych w ujęciu podmiotowym i funkcjonalnym będą miały dość poważne konsekwencje w zakresie jawności gospodarki finansowej jednostek tego sektora. Konsekwencje te dotyczą również samorządu terytorialnego. Są wśród nich tak istotne sprawy jak: niejasność w zakresie dopuszczalnych powiązań sektora finansów publicznych (wszak nie został on precyzyjnie zdefiniowany) z jednostkami sektora komercyjnego (niekoniecznie tylko prywatnego), brak klarownej organizacji zadań dla tzw. finansowej kontroli wewnętrznej oraz całkowite pominięcie organizacji zadań dla tzw. finansowej kontroli zewnętrznej (audyt finansowy).

Sprawa audytu finansowego nie występuje w ogóle w ustawie powiatowej, a w ustawie wojewódzkiej była zamarkowana dość niefortunnie w zniesionym (na mocy art. 186 pkt 5 ustawy o finansach publicznych) art. 72 pkt 4, w którym była mowa o obowiązku „poddania sprawozdania z wykonania budżetu województwa badaniu przez niezależnego audytora i ujawnieniu wyników tego badania” [122]. Można w tym miejscu przypomnieć, że ekspercki projekt ustawy wojewódzkiej wprowadził wprawdzie sformułowanie „niezależny audytor”, lecz zarówno instytucja audytora, jak i przedmiot badania finansowego występowały tam w innym kontekście oraz znaczeniu. Przede wszystkim, termin „niezależny audytor” pojawił się w tym projekcie wyłącznie w znaczeniu sygnalnym, ponieważ autorzy projektu eksperckiego zakładali, dając temu wyraz w uzasadnieniu, potrzebę powołania w Polsce państwowej instytucji audytorskiej, niezależnej od administracji rządowej i samorządowej, której zadaniem byłoby wykonywanie badań sprawozdań finansowych Skarbu Państwa i sprawozdań finansowych największych jednostek samorządu terytorialnego, tj. jednostek samorządu województwa oraz jednostek samorządu największych polskich miast (podejście to zostało z kolei rozwinięte w eksperckim projekcie ustawy o finansach publicznych) [123]. Wydawało się bowiem dość oczywiste, że do badania najważniejszych segmentów finansów państwowych nie powinny być angażowane prywatne firmy audytorskie.

Jest też oczywiste, że przedmiotem audytu finansowego nie może być sprawozdanie z wykonania budżetu, lecz sprawozdanie o znacznie szerszym charakterze, nadanym przez ustawę o rachunkowości, a także powszechnie występującym w analizie finansowej sektora prywatnego. Jest to zagadnienie dość szeroko dyskutowane w krajach zachodnioeuropejskich, a praktyczne rozwiązania instytucjonalne w tych krajach sprowadzają się do tworzenia specjalistycznych państwowych służb tzw. finansowego audytu zewnętrznego [124], które funkcjonują niezależnie od służb tzw. kontroli wewnętrznej.

Sprawa audytu finansowego bardzo ściśle wiąże się z wprowadzeniem precyzyjnych przepisów określających zasady i tryb postępowania organów wykonawczych, które powinny przedstawiać organom stanowiącym (Sejm, rady i sejmiki jednostek samorządu terytorialnego) nie tylko sprawozdania z wykonania ustawy (uchwały) budżetowej, lecz również zweryfikowane – właśnie przez niezależne państwowe służby audytorskie – uchwały tych organów dotyczące **zamknięcia rachunków budżetowych**. Wprawdzie zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji to „Rada Ministrów uchwała zamknięcie rachunków państwowych”, ale bez prezentacji owej uchwały Sejmo-

[122] Wykonany w Instytucie Spraw Publicznych, por. Samorząd Terytorialny 1997, Nr 8–9, s. 5–140.

[123] Wykonany w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową, por. IBnGR, maj 1998 r.

[124] Por. Effects of European Union Accession, Part 2, External Audit, Sigma Papers, No. 20, OECD(97).

wi (który z kolei ma prawo oczekiwać sprawdzonych informacji, ponieważ Rada Ministrów pełni funkcję strony zainteresowanej wynikiem debaty sejmowej) debata absolutoryjna musi być nadmiernie obciążona argumentacją stricte polityczną. Najpełniejszą realizacją zasady jawności finansów publicznych byłoby właśnie poddawanie sprawozdań finansowych podmiotów sektora finansów publicznych badaniom wykonywanym przez państwowe służby audytorskie oraz przedstawianie wyników tych badań opinii publicznej i organom uchwalającym budżety publiczne dla potrzeb udokumentowania merytorycznych przesłanek debaty absolutoryjnej.

Zamiast audytu finansowego ustawa o finansach publicznych wprowadza skomplikowane obowiązki sprawozdawcze. Zarówno ich treść, jak i użytkowana terminologia nie pozwalają jednoznacznie ocenić wpływu owej „sprawozdawczości” na jawność finansów publicznych, pomimo wprowadzenia do ustawy odrębnego rozdziału zat. „Jawność i przejrzystość finansów publicznych”.

W przywołanym powyżej rozdziale znajduje się wysoce enigmatyczne zobowiązanie do „udostępniania corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek należących do sektora finansów publicznych” (art. 11 ust. 2 pkt 3). Cały ten przepis jest wybitnie niejasny. Po pierwsze, nie wiadomo na jakim podmiocie (lub podmiotach) ciąży obowiązek owego „udostępniania”. Nic też nie wiadomo ani o formie, ani o trybie, ani o procedurze działań „udostępniających”. Po drugie, nie jest ustalony zakres przedmiotowy „sprawozdań dotyczących finansów”. Po trzecie, zakres podmiotowy sprawozdawczości także nie został określony, a słowa „jednostki należące do sektora finansów publicznych” równie dobrze mogą odnosić się do jednostek organizacyjnych, jak i do podmiotów tego sektora.

Obowiązek sporządzania sprawozdań finansowych przez jednostki (czy przez podmioty?) sektora publicznego robi wrażenie przysłowiowego „kwiatka do kożucha”, nie odnosi się w najmniejszym stopniu do procedury absolutoryjnej i – co najważniejsze – nie dotyczy ani budżetu państwa, ani sprawozdania finansowego Skarbu Państwa (które musiałoby zawierać np. obszernie informacje o gospodarowaniu kas ubezpieczeń zdrowotnych oraz sporej części instytucji funkcjonujących teraz na obrzeżach sektora finansów publicznych).

Zagadnienie sprawozdań finansowych jest ponadto kompletnie nieuporządkowane terminologicznie. Np. w ustawie najpierw jest mowa o „sprawozdaniach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego” (art. 11 ust. 2 pkt 2), potem o „sprawozdaniach dotyczących finansów” (art. 11 ust. 2 pkt 4), a następnie o „sprawozdaniach z wykonania procesów” (art. 15 ust. 1), które „dalej zwane są sprawozdaniami budżetowymi”. Jeżeli „sprawozdania z wykonania procesów” są późniejsze – względem art. 15, gdzie jest mowa o „sprawozdaniach budżeto-

wych” – to zupełnie nie wiadomo czym są sprawozdania budżetowe występujące w tej ustawie wcześniej, tj. wskazane przed art. 15 ustawy o finansach publicznych. Równocześnie, ustawodawca nałożył obowiązki sprawozdawcze w zakresie wykonania planów finansowych na jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne jednostek budżetowych, fundusze celowe i „pozostałe jednostki sektora finansów publicznych” (art. 15 ust. 2 pkt 1 lit. d/). Uzasadnione wydaje się przypuszczenie o obciążeniu jednostek samorządu terytorialnego nie tylko obowiązkami sprawozdawczymi z wykonania ich budżetów (choć, jak wskazano powyżej, pod tym sformułowaniem mogą się skrywać dwa różne typy sprawozdań, określone w rozporządzeniu Ministra Finansów wydanym na podstawie art. 15 ust. 2 ustawy), lecz również obowiązkiem sporządzania oddzielnych sprawozdań skonsolidowanych.

Interesujące wydaje się pytanie o cel zbudowania skomplikowanej, drogiej i czasochłonnej sprawozdawczości finansowo-budżetowej oraz jej wpływ na zasadę jawności finansów publicznych. Ważna jest też kwestia sensownego spożytkowania informacji płynących z tej sprawozdawczości. W świetle wprowadzonych przez ustawę rozwiązań instytucjonalnych nieunikniony wydaje się wzrost rządowej maszyny kontrolnej, głównie w efekcie rozbudowy kontrolnych funkcji Ministerstwa Finansów.

5.3. Dochody jednostek samorządu terytorialnego

5.3.1. Przesłanki i zakres regulacji

Przy założeniu jednolitego i kompleksowego uregulowania zagadnień „cyrkulacji” publicznych zasobów finansowych w ustawie o finansach publicznych nie ma potrzeby wprowadzania dla jednostek samorządu terytorialnego przepisów odrębnych na tyle rozległych i specyficznych, że domagających się oddzielnego aktu prawnego (byłoby to zresztą niezgodne z konstytucyjną dyrektywą decentralizacji władzy publicznej, która prowadzi do zasady równoprawnego traktowania podmiotów tej władzy). Dlatego słuszne wydaje się określenie w odrębnej ustawie tylko tych zagadnień, które bezpośrednio wiążą się z systemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Dla kompetentnej oceny zgodności z Konstytucją ustawodawstwa w zakresie finansowych uprawnień samorządu terytorialnego najważniejsze wydaje się sprostowanie **kierunkowego charakteru normy zawartej w art. 15 ust. 1. Stąd bowiem wynika konieczność analizowania i oceniania nie skali decentralizacji, lecz jej kompleksowości.** Konstytucja nie domaga

się w zasadzie szybkiego tempa decentralizacji, a jedynie nakazuje nadanie procesowi decentralizacyjnemu odpowiedniego wymiaru ustrojowego, tj. odnoszenie decentralizacji do kategorii „władza publiczna”. Skala decentralizacji może być niewielka (co w praktyce oznacza stosunkowo małe przemieszczenia kompetencyjne na rzecz tworzonego samorządu powiatowego oraz samorządu województwa), lecz dopóki „uda się” obronić jej podstawę ustrojową – przekazanie samorządowi „...w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych...” (art. 16 ust. 2 Konstytucji) – dopóty z małej skali decentralizacji nie można czynić zasadnych zarzutów o jej niezgodność z Konstytucją. Natomiast w przypadku wątpliwości w zakresie odpowiedniego skoordynowania poszczególnych wymiarów decentralizacji ustrojowej zarzut niezgodności z Konstytucją nabiera zasadności niezależnie od skali tej decentralizacji.

W ramach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego pomieszczono odmienne „filozofie” finansowania poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego, co uwypukliło ich niejednorodność metodologiczną, uwydatniając błędy i niedostatki całości. Równocześnie ustawodawca zrezygnował z utworzenia kompleksowego i spójnego wspomagania jednostek samorządu terytorialnego transferami z budżetu państwa, a tylko taka regulacja dawała szansę sprostania konstytucyjnym wyzwaniom w odniesieniu do dotacji celowych oraz sprostania sugestiom zawartym w ustawach ustrojowych (powiatowej i wojewódzkiej) w odniesieniu do systemu subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego. W rezultacie konstytucyjna norma adekwatności dochodów do zadań samorządu terytorialnego została zignorowana.

5.3.2. Założenia regulacji

Obie nowe ustawy ustrojowe – o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa – noszą bardzo silne ślady braku spójnej z Konstytucją koncepcji finansowania zadań powiatowych i wojewódzkich. W rezultacie rejestry dochodów powiatowych i wojewódzkich wskazane w tych ustawach zawierają fatalną w skutkach mnogość subkategorii subwencji ogólnych oraz dotacji celowych, która następnie została prawie w całości przeniesiona do ustawy o dochodach JST. Efektem jest znacznie wyższa zgodność ustaw ustrojowych (w częściach dotyczących finansowania) z ustawą o dochodach JST niż z Konstytucją, zawierającą nadrzędne normy o charakterze ustrojowym.

Nawet pobieżna analiza rejestru dochodów powiatowych zawartego w ustawie powiatowej wskazuje na sygnalizowanie przez ustawodawcę stosunkowo ubożego zestawu dochodów przewidzianych dla każdego powiatu, co nie powinno jednak dziwić z uwagi na dużą niejednorodność zbioru projektowanych powiatów (w czasie uchwalania ustawy o samorządzie powiatowym mapa po-

wiatów nie była jeszcze w pełni gotowa) oraz bardzo niekiedy znaczne rozpiętości w ich potencjałach podatkowych. Ustawodawca zachował także usprawiedliwioną (z punktu widzenia obecnego systemu podatkowego) powściągliwość w precyzowaniu podatkowych źródeł dochodów powiatowych, chociaż silnie (wydaje się, że niezbyt zasadnie) zawęził instrumenty partycypacji w podatkach dzisiaj państwowych do udziałów we wpływach z tych podatków.

Szczególnie zastanawiający jest fakt otwartego statusu zadań wykonywanych przez powiat w zakresie wskazanym przez art. 4 ustawy powiatowej, a zwłaszcza enigmatyczne sformułowanie art. 4 ust. 4 tej ustawy, zgodnie z którym „Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat”. W rezultacie nie wiadomo jaki jest status obowiązków powiatu w zakresie „wykonywania zadań powiatowych służb, inspekcji i straży” (art. 4 ust. 2 ustawy powiatowej), dla których ustawodawca przewidział finansowanie dotacjami celowymi. Nie wiadomo również czym (a także czy w ogóle) mogą różnić się zadania powiatu finansowane subwencjami od zadań powiatu finansowanych dotacjami z budżetu państwa. Ustawodawca pozostawił te sprawy całkowicie otwarte.

W ustrojowym wykazie dochodów powiatu, tj. wykazie wskazanym przez ustawę powiatową, znajdują się dwa źródła kolizji z normami konstytucyjnymi. Pierwszym (i stosunkowo mało kłopotliwym) jest kwalifikacja środków kierowanych z budżetu województwa na finansowanie zadań z zakresu samorządu województwa wykonywanych przez powiat na mocy porozumień zawartych z organami samorządu województwa. Zamknięta, trójdzielna konstytucyjna klasyfikacja dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie dopuszcza innych dotacji celowych niż z budżetu państwa. Jest to jednak klasyfikacja dochodów takiej jednostki jako podmiotu sektora publicznego, a nie klasyfikacja wszelkich możliwych wpływów finansowych. W kontekście art. 167 ust. 2 Konstytucji istotne jest ochronne działanie tej klasyfikacji względem gwarancji zawartej w art. 167 ust. 1 Konstytucji. Natomiast nie widać żadnych ustrojowych powodów do ingerencji w sferę stosunków umownych łączących poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, których przedmiotem mogą być tylko zadania własne tych jednostek – finansowane ich dochodami własnymi. W takim ujęciu transfer środków finansowych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego – o ile wynika z prawomocnych porozumień organów tych jednostek – odbywa się w gruncie rzeczy pomiędzy dochodami własnymi tych jednostek. Problemem nie jest tutaj, jak się wydaje, błędny charakter powyższego rozumowania, lecz brak definicji dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (sformułowanie „dochody własne” nie występuje w ustawie powiatowej).

Natomiast drugie źródło kolizji rejestru dochodów powiatów z normami konstytucyjnymi ma poważniejszą naturę, ponieważ dotacje celowe z państwowych funduszy celowych nie mogą w żadnym przypadku przyjąć postaci elementu umowy powiatu (lub innej jednostki samorządu terytorialnego) z funduszem celowym o przejęcie przez powiat (lub inną jednostkę samorządu terytorialnego) zlecenia wykonania takiego zadania funduszu, które jest w istocie zadaniem własnym powiatu (lub innej jednostki samorządu terytorialnego). Nie sposób wyobrazić sobie nie tylko charakteru takiej umowy (nie wszystkie państwowe fundusze celowe mają osobowość prawną), lecz również jej podstawy prawnej. Zgodnie bowiem z art. 163 Konstytucji „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. W takiej konstrukcji „władztwa” publicznego samorządu terytorialnego nie ma po prostu miejsca na dzielenie konkretnych zadań publicznych pomiędzy samorządem terytorialnym a organami innych władz, którymi zresztą państwowe fundusze celowe też nie są.

Z kolei ustawa o samorządzie województwa wprowadza – co jest novum wobec ustawy o samorządzie gminnym i ustawy powiatowej – wyraźny podział na dochody własne, należne każdemu województwu oraz na inne dochody, które są potencjalnie dostępne i nie otrzymały żadnej wspólnej nazwy, co pozwala na ich swobodną interpretację (choć dominują w tym rejestrze subwencje ogóle i dotacje celowe).

Rejestr dochodów należnych samorządowi województwa (w znaczeniu dochodów własnych) nie wskazuje żadnego konkretnego tytułu podatkowego (choć zawęża instrumenty partycypacji województwa w podatkach dzisiaj państwowych do udziałów we wpływach z tych podatków), jest więc jedynie sygnałny. Równocześnie ustawa wojewódzka nadaje dochodom własnym znaczenie „zasadniczego źródła finansowania zadań województwa” (art. 67 ust. 1), co otwiera szerokie pole do interpretacji tej normy z punktu widzenia terminu „zasadnicze” oraz interpretacji sformułowania „zadania województwa”. Czy projektowany na 1999r. ok. 26% udział dochodów własnych województw w ich dochodach ogółem wypełnia właściwie znaczenie „zasadniczego źródła finansowania”? Czy „zadania województwa” odnoszą się tylko do ich zadań własnych w rozumieniu art. 166 ust. 1 Konstytucji, czy też do obszerniejszej kategorii zadań publicznych wykonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 166 ust. 2 Konstytucji? Należy w tym miejscu przypomnieć, że Konstytucja nawet nie sugeruje odmiennych zasad finansowania zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego i zadań tym jednostkom zleczanych przez ustawę „Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa...”(j. w.).

5.3.3. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego

W sprawie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego najważniejsze są trzy normy konstytucyjne – **ograniczająca** dochody jednostek samorządu terytorialnego do jednej z trzech kategorii (art. 167 ust. 2), **nakazująca** zapewnienie tym jednostkom odpowiedniego **udziału w dochodach publicznych** (art. 167 ust. 1) oraz **nakazująca** określenie w ustawie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Najbardziej nawet pobieżna analiza przywołanych norm konstytucyjnych musi prowadzić do wniosku o kluczowym znaczeniu dochodów własnych w systemie dochodów samorządu terytorialnego.

Pierwszą konsekwencją wydaje się **konieczność ustawowego zdefiniowania kategorii „dochody własne”**. Jednak ustawa o dochodach JST nie uczyni tego w odniesieniu do żadnego typu jednostki samorządu terytorialnego, nawet wówczas, gdy ustawa ustrojowa usiłuje – tak jak to ma miejsce w ustawie wojewódzkiej – naszkicować rejestr dochodów własnych. Definicja, o której mowa bynajmniej nie musi mieć charakteru akademickiego, lecz powinna wskazać te źródła dochodów, z których wpływy ustawodawca zakwalifikował jako „dochody własne”.

Jasne jest, że najprostsza byłaby klasyfikacja dwuskładowa – z jednej strony wskazująca źródła dochodów własnych (czyli konkretne źródła dochodów publicznych przekazanych danemu typowi jednostki samorządu terytorialnego w całości lub w części), a z drugiej zawierająca rejestr tytułów prawnych do otrzymywania dochodów także kwalifikowanych jako własne, chociaż ich źródłem nie byłyby generalny podział dochodów publicznych, lecz np. prawo do dysponowania majątkiem (dochody z majątku) lub prawo do swobodnego zawierania umów – również z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (co rozwiązałoby status dotacji przekazywanych z np. dochodów własnych gminy do budżetu województwa na finansowanie wspólnych przedsięwzięć z zakresu rozwoju lokalnego i regionalnego).

Drugą konsekwencją jest **konieczność ustawowego odniesienia się do znaczenia dochodów własnych w systemie dochodów poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego**. Dość ważną wskazówką jest słowo „własne”, które w konstytucji występuje albo w kontekście dochodów (art. 167 ust. 2), albo w kontekście zadań (art. 166 ust. 1) co zasadnym czyni próby łączenia dochodów własnych z zadaniami własnymi. Można domyślać się obaw ustawodawcy przed „otwartym” podjęciem takiego wyzwania, ale uniki nie zmieniają istoty sprawy. Po prostu nie da się sztucznie poszerzyć rejestrów dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego przy zastosowaniu stylistycznych za-

biegów nie nazywania tych dochodów wprost, czyli zgodnie z klasyfikacją konstytucyjną. Wiadomo, że rejestr dochodów własnych powiatów i województw musiał skupić się na instytucji udziałów we wpływach z podatków państwowych (niezbyt udane jest nazywanie tych dochodów „udziałami w podatkach” zamiast „udziałami we wpływach”, ponieważ nie wiadomo co ma oznaczać tajemnicza instytucja „udziału w podatku”). Obie ustawy ustrojowe zawierają właśnie instytucje „udziałów”. Z tego względu pierwotny zamiar utworzenia samorządowych (gminnych, powiatowych i wojewódzkich) dodatków do podatków państwowych nie połączony z projektem ustawy nowelizującej ustawy ustrojowe oraz z projektem ustawy nowelizującej ustawy podatkowe, nie mógł być traktowany z wystarczającą uwagą i powagą. Nie można dziwić się rezygnacji z tego zamiaru. Był on zbyt ogólnikowy i niejasny – zwłaszcza z punktu widzenia składek na ubezpieczenia zdrowotne i emerytalne – a jako taki zagrażał nadrzędnej normie dostosowywania dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego.

Rozważając zagadnienie **priorytetów legislacyjnych**, można podnosić nadrzędność tych przepisów, które bezpośrednio wiążą się art. 15 ust. 1 Konstytucji, czyli z ustrojową dyrektywą decentralizacyjną. Jak już wskazywano wcześniej, skala decentralizacji jest konstytucyjnie mniej dyskusyjnym problemem, niż spójność poszczególnych wymiarów procesu decentralizacyjnego.

Mówiąc wprost, Konstytucja daje czas na przeprowadzenie decentralizacji (otwierając pole do dyskusji nad sformułowaniem „istotna część zadań publicznych” występującym w art. 16 ust. 2 Konstytucji) oraz daje czas na mozolne dostosowywanie ustawodawstwa do jej norm (art. 236 ust. 2), ale nie pozwala na wprowadzanie decentralizacji częściowej, zredukowanej do przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego tylko obowiązków bez precyzowania ich statusu, tj. bez jednoznacznego określenia zbioru zadań własnych tych jednostek (co zdaje się mieć miejsce przy samorządzie powiatowym) oraz bez równoległe prowadzonej decentralizacji dochodów publicznych.

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego widać bardzo staranne unikanie nazwania „czegokolwiek”, nawet najbardziej skromnych rejestrów dochodów – dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. Taka taktyka jest oczywiście niesłychanie krótkowzroczna – wszak **Konstytucja nakazuje ustawowe określenie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego**. Ustawa o dochodach JST zawiera nawet specjalny dział zat. „Źródła dochodów”, ale przepisy umieszczone w tym dziale nie odnoszą się do źródeł dochodów (ściślej rzecz ujmując odnoszą się nie tylko do źródeł dochodów), lecz odnoszą się do dochodów w ogóle, podzielonych na „należne każdej jednostce danego typu” i na potencjalnie dostępne. Oczywiście nakaz

Konstytucyjny jest swoistą pułapką w sytuacji nie dokonania podziału dochodów publicznych jako dochodów pobieranych z konkretnych źródeł.

Brak rozróżniania dochodów od źródeł dochodów stanowi fundamentalną wadę ustawy o dochodach JST. Jest to wada bardzo trudna do wyeliminowania, ponieważ do jej powstania doprowadził **błąd metodologiczny**, polegający na nadaniu kategorii „dochody publiczne” treści ekonomiczno-statystycznej, podczas gdy jest to kategoria prawna. W takim ujęciu rzetelne przedstawienie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego musiałoby doprowadzić do paradoksalnego rezultatu tj. do wskazania budżetu państwa jako głównego źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego – obok udziałów we wpływach z podatków państwowych oraz obok dochodów z majątku tych jednostek. Tego ustawodawca (w ślad za projektodawcą rządowym) wprost nie stwierdził, chociaż taki właśnie układ źródeł dochodów zaprojektował.

Ustawa o dochodach JST powieliła znany z ustawy o finansowaniu rejestr dochodów gmin, wśród których znajduje się sporo źródeł podatkowych, mogących z powodzeniem pełnić rolę dochodów własnych. W szczególności są to dochody: z podatku od nieruchomości; z podatku rolnego; z podatku leśnego; z podatku od środków transportowych; z podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, opłacanych w formie karty podatkowej; z podatku od spadków i darowizn; z opłaty skarbowej (od umów sprzedaży lub zamiany nieruchomości przekazywane są na rachunek budżetu gminy, na obszarze której położona jest nieruchomość; z punktów sprzedaży znaków opłaty skarbowej i urzędowych blankietów wekslowych przekazywane są na rachunek budżetu gminy, w siedzibie której znajduje się ten punkt, zaś z pozostałych punktów sprzedaży – na rachunek budżetu gminy, na obszarze której znajdują się te punkty); z opłat lokalnych; z opłaty eksploatacyjnej w części określonej w ustawie z dnia 4 lutego Prawo Geologiczne i górnicze; z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy w wysokości 27,6% wpływów (obliczanie kwoty udziału dla 1999 r. będzie korygowane współczynnikami demograficznymi określonymi na podstawie danych z 1997 r., a gwarantującymi gminie otrzymanie takich samych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, jakie zapewniała dla 1999 r. ustawa o finansowaniu gmin); z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie gminy, w wysokości 5% (w przypadku wyodrębnionych organizacyjnie oddziałów lub zakładów położonych na terenie innych gmin – dochody te przekazywane są do budżetów tych gmin, na których terenie położone są te za-

kłady lub oddziały w proporcji do liczby osób w nich zatrudnionych).

Dochodami gminy są również dochody z jej majątku (zapewne z wyłączeniem dochodów ze sprzedaży majątku – zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o finansach publicznych – chociaż ustawa o dochodach JST o takim wyłączeniu nie wspomina) oraz dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gminy i wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych gminy. Do kategorii dochodów własnych należą również odsetki od środków finansowych gminy gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału oraz spadki, zapisy i darowizny.

Podobnie domyślnie zbudowany rejestr dochodów własnych powiatów zawiera tylko jedno źródło dochodów podatkowych, tj. udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie powiatu w wysokości 1% wpływów ogółem.

Rejestr dochodów własnych powiatu może być oczywiście formalnie powiększony o dochody z majątku (zapewne z wyłączeniem dochodów ze sprzedaży majątku – zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o finansach publicznych), dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe powiatu i wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych powiatu, a także o odsetki od środków finansowych powiatu gromadzonych na rachunkach bankowych oraz odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat i o dochody z tytułu otrzymanych przez powiat spadków, zapisów i darowizn. Ale ocena rejestru dochodów wskazanych powiatom przez ustawę o dochodach JST musi uwzględnić nieco zastanawiający fakt swoistego powtórzenia w ustawie o dochodach JST ogólnikowych postanowień ustawy powiatowej. Te dwie ustawy stwierdzają praktycznie to samo – brak podatkowych dochodów własnych dla samorządu powiatowego.

Podobnie domyślnie wydedukowany rejestr dochodów własnych województw jest obszerniejszy tylko o jeden tytuł – prawo do otrzymywania 0,5% wpływów z podatku od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie województwa (w przypadku wyodrębnionych organizacyjnie oddziałów lub zakładów położonych na terenie innych województw – dochody te przekazywane są do budżetów tych województw, na których terenie położone są te zakłady lub oddziały w proporcji do liczby osób w nich zatrudnionych). Trzeba też zauważyć, że udział województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych jest o połowę wyższy niż udział powiatów, czyli wynosi 1,5% wpływów ogółem.

Nowe jednostki samorządu terytorialnego uszczupliły więc dochody budżetu państwa o 2,5% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i o 0,5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych. Po-

równanie tych dochodów gmin, powiatów i województw, które (nieco intuicyjnie z uwagi na brak definicji ustawowej) mogą pełnić funkcję dochodów własnych tych jednostek, pozwala na wyciąganie wniosków na temat „natury” procesów decentralizacyjnych.

Po pierwsze, rejestr dochodów własnych powiatów i województw jest mniej niż skromny. Jeżeli nawet przyjąć założenie adekwatności instytucji udziałów we wpływach z podatków państwowych do kategorii „dochody własne” (tym mianem w doktrynie i teorii określane są dochody oddane samorządowi terytorialnemu w całości, bezwarunkowo, niejako na własność) to daninowe dochody własne powiatów tworzyłby jeden tylko tytuł prawny, a dochody własne województw składałyby się z dwóch takich tytułów. W ujęciu bardziej klasycznym ani powiat, ani województwo nie dysponują żadnym daninowym dochodem własnym. Nie tworzą podatkowego dochodu własnego wpłaty jednostek budżetowych lub zakładów budżetowych. Nie są takim dochodem dywidendy, odsetki, itd.

Po drugie, ubogie rejestry dochodów własnych powiatów i województw mogą świadczyć albo o niskim poziomie decentralizacji zadań i kompetencji (wówczas zrozumiała jest niewielka skala przemieszczeń finansowych), albo o niedostosowaniu decentralizacji finansów publicznych do poziomu decentralizacji zadań państwowych, albo o jednym i drugim równocześnie.

Po trzecie, względna obfitość gminnego wykazu podatkowych dochodów własnych świadczy o zablokowaniu – po utworzeniu tych dochodów (co miało miejsce na początku 1991 r.) – procesu decentralizacji polskiego systemu podatkowego. Zmiany w obrębie tego systemu dotyczą głównie podatków pośrednich, które stanowią bardzo wygodne źródło wpływów ogólnopaństwowych (skontrowanych centralnie), lecz są niezbyt wygodnym instrumentem finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego.

5.3.4. Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

Wszystkie trzy ustawy ustrojowe – o samorządzie gminnym, powiatowa i wojewódzka – odsyłają do odrębnej ustawy regulującej zasady subwencjonowania. Wszystkie też zawężają kategorię „subwencja ogólna” do transferu przekazywanego z budżetu państwa, chociaż tylko ustawa o samorządzie gminnym żąda, by był to bezpośredni transfer z budżetu państwa (art. 55 ust. 2).

Ustawa o samorządzie gminnym czyni z subwencji ogólnej swego rodzaju dochód własny w znaczeniu dostępności wpływów z tego tytułu dla każdej gminy. Praktyczne rozwinięcie tych norm w ustawie o finansach gmin (a wcześniej w ustawie o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania) wyczelowało kategorię „subwencja

ogólna dla gmin” w następujący sposób – każda gmina ma prawo do otrzymania subwencji ogólnej, lecz jej kwota jest sumą niezależnie określanych składników, z których tylko jeden dotyczy wszystkich gmin i jest obliczany w proporcji do tzw. przeliczeniowej liczby mieszkańców. Dominującym składnikiem subwencji ogólnej dla gmin była w latach 1991–1995 jej część wyrównawcza (kierowana do gmin relatywnie biedniejszych w postaci transferów częściowo niwelujących dysproporcje w dostępie do podatkowych dochodów własnych), a od 1996 r. jej część skierowana na finansowanie nowych zadań własnych gmin w dziedzinie edukacji podstawowej.

Sposób zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego subwencją ogólną powinien być powiązany z konstytucyjną normą zapewniającą dostosowanie udziału tych jednostek w dochodach publicznych do przypadających im zadań publicznych (art. 167 ust. 1 Konstytucji), co z kolei wyznacza potrzebę nadawania subwencji ogólnej charakteru dochodu wyrównującego poziom dochodów własnych do poziomu koniecznych wydatków. Respektowanie przywołanej normy konstytucyjnej domaga się najpierw dokonania statystycznego podziału dochodów publicznych, a następnie dostosowania instrumentów wykonujących ten podział (np. wprowadzenia nowych podatkowych źródeł dochodów – samorządowych dodatków do podatków państwowych, zasad ustalania i rozdzielania subwencji ogólnej) do specyfiki samorządu terytorialnego. W takim ujęciu subwencja ogólna może być dobrym źródłem środków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego tylko wówczas, gdy nie istnieją możliwości rozwoju źródeł dochodów własnych, a cele subwencjonowania są niezwykle precyzyjnie określone z punktu widzenia zapewnienia dochodów odpowiednich do zadań. Jednak z obydwu nowych ustaw – o finansach publicznych i o dochodach JST – nie wynikają żadne przesłanki pozwalające sądzić, iż nastąpił podział dochodów publicznych.

Ustawa o dochodach JST określa **subwencję ogólną dla gminy** jako dochód należny każdej gminie, którego wysokość jest sumą trzech elementów składowych: **części podstawowej, części oświatowej i części rekompensującej.**

Część podstawowa subwencji ogólnej dla gminy składa się z kwoty wyrównawczej i pozostałej kwoty części podstawowej subwencji ogólnej. Globalną kwotę części podstawowej subwencji ogólnej dla wszystkich gmin ustala się jako sumę kwoty stanowiącej nie mniej niż 1% planowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetu państwa. Podział globalnej kwoty części podstawowej subwencji ogólnej dla gmin jest dość skomplikowany. Najpierw odlicza się 4-procentową rezerwę, następnie odlicza się globalną sumę ustalonych dla poszczególnych gmin kwot wyrównawczych, a pozostałość po tych operacjach rozdziela się między wszystkie gminy w proporcji do tzw.

przeliczeniowej liczby mieszkańców. Ponieważ nie wszystkie gminy otrzymują kwotę wyrównawczą części podstawowej subwencji ogólnej, to tylko wspomniana pozostałość pełni funkcję zgodną z treścią art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, czyli stanowi bezwarunkowe zasilenie gmin środkami przekazywanymi z budżetu państwa.

Kwota wyrównawcza, stanowiąca element składowy części podstawowej subwencji ogólnej, przekazywana jest tylko tym gminom, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych przeliczonych na jednego mieszkańca, jest mniejszy od 85% analogicznego wskaźnika obliczonego łącznie dla wszystkich gmin. Mechanizm obliczenia subwencji wyrównawczej zapewnia wyrównywanie gminie jednostkowych podstawowych dochodów podatkowych do poziomu 76% średniej krajowej tych dochodów.

Natomiast **część oświatowa subwencji ogólnej dla gminy pochodzi ze wspólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego puli ustalonej corocznie „w łącznej kwocie nie mniejszej niż 12,8 proc. planowanych dochodów budżetu państwa”** (art. 34 ust. 1 ustawy o dochodach JST). Od owej kwoty globalnej odlicza się 1 proc. na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, a resztę „rozdziela się między poszczególne gminy, powiaty i województwa według zasad ustalonych w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem typu i rodzajów szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz liczby uczniów w tych szkołach”.

Utrzymana więc została, a nawet podmiotowo **rozbudowywana reguła pozaustawowego ustalania znaczącej części środków finansowych przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego na wykonywanie zadań własnych.** Jest to niezgodne z art. 167 ust. 3 Konstytucji, nakazującym określenie źródeł dochodów gmin. W odniesieniu do subwencji oświatowej w ustawie o dochodach JST określono wyłącznie jej szacunkową kwotę globalną oraz wskazano budżet państwa jako źródło środków finansowych. Mimo wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. **omawiana kwota jest jeszcze bardziej „globalna”, niż miało to miejsce uprzednio, ponieważ dotyczy łącznie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.**

Sprawa jest niebagatelna, dotyczy kwot sięgających ok. 30% wszystkich dochodów gmin, a w gminach wiejskich dochodzących do 60% dochodów ogółem. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23.12.1998 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 164, poz. 1168) nie pozostawia większych wątpliwości, że zasady owe są w znacznej mierze uznaniowe. W odniesieniu

do gmin wprowadzono w nim skomplikowany algorytm (załącznik nr 1) wywiedziony z dość niejasnego sformułowania „ustalania według kalkulacji budżetowej” (par. 2 Rozporządzenia), natomiast w odniesieniu do powiatów i województw jest to odmienny algorytm, oparty na abstrakcyjnej idei „jednorazowej finansowej standaryzacji zadań szkolnych” (par. 3 Rozporządzenia).

Część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin może składać się z kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatków od środków transportowych oraz z kwoty rekompensującej dochody utracone bezpośrednio z tytułu ustawowych ulg i zwolnień w podatku rolnym, leśnym i od nieruchomości, a także z tytułu obniżenia opłaty eksploatacyjnej. Kwota rekompensująca gminom dochody utracone w wyniku zmniejszenia przedmiotowego zakresu opodatkowania podatkiem od środków transportowych wynosi w skali globalnej „nie mniej niż 10,5% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych” (art. 25 ust. 1 ustawy o dochodach JST) i jest rozdzielana między gminy według zasad określonych w Rozporządzeniu Ministra Finansów.

Subwencja ogólna dla powiatu i dla województwa zawsze składa się z części oświatowej. Każdy powiat i każde województwo otrzymują ponadto **część drogową subwencji ogólnej** (art. 28 ust. 1 pkt 2 i art. 31 ust. 1 pkt 2 ustawy o dochodach JST), której globalna kwota ustalana jest w wysokości 18% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych

Uboższe, a praktycznie wszystkie z wyjątkiem jednego najbardziej zamożnego, powiaty otrzymują w 1999 r. **część wyrównawczą subwencji ogólnej**, zapewniającą wyrównanie wskaźnika przeliczonych na jednego mieszkańca wpływów z 1-proc. udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych do poziomu 85 proc. wartości tego wskaźnika w powiecie najbardziej zamożnym. Województwa uboższe, analogicznie jak powiaty (czyli wszystkie z wyjątkiem najbardziej zamożnego) otrzymują podobnie określone wyrównanie swoich wpływów podatkowych per capita (z udziałów we wpływach z obydwu państwowych podatków dochodowych do poziomu 70 proc. wartości analogicznego wskaźnika w województwie najbardziej zamożnym).

Łatwo zauważyć, że połączenie refundacji dochodów utraconych przez gminy z różnych tytułów w jednej kategorii – części rekompensującej subwencji ogólnej – uniemożliwiło utworzenie wspólnej dla gmin, powiatów i województw kategorii odnoszącej się do kwestii finansowania dróg publicznych. Ten fakt zdaje się mieć niebagatelne przesłanki i konsekwencje. Przyczyną koncepcji refundowania gminom utraconych wpływów „daninowych” jest brak jednolitej wizji samorządowego władztwa podatkowego (wizja taka jest niezbędnym punktem odniesienia

dla konstrukcji kategorii „dochody własne”) co z kolei prowadzi do ustawowych „manipulacji” przy podstawie lub zakresie opodatkowania podatkami formalnie i faktycznie (np. podatek od nieruchomości oraz podatek od środków transportowych) lub tylko faktycznie (np. podatek rolny i podatek leśny) lokalnymi. Koncepcja refundowania gminom utraconych dochodów daninowych dowodzi istnienia tendencji recentralizacyjnych w polskim systemie podatkowym. Ten zaś fakt świadczy o kurczeniu się podatkowej bazy dla dochodów własnych gmin. **Obok braku podatkowej bazy dla dochodów własnych powiatów i województw występuje zatem erozja tej bazy dla dochodów własnych gmin. Trudno o bardziej przekonujący argument na rzecz tezy o rozmijaniu się procesu decentralizacji zadań i kompetencji z procesem decentralizacji finansów publicznych.**

Ważną konsekwencją praktyczną powyżej sygnalizowanych tendencji jest brak kompleksowego odniesienia się ustawy o dochodach JST do kwestii finansowania dróg publicznych. W zakresie dróg gminnych przewiduje się rozdzielanie między gminy – w części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin – kwoty nie mniejszej niż 10,5% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Nie są to oczywiście ani środki kalkulowane z punktu widzenia niezbędnych wydatków (dotyczą refundowania części wpływów z podatku od środków transportowych), ani środki jedyne (podatek od środków transportowych nadal istnieje i stanowi źródło dochodów własnych gmin). Natomiast w zakresie dróg powiatowych oraz zakresie dróg wojewódzkich nie istnieje żaden klarowny mechanizm ich finansowania. Wiadomo tylko, że łączna kwota środków kierowanych na ten cel wyniesie nie mniej niż 18% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Nie istnieją żadne bezpośrednie przesłanki pozwalające ocenić adekwatność tej kwoty do skali przekazanych zadań. Pośrednio można jednak uznać, że nie będzie to kwota odpowiednio starannie i rzetelnie wyodrębniona z dotychczasowych wydatków budżetu państwa. Najlepiej świadczy o tym utrzymywanie – po dniu 1 stycznia 1999 r. – rozbudowanej państwowej (w znaczeniu – rządowej) administracji dróg publicznych. Nieco światła na całe zagadnienie finansowania dróg powiatowych i wojewódzkich rzuca fakt rezygnacji z pierwotnego zamiaru finansowania zadań powiatów w zakresie dróg poprzez dotacje z budżetu państwa. Ustawodawca wybrał koncepcję części subwencji ogólnej – wspólną dla powiatów i województw, ale oddzielną od części drogową subwencji ogólnej dla gmin. Jest to bardzo zręczne uchylene się od rozstrzygnięcia sporów o poziom finansowania dotacyjnego i wielkości kwot przekazywane poszczególnym powiatom i województwom.

Pozostaje problem „ustalania” subwencji ogólnej (zgodnie z Konstytucją subwencja może być tylko ogólna)

„według zobiektywizowanych kryteriów, które określa odrębna ustawa” (art. 55 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 57 ustawy powiatowej, art. 69 ustawy wojewódzkiej), który nabiera poważnego znaczenia w świetle art. 15 ust. 1 Konstytucji. Dwie główne części subwencji – oświatowa i drogowa (w gminach rekompensująca) będą rozdzielane między jednostki samorządu terytorialnego według rozporządzeń ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, albo całej Rady Ministrów (subwencja drogowa dla powiatów i województw). W gruncie rzeczy **ustawa o dochodach JST nie zawiera systemu subwencjonowania, a jedynie niektóre jego składniki. Ten fakt jest nieco zakamuflowany** obowiązkiem wydania przez wymienionych Ministrów stosownych rozporządzeń po zasięgnięciu opinii „reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego”, ale nie zmienia to istoty problemu – **o poważnej części dochodów gmin przeznaczonych na wykonywanie ich zadań własnych będzie systematycznie decydować administracja rządowa.** Z takiego stanu rzeczy można bez żadnego trudu i w pełni odpowiedzialnie wywieść kilka istotnych zastrzeżeń konstytucyjnych.

Poważne zastrzeżenia konstytucyjne budzi posilkowanie się przez ustawodawcę swoistą „atrapą” reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. W rezultacie wyprowadzenia poza tekst ustawy – do rozporządzeń wykonawczych – tak poważnych spraw jak rozdzielanie pomiędzy wszystkie jednostki samorządu terytorialnego oświatowej części subwencji ogólnej, wprowadzono fikcyjną w obecnych realiach procedurę konsultowania się za pośrednictwem „strony samorządowej” Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Z kolei wyłączenie z treści ustawy o dochodach JST podstawy prawnej istnienia Komisji Wspólnej (czyli rozporządzenia Rady Ministrów) uczyniło brzmienie art. 2 pkt 4 omawianej ustawy wręcz absurdalnym. Oto bowiem Rada Ministrów powoła ową „stronę samorządową”, a następnie będzie z nią konsultować rozmaite decyzje.

Wobec konstytucyjnie gwarantowanej ochrony samodzielności samorządu terytorialnego za fikcyjne trzeba uznać te przepisy ustawy o dochodach JST, które zawierają sformułowanie „opinia reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego”, jako naruszające samodzielność jednostek samorządu terytorialnego dopóty dopóki nie zostanie ustawowo określona konstrukcja takiej reprezentacji (tryb wyłaniania, zasady działania, zakres uprawnień).

Rozważając z kolei aspekt metodologiczny przeniesienia do systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego obecnych zasad subwencjonowania gmin, trzeba dostrzec w tej decyzji swoisty sygnał kierunkowy. W istocie oznacza on brak zamiaru utworzenia spójnego systemu subwencjonowania jednostek samorządu terytorialne-

go. Zamiar ten jest konsekwentnie rozwijany w całej ustawie tak dalece, że nawet doprowadził do korzystania z forteli językowych. Znamienne jest np. rozwinięcie postanowienia zawartego w art. 69 ustawy wojewódzkiej, który nakazuje określenie „w odrębnej ustawie... wysokości łącznej kwoty subwencji wyrównawczej oraz zasad i kryteriów jej rozdziału”. Ustawodawca wprowadził więc odrębną ustawę – budżetową (art. 29 ust. 2).

Konkludując, ustawodawca uniknął definiowania kolejnej kategorii konstytucyjnej – subwencji ogólnej – unikając tym samym otwartego sformułowania celów, zasad i kryteriów subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Nie można przecież czynić zarzutów z faktu dominacji w dochodach tych jednostek jednej z konstytucyjnie dopuszczalnych kategorii dochodów tak długo, jak długo owa dominacja może być wszechstronnie uzasadniona argumentami ekonomicznymi i statystycznymi, a cała konstrukcja dochodów samorządu terytorialnego jest zgodna z dyrektywą „decentralizacji władzy publicznej”.

W rezultacie ustawa o dochodach JST nawet nie usiłuje zmierzyć się z poważnymi dylematami metodologicznymi, na jakie napotyka próba budowy systemu dochodów samorządu terytorialnego w państwie o scentralizowanym systemie podatkowym i scentralizowanym systemie finansów publicznych. Jeżeli dwie kategorie dochodów, które przesądzą o **samorządowym władztwie** jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 15 ust. 2 powiązany z art. 16 ust. 2 Konstytucji) są rozwinięte w instytucje niedbale zaprojektowane, to ich miejsce musi zająć trzecia dostępna kategoria – dotacje celowe. Trzeba jednak pamiętać, że czynienie z możliwości dotowania zadań samorządu terytorialnego regularnego, trwałego instrumentu finansowania tych zadań jest sprzeczne z ideą decentralizacji ustrojowej.

5.3.5. Dotacje celowe

Ustawa o dochodach JST zawiera skomplikowany i niejednorodny terminologiczny system dotowania jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzając dotacje należne każdej jednostce samorządu terytorialnego i dotacje potencjalnie dostępne – udzielane na wniosek danej jednostki.

Wśród **dotacji należnych gminom** uwagę zwracają dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminie oraz na inne zadania zlecone ustawami.

Równocześnie ustawa o dochodach JST przewiduje aż **sześć powodów „uznaniowego” dotowania gmin.** Są to: dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gminy; dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego; dotacje z funduszy celowych; dotacje celowe na zadania realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub z innymi

jednostkami samorządu terytorialnego; dotacje celowe finansujące lub dofinansowujące zadania własne gminy z zakresu pomocy społecznej oraz z zakresu wypłaty dodatków mieszkaniowych; dotacje celowe na wydatki na inwestycje z zakresu zadań własnych gminy – do wysokości 50% wartości kosztorysowej inwestycji (z wyjątkiem inwestycji dotyczących szkół i placówek oświatowych gdzie dofinansowanie nie może przekroczyć 80% kwoty środków planowanych w budżecie gminy) oraz z wyjątkiem gmin o wysokim poziomie bezrobocia, gdzie łączna wysokość dotacji nie może przekroczyć 75% wartości kosztorysowej inwestycji.

Rejestr **dotacji należnych powiatom** jest dłuższy (powiaty nie dysponują de facto własnymi dochodami) i zawiera następujące składniki: dotacje celowe z budżetu państwa „na realizację zadań służb, inspekcji i straży, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym”; dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat na podstawie odrębnych ustaw; dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie zadań własnych powiatu.

Równocześnie ustawa o dochodach JST przewiduje również **sześć powodów uznaniowego dotowania powiatów**. Są to: dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych powiatu; dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego; dotacje z funduszy celowych; dotacje celowe na zadania realizowane przez powiat na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego; dotacje celowe na zadania własne powiatu z zakresu pomocy społecznej; dotacje celowe na wydatki na inwestycje z zakresu zadań własnych powiatu (do wysokości 50% wartości kosztorysowej inwestycji).

Rejestr **dotacji należnych województwom** składa się z dotacji celowych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz dotacji celowych z budżetu państwa na finansowanie zadań własnych województwa.

Natomiast wśród **dotacji potencjalnie dostępnym województwom** również występuje sześć powodów do ich udzielania. Są to: dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych województwa; dotacje z funduszy celowych; dotacje celowe na zadania realizowane przez województwo na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego; dotacje celowe dla państwowych uczelni zawodowych utworzonych na wniosek województwa; dotacje celowe na realizację wieloletnich programów rozwoju województwa; dotacje celowe na wydatki na inwestycje z zakresu zadań własnych województwa (do wysokości 50% wartości kosztorysowej inwestycji).

Nie ulega wątpliwości, że dotacje celowe mogą pełnić wyłącznie funkcję dochodów uzupełniających. Jeżeli usta-

wodawca zdecydował inaczej to musiał mieć nie tylko bardzo ważne powody, lecz również świadomość przejściowego (po prostu prowizorycznego) charakteru swojej koncepcji. Bardzo ważny jest fakt całkowitego dotowania niektórych zadań własnych, szczególnie widoczny w samorządzie powiatowym. Wiadomo, że zadania w całości dotowane nie należą w istocie do dziedziny samorządu terytorialnego.

Równocześnie nie wolno wykluczać stymulowania przez administrację rządową niektórych wydatków samorządu terytorialnego poprzez ich dofinansowywanie dotacjami celowymi. W tej dziedzinie ustawodawca ma najwięcej swobody w wyborze celów, zasad, kryteriów i procedur udzielania dotacji budżetowych (dotacje z funduszy celowych są nielegalne z punktu widzenia konstytucyjnej klasyfikacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego). Na razie ustawodawca (w ślad za projektodawcą rządowym) z tej swobody nie skorzystał, zakładając daleko idącą swobodę działania poszczególnych dysponentów publicznych środków finansowych. Jest to poważna wada obydwu ustaw – o finansach publicznych oraz o dochodach JST – ponieważ w żadnej z nich nie podjęto próby klasyfikacji dotacji celowych dofinansowujących zadania własne jednostek samorządu terytorialnego.

W żadnym przypadku problem dotowania zadań własnych nie powinien być rozpatrywany w kontekście ogólnego „wspierania” jednostek samorządu terytorialnego. Po pierwsze, zagrażałoby to konstytucyjnie określonej samodzielności tych jednostek – domagającej się stosownego ich wyposażenia w dochody własne uzupełnianego subwencją ogólną (w miarę potrzeby). Po drugie, stanowiłoby najsilniejszy z możliwych dowód na nie przeprowadzenie decentralizacji władzy publicznej. Najwłaściwszym podejściem do tego zagadnienia jest otwarte i klarowne powiązanie go z polityką regionalną państwa.

Państwo ma prawo i obowiązek prowadzenia własnej polityki wobec regionów (nie wolno zapominać, że każda gmina i każdy powiat również należą do konkretnego regionu), którą określa się mianem polityki interregionalnej. Praktycznie oznacza to również prawo i obowiązek udzielania przez administrację rządową dotacji do budżetów jednostek samorządu terytorialnego na wykonywanie prac (zadań, działań, przedsięwzięć) wskazanych w celach (priorytetach) polityki interregionalnej państwa. Wydaje się, że prawie zawsze będą to dotacje do zadań własnych samorządu terytorialnego (zważywszy na konstytucyjną klauzulę kompetencji generalnej samorządu terytorialnego), aczkolwiek impulsy inicjujące ich aktywne podejmowanie mogą wywodzić się z polityki interregionalnej.

Równocześnie państwo ma prawo do stymulowania w pożądanym przez siebie kierunku działań określanych mianem polityki intraregionalnej – prowadzonych przez samorząd województwa. Działal-

ność odrębnego ustrojowo podmiotu władzy publicznej – samorządu województwa – można stymulować wyłącznie skłaniając ów podmiot do jednych zachowań oraz zniechęcając do innych. Najsilniejszym instrumentem takiej stymulacji są dotacje celowe dofinansowujące te działania samorządu terytorialnego, które są wykonywane w ramach ich zadań własnych. Powyższe sugestie argumentują potrzebę rozwinięcia stosownych przepisów w ustawie o finansach publicznych oraz skrócenia listy dotacji dofinansowujących zadania własne jednostek samorządu terytorialnego (zwłaszcza szczebla podstawowego). W to miejsce **powinny być wprowadzone przepisy dotyczące obydwu aspektów polityki regionalnej, jako jedynej racjonalnej przyczyny dofinansowywania zadań własnych ze środków administracji rządowej, ze środkami zagranicznymi włącznie.**

5.4. Główne postulaty de lege ferenda

5.4.1. Ustawa o finansach publicznych

Niektóre problemy wiążące się z ustawą o finansach publicznych mają charakter na tyle ważny, że domagający się otwartego sformułowania pewnych dylematów natury ustrojowej, w tym zagadnień związanych z obowiązującymi normami konstytucyjnymi. Dotyczy to zwłaszcza unormowań odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego. Część z nich budzi dość poważne wątpliwości, a jednocześnie wydaje się, że ewentualne zmiany i korekty nie prowadziłyby do zaburzenia wewnętrznej logiki całego systemu finansów publicznych, równocześnie ułatwiając poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego podejmowanie samodzielnych decyzji alokacyjnych.

Równie ważne jest uzupełnienie ustawy o przepisy umożliwiające podejmowanie przez samorząd terytorialny oraz administrację rządową wspólnych inicjatyw na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego.

Swoistym **minimum zmian**, o których mowa, byłyby korekta następujących przepisów ustawy o finansach publicznych:

1. Z art. 45 usunięcie ust. 1 pkt 1 lit. b oraz ust. 2 pkt 2 lit. b a także w ust. 1 pkt 3 lit. d usunięcie słów „...a budżety jednostek samorządu terytorialnego uchwała się nie zawierając w nich deficytu”, ponieważ ograniczenie zawarte w art. 113 i art. 114 powinny być skuteczną zaporą przed nadmiernym zadłużaniem się jednostek samorządu terytorialnego (o ile ich normy będą wystarczająco konsekwentnie i fachowo egzekwowane), natomiast ograniczenia wprowadzane w art. 45 naruszają konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

2. Z art. 50 usunięcie pkt 1 z ust. 1, ponieważ ten

przepis wprowadza dodatkowe, arbitralnie sformułowane ograniczenie praw jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań finansowych.

3. Wprowadzenie do art. 80 jednolitych zasad ustanawiania państwowych programów wieloletnich (tj. odejście od ich podziału na programy tańsze – rządowe oraz programy droższe – sejmowe) analogicznych do zasad obowiązujących przy ustanawianiu samorządowych programów wieloletnich, a także określenie programów unormowanych w art. 110 ust. 1 (oraz w art. 124 ust. 1 pkt 4) terminem „samorządowe programy wieloletnie” w miejsce obecnej ich nazwy „wieloletnie programy inwestycyjne”.

Przy bardziej **kompleksowej korekcie ustawy o finansach publicznych** katalog pilnych zmian powinien objąć również następujące zagadnienia:

4. Wprowadzenie precyzyjnej definicji „podmiotu sektora finansów publicznych” lub przedstawienie pełnego wykazu podmiotów – innych niż Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego – będących podmiotami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, co umożliwiłoby bezpośrednie wskazanie adresatów np. art. 50 ust. 2 oraz art. 51 ust. 1, a także nie pozwoliłoby się nie istniejącym do 1 stycznia 2001 r. Krajowym Rejestrem Sądowym (w art. 5 ust. 1 pkt 1).

5. Uzupełnienie tekstu art. 10 ust. 1 o słowo „podmioty”, tj. nadanie temu przepisowi następującej treści „Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania podmiotów sektora finansów publicznych z następujących tytułów:...”, co wymagałoby przyjęcia zasady podporządkowującej każdą jednostkę organizacyjną istniejącą w sektorze finansów publicznych jednemu z ustawowo wskazanych (lub ustawowo precyzyjnie zdefiniowanych) podmiotów sektora finansów publicznych.

6. Usunięcia z art. 31 ust. 3 i 4 atrapy w postaci Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, ponieważ ciało o tej randze (powoływane przez Radę Ministrów) nie może być podmiotem dokonującym oceny spełniania gwarancji konstytucyjnych dla jednostek samorządu terytorialnego (w warstwie merytorycznej art. 31 dotyczy gwarancji zawartej w art. 167 ust. 4 Konstytucji).

7. Wprowadzenia do art. 69 ust. 4 pkt 1 kategorii dotacji „na finansowanie państwowych programów wieloletnich wykonywanych wspólnie z jednostkami samorządu terytorialnego” oraz kategorii dotacji „na dofinansowanie samorządowych programów wieloletnich”.

8. Usunięcia z art. 69 ust. 4 pkt 1 lit. d/ dotacji „na finansowanie lub dofinansowywanie zadań zleconych do realizacji fundacjom lub stowarzyszeniom”, ponieważ podmioty te – jako objęte w przyszłości Krajowym Rejestrem Sądowym nie są na mocy art. 5 ust. 1 zaliczane do sektora finansów publicznych, a więc mieszczą się w tak zawężonym terminologicznie zbiorze „jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych”, a także dlatego, że nie istnieje tryb zlecania zadań publicznych na rzecz

fundacji i stowarzyszeń (inna sprawa, że tryb taki nie został też określony dla „innych jednostek nie zaliczonych do sektora finansów publicznych”).

5.4.2. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Ustawa ta ma charakter epizodyczny – będzie obowiązywać w 1999 i 2000 r. Nie zmienia to faktu, że koncepcja finansowania jednostek samorządu terytorialnego zawarta w tej ustawie jest w wielu miejscach sprzeczna z Konstytucją. Dlatego najpilniejsze wydaje się dostosowanie przepisów tej ustawy do jednoznacznie brzmiących norm konstytucyjnych.

Minimalny zestaw zmian jest następujący:

1. Wprowadzenie w rozdziale I gwarancji odpowiedniego do zadań udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych (związane z art. 167 ust. 1 Konstytucji).

2. Przeredagowanie art. 3 i art. 5 (dochody gminy), art. 8 i art. 9 (dochody powiatu) oraz art. 11 i art. 12 (dochody województwa) w celu wyodrębnienia konstytucyjnych kategorii tych dochodów (art. 167 ust. 2 Konstytucji) – dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji

celowych z budżetu państwa, a także wprowadzenie ustawowej definicji dochodów własnych.

3. Określenie źródeł dochodów własnych gmin, powiatów i województw (zgodnie z art. 176 ust. 3 Konstytucji).

4. Określenie celów systemu subwencjonowania oraz pomieszczenie w ustawie pełnych zasad określania globalnych kwot subwencji dla poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego – zmiana art. 34 i art. 35 ustalających wspólną dla wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego pulę części oświatowej subwencji ogólnej, zmiana art. 36 i art. 37 ustalających wspólną dla wszystkich powiatów i województw pulę części drogowej subwencji ogólnej.

5. Usunięcie z tekstu ustawy rozwiązania pozornego w postaci „strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu terytorialnego” i wprowadzenie do ustawy zasad rozdziału poszczególnych części subwencji ogólnych dla gmin, powiatów i województw (alternatywą może być szybkie uchwalenie ustawy o reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego).

6. Określenie celów dotowania jednostek samorządu terytorialnego przez budżet państwa oraz dostosowanie rejestru dotacji do tych celów.

Zyta Gilowska
Grzegorz Gorzelak
Bohdan Jałowiecki

Rozdział 6.

Monitoring reformy terytorialnej organizacji kraju

Projekt badań

6.1. Zakres badań

Wprowadzenie reformy terytorialnej organizacji kraju [125] jest zabiegiem o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, społeczeństwa i gospodarki. Od samego początku – a nawet poczynając od fazy przygotowawczej – proces ten powinien podlegać stałemu monitorowaniu, co może pozwolić na szybkie i sprawne poprawianie nieuniknionych w tak wielkim przedsięwzięciu niewłaściwych rozwiązań prawnych, niedoskonałości wprowadzonych instrumentów, niedociągnięć organizacyjnych itp.

Badanie wprowadzania reformy organizacji terytorialnej kraju powinno składać się z ośmiu bloków tematycznych:

- Kształtowanie się demokracji regionalnej.
- Kształtowanie się administracji wojewódzkiej i powiatowej.
- Kształtowanie się instytucji regionalnych.
- Społeczności terytorialne w nowym podziale administracyjnym.
- Polityka regionalna.
- Powiat – jednostka świadcząca.
- Konsolidacja i decentralizacja finansów publicznych.
- Reforma Centrum i strukturalne reformy towarzyszące.

6.1.1. Kształtowanie się demokracji regionalnej

Powołanie nowych ciał przedstawicielskich na szczeblu regionalnym i powiatowym jest ważnym krokiem w budowaniu pełnego, dojrzałego **systemu politycznego** w Polsce. Obecnie między centrum a gminami występuje polityczna pustka, tym dotkliwsza, że – w istocie –

w małych gminach wiejskich i miejskich życie polityczne jest w zaniku, a duże miasta stanowią raczej element centralnego, nie zaś terenowego układu politycznego. W województwach partie działają w sposób bardzo ograniczony i w powiązaniu ze swoimi centralami w Warszawie [126]. Zakłóca to prawidłowy system rekrutacji kadr i ich awansu, alienuje centralne ogniwa partii politycznych od zjawisk i procesów dokonujących się poza zasięgiem ułomnych struktur wojewódzkich. Ponadto, ponieważ nie ma wyborów do przedstawicielskich ciał regionalnych, partie polityczne nie opracowują strategii rozwoju regionów, co pozbawia politykę regionalną ważnego źródła opinii o społecznych i gospodarczych preferencjach samych układów regionalnych.

Przedmiotem badań powinny być działania partii politycznych, organizacji społecznych, administracji publicznej związane z **formowaniem się przyszłego samorządu wojewódzkiego i powiatowego**. Należy badać powstawanie programów dla nowych regionów (województw), z którymi partie polityczne czy organizacje społeczne oraz kluby obywateli (w zależności od ordynacji wyborczej) będą prowadziły swoje kampanie wyborcze. Badać należy także proces formowania się komitetów wyborczych poszczególnych partii. Przedmiotem badań byłby także przebieg wyborów oraz polityczne konstytuowanie się nowych władz samorządu regionalnego i powiatowego.

Badania kształtowania się pełnego systemu politycznego należy przeprowadzić w kilku wybranych województwach i powiatach za pomocą pogłębionej obserwacji, analizy dokumentów (prasy, programów, manifestów).

Badaniami objęto by również **wyniki wyborów w skali ogólnopolskiej**, tak w układzie wojewódzkim, jak i powiatowym. Rezultaty analiz powinny zostać opublikowane wkrótce po ukonstytuowaniu się nowych

[125] Terytorialna organizacja kraju (OTK) to podział kompetencji i zadań między poszczególne szczeble zarządzania sprawami publicznymi oraz podział terytorialny kraju (PTK), delimitujący jednostki przestrzenne odpowiadające tym szczeblom. Rozkład kompetencji i zadań jest rozstrzygnięciem pierwotnym, określenie jednostek przestrzennych – wtórnym.

[126] Por. J.Hryniewicz, B.Jałowiecki, System polityczny a rozwój gospodarczy, EUROREG, Warszawa 1997.

władz samorządowych w województwach i powiatach objętych badaniami.

Proponowany zakres analiz nawiązuje do dorobku sprzed lat 8, kiedy badano narodziny demokracji lokalnej w Polsce [127], oraz do analiz geografii wyborczej [128].

6.1.2. Kształtowanie się administracji wojewódzkiej i powiatowej

Utworzenie województw samorządowo-rządowych spowoduje powstanie dwóch pionów administracji i stworzy **nowe relacje między administracją samorządową i rządową**. W każdym z nowych regionów obydwie piony administracji będą kształtować się niezależnie, w wielu przypadkach konkurując o te same zasoby ludzkie i majątkowe.

Drugi blok tematyczny polegałby więc na badaniu procesu **kształtowania się instytucji administracji wojewódzkiej** oraz procesu ich adaptowania się do nowych zadań. Badane będą powstające schematy organizacyjne urzędu wojewódzkiego, podział zadań i kompetencji między samorząd i wojewodę, funkcjonowanie wicewojewodów (jeżeli zostaną oni pozostawieni w siedzibach dotychczasowych województw). Przedmiotem badań powinny stać się także ewentualne sprzeczności wynikające z podziału kompetencji, ponieważ ustawa o podziale kompetencji będzie z natury rzeczy niedoskonała i trzeba będzie monitorować jej praktyczną implementację, umożliwiającą następnie dokonywanie szybkich korekt ustawodawczych.

Nieco odmienna sytuacja wystąpi w nowych powiatach, w których nie będzie istniała niezależna administracja rządowa, a w których samorząd powiatowy będzie współistniał z wieloma agendami administracji rządowej, przejmując jednocześnie niektóre z ich dotychczasowych funkcji. Podobnie jak na szczeblu wojewódzkim należy monitorować **kształtowanie się administracji samorządu powiatowego**, przejmowanie kompetencji od dawnych wojewodów oraz relacje powiatu z gminami wchodzącymi w jego skład.

6.1.3. Kształtowanie się instytucji regionalnych

W dotychczasowych województwach istnieje dość dobrze (choć ciągle niewystarczająco) rozbudowana siatka różnych instytucji, począwszy od agencji rozwoju regionalnego poprzez towarzystwa miłośników danej ziemi, izby handlowo-przemysłowe, kluby biznesu itp. Utworzenie nowych, dużych województw samorządowo-rządowych

ciągną za sobą powstanie wielu nowych **instytucji wspomagania rozwoju regionalnego** oraz zmianę usytuowania instytucji funkcjonujących w dotychczasowych województwach.

Należy monitorować przekształcenia instytucjonalne na szczeblu wojewódzkim, śledząc przypadki powstawania nowych instytucji oraz zaniku i łączenia się już istniejących (np. fedrowanie się dotychczasowych agencji i towarzystw wojewódzkich w sieć ogólnoregionalną). Proces kształtowania się siatki instytucjonalnej będzie jednym z wyznaczników integrowania się nowych województw. Może być to proces stosunkowo szybki, może też okazać się, że obecnie istniejące instytucje będą dążyły do zachowania status quo, broniąc swojego dotychczasowego bytu. Istotną będzie tu rola państwa, które może wspomagać integrowanie się instytucji regionalnych – bądź też może ugiąć się przed elitami lokalnymi, starającymi się zachować swoje dotychczasowe pozycje.

Przekształcenia instytucjonalne będą zachodziły również na szczeblu powiatowym. Szczególnie interesujące będzie określenie wpływu powstania powiatów na dotychczasową współpracę międzygminną, w wielu przypadkach z sukcesem prowadzoną w związkach i porozumieniach gmin.

6.1.4. Społeczności terytorialne w nowym podziale administracyjnym

Kolejny blok problemowy powinien być związany z badaniem kształtowania się zbiorowości regionalnych i ewentualnego ich przekształcania się w społeczności regionalne. W tym przypadku niezbędne byłoby przeprowadzenie szerszych badań ankietowych dotyczących świadomości mieszkańców i kształtowania się tożsamości regionalnej.

Na podstawie dotychczasowych badań [129] można stwierdzić, że tylko w niektórych regionach istnieje wykształcona świadomość regionalna. Jest tak na Śląsku, w Wielkopolsce – np. część mieszkańców Wielkopolski cechuje pewna tożsamość regionalna, niezależnie od tego czy należą obecnie do województwa leszczyńskiego, czy np. do województwa pilskiego lub gorzowskiego. W innych regionach Polski świadomość ta jest znacznie słabsza. Interesujące byłoby zbadanie na kilku przykładach, czy możliwe jest kształtowanie się tożsamości regionalnej na podstawie przynależności do jakiegoś układu administracyjnego. Szczególnie interesującym przykładem badawczym byłaby próba weryfikacji hipotez, które obecnie są bardzo mocno podnoszone przez obrońców nie-

[127] Por. B. Jałowiecki, *Narodziny demokracji lokalnej*, Wyd. IGP, Warszawa 1990.

[128] Por. T. Zarycki, *Przestrzeń społeczno-polityczna Polski*, EUROREG, Warszawa 1997.

[129] Por. B. Jałowiecki (red.), *Oblicza polskich regionów*, EUROREG, Warszawa 1996.

których dotychczasowych województw, że 25 lat ich funkcjonowania doprowadziło do wykształcenia się silnej świadomości regionalnej. Województwa takie w przypadku ich rozdzielenia na dwa lub nawet trzy nowe województwa byłoby doskonałym poligonem weryfikacji tej tezy.

Ważnym elementem tego nurtu badawczego będzie badanie wybranych **zbiorności powiatowych**, które – w niektórych przypadkach – cechują się silnym poczuciem tożsamości (np. żywieccyzna, region łowicki, Kurpie, Kaszuby). Identyfikacja takich przypadków będzie dokonana na podstawie rozpoznania aktywności towarzystw miłośników danej ziemi (subregionu), tradycji historycznych, istnienia zrzeszeń i klubów folklorystycznych itp. Fakt zaistnienia powiatu może zwiększyć siłę więzi społecznej i identyfikacji terytorialnej. Hipotezą badawczą jest więc stwierdzenie, iż w tych przypadkach, w których występuje rzeczywista **integracja społeczna w skali ponadlokalnej** (powiatowej), tworzenie i funkcjonowanie powiatu będzie łatwiejsze, a konflikty interesów słabsze.

6.1.5. Polityka regionalna

Bardzo istotnym problemem jest monitorowanie powstawania **programów, instytucji i instrumentów polityki regionalnej** prowadzonej na szczeblu samych regionów (a więc polityki interregionalnej) [130]. Zgodnie z podziałem kompetencji obszar polityki interregionalnej będzie zarezerwowany dla samorządów. Samorząd wojewódzki będzie więc podmiotem polityki regionalnej i już od początku swojego funkcjonowania będzie musiał prowadzić politykę rozwoju regionu.

Badania powinny objąć formułowanie programów rozwoju społeczno-gospodarczego i ich przestrzennych warunkowań, tworzonych na podstawie programów wyborczych partii i koalicji, które w danym regionie wygrają wybory. Interesujące będzie zbadanie różnic doktrynalnych i programowych, które powstaną w przypadkach odmiennego składu politycznego rad regionalnych w poszczególnych województwach. Badania powinny dotyczyć także współpracy transgranicznej, międzynarodowej promocji poszczególnych regionów, systemów zachęt stosowanych przez regiony w celu pobudzania rozwoju i uzyskiwania jego pożądanego rozkładu przestrzennego, programów współpracy międzyregionalnej oraz form współpracy gospodarczej samorządowych władz wojewódzkich i organów administracji rządowej.

Istotnym nurtem badawczym powinno stać się monitorowanie procesu dostosowywania założeń, celów, instytucji oraz instrumentów polskiej polityki inter- i intra-

regionalnej do zasad **polityki regionalnej stosowanych w Unii Europejskiej** oraz badanie skuteczności i efektywności wykorzystywania środków przedakcesyjnych płynących z Komisji Europejskiej do Polski, z rozróżnieniem środków wykorzystywanych na szczeblu centralnym oraz przez poszczególne województwa.

6.1.6. Powiat – jednostka świadcząca

Zgodnie z założeniami reformy organizacji terytorialnej kraju, powiaty mają przejąć te formy obsługi obywatela, które przekraczają możliwości gminy, a które dotychczas były spełniane przez szczebel wojewódzki. Badania powinny zatem objąć skuteczność i sprawność pełnienia funkcji obsługi. Istotne będzie tu śledzenie opinii mieszkańców na temat **funkcjonowania administracji świadczącej**, zlokalizowanej w powiecie. Analizy te powinny być prowadzone w drugiej fazie programu trzyletniego.

6.1.7. Konsolidacja i decentralizacja finansów publicznych

Program badawczy powinien bardzo precyzyjnie opisać funkcjonowanie nowego systemu finansów publicznych państwa [131]. Jak wiadomo, decentralizacja finansów publicznych powinna być poprzedzona ich konsolidacją dlatego, że dopiero skonsolidowany system finansowy jest systemem uporządkowanym, umożliwiającym decentralizację. Dlatego też finansowe skutki przejęcia zadań i kompetencji przez nowe jednostki samorządu terytorialnego są kluczowym elementem monitorowania reformy OTK. Badania powinny być prowadzone równoległe w aspekcie:

- finansowo-prawnym (formalnym),
- instytucjonalnym (funkcjonalnym),
- organizacyjnym (realnym).

Aspekt pierwszy – finansowo-prawny – powinien dotyczyć przede wszystkim obserwacji, pomiaru i analizy **zasobów finansowych** przekazanych przez ustawę (ustawy) **nowym jednostkom samorządu terytorialnego**. Monitoring musi opierać się na rejestracji dochodów i wydatków budżetowych wybranych (najlepiej losowo) powiatów oraz wszystkich województw samorządowych (regionów). Celem analizy będzie m.in. sprawdzanie zgodności norm finansowo-prawnych nowych jednostek samorządu terytorialnego z normami głównymi zawartymi w art. 167–168 Konstytucji RP. Po upływie 9 miesięcy od rozpoczęcia monitoringu, kolejne raporty cząstkowe mogą zawierać rekomendacje legislacyjne lub uzasadnione empirycznie postulaty *de lege ferenda*.

[130] Por. Z.Gilowska, G.Gorzelak, B.Jałowiecki, K.Sobczak, Kierunki polityki regionalnej Polski, EUROREG, Warszawa 1998. Także G.Gorzelak (red.), Przemiany polskiej przestrzeni, EUROREG, Warszawa 1997.

[131] Por. Z.Gilowska, System ekonomiczny samorządu terytorialnego, MUNICIPIUM, Warszawa 1998.

Aspekt drugi – instytucjonalny – powinien dotyczyć polityki rozwoju regionalnego i odnosić się do funkcjonowania tych instytucji szczebla wojewódzkiego oraz centralnego, które zostały wprowadzone (mocą ustawy lub na podstawie ustawowego upoważnienia) dla umożliwienia formułowania państwowych celów rozwoju regionalnego (szczebel centralny) oraz wykonywania wewnątrz wojewódzkiej polityki rozwoju regionalnego. Bezpośrednim celem monitoringu będzie analiza poziomu oraz struktur środków finansowych transferowanych ze szczebla centralnego do regionów oraz środków finansowych transferowanych z budżetów województw samorządowych do regionalnych instytucji rozwoju (np. agencji rozwoju). Zasadniczym celem monitoringu będzie ocena skuteczności oraz efektywności gospodarowania środkami finansowymi przez instytucje stymulujące i /lub wspomagające politykę rozwoju regionalnego.

Aspekt trzeci – organizacyjny – powinien dotyczyć rejestracji i oceny (również z zastosowaniem kryterium efektywności ekonomicznej) form organizacyjno-prawnych stosowanych przez organy samorządowe (powiaty i województwa) **dla wykonywania usług publicznych świadczonych na rzecz obywateli**. Chodzi o wszelkie usługi publiczne powszechnie dostępne (niekoniecznie całkowicie bezpłatne). Po upływie roku od rozpoczęcia monitoringu analiza powinna być poszerzona o procesy przekształceń własnościowych zachodzących w jednostkach organizacyjnych utworzonych przez organy powiatu (województwa) do wykonywania usług z zakresu użyteczności publicznej.

Interesującym nurtem badawczym powinny stać się **międzyszczeblowe relacje finansowe**, wykraczające poza układ formalny. Ponieważ przy tak znacznej liczbie powiatów, jaką planuje się wprowadzić, wiele z powiatów będzie miało bardzo znacznie ograniczoną samodzielność finansową, już obecnie przedstawiciele niektórych samorządów gminnych twierdzą, że będą musieli „płacić na powiaty”, ponieważ „ich” powiat nie będzie w stanie sam się utrzymać. Być może gminy będą więc musiały pośrednio – dobrowolnie – subsydiować pewne funkcje, które powiat będzie miał spełniać, jak np. oświatę czy służbę zdrowia.

6.1.8. Reforma Centrum i strukturalne reformy towarzyszące

Istotą reformy organizacji terytorialnej kraju jest głęboka decentralizacja, która nie mogła być dokonana w poprzednim układzie kompetencji na poszczególne szczeble i towarzyszący mu podział administracyjny.

Ważną płaszczyzną badań powinno być więc monitorowanie zmian, jakie reforma organizacji terytorialnej kraju po-

ciąga na szczeblu centralnym. Śledzenie tych zmian jest dopełnieniem badań układu regionalnego, a zakres reformy centrum można traktować jako sprawdzian powodzenia reformy. W szczególności, badania powinny objąć reformy organizacyjne (ograniczanie liczby ministerstw agend centralnych, i/lub zmiany zakresu ich funkcjonowania), ewentualne tworzenie nowych urzędów (np. organu odpowiedzialnego za politykę regionalną i przestrzenną państwa), nowy układ relacji instytucji centralnych z samorządem regionalnym.

Równoległym nurtem badawczym powinno stać się badanie **sprzężeń reformy terytorialnej organizacji kraju z innymi reformami strukturalnymi**, z którymi jest ona ściśle związana, jak np. z reformami ochrony zdrowia, edukacji, służb zatrudnienia i zabezpieczenia socjalnego. W tym programie badawczym zagadnienia reform towarzyszących nie mogą być traktowane jako kluczowe, natomiast powstaje konieczność określania i oceniania wzajemnych związków reformy OTK z reformami równoległymi.

Ważnym elementem badań powinno stać się monitorowanie relacji w trójkącie Unia Europejska – rząd polski – samorządowe władze województw (być może problematykę tę należy wyodrębnić w osobny temat badawczy). Proces integracji ze strukturami Unii będzie w większości dokonywał się na szczeblu centralnym i wbrew niektórym obiegowym opiniom rola układu regionalnego będzie znacznie mniejsza, niż rządu centralnego (co nie znaczy, że relacje unia-regiony są nieważne – będą one odpowiedzialne za dystrybucję ok. jednej trzeciej środków przedakcesyjnych a później strukturalnych). Należy więc badać te relacje, monitorując przygotowanie się poszczególnych partnerów do nowych ról w układzie międzynarodowym.

6.2. Wybór poligonów badawczych

Prowadzenie badań empirycznych we wszystkich kilkunastu województwach przekraczałoby możliwości finansowe i organizacyjne programu (oczywiście badania statystyczne – np. wyniki wyborów, rozkład finansów publicznych – powinny objąć cały zbiór województw i powiatów). Konieczne jest więc dokonanie wyboru kilku województw i kilku (kilkunastu) powiatów do badań pogłębionych.

Wybór poligonów badawczych powinien zapewniać spełnienie dwóch kryteriów:

- zachowanie reprezentatywności przestrzennej, co nakazuje badać województwa z różnych części kraju po to, by można było określić jak zróżnicowania makroregionalne (uwarunkowane głównie historycznie) [132] kształ-

[132] Por. np. G.Gorzela, B.Jałowicki, Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach, EUROREG, Warszawa, 1996, 1997, 1998.

tują procesy powstawania i reformowania nowych struktur politycznych, społecznych i gospodarczych w nowych województwach i powiatach;

– uchwycenie różnic wynikających ze specyfiki funkcjonalno-problemowej regionów będących przedmiotem badania.

Kryterium pierwsze skłania do wyboru regionów z czterech części kraju: d. Kongresówki, d. Galicji, Wielkopolski oraz Ziemi Zachodnich i Północnych.

Kryterium drugie nakazuje poszukiwanie sytuacji typowych dla szerszych zbiorów regionów. Dwie takie sytuacje rysują się w sposób oczywisty: województwa, które przez reformę organizacji terytorialnej kraju uległy znacznym przekształceniom terytorialnym oraz takie, które tym przekształceniom uległy w sposób nieznaczny.

Problemy specyficzne, takie jak np. badanie procesów społecznej integracji terytorialnej i czynników ją kształtujących, procesów współpracy transgranicznej w nowym ukształtowaniu władz regionalnych itp., będą wymagały identyfikacji szczególnych poligonów badawczych.

6.3. Organizacja badań

Badania powinny trwać trzy lata i rozpocząć się w czerwcu 1998 r., co umożliwi śledzenie wprowadzania reformy począwszy od przygotowania i przeprowadzenia wyborów do trzech szczebli samorządu.

Warszawa, 23 marca 1998 r.

-
- 1 T. Kamiński: Wpływ prywatyzacji na przeobrażenia przedsiębiorstw
-
- 2 A. Cylwik, J. Kasprowicz, E. Szymańska: Skutki stowarzyszenia Polski z Unią Europejską oraz przystąpienia do stref wolnego handlu dla liberalizacji gospodarki polskiej
-
- 3 Z. Gilowska: Drugi etap transformacji gospodarczej i politycznej w Polsce. Regionalizacja
-
- 4 J. Tanaś, A. Surdej: Warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce
-
- 5 Economic Scenarios for Poland
-
- 6 S. Golinowska: Reforma Systemu Emerytalno-Rentowego
-
- 7 M. Dębicki: Konstytucja a gospodarka
-
- 8 S. Lachowski: System finansowy w Polsce - stan obecny i perspektywy rozwoju
-
- 9 B. Błaszczyk: Prywatyzacja w Polsce po sześciu latach
-
- 10 S. Wellisz: Some Aspects of Trade Between Poland and the European Union
-
- 11 Praca zbiorowa pod redakcją M. Dąbrowskiego: Stan i perspektywy reform gospodarczych w Polsce
-
- 12 J. Chmiel: Statystyka wejścia przedsiębiorstw do gałęzi. Problemy pomiaru i wyniki badań
-
- 13 K. Kloc: Szara strefa w Polsce w okresie transformacji (February, 1998)
-
- 15 Stanisława Golinowska, Jerzy Hausner: Ekonomia polityczna reformy emerytalnej
-
- 16 Marek Dąbrowski: Disinflation, Monetary Policy and Fiscal Constraints. Experience of the Economies in Transition
-
- 17 Praca zbiorowa pod redakcją A. Cylwika: Szanse i zagrożenia dla przemysłu polskiego w skutek stowarzyszenia Polski z Unią Europejską
-
- 18 B. Błaszczyk, R. Woodward (eds.): *Privatization and Company Restructuring in Poland*
-
- 19 M. Gorzelak: Medium Term Fiscal Projection for Selected Countries in Transition: the Czech Republic, Hungary, Poland and Romania. The Government Side
-
- 20 Z. Vajda: The Macroeconomic Implications of a Pension Reform
-
- 21 Praca zbiorowa pod redakcją G. Gorzelaka: Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo
-