

Krzysztof Szczerski

Pozycja samorządu terytorialnego w systemie politycznym – zagadnienia teoretyczne i polska praktyka ustrojowa. Uwagi do badań politologicznych

Samorząd terytorialny stanowi dla badań politologicznych niezwykle interesujący przedmiot zainteresowania, choć częstokrotnie, zwłaszcza w dydaktyce nauk politycznych, spychany bywa na dalszy plan, ze względu na swoją rzekomą „wtórność” wobec podstawowych makrozagadnień naukowych – tego typu postawa wydaje się całkowicie błędna. Atrakcyjność samorządu jako obszaru badawczego związana jest bowiem przede wszystkim z tym, że może on być rozpatrywany z bardzo wielu perspektyw analitycznych.

Samorząd (w tym samorząd terytorialny) jest, rzecz jasna, dla politologa w pierwszym rzędzie zagadnieniem ustrojowym, obejmującym kwestie decentralizacji systemu politycznego, a więc nowego ułożenia struktury władz publicznych i modelu zarządzania państwem. Samorząd lokujący się w strukturach władzy wykonawczej, realizuje zadania z zakresu administracji publicznej, a zatem jest tą częścią państwa, która współodpowiada za to, co nazywa się „stanem spraw publicznych”¹.

Dla ustrojowego ułożenia samorządu terytorialnego ważne jest w przede wszystkim prawidłowe zrozumienie szczególnie istoty politycznego usytuowania zdecentralizowanej władzy w systemie politycznym. Wyjątkowość ta wskazywać będzie na obszary napięć, jakie dla systemu politycznego przynosi decentralizacja, którą można słusznie uznać za jeden z rodzajów ustrojowego „szoku systemowego”, wymagającego nie tylko przebudowy strukturalnej państwa (zmiany zasad wykonywania kompetencji publicznych przez organy), ale także zmiany samej natury prowadzenia polityki (*governance*) i decydowania politycznego, sięgających wszystkich bez mała obszarów działania państwa.

Najważniejszą kwestią, na którą należy zwrócić uwagę jest fakt, że polityka samorządowa, na którą należy zwrócić uwagę, ma – z natury swej – charakter polityki tery-

¹ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, rozdz. 1.

torialnej, gdyż odnosi się do terytorialnych wspólnot obywateli, tak więc jest odmienna od większości rodzajów polityki, realizowanych w ramach centrum administracyjnego rządu, które mają charakter sektorowy, tj. nie są terytorialnie zróżnicowane i obejmują jednym standardem cały kraj. Powoduje to trudność w usytuowaniu polityki samorządowej (to znaczy polityki adresowanej do samorządów, co ma szczególne znaczenie np. w przypadku polityki regionalnej w kontekście europejskim) w ramach rządu centralnego oraz trudność w wyodrębnieniu z dominium i imperium rządowego obszarów oddawanych w procesie decentralizacji do samodzielnego decydowania politycznego przez wspólnoty samorządowe. Prawdopodobnie prowadzona polityka np. rozwoju regionalnego, działać bowiem powinna niejako w poprzek działów administracyjnych. Powinna być bowiem rodzajem „międzydziałowego pakietu” obejmującego zarówno zagadnienia edukacji, zdrowia, kultury czy sportu. Jej zróżnicowanie ma bowiem charakter przestrzenny a nie przedmiotowy. Z tego wynika prosta konsekwencja, że możliwość realizowania polityki „terytorialnie podmiotowej” wymaga samodzielnego określenia swoich potrzeb rozwojowych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Żeby to zaś było możliwe, ustrojowe instrumentarium polityki samorządowej musi z góry zakładać jej elastyczność, by można było ją modyfikować zależnie od potrzeb, a więc polityka ta musi być tak uregulowana, by – zachowując spójność wewnętrzną państwa – dopuszczała wariantowość rozwiązań szczegółowych, różnicowała poszczególne terytoria, gwarantowała ogólne ramy polityczne przy dywersyfikacji praktyki realizacyjnej. Jest to zatem polityka rozwojowa bliższa rodzajom „otwartych metod koordynacji”.

W polskich uwarunkowaniach, charakter polityki samorządowej jako polityki oddolnej i elastycznej, terytorialnie zróżnicowanej wynika wprost z założeń konstytucyjnych, mówiących o zasadzie subsydiarności jako zasadzie ustrojowej naszego państwa². Realizacja tej zasady wymaga zatem przemodelowania sposobu konstruowania kompetencji w państwie, nie tylko w ten sposób, że „stawia się gmach państwa od fundamentów”, ale także zakładając, że fundamenty te mogą być terytorialnie zróżnicowane. Jednocześnie należy pamiętać, że realizacja zasady subsydiarności w praktyce prowadzenia polityki wymaga odpowiedniej „instrumentalizacji” ustrojowej, dla której istotne będzie zwłaszcza wprowadzenie koncepcji partnerstw do praktyki administracyjnej, w ich obu najważniejszych formach: partnerstwa publiczno-prywatnego o charakterze realizacyjnym (wykonawczym) dla działań inwestycyjnych oraz partnerstwa obywatelskiego o charakterze współdecyzyjnym jako metody: współpracy organów władzy publicznej z otoczeniem społecznym³.

Kolejny problem ustrojowy związany z samorządem terytorialnym wynika z faktu, że polityka samorządowa (a szczególnie w warunkach polskich: polityka regionalna) wymaga stałej funkcjonalnej koabitacji i to na dwóch płaszczyznach – współpracy różnych sił politycznych i współpracy organów władzy publicznej o odmiennym charakterze.

² W Preambule Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., znajduje się zapis, że „prawa podstawowe dla państwa oparte [są] na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

³ Zob.: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2009, s. 218–253.

W tym sensie można ją uznać za jedną ze „źrenic demokracji” w państwie, gdyż dla swej skuteczności musi zakładać zdolność do współpracy między podmiotami o różnych interesach politycznych, dla realizacji wspólnego dobra (rząd – samorząd, koalicja centralna – koalicje lokalne i regionalne).

Samorządność terytorialna to jednak nie tylko przedmiot badań ustrojowych, ale przede wszystkim codzienna praktyka działania władzy publicznej. Dlatego też samorządność zawsze wiązana będzie z pojęciem „rządzenia” i można powiedzieć, że dla wielu osób w znacznie większym stopniu kojarzyć się może z realną władzą, czyli posiadaniem możliwości sprawczych w sferze publicznej, niż w przypadku np. sprawowania mandatu posła z tylnych ław w dużych parlamentach. Dotyczyć to będzie w szczególności prezydentów największych polskich miast o statusie metropolitalnym (Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław, Katowice, Gdańsk). W ich przypadku np. z jednoosobową władzą wykonawczą w gminie, rzeczwiśta „pula władzy” istotnie przekracza wpływ np. pojedynczych posłów. Rządzenie jest *implicite* wpisane w model samorządu terytorialnego. W tym kontekście warto wspomnieć, że Giovanni Sartori wyraźnie łączy wielkość wspólnoty (u niego: „zakres samorządu”) z siłą władzy lokalnej (u niego: „natężenie samorządu”), wynikającą z partycypacji i twierdzi, że natężenie jest odwrotnie proporcjonalne do zakresu:

[...] [j]eszcze prościej zasada ta odnosi się intuicyjnie do uczestnictwa rozumianego jako dobrowolny osobisty udział: jej natężenie, tzn. autentyczność i skuteczność – jest odwrotnie proporcjonalne do liczby uczestników”, a samo uczestnictwo „właściwie i sensownie rozumiane polega na osobistym udziale, aktywnym i chętnym włączaniu się. [...] Uczestnictwo to ruch samoistny [...] przeciwieństwo zmobilizowania⁴.

Ten sposób myślenia tłumaczy dlaczego wciąż najsilniejsze jest w Polsce poczucie władzy w najniższym segmencie samorządu lokalnego, czyli gminie.

Samorządność jest wreszcie także pewną ideą polityczną, zakorzenioną w myśleniu o polityce od czasów Arystotelesa. Idea samorządności jako działania społecznego ufundowana jest na kilku podstawowych założeniach. Przede wszystkim, jako jedna z praktycznych form społecznej realizacji wspomnianej już zasady subsydiarności (pomocniczości)⁵, zakłada istnienie aktywnych obywateli. Pojęcie to zawiera w sobie dwa elementy – po pierwsze: aktywności, czyli zdolności ludzi do rozpoznawania własnych potrzeb, podejmowania indywidualnego wysiłku w celu ich zaspokajania, chęci do działania i woli samodzielności, a po drugie: poczucia obywatelskiego czyli dostrzegania istnienia potrzeb wspólnych (dobra wspólnego) różniących się od prostej sumy potrzeb indywidualnych, chęci zaangażowania się w działania wspólne, przynależności do wspólnoty i wynikających z tego obowiązków oraz praw, przekonania o konieczności działania dla potrzeb wspólnych a nie jedynie partykularnych interesów. Postulowanie samorządności w ramach państwa wywodzi się zatem z filozofii politycznej, która zbudowana jest na bardzo konkretnej wizji człowieka. Samorząd bez tego typu obywatela się nie uda, bo jest on czymś więcej niż instrumentem ustrojowym. Jeżeli zabraknie

⁴ G. Sartori, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Warszawa 1994, s. 148.

⁵ Szczegółowo o społecznych aspektach zasady pomocniczości w: C. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, tłum. C. Porębski, Kraków 1995.

wspólnoty aktywnych obywateli, samorząd utożsamiany będzie z jeszcze jedną strukturą administracji, a jego powołanie, może być uznane za dalszy rozrost biurokracji albo powstanie kolejnej, obcej elity politycznej.

Jak podkreśla Michał Kulesza, samorząd ufundowany jest na triadzie ideowej, na którą składają się:

[...] dobro wspólne, solidaryzm społeczny i zasada pomocniczości (subsydiarności) państwa
 [...] Z jednej strony zasady te sprzeciwiają się centralizmowi i totalitaryzmowi państwowemu, z drugiej zaś – uzasadniają zasadniczy spór filozoficzny z doktryną, współczesnej, liberalnej demokracji⁶.

Warto wszakże wspomnieć, że hasło decentralizacji, różnie rozumiane, znajduje się dzisiaj w programach prawie wszystkich sił politycznych, czerpiąc swe źródła z rozmaitych nacisków oddolnych.

Bazując na typologii Michaela Keatinga⁷, można wyróżnić pięć typów idealnych doktrynalnych nacisków na przykładzie koncepcji regionalistycznych. Po pierwsze, „regionalizm konserwatywny”, który znajduje się w programach tradycyjnej centroprawicy, nawiązywać może albo do klasycznej konserwatywnej wizji państwa opartej na wspólnotach pośredniczących, samoorganizacji naturalnych zrzeszeń obywateli, wspierającej naturalne wspólnoty od rodzin, przez samorządy terytorialne aż do wspólnoty państwowej, albo też, w wersji doktrynalnej chadecji, propagować będzie wprowadzenie do ustroju przywoływanego pojęcia „państwa subsydiarnego”.

Drugim rodzajem jest „regionalizm gospodarczy” (tzw. burżuazyjny, wedle definicji C. Harviego⁸), który ma oblicze liberalne i łączy dążenia regionalistyczne z programem politycznym elit gospodarczych w wysoko rozwiniętych obszarach państw europejskich. Ta linia doktrynalna wiąże się z opozycją do rozwoju silnego, rozbudowanego, redystrybucyjnego państwa i wynika z chęci pozbycia się nadmiernych obciążeń wynikających z nieelastycznej polityki rządu centralnego, nacisków redystrybucyjnych oraz poszukiwania w decentralizacji narzędzia wspomagającego dynamiczny rozwój ekonomiczny.

Trzecim rodzajem obecności decentralizacji w programach politycznych jest „regionalizm progresywny”, związany z różnymi środowiskami lewicy. Jest on heterogeniczny i należą doń zarówno środowiska bliższe komunizmowi i skrajnej lewicy, dla których ideologiczną podstawą dla decentralizacji było przekonanie o „wewnętrznej kolonizacji”, jaką prowadzą rządy centralne i która jest powodem niedorozwoju określonych obszarów; źródeł tego regionalizmu poszukiwać można w XIX-wiecznych ruchach progresistów we Francji, Szkocji i Włoszech⁹; po roku 1968 w ruch ten włączyli się lewicujący ekolodzy i ruchy przeciwstawiające się restrukturyzacji i zamykaniu przedsiębiorstw, kopalń i innych zakładów pracy silnie związanych z rozwojem poszczególnych terenów;

⁶ M. Kulesza, *Samorząd*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004, s. 1174.

⁷ Zob.: M. Keating, *Is there a Regional Level of Government in Europe?*, [w:] *Regions in Europe*, red. P. Le Galès, C. Lequesne, London–New York 1998, s. 14–16.

⁸ C. Harvie, *The Rise of Regional Europe*, London 1994, s. 120.

⁹ Szerzej o tym zjawisku zob.: A. Touraine, F. Dubet, Z. Hedegus, M. Wieviorka, *Le Pays contre l'état. Luttes occitanes*, Paris 1981; M. Keating, D. Bleiman, *Labour and Scottish Nationalism*, London 1979; K. O. Morgan, *Rebirth of a Nation. Wales 1880–1980*, Oxford 1980.

w polityce „nowych Zielonych” decentralizacja miała być źródłem bardziej ekologicznej polityki państwa, bo władze zdecentralizowane są bardziej wrażliwe na konkretne, nawet niewielkie w skali globalnej, zagrożenia środowiska naturalnego; w doktrynie socjaldemokracji, samorząd ma stanowić nowy sposób realizowania funkcji socjalnej państwa, narzędzie bardziej społecznej polityki przez skuteczniejsze dostarczanie obywatelom dóbr publicznych.

Jest także samorząd instrumentem, którym posługują się ruchy populistyczne, dla których podstawą jest wykorzystywanie niezadowolonych z elit państwowych (wiązanym z polityką centralną – „oni”) lub też kieruje się w drugą stronę: przeciwko biedniejszym regionom i imigrantom niezależnie, czy jest to ludność napływowa z ubogich terenów swojego państwa, czy też z zagranicy (wtedy „oni” to ci, na których trzeba łożyć); w obu przypadkach recepta jest ta sama – więcej samorządności to więcej władzy dla „nas” – ludzi stąd.

Na koniec wreszcie hasło samorządności pojawia się oczywiście także jako slogan ruchów narodowych i separatystycznych związanych z historycznymi narodami i grupami etnicznymi występującymi także w kilku krajach Europy – najsilniejsze tego typu ruchy występują rzecz jasna w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii czy Belgii i choć wyrastają z korzenia decentralizacyjnego, opierają się raczej na zasadzie „samostanowienia narodów”, a decentralizacja jest tylko środkiem prowadzącym do uzyskania podmiotowości politycznej (w ramach różnych modeli federalnych, konfederacyjnych lub wprost niepodległości)¹⁰.

W tym kontekście warto także wspomnieć o feministycznej analizie zagadnienia samorządu terytorialnego. Przykładem jest tu praca S. Halford, wpisująca się w szersze zagadnienie analizy instytucjonalnej w kategoriach płci, która wskazuje na przeszkody, jakie napotyka kobiece inicjatywy, z powodu „naznaczonych płcią struktur i kultur lokalnych władz samorządowych”. Przedmiotem jej badań są m.in. trzy główne formy reprezentacji męskich interesów w lokalnych władzach samorządowych – związkami zawodowymi, wolnymi zawodami i grupą menedżerów wyższego szczebla¹¹.

Samorząd jest także jedną z technik zarządzania publicznego. Wychodzi ono z założenia, że obecnie lepiej zarządzać sferą publiczną w sposób zdecentralizowany¹². Należy wszakże pamiętać, że nowe ułożenie pionowych relacji we władzy publicznej w państwie wymaga bardzo wielkiej uwagi, tak by nie stało się ono przeciwnie skuteczne. Reformy decentralizacyjne nie muszą prowadzić do efektów, które zwyczajowo się im przypisuje¹³. Po pierwsze, nie muszą one oznaczać osłabiania państwa – doświadczenie wskazuje, że niejednokrotnie decentralizacja polegająca na przerzuceniu na barki

¹⁰ O samorządzie w kontekście samostanowienia zob.: A. Margalit, J. Raz, *National Self-determination*, „Journal of Philosophy” 1990, Vol. 87, s. 439–461.

¹¹ Zob.: S. Halford, *Feminist Change in Patriarchal Organisation: The Experience of Women Initiatives in Local Government and the Implications for Feminist Perspectives on State*, [w:] M. Savage, A. Witz, *Gender and Bureaucracy*, Oxford 1992; omówione też w: D. Marsh, G. Stoker, *Teorie i metody w naukach politycznych*, tłum. J. Tegnerowicz, Kraków 2006, s. 124.

¹² J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

¹³ *La restructuration de l'état en Europe*, red. V. Wright, S. Cassese, Paris 1996; V. Wright, *A Sceptical View*, [w:] *Regions in Europe...*, s. 45–50.

samorządów (niższych segmentów władzy publicznej) kosztownych zobowiązań związanych z realizacją zadań publicznych może być sposobem na zwiększenie siły centrum rządowego, obowiązki zwiększania podatków lokalnych potrzebnych na finansowanie zobowiązań samorządów zwalnia partie rządzące z podejmowania niewygodnych decyzji o zwiększaniu podatków centralnych. Po drugie, decentralizacja nie zawsze prowadzi do respektowania różnicowań terytorialnych – w praktyce europejskiej obserwować można zupełnie przeciwną tendencję, głównym celem polityki regionalnej jest homogenizacja całego obszaru, doprowadzenie do spójności ekonomicznej i społecznej, środki jakie stosowane są w polityce regionalnej (fundusze, dotacje, polityka proinwestycyjna) są podobne wobec wszystkich terenów; również kulturowo następuje ujednolicanie związku z globalizacją rynku, wpływami kultury masowej. Po trzecie, większa siła samorządów terytorialnych nie oznacza automatycznie demokracji – założenia o sprawowaniu władzy bliżej obywateli nie realizują się w sposób automatyczny, a istnienie dużych regionów może prowadzić do fenomenu „regionalnej centralizacji”, co powoduje, że władze regionalne stają się takim samym „wrogiem” władz lokalnych jak dawniejsze centrum, osobnym problemem jest technokracja szczególnie dotkliwa w krajach Unii Europejskiej, gdzie administrowanie funduszami strukturalnymi i uczestnictwo w polityce wspólnotowej sprzyja powstawaniu grupy biurokratów regionalnych. Po czwarte, decentralizacja nie przynosi również w sposób oczywisty racjonalizacji i przejrzystości w polityce – praktyka krajów Unii Europejskiej wskazuje, że nie udało się dotąd przeprowadzić żadnej reformy decentralizacyjnej, która nie prowadziła by do nakładania się kompetencji, dublowania jurysdykcji, sporów kompetencyjnych zarówno w relacjach pomiędzy centrum a regionami, jak i w podziale pól pomiędzy samorządem lokalnym i regionalnym; dodatkowy kontekst nadaje tej sytuacji proces europejskiej integracji, który wciąga władze samorządowe w kalejdoskopową mozaikę polityki wspólnotowej opartej zarówno na wieloszczeblowym podziale terytorialnym, jak i na różnicowaniach sektorowych. Po piąte, istotnym ograniczeniem decentralizacji jest jej własna specyfika – paradoksalnie działania regionalizacyjne najlepiej ukazują ograniczenia regionalizacji – pomimo nowych podziałów administracyjnych wielu ważnych aktorów politycznych pozostaje zorganizowana centralnie lub międzynarodowo – firmy, banki, związki zawodowe, organizacje najważniejszych zawodów – lekarze, nauczyciele. Po szóste, przekonanie, że dzięki decentralizacji uda się uzyskać zaspokojenie żądań społeczności lokalnych i regionalnych także jest, w praktyce, wątpliwe – okazuje się, że zgodnie z porzekadłem, iż apetyt rośnie w miarę jedzenia, każda reforma decentralizacyjna powoduje pojawianie się kolejnych postulatów przenoszenia kompetencji na niższe segmenty władzy publicznej. Jest to spowodowane wieloma czynnikami, z których najważniejszym jest wytwarzanie się wokół instytucji regionalnych i lokalnych nowych grup interesu zainteresowanych w zwiększaniu swojego zakresu oddziaływania; może to prowadzić do poważnych napięć pomiędzy naciskami decentralizacyjnymi a polityką starających się zachować silną pozycję rządów państw, ponadnarodowej Unii Europejskiej czy wielonarodowych koncernów. Decentralizacja nie musi również przynieść umocnienia samorządów terytorialnych – również i w tym obszarze, mimo iż wydawałoby się, że to każda decentralizacja wpływa na wzmocnienie pozycji samorządów, dostrzec można w praktyce europejskiej pewne fakty temu zaprzeczają-

ce. Przede wszystkim okazuje się, że część regionów, z racji ich słabej konkurencyjności i niedostatku endogenicznych czynników rozwoju, jest skazana na całkowite uzależnienie od pomocy rządu centralnego czy też, za jego pośrednictwem, od funduszy strukturalnych Unii Europejskiej; przenoszenie odpowiedzialności na samorządy terytorialne, przy zawsze zbyt małych środkach finansowych jakie mają one do dyspozycji, wystawia te władze na konfrontację z rosnącymi oczekiwaniami społeczeństwa, zwłaszcza, że to właśnie samorządy odpowiadają w takim modelu za realizację podstawowych potrzeb wspólnoty samorządowej; wiele samorządów nie posiada wystarczających zasobów ludzkich, finansowych, naturalnych, technologicznych, gospodarczych aby w pełni włączyć się do krajowej i międzynarodowej konkurencji – dlatego też dla wielu regionów samodzielność oznacza trwałą biedę i niedorozwój. Na koniec wreszcie należy przyznać, że decentralizacja nie musi być także synonimem przejrzystości procesu decyzyjnego – w praktyce okazuje się, że proces regionalizacji nie musi prowadzić do oddania większej władzy obywatelom i poszerzenia zakresu sprawowanej przez nich politycznej kontroli. Wielokrotnie okazuje się, że oddanie władzy ludziom okazuje się oddaniem władzy regionalnym i lokalnym układowi partyjnym, bossom regionalnej gospodarki i ich wzajemnym powiązaniom; ma to miejsce szczególnie w tych obszarach gdzie dominacja jednej partii jest wyraźna.

Źródła opisywanych przez siebie paradoksów Wright tłumaczy trzema wzajemnie warunkującymi się czynnikami. Przede wszystkim zwraca uwagę, z czym trudno się nie zgodzić, że rola współczesnego samorządu terytorialnego łączy w sobie zarówno elementy wejścia jak i wyjścia systemu politycznego. Region jednocześnie bowiem działa w warunkach oczekiwań co do jego funkcjonalnej skuteczności, demokratycznej odpowiedzialności, sprawiedliwości i redystrybucji, tożsamości i partycypacji społecznej¹⁴. Dzisiejszy samorząd coraz częściej, wraz z jako zwiększającą się pozycją, postrzegany jest jako segment spełniający tradycyjne funkcje państwa narodowego, takich jak wyrównywanie różnic i budowa legitymizowanej władzy politycznej. Tego rodzaju działania wymagają jednakże zdolności do budowania wieloelementowych sieci współzależności, które nie tylko wiązałyby jednostki administracji publicznej ale także współdziałałyby z innymi aktorami społecznymi i gospodarczymi, którzy z kolei bardzo często przekraczają politycznie wyznaczone granice regionalne. Po drugie, należy pamiętać, że podział terytorialny krzyżuje się wielokrotnie z podziałem sektorowym, czy to w polityce, czy w organizacjach społecznych i zawodowych. Stąd też dochodzi do konfliktów, które z trudem można rozwiązać na drodze konsolidacji władz terytorialnych. Wytwarza się zatem w państwie kilka podsystemów – wzajemnie zależnych, ale posługujących się różnymi logikami działania. Po trzecie wreszcie, należy pamiętać, że władze samorządowe istnieją w szerszym kontekście powiązań pomiędzy samorządami, rządami centralnymi, organizacjami międzynarodowymi i globalnym rynkiem. Wszystkie te cztery elementy są poddane różnym naciskom i odpowiadają na potrzeby różnych grup interesu, niestabilność ich wzajemnych powiązań prowadzi do trudności w znalezieniu skutecznego modelu budowy zdecentralizowanej władzy publicznej we współczesnym państwie.

¹⁴ V. Wright, *A Sceptical View...*, s. 40–44.

Na koniec warto też powiedzieć, że kwestia samorządu to także zagadnienie *stricte* polityczne w rozumieniu polityki jako gry o władzę. Zupełnie inaczej rozkłada polityczny potencjał państwa, powoduje kreowanie nowych liderów, droga krążenia elit silnie uwzględnia poziom samorządu. Do wytworzenia się przestrzeni politycznej na poziomie samorządu potrzebne jest złożenie kilku elementów. Po pierwsze, poczucie tożsamości, które opierać się może na wspólnocie losów historycznych, tradycji kulturowej, wspólnocie (odrębności) językowej czy też może zostać wytworzone przez instytucje; procesy budowy tożsamości przebiegają bardzo różnie w zależności od kraju – w Katalonii tradycyjna tożsamość została poddana modernizacji zgodnie z wymogami współczesnej polityki, tożsamość bywa jednak również pielęgnaną przeszłości, jak ma to miejsce np. w Bretanii; w niemieckich landach tożsamość została zbudowana od nowa w oparciu o instytucje władzy. Po drugie, system partyjny, który odgrywa dużą rolę w budowie przestrzeni politycznej; tam gdzie istnieją silne partie regionalne lub też partie centralne adaptują swe programy do potrzeb poszczególnych regionów dużo łatwiej zbudować przestrzeń polityczną (Katalonia, Szkocja, Korsyka). Po trzecie, przywództwo polityczne, silne osobowości, z którymi identyfikowana jest polityka danego samorządu potrafią mobilizować społeczność regionu budując przestrzeń polityczną wokół własnego programu rozwojowego. Po czwarte, system wyborczy, również odgrywa znaczącą rolę mogąc sprzyjać tworzeniu stabilnych koalicji regionalnych i jasnej przestrzennej identyfikacji wyborców z ich przedstawicielami. Po piąte, istnienie mediów lokalnych i regionalnych również sprzyja tworzeniu przestrzeni politycznej¹⁵.

Jednocześnie warto spojrzeć na samorząd terytorialny nie tylko z perspektywy założeń modelowych, ale także badać jego dynamikę w konkretnych uwarunkowaniach ustrojowych. Odrodzenie samorządu w Polsce przebiegało w dwóch „falach decentralizacji” – pierwszej, która przywróciła samorząd gminny w 1990 r. i drugiej, odradzającej samorząd powiatowy i tworzącej – po raz pierwszy w najnowszej historii Polski – samorząd regionalny umiejscowiony w ramach rządowo-samorządowego województwa¹⁶.

W wydanym, w związku z reformą decentralizacyjną z roku 1998, przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów opracowaniu, Jerzy Reguński tak pisał o kontekście tych zmian:

[...] systemy społeczne i gospodarcze nigdy nie mogą pozostać stabilne. Będą one zawsze ewoluować, adaptując się do zmieniających się warunków. [...] Obecna reforma musi być traktowana zatem jako bardzo ważny, ale pierwszy krok w łańcuchu przeobrażeń ustrojowych. Nie istnieje nic takiego jak *ostateczny model ustroju*. Każdy stan ustroju jest bowiem stanem przejściowym, odpowiadającym aktualnym potrzebom i możliwościom społeczeństwa¹⁷.

¹⁵ M. Keating, *Is there a Regional Level...*, s. 21–22.

¹⁶ O doświadczeniach polskiego samorządu terytorialnego w formie usystematyzowanej pisał A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.

¹⁷ J. Reguński, *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*, [w:] *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej*, Warszawa 1999, s. 21.

Podążając za myślą jednego z ojców tamtej reformy, warto zastanowić się nad wnioskami, jakie można wyciągnąć z doświadczeń funkcjonowania trójsegmentowego samorządu terytorialnego w Polsce oraz nad jego obecną kondycją¹⁸.

Jest to tym bardziej istotne, że polska dynamika systemowa w segmencie pionowego podziału władzy w ciągu tych 20 lat była znacząca. Poszczególni uczestnicy systemu zmieniali swoje relatywne pozycje. Proces ten najwyraźniej widoczny jest w relacjach rządu centralnego z samorządem wojewódzkim, czego symbolem może być fakt, że dziś powszechnie już używa się, dla definiowania tego drugiego, pojęcia „regionu”, które to słowo – jako politycznie kontrowersyjne – było w momencie wprowadzania reformy praktycznie nieobecne (chodziło o podkreślanie unitarności państwa i odcinanie się od zarzutów o regionalizację kraju, co było postrzegane jako jego rozbijanie i osłabianie). Obecność pojęcia region jest znakiem także drugiego ważnego wyznacznika wewnątrzsystemowych relacji władzy w Polsce, a mianowicie ogromnego, a można by zaryzykować tezę, iż wręcz definiującego, wpływu, jaki na politykę samorządową w Polsce ma fakt członkostwa naszego kraju w Unii Europejskiej i objęcia nas wspólnotową polityką regionalną, która w dużej mierze wpłynęła zarówno na zakres przedmiotowy działań polskich władz samorządowych (określiła cele przez wpisanie się w ramy polityki unijnej), jak i spowodowała systemową emancypację samorządu wojewódzkiego *de facto* kosztem samorządów lokalnych. Posiadanie i dysponowanie środkami z polityki regionalnej Unii Europejskiej dało dodatkowe dwa efekty – po pierwsze stworzyło, nieobecną w założeniach ustrojowych i sprzeczną z ideą samorządowej subsydiarności, realną hierarchię samorządów podporządkowując gminy i powiaty samorządowi wojewódzkiemu (przez zależność w zakresie dostępu do finansowania projektów rozwojowych), a po drugie – w wyniku zdominowania mechanizmu wykorzystania tych środków przez sektorowe programy operacyjne – utrwaliła raczej „resortowe” podejście do problematyki rozwoju, czyniąc politykę regionalną dodatkowym mechanizmem dystrybucji strumieni finansowych wedle metody resortowej (tyle że w ramach wtórnego podziału udział w nim mają samorządy wojewódzkie).

Niewątpliwie, gdy dziś zastanowić się nad funkcjonowaniem polskiego samorządu, to widać, że problemy, które były istotne 10 lat temu, w większości zdają się być przezwyciężone. Czytając dokumenty rządowe z lat 1998–1999, odnajduje się tam zupełnie inny kraj, kraj w którym dopiero wprowadza się do praktyki politycznej takie konstytucyjne zasady ustrojowe, jak zasada pomocniczości oraz pojęcia systemowe, jak efektywność, otwartość, elastyczność, odpowiedzialność¹⁹.

Jednocześnie jednak warto zwrócić uwagę, że zaskakująco aktualnie brzmią także dzisiaj niektóre z ówczesnie identyfikowanych podstawowych problemów w sferze zarządzania państwem, takich jak: chaotyczność i konfliktowość podziału zadań i kompetencji, brak możliwości wpływania obywateli na politykę i brak obywatelskiej kontroli, wysoki poziom centralizacji systemu budżetowego połączony z utrzymywa-

¹⁸ O założeniach ustrojowych reform samorządowych zob.: J. Marszałek-Kawa, *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, Toruń 2007.

¹⁹ Zob.: *Effectiveness, Openness, Subsidiarity. A New Poland for New Challenges*, Warszawa 1998, s. 9–11.

niem bezpośrednio z budżetu państwa rozbudowanej struktury sektora publicznego, rozbudowana „sieć” struktur administracji specjalnej, nieadekwatny podział terytorialny (szczególnie na poziomie wojewódzkim)²⁰. Wydaje się, że reforma sprzed dziesięciu lat efektywnie rozwiązała, na poziomie podstawowym jedynie ostatni z tych problemów – anachroniczny i nieracjonalny podział na 49 jednostek administracyjnych na poziomie wojewódzkim zastąpiono 16 strukturami o charakterze regionalnym, udało się także – niestety nie do końca i w sposób niespójny dokonać uporządkowania (połączonego z likwidacją odrębności) szeregu administracji specjalnych, niemniej tzw. „Polska resortowa” nadal trzyma się mocno i niekiedy próbuje odzyskać swoje wpływy, czego najlepszym przykładem była likwidacja samorządu ubezpieczonych (Kas Chorych), nacjonalizacja składek zdrowotnych i powołanie centralnego Narodowego Funduszu Zdrowia, co dokonało się już kilka lat po samej reformie decentralizacyjnej.

Sam podział terytorialny na poziomie wojewódzkim, który wzbudzał ówczesnie tak wiele emocji, dziś wydaje się społecznie akceptowalny, z wyjątkiem powracającej kwestii utworzenia województwa środkowopomorskiego (jako 17), niemniej zachował on w sobie dwa potencjalne problemy, które z czasem będą się nasilać. Pierwszym w nich jest kwestia istnienia czterech województw o „osłabionym potencjale”, czyli lubuskiego, kujawsko-pomorskiego, opolskiego i świętokrzyskiego, które będą pozostawały na trwale poza głównym nurtem rozwoju i ich „luka spójności” będzie się powiększać powodując dodatkową oś rozwarstwienia w Polsce, nakładającą się na problem podziału na Polskę Wschodnią, Centralną i Zachodnią. Na tle tych czterech województw tylko kujawsko-pomorskie może być uważane za względnie stabilne (udział w PKB Polski około 5%), podczas, gdy trzy pozostałe są bezwzględnie słabe (każdego z nich udział ten wynosi ok. 2,5%)²¹. Wszystkie te województw rozwijały się też istotnie wolniej niż ogólny średni rozwój Polski w latach 2000–2006. Z dużych województw porównywalnie niski potencjał ma tylko zachodniopomorskie. Drugi problem lokuje się na przeciwnym biegunie, a mianowicie po stronie wyraźnie dominującego województwa mazowieckiego (ponad 20% polskiego PKB) wygrywającego rankingi we wszystkich kategoriach – od potencjału po dynamikę wzrostu, któremu realnie grozi utrata środków europejskich w kolejnej perspektywie finansowej, z racji przekroczenia wskaźników dostępności. Jednocześnie wiadomo, że te znakomite wyniki nie są wytwarzane równomiernie na całym obszarze Mazowsza, lecz są wynikiem Warszawy, jako stolicy, gdzie koncentruje się polska zamożność. Stąd też niewykluczone, że możemy być w najbliższych latach do czynienia ze zmianą ilości województw – wydzieleniem Warszawy, likwidacją słabych i powstaniem nowych jednostek. Tego typu przekształcenia jeszcze bardziej realne są w segmencie lokalnym, zwłaszcza jeśli chodzi o sieć powiatową, która nie wytrzymuje obciążeń zadań sfery publicznej w obecnym rozdrobnieniu.

²⁰ M. Stec, *Ustrój terytorialny administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 1999, s. 45–46.

²¹ Dane za: „Rocznik Statystyczny Województw 2005”, Warszawa 2006.

Od samego początku jasne też było, że dla reformy sprzed dziesięciu lat niezwykle istotny był też kontekst integracji europejskiej²². U progu członkostwa w Unii zwracano uwagę, że problemem polskich samorządów może być niska sprawność instytucjonalna i słabość finansowa budżetów samorządowych, szczególnie w ujęciu ich terytorialnych zróżnicowań, stąd przewidywano, że głównymi beneficjentami wejścia Polski do UE będą wielkie aglomeracje, oraz regiony zachodniej Polski, regiony wschodnie uzyskają efekt obniżenia kosztów restrukturyzacji, ale nie zastąpi to potrzeby uruchomienia ich endogenicznych zasobów rozwojowych²³.

Dziś nasza wiedza o wpływie polityki wspólnotowej na praktykę działania samorządów i rozwój Polski jest dużo bardziej subtelna i wieloelementowa, stała się przedmiotem wielu analiz, których nawet streszczenie przekraczałoby ramy niniejszego tekstu²⁴. Warto zwrócić jedynie uwagę, że dziś debata na temat polityki regionalnej UE w Polsce dotyczy już spraw bardzo konkretnych, opartych na doświadczeniach zamkniętego okresu 2004–2006, a głównym wyzwaniem, przed którym stoi Polska jest bezprecedensowa skala dostępnych środków odniesiona do słabości instytucjonalnej, finansowej oraz operacyjnej polskich władz publicznych (w tym słabości planowania strategicznego), a także niskim poziomem innowacyjności polskiej polityki rozwojowej, skupionej na tworzeniu twardej infrastruktury podstawowej²⁵.

Jest to szczególnie istotne dlatego, że jak pisał jeden z praktyków polityki regionalnej w polskim rządzie Piotr Żuber,

Polska staje się jednym z największych laboratoriów polityki regionalnej w świecie. Wynika to z [...] procesu budowy na poziomie województw samorządowego systemu zarządzania procesami rozwojowymi oraz stopniowego, a od 2007 r. skokowego, zwiększania środków finansowych udostępnianych na realizację przygotowywanych na tym poziomie strategii i programów rozwojowych²⁶.

²² *Polski samorząd terytorialny w procesie integracji z Unią Europejską*, red. B. Nawrot, J. Pokładecki, Poznań 2003; K. Szczerski, *Polityka regionalna Unii Europejskiej jako wyznacznik reformy struktur administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Polska droga do Unii Europejskiej. Doświadczenia i wyzwania*, red. S. Miklaszewski, Kraków 1999, s. 93–112.

²³ Zob.: A. Żelazo, *Członkostwo w Unii Europejskiej – pierwsze problemy i potencjalne kryzysy dla samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Początkowe problemy i kryzysy?*, red. U. Kurczewska, M. Kwiatkowska, K. Sochacka, Warszawa 2002, s. 117–126; M. W. Kozak, *Skutki integracji z UE dla polskich regionów*, [w:] *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań*, Warszawa 2003, s. 78 i nast.

²⁴ Zainteresowani mogą np. sięgnąć do: T. G. Grosse, *Wyzwania krajowej polityki rozwoju w kontekście europejskim*, „Małopolskie Studia Regionalne” 2009, nr 1 (16), s. 47–60.

²⁵ J. Szlachta, *Strategiczne wyzwania stojące przed polityką spójności Unii Europejskiej po 2007 roku – perspektywa polska*, [w:] *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007–2013*, red. J. Szlachta, J. Woźniak, Warszawa 2007, s. 48–67; T. Parteka, *Polish Regions in Implementation of the Lisbon Strategy*, [w:] *Cohesion Policy and Regions. New Perspective 2007–2013*, red. J. Woźniak, Kraków 2006, s. 164–172.

²⁶ P. Żuber, *W kierunku nowego modelu polityki regionalnej. Wyzwania XXI wieku*, [w:] *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, red. P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Żuber, Warszawa 2008, s. 15–25.

Wymienia on następnie 10 podstawowych problemów, które wymagają dyskusji – konsekwencje decentralizacji zarządzania środkami UE dla krajowej polityki regionalnej, model powiązania europejskiej polityki spójności z krajową polityką regionalną, redefinicja i stopień szczegółowości celów i zasad krajowej polityki regionalnej, określenie najbardziej efektywnego poziomu planowania i realizacji zadań publicznych oraz racjonalizacja mechanizmów alokacji przestrzennej różnych rodzajów polityki sektorowej, wzmocnienie koordynacji działań podejmowanych ramach polityki regionalnej i rodzajów polityki sektorowej oraz pomiędzy różnymi aktorami gry o rozwój, redefinicja ról różnych podmiotów w polityce regionalnej państwa, poszukiwanie sposobów zwiększania efektywności działań w ramach polityki regionalnej, wydłużenie perspektywy planistycznej na poziomie krajowym i regionalnym, wzmocnienie współpracy przy programowaniu i realizacji polityki regionalnej – partnerstwo, wymiar terytorialny polityki regionalnej – przestrzenność polityki. Na to nakładają się wyzwania identyfikowane na poziomie Unii jako całości, do których zaliczyć można globalizację i związane z nią wyzwanie konkurencyjności, wzrost cen energii i kwestia bezpieczeństwa energetycznego, zmiany klimatyczne i problem ochrony środowiska naturalnego, zmiany demograficzne i wiążące się z tym kwestie napięć w systemach społecznych, zmiany technologiczne mające wpływ na ewolucję rynku pracy i konieczność zmian w systemach edukacji oraz rozwarstwienie i polaryzacja ekonomiczna społeczeństw²⁷.

Odchodząc *stricto* od praktyki działania, problemy samorządu terytorialnego w Polsce, warto także odnieść do szerszego kontekstu systemu społecznego, a wówczas dwie sprawy wydają się najbardziej istotne – wspólnotowość i spójność społeczna.

Istotą samorządności terytorialnej jest oparcie jej na poczuciu wspólnotowości wśród mieszkańców danej jednostki terytorialnej²⁸. Wspólnota ta, która powinna być pierwotna wobec ustanowienia instytucji władzy lokalnej, może wytworzyć się zarówno wokół tożsamości rozumianej jako odrębność (kulturowa, językowa), jak i wielu innych czynników społeczno-kulturowych czy nawet geograficznych (tradycja, wspólna historia, obyczaj ale także np. dominujące miejscowe rzemiosło lub choćby wyraźne geograficzne wydzielenie danego obszaru i inne). Drugim ważnym elementem jest przekonanie, że poczucie lokalnej tożsamości nie dotyczy tylko sfery prywatnej (czyli więzi międzyludzkich), ale powinno bezpośrednio oddziaływać na przestrzeń publiczną, co oznacza powstanie świadomości lokalnego dobra wspólnego mieszkańców, za które winni oni być gotowi wziąć odpowiedzialność. Przejawiać się to winno zarówno w uczestniczeniu we wspólnych działaniach, w lokalnych inicjatywach społecznych, organizacjach obywatelskich, jak i realnym poczuciu współwłasności dóbr publicznych. Dopiero trzecim krokiem warunkującym stworzenie sprawnego samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym jest powstanie terytorialnej przestrzeni politycznej – sfery działania zbiorowego realizującej się poprzez instytucje władzy publicznej. Władza samorządowa z kolei, aby właściwie sprawować swe funkcje, musi cały czas współdzia-

²⁷ D. Ahner, *Przyszłość polityki spójności – główne wyzwania*, [w:] *Problematyka przyszłości regionów...*, s. 28–30.

²⁸ Rozumienie wspólnoty samorządowej zob.: A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny...*, s. 31–34.

łać ze swym otoczeniem powstałym w wyniku dwóch pierwszych kroków tworzenia wspólnoty lokalnej.

Idea samorządu napotyka w praktyce na szereg trudności wynikających z ograniczeń lub błędów w realizacji powyższych założeń wstępnych. Samorządność weryfikuje bowiem bezwzględnie jakość wspólnoty politycznej obywateli i ich zdolność i gotowość do aktywnego działania jak i cechy modelowe organizacji państwowej. Na poziomie małych zbiorowości terytorialnych łatwiej można także dostrzec charakter demokracji obywatelskiej (nie tylko zatem wspólnoty jako takiej, ale konkretnego lokalnego mechanizmu podejmowania decyzji). W tym przypadku gminy stanowią mogą niejako „soczewkę”, która skupia i uwypatnia wszystkie degenerujące zagrożenia, które wspólnie wpisane są niejako w procedurę demokratyczną – takie jak możliwość manipulacji opinią publiczną, wpływ (lokalnego) biznesu na decyzje polityczne poprzez finansowanie kampanii, dominację instytucji władzy nad pojedynczym obywatelem czy partyjność rozumianą jako tworzenie grup interesu itp. W przypadku małej społeczności potrafią być uderzająco wyolbrzymione. Wszak są to nierzadko wspólnoty uzależnione (w sensie pracy, decyzji, warunków dostępu do dóbr publicznych jak edukacja czy zdrowie) od lokalnych decydentów – jedno duże przedsiębiorstwo, gminna szkoła, ośrodek zdrowia, przedszkole, dom kultury, pomoc socjalna, infrastruktura, majątek a wreszcie często też i słabe lokalne media. Wtedy też wytwarza się fałszywa wspólnota lokalna wokół „przymierza tronu i pieniędzy”²⁹.

Drugim poważnym problemem samorządności w Polsce jest kwestia rozumienia pojęcia spójności społecznej i systemowej.

Tradycyjnie pojęcie spójności w Europie posiada różne wymiary. W praktyce polityki wspólnotowej UE przewijają się przede wszystkim spojrzenie z perspektywy tego, co nazywa się spójnością gospodarczo-społeczną (czyli traktatową zasadą wyrównywania poziomu życia pomiędzy najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami Unii), dla której wskaźnikiem jest w pierwszym stopniu poziom PKB na głowę mieszkańca.

W ostatnim czasie można jednakże zauważyć pewne przesunięcie akcentów w rozumieniu owej spójności na rzecz „obrazu społecznego”, co jest wynikiem pojawienia się poważnych wyzwań społecznych w krajach członkowskich – szczególnie problemów bezrobocia i wykluczenia. Dlatego też do opisu normatywnego spójności gospodarczo-społecznej (a może należałoby raczej powiedzieć społeczno-gospodarczej) wprowadza się coraz więcej wskaźników natury socjalnej – takich jak właśnie poziom bezrobocia, równość szans, integracja społeczna. Można postawić generalną tezę, że obserwowana tendencja zmiany w definiowaniu celów polityki spójnościowej w Unii Europejskiej (w zakresie określanym przez traktaty) zmierzać będzie do wyraźniejszego doprecyzowania rozumienia tego pojęcia poprzez oddzielenie sfery gospodarczej od społecznej, a następnie stopniowego wycofywania się działań publicznych z tej pierwszej, przy większym nacisku na tę drugą. Jest to jeden z pobocznych efektów ostatniego rozszerzenia Unii Europejskiej, które przyniosło tak potężne rozwarstwienie w średnim poziomie życia pomiędzy najbogatszymi i najbiedniejszymi obszarami Unii, że trudno dziś

²⁹ Interesujące przykłady w tym zakresie przynoszą zwłaszcza lokalne referenda, zob.: A. K. Piasecki, *Referenda w III RP*, Warszawa 2005, s. 81–132.

w realnej perspektywie czasu mówić serio o zrealizowaniu celu „spójności gospodarczej”. Należy przy tym nadmienić, że perspektywa finansowa 2007–2013 wyraźnie wskazuje, że gdyby rzeczywiście z całą determinacją zająć się pełnym wyrównywaniem poziomu życia w obecnej Unii Europejskiej, to nastąpiłoby zjawisko „geograficznej monopolizacji” tej polityki na obszarze nowych krajów członkowskich, co z politycznego punktu widzenia jest trudne do zaakceptowania. Równoległe zjawisku temu towarzyszy przeniesienie ciężaru zainteresowania na pojęcie „konkurencyjności gospodarczej” Europy i w Europie. Te zjawiska powodują, że w zakresie rozwoju gospodarczego, jak się wydaje, polityka spójnościowa Unii dążyć będzie raczej do zapewnienia możliwie jednolitych ram i środowiska działania gospodarczego w skali całej Europy (poprzez inwestycje w infrastrukturę, ekologię, małe i średnie przedsiębiorstwa, ale także przez egzekwowanie prawa konkurencji itp.) przy porzuceniu założenia, że ma to w efekcie doprowadzić do prawdziwej równości w poziomie PKB na głowę mieszkańca. Dużo bardziej atrakcyjnym, także z politycznego punktu widzenia, zakresem polityki spójnościowej wydaje się być natomiast dążenie do osiągnięcia spójności społecznej, rozumianej zarówno w ujęciu „modelu społeczno-kulturowego” (związany z powstaniem wspólnotowej sfery publicznej), jak i w ujęciu socjalnym (związany z przewyciężaniem bezrobocia i integracją różnych grup społecznych). Skupienie się na tych wymiarach wynika zarówno z faktu, że są to problemy – w sensie geograficznym – dużo bardziej równomiernie rozproszone na obszarze całej Unii Europejskiej (a zatem beneficjentami takiej polityki są wszystkie kraje członkowskie), a ponadto ogólna wrażliwość na ich występowanie jest coraz bardziej powszechna (co jest spowodowane chociażby dramatycznymi wydarzeniami na przedmieściach francuskich miast, czy też przemocą wobec cudzoziemców w Holandii i problemami imigrantów w Niemczech). O ile tworzeniu wspólnej europejskiej przestrzeni w rozumieniu sfery publicznej służyć mają takie dokumenty, jak Karta Praw Podstawowych, o tyle działania natury socjalnej będą musiały znaleźć swoje współfinansowanie w ramach funduszy strukturalnych.

Jednocześnie obok podstawowego pojęcia spójności rozumianego w wymiarze gospodarczym i społecznym pojawiają się całkowicie nowe jej wymiary – jak choćby spójność technologiczna, związana z realizacją założeń strategii lizbońskiej. Oznacza to, że pojęcie spójności jest znaczeniowo bardzo pojemne i jednocześnie jest ono tak ściśle związane z samą ideą integracji europejskiej i to wymiarze normatywnym, określającym pożądany stan spraw (jest wszak jednym z wymiarów „jednoczenia się”), że można poszukiwać we współczesnych procesach politycznych nowych sfer, w których owa spójność powinna być realizowana.

Wszystkie powyższe uwagi skłaniają do refleksji, że zarówno na poziomie organizacyjno-ustrojowym, jak i ekonomiczno-rozwojowym a wreszcie także intelektualnym oraz politycznym warto rozpocząć w Polsce debatę nad trzecią falą decentralizacji, której założeniem nie powinna być jedynie „realokacja aktywów administracyjnych”, jak niekiedy bywa to proponowane obecnie (czyli przeniesienie kompetencji regulacyjnych i inspekcyjnych z organów administracji rządowej do organów samorządu terytorialnego, czy powstanie obszarów metropolitalnych), lecz poważne przepracowanie doświadczeń dziesięciu lat rozwiniętego systemu samorządu terytorialnego w Polsce. Wiąże

się to oczywiście ze znacznie poważniejszą debatą nad samym kształtem i przyszłością państwa jako takiego, gdyż – warto mieć to na uwadze – idei samorządności terytorialnej nie sprzyjają ani zwolennicy koncepcji liberalnego państwa wycofanego (którzy widzą raczej sens w prywatyzacji dotychczasowych zadań państwa szczególnie w sferze socjalnej – szpitale, szkoły, media) ani zwolennicy silnego państwa operacyjnego, dostrzegający jego podstawową cechę w skupieniu instrumentów władzy w jednym ośrodku zdolnym do wywoływania pożądaných skutków politycznych. Dlatego samorząd terytorialny jako samodzielny podmiot działania wspólnot publicznych nie ma dziś w Polsce silnych sojuszników politycznych poza własnym środowiskiem i praktyką swojego działania. Przyszłość samorządności zależy więc w pierwszym rzędzie od jego jakości i efektywności, która musi być wsparta nowymi rozwiązaniami ustrojowymi.