

W kierunku strategicznej decentralizacji



prof. Maciej Kisilowski

Uniwersytet Środkowoeuropejski w Wiedniu
(Central European University)

U źródła kryzysu demokracji w Polsce, jak i wielu innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, leży pogłębiający się spór ideologiczny między progresywnymi i konserwatywnymi wizjami dobrego państwa i społeczeństwa. Jedną z najbardziej obiecujących i realistycznych ustrojowych odpowiedzi na ten kryzys może być strategiczna decentralizacja, czyli przenoszenie decyzyjności w pewnych obszarach polityki publicznej na poziom miast i regionów, a przez to szersze włączenie samorządu w system podziału i równoważenia władzy w państwie. Czy polscy samorządowcy są gotowi na przejęcie roli „aniołów-stróży polskiej demokracji”?

Co łączy „radykalnie centrowego” Prezydenta Francji Emmanuela Macrona i prawicową Premier Włoch Giorgię Meloni z 28 polskimi naukowcami, przedsiębiorcami i aktywistami, w tym z autorem niniejszego komentarza, którzy wspólnie opracowali wydaną niedawno książkę *Umówmy się na Polskę!*? W kilku słowach: wiara w potencjał decentralizacji w rozwiązaniu kluczowych dylematów współczesnej demokracji.

Pierwsze sugestie, że Macron może namawiać rodaków do przynajmniej częściowego odejścia od francuskiej tradycji centralizacji pojawiały się już w jego pierwszej kadencji. Jednak sugestie te wydają się ostatnio nabierać bardziej konkretnych form. Zeszłej jesieni w zainicjowanych przez Prezydenta Francji konsultacjach społecznych, w ramach tzw. Narodowej Rady ds. Odbudowy (*Conseil National de la Refondation – CNR*), pomysły decentralizacyjne odgrywały istotną rolę. Macron wspominał o tym w udzielonym 11 maja wywiadzie dla „L’Opinion”². Od początku konsultacji Prezydent Francji wskazuje konkretnie na perspektywę zwiększenia roli miejscowego prawodawstwa oraz większej samodzielności finansowej władz lokalnych³.

Przedstawione w lutym br. propozycje rządu Meloni są jeszcze bardziej zaawansowane niż francuskie plany. Jego celem jest wdrożenie, dopuszczonej w art. 116 włoskiej konstytucji, asymetrycznej autonomii regionów, czyli przekazania chętnym regionom niektórych kompetencji w drodze umów zawieranych z rządem centralnym⁴.

¹ Zob. *Umówmy się na Polskę*, red. M. Kisilowski, A. Wojciuk, Znak, Kraków 2023.

² Wywiad z Emmanuelem Macronem: <https://www.lopinion.fr/dossiers/linterview-exclusive-demmanuel-macron-a-lopinion> [dostęp: 22.06.2023].

³ *Emmanuel Macron chce napisać „nowy rozdział decentralizacji”*:

<https://www.lagazettedescommunes.com/829942/emmanuel-macron-veut-ecrire-un-nouveau-chapitre-de-la-decentralisation/> [dostęp: 22.06.2023].

⁴ Komunikat prasowy Rady Ministrów: <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-19/21687> [dostęp: 22.06.2023].

Umówmy się na Polskę – książka, która ukazała się dokładnie w dniu wspomnianego wywiadu Prezydenta Macrona – wpisuje się w ten europejski nurt. Choć akurat włoską wizję regionalnej autonomii wspomniana książka mocno krytykuje (wraz z prof. Antonim Dudkiem i prof. Anną Wojciuk piszemy, że decentralizacja asymetryczna ma się do decentralizacji tak jak krzesło elektryczne do krzesła⁵), to bezsprzeczny pozostaje fakt, na którym skupić się chcę w niniejszym komentarzu, że demokratyczny świat stoi na progu nowej fali zainteresowania decentralizacją.



Decentralizacja ma znaczny potencjał w rozwiązaniu kluczowych dylematów współczesnej demokracji.

Dwie polityki

Niewątpliwą przewagą języka angielskiego jest występujące w tym języku fundamentalne rozróżnienie między dwoma aspektami pojęcia „polityka”: *politics*, czyli interakcja i gra o władzę między aktorami oraz siłami na demokratycznej scenie politycznej; a także *policy*, czyli sztuka tworzenia polityk publicznych tworzących funkcjonalne i efektywne rozwiązania kolektywnych problemów⁶. *Policy* jest z definicji technokratyczna i w jakiejś mierze idealistyczna, bo zakłada, że powodem, dla którego dobre rozwiązania są wcielane w życie, jest to – że są dobre. *Politics* jest natomiast ultrarealistyczna. W tej wizji rozwiązania są wdrażane, bo ich zaistnienie jest w interesie polityków oraz reprezentowanych przez nich grup wyborców.



W języku angielskim jest ważne rozróżnienie: *politics*, czyli interakcja i gra o władzę między aktorami oraz siłami na demokratycznej scenie politycznej; *policy*, czyli sztuka tworzenia polityk publicznych tworzących funkcjonalne i efektywne rozwiązania kolektywnych problemów.

Dotychczasowe polskie reformy samorządowe oraz szersza dyskusja o roli regionów w zarządzaniu państwem i Unią Europejską koncentrują się bardziej na idealistycznej i technokratycznej perspektywie polityki – *policy*. Jej ideową reprezentacją jest słynna zasada pomocniczości, w myśl której władze wyższego szczebla powinny włączać się w realizację zadań publicznych tylko wówczas, gdy wspólnoty niższego szczebla nie są w stanie efektywnie zrealizować danego zadania. W przypadku tej zasady niejako automatycznym założeniem jest to, że zarówno władze lokalne, jak i „pomocnicze” wobec nich centrum (czy też instytucje europejskie) zgadzają się co do celów podejmowanych działań⁷. Innymi słowy, wszystkie poziomy władzy podzielają jedną koncepcję dobra wspólnego, skonkretyzowaną przekonaniem o istotności danego zadania publicznego. Kwestią do rozstrzygnięcia jest jedynie to, kto najlepiej owo zadanie wykona.



Dotychczasowe polskie reformy samorządowe oraz szersza dyskusja o roli regionów w zarządzaniu państwem i Unią Europejską koncentrują się bardziej na idealistycznej i technokratycznej perspektywie polityki – *policy*.

⁵ A. Dudek, M. Kisilowski, A. Wojciuk, *Rzeczpospolita naszych marzeń w: op. cit.*, red. M. Kisilowski, A. Wojciuk, s. 45-46.

⁶ Zob. M. Kisilowski, I. Kisilowska, *Administrategia*, Studio EMKA, Warszawa 2016, s. 104.

⁷ Ten optymizm co do możliwości uzyskania całkowitego porozumienia społecznego, w związku z definicją dobra wspólnego, wpisuje się w szerszą, korporatystyczną wizję państwa, w ramach której wykształciła się zasada pomocniczości: zob. M. Kisilowski, *Prawo Sektora Pozarządowego: Analiza Funkcjonalna*, LexisNexis 2008, s. 63-64.

W czasie pierwszej i drugiej reformy samorządowej w 1990 i 1997 roku to założenie można było uznać za realistyczne. Po upadku komunistycznej dyktatury Polska stała się liderem krajów mających ambicje szybkiego dołączenia do państw demokratycznego Zachodu. Do Zachodu przeżywającego, jak się wydawało, okres liberalnego konsensusu, który Francis Fukuyama nazwał „końcem historii”⁸. Ta słynna fraza nie miała rzecz jasna oznaczać końca wydarzeń historycznych, tylko koniec fundamentalnych sporów o model dobrego państwa. Liberalna demokracja straciła, jak wówczas twierdzono, ostatniego w swej historii ideologicznego konkurenta – dyktaturę proletariatu.

Koniec „końca historii”

Dziś wiemy, że zarówno w Polsce, jak i na Zachodzie ta optymistyczna wizja ignorowała wyraźnie widoczne załączki nowego sporu ideologicznego. Miejsce zmagania demokracji z komunizmem krok po kroku zajmował nowy rozdział. Po jednej jego stronie mamy progresywną wizję liberalnej demokracji jako ustroju coraz bardziej ambitnie rozwijającego zakres chronionej przez państwo wolności jednostki, a także gwarantujący równość wobec prawa niezależnie od indywidualnych wyborów życiowych. Po drugiej stronie natomiast rośnie sprzeciw wyborców o poglądach konserwatywnych, którzy nie są skłonni dołączyć do przyspieszającego pociągu zmian społecznych i cywilizacyjnych.



Przez optymistyczną wizję, że liberalna demokracja straciła ostatniego w swej historii ideologicznego konkurenta – dyktaturę proletariatu – zarówno w Polsce, jak i na Zachodzie zignorowano załączki nowego sporu ideologicznego.

W Polsce pierwszymi sygnałami tego pogłębiającego się rozdziału były spory o aborcję we wczesnych latach 90. Gdy wydawało się, że nieidealny kompromis z 1993 roku te spory rozwiązał, podobne problemy wróciły ze zdwojoną siłą przy okazji prac nad nową konstytucją. Jej twórcy wydawali się wręcz zaskoczeni skalą konserwatywnego oporu wokół bardzo umiarkowanego w swej treści dokumentu, zawierającego szereg kompromisów i ustępstw na rzecz prawej strony polskiej sceny politycznej. Mimo tych gestów, Konstytucja z 1997 roku została zatwierdzona w referendum niewielką większością głosów, przy niskiej frekwencji i głośnym sprzeciwie Kościoła Katolickiego.

Podobne załączki nowego wielkiego sporu ideologicznego widać było też w „starych” demokracjach Zachodu. W USA upadek norm ponadpartyjnej współpracy, widoczny w latach 90. w sporach Szefa Izby Reprezentantów Newta Gingricha z Prezydentem Billem Clintonem, postępował wraz z rozchodzeniem się opinii wyborców partii Demokratycznej i Republikańskiej w kluczowych sprawach publicznych. We Francji, w 2002 roku, kraj doznał szoku po tym, jak skrajnie prawicowy kandydat Frontu Narodowego, Jean-Marie Le Pen, przeszedł do drugiej tury wyborów prezydenckich. We Włoszech prawicowe rządy Silvio Berlusconi w latach 90. i pierwszej dekadzie lat 2000. były w jakiejś mierze prekursorem rosnącego w siłę nowego typu prawicowej polityki.

Era nowej polaryzacji

Wyborcze zwycięstwa Victora Orbana na Węgrzech w 2010, Jarosława Kaczyńskiego w Polsce w 2015 roku, a przede wszystkim Donalda Trumpa w USA w roku 2016 przyczyniły się do uznania przez znaczną część polityków i komentatorów, że krótki okres liberalnego konsensusu dobiegł końca. Zarówno w Polsce, jak i na Zachodzie wyborcy, i reprezentujące ich elity polityczne, coraz widoczniej dzielą się na wspomniany wcześniej szeroki oraz wewnętrznie zróżnicowany obóz progresywny obejmujący partie od lewicy aż po mainstreamową chadecję, stojących w kontrze z bardziej radykalnymi konserwatystami kontestującymi zasadnicze kierunki ewolucji naszych liberalnych demokracji.

⁸ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, „The National Interest” nr 16 (1989), s. 3-18.

”

Wyborcze zwycięstwa Victora Orbana na Węgrzech w 2010, Jarosława Kaczyńskiego w Polsce w 2015 roku, a przede wszystkim Donalda Trumpa w USA w roku 2016 przyczyniły się do uznania przez znaczną część polityków i komentatorów, że krótki okres liberalnego konsensusu dobiegł końca.

Obie strony tej nowej zimnej wojny⁹ żywią nadzieję, że ich ideologiczni adwersarze znikną albo zgodzą się schować swoje poglądy polityczne „do kieszeni”. Wyrazem tego typu nadziei są chociażby konserwatywne oczekiwania, że osoby LGBT+ przestaną „obnosić się” ze swoją tożsamością, a z drugiej strony, równie naiwne w swej istocie, progresywne pragnienie, by religijność stała się dla przedstawicieli prawicy „kwestią prywatną”. Nadzieje te są płonne, ponieważ obydwie strony progresywno-konserwatywnego sporu etycznego, ideologicznego i cywilizacyjnego mają jednoznacznie polityczne cele (w zarysowanym wcześniej znaczeniu *politics*), tzn. chcą, by ważne dla nich wartości i interesy były uznane, chronione i wspierane przez aparat państwa.

Głębokość autentycznych różnic między progresywną a konserwatywną wizją państwa oraz społeczeństwa często jest bagatelizowana, sprowadzana do protekcyjnego (wobec obydwu stron) zwrotu „kwestie światopoglądowe”. Innym zabiegiem retorycznym jest charakteryzowanie przeciwnej wobec komentującego strony jako „populistycznej” – słabo zdefiniowanego pojęcia sugerującego pewną nieracjonalność albo ignorancję oponentów.

”

Głębokość autentycznych różnic między progresywną a konserwatywną wizją państwa oraz społeczeństwa często jest bagatelizowana, sprowadzana do protekcyjnego (wobec obydwu stron) zwrotu „kwestie światopoglądowe”.

W rzeczywistości jednak różnice między dwoma obozami ideologicznymi dotyczą nie tylko praw kobiet czy osób nieheteronormatywnych, ale wielu innych kluczowych dla przeciętnego człowieka zagadnień. W polskim kontekście dysproporcje te dotyczą modelu edukacji (wpływ rodziców i religii na szkołę, roli krytycznego myślenia w programie nauczania, znaczenia dyscypliny i hierarchii w szkole), polityki gospodarczej (w tym np. handlu w niedzielę oraz stosunku do międzynarodowych korporacji), ochrony zdrowia (aborcji, sposobu odpowiedzi na pandemię, *in vitro*, klauzul sumienia), polityki kulturalnej, migracyjnej, energetycznej i ochrony środowiska czy wymiaru sprawiedliwości. Zasadniczo, i coraz głębiej, różni nas też podejście do kluczowych aspektów naszej historii, np. wypadku lotniczego w Smoleńsku z 2010 roku, Okrągłego Stołu czy postaw polskiego społeczeństwa wobec Holocaustu. Podobne spory o historię i tożsamość widać też w wielu państwach Europy Zachodniej, w szczególności w dyskusjach o odpowiedzialności Francji, Wielkiej Brytanii czy Holandii za kolonializm albo w debatach o roli strukturalnego rasizmu w historii Stanów Zjednoczonych.

”

Specjalistom od polityki regionalnej – polityki w znaczeniu *policy* – trudno zrozumieć fundamentalne znaczenie sporów ideologicznych, m.in. dlatego, że wielu z nich reprezentuje umiarkowane, centrowe poglądy w wielu sprawach.

⁹ Zob. M. Kisilowski, *Demokraci potrzebują strategii na nową zimną wojnę*, „Gazeta Wyborcza”, 29.05.2023, <https://wyborcza.pl/7,75968,29813218,nauka-jaka-plynie-z-wyborow-w-turcji-strategia-demokratow.html> [dostęp: 23.06.2023].

Specjalistom od polityki regionalnej – polityki w znaczeniu *policy* – trudno zrozumieć fundamentalne znaczenie tych sporów, m.in. dlatego, że wielu z nich reprezentuje umiarkowane, centrowe poglądy w wielu wspomnianych wyżej sprawach. Być może, gdyby nie tysiące rakiet wycelowanych w siebie nawzajem przez wrogie supermocarstwa podczas poprzedniej zimnej wojny, umiarkowani socjaldemokraci, np. w krajach skandynawskich, też mogliby nie zauważyć zaciętości sporu pomiędzy komunizmem a kapitalizmem. Błąd myślenia „racjonalnych centrystów” opiera się tutaj na niezrozumieniu ekonomii politycznej głębokiego sporu ideologicznego. Do tego, by on trwał i się pogłębiał, nie potrzebujemy, by wszystkie obywatelki i obywatele mieli zdecydowanie progresywne lub konserwatywne poglądy. Warunkiem wystarczającym jest jedynie to, że politycy reprezentujący obóz konserwatywny czy progresywny nie są w stanie wygrać bez wsparcia swojego „twardego elektoratu” – bazy wyborców reprezentujących poglądy bezkompromisowe.

”

Do tego, by spór ideologiczny trwał i się pogłębiał, nie potrzebujemy całkowitej polaryzacji. Wystarczy, że politycy reprezentujący obóz konserwatywny czy progresywny nie będą w stanie wygrać bez wsparcia swojego „twardego elektoratu” – bazy wyborców reprezentujących poglądy bezkompromisowe.

Patrząc z tej perspektywy, spór o rolę państwa w gospodarce z drugiej połowy XX wieku można uznać, z punktu widzenia technokratycznej *policy*, w istocie za łatwiejszy do rozwiązania niż obecną przepaść między progresywnymi a konserwatywnymi. „Pieniądze przecież łatwo się dzieli, a interwencję państwa w gospodarce można stopniować”¹⁰. Ważne wartości, symbole, pamięć i tożsamość, o które dziś walczą coraz bardziej wobec siebie wrogie obozy ideologiczne, są znacznie mniej podatne na „kompromis w pół drogi”. Bolesnym tego przykładem jest klęska zarówno tzw. kompromisu aborcyjnego, jak i zdecydowane odrzucenie przez polską prawicę kompromisowej preambuły do Konstytucji z 1997 roku, autorstwa m.in. Tadeusza Mazowieckiego, odwołującej się do obywateli „zarówno wierzących w Boga (...) jak i nie podzielających tej wiary”.

Trendy globalizacyjne pogłębiają tylko opisany rozdzźwięk pomiędzy progresywnymi a konserwatywnymi obywatelkami i obywatelami w ustroju demokratycznym. W swojej istocie bowiem globalizacja to splot zmian technologicznych, ekologicznych i ekonomicznych, które z jednej strony zwiększają rolę państw i rządów w regulowaniu istotnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, a z drugiej zmuszają do podejmowania kluczowych decyzji w wielu obszarach polityki publicznej (*policy*) na coraz wyższych poziomach. Nie da się uniknąć katastrofy klimatycznej, skutecznie walczyć z pandemią, rozwiązać problemów masowej migracji lub uniknąć powtórki kryzysu finansowego z 2008 roku bez skoordynowania działań władz publicznych na poziomie globalnym czy chociażby europejskim. Wpływ decyzji podejmowanych na poziomie ogólnoswiatowego konsensusu jest politycznie asymetryczny, ponieważ większość globalnych interwencji w tych dziedzinach reprezentuje progresywny, a nie konserwatywny, nurt myślenia. Jeśli dodamy do tego, w europejskim kontekście, jurysprudence Trybunału Sprawiedliwości UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – również reprezentujące zdecydowanie progresywny nurt – to łatwo nam zauważyć, że konserwatywni wyborcy mają powody czuć się w jakimś sensie osaczeni przez instytucjonalny „imposybilizm” uniemożliwiający im realizację własnych celów politycznych.

”

Trendy globalizacyjne pogłębiają tylko opisany rozdzźwięk pomiędzy progresywnymi a konserwatywnymi obywatelkami i obywatelami w ustroju demokratycznym.

¹⁰ Ibidem.

Strategiczna decentralizacja jako odpowiedź

Punktowa, dobrze zaprojektowana decentralizacja może być jedną z niewielu dostępnych ustrojowych odpowiedzi na wyzwania opisanego wyżej konserwatywno-progresywnego sporu. Musi to być jednak decentralizacja „strategiczna”, to znaczy wyznaczająca obszary do przeniesienia na poziom województw czy miast na prawach województw według bardzo świadomie przyjętego klucza. I nie może być nim już wyłącznie funkcjonalność, do której tak przywykli eksperci od polityki regionalnej. Traci ona bowiem znaczenie jako kryterium decyzyjne, gdy nie zgadzamy się co do celów działania władz publicznych.

”

Punktowa, dobrze zaprojektowana decentralizacja może być jedną z niewielu dostępnych ustrojowych odpowiedzi na wyzwania konserwatywno-progresywnego sporu.

Kryterium nowej strategicznej decentralizacji musi być poszukiwanie nie tyle obszarów jakiejś szczególnej samorządowej sprawności, co raczej dostępnych obszarów przede wszystkim demokratycznej sprawczości – pól, na których, w dobie globalizacji i obecnego prawa europejskiego oraz kontynentalnych standardów praw człowieka, wciąż może funkcjonować konkurencja polityczna (*politics*). Innymi słowy, decentralizacja strategiczna celowo balansuje, albo nawet „konstruuje”, nasilające się technologiczne, ekologiczne, ekonomiczne i cywilizacyjne trendy centralizacyjne po to, by zmniejszyć negatywny wpływ tych obiektywnych trendów na nasze demokracje. Mówiąc jeszcze inaczej, chodzi o to, aby przynajmniej w części zapobiec „wyjąłwianiu się demokracji” (ang. *hollowing out democracy*) i aby – chociaż w niektórych obszarach – dać zarówno wyborcom progresywnym, jak i konserwatywnym możliwość realizacji swoich celów politycznych – niezależnie od tego, jak bardzo cele te mogą nam się nie podobać.

Wspomniana już książka *Umówmy się na Polskę* wieńczy współprowadzony przeze mnie wraz z prof. Anną Wojciuk wieloletni projekt badawczy zmierzający do identyfikacji tych obszarów w polskich warunkach. Mimo że niektórzy komentatorzy określają zarysowaną w tej książce wizję ustrojową jako radykalną, w istocie jej efektem jest dość nieznaczne przesunięcie zadań publicznych w stosunku do tych, które już dziś samorząd wykonuje. Biorąc pod uwagę istotniejsze kwestie, proponujemy przeniesienie do samorządowych województw, niezwiązanych z energetyką i obronnością spółek skarbu państwa, lasów państwowych, uczelni publicznych i instytucji naukowych, takich jak IPN czy PAN oraz, pozostających jeszcze w gestii centrum, instytucji kultury. Po realizacji „wariantu maksimum” naszej propozycji, wciąż ponad 55% wydatków publicznych pozostałoby w gestii administracji centralnej. To wyraźnie pokazuje wspomniane współczesne ograniczenia przybliżania władzy do obywateli – liczba obszarów polityki publicznej (*policy*), w których da się to zrobić jest już dziś mocno ograniczona.

”

Strategiczna decentralizacja chce dać zarówno wyborcom progresywnym, jak i konserwatywnym możliwość realizacji swoich celów politycznych.

Analogicznie do wizji Prezydenta Macrona, w obszarach zdecentralizowanych samorzady miałyby uzyskać nie tylko prawo wykonywania zadań publicznych, ale znacznie szersze niż dzisiaj kompetencje prawodawcze, tj. możliwość samodzielnego regulowania sposobu wykonywania tych zadań, a także znacznie większą autonomię finansową. Te dwa nowe wymiary decentralizacji chcielibyśmy zrealizować, wzmacniając samorząd wojewódzki. Województwa, a także pewna liczba największych miast na prawach województw, stałyby się głównymi prawodawcami w kwestiach samorządowych. Miasta i regiony miałyby dużą swobodę w regulowaniu programów nauczania, struktury szkolnictwa ogólnego (np. kwestii istnienia gimnazjów),

regulacji polityki kulturalnej, ustroju szkolnictwa wyższego, a także wielu kwestii związanych z polityką gospodarczą i rolną. Zadania te wsparte byłyby znacznie większym procentem tzw. dochodów własnych, powstałych w wyniku przekształcenia podatków PIT i CIT w podatki regionalne, analogiczne do istniejących już podatków lokalnych.

Wyjście z demokratycznej pułapki

Oczywiście, nawet w tych zdecentralizowanych obszarach swoboda realizacji wizji i celów politycznych przez samorządy byłaby mocno ograniczona. Samorządy w naszej propozycji pozostają częścią unitarnego państwa ze wspólnym wymiarem sprawiedliwości strzegącym zgodności prawa miejscowego z konstytucją, ustawami i rozporządzeniami oraz prawem międzynarodowym, w tym unijnym, oraz z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Dodatkowo, nasza propozycja zakłada powołanie nowej instytucji koordynacyjnej – Kolegium Województw – w której przedstawiciele wszystkich województw i miast na prawach województw ustalaliby ogólnopolskie standardy w obszarach zdecentralizowanych.



Samorządy mają pozostać częścią unitarnego państwa ze wspólnym wymiarem sprawiedliwości strzegącym zgodności prawa miejscowego z konstytucją, ustawami i rozporządzeniami oraz prawem międzynarodowym, w tym unijnym, oraz z Europejską Konwencją Praw Człowieka.

Jeszcze istotniejsze byłyby zapewne realia ekonomii politycznej. W kwestiach zdecentralizowanych wszystkie województwa startowałyby bowiem w naszej wizji z tego samego punktu wyjścia – czyli z obecnego stanu prawnego, który proponowana reforma z mocy prawa uczyniłaby normami prawa miejscowego w każdym regionie czy mieście. Każda zmiana tego stanu prawnego musiałaby być zaakceptowana nie tylko przez wzmocnione sejmiki wojewódzkie, ale przez nowo powołaną reprezentację gmin: senat wojewódzki złożony ze wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z danego regionu, dysponujących głosem ważonym liczebnością reprezentowanej populacji. W takim systemie jakiegokolwiek odstępstwa od ogólnopolskiego modelu będą musiały mieć mocne regionalne poparcie społeczne.

W rezultacie, nasza propozycja może zagwarantować zdrową równowagę pomiędzy potrzebą oddania obywatelom (tam, gdzie jest to jeszcze możliwe) realnej demokratycznej sprawczości politycznej (*politics*) z ważnym funkcjonalnie celem uniknięcia nadmiernych różnic międzyregionalnych w politykach publicznych (*policy*). Ustrojowe zachęty do koordynowania samorządowych polityk zostaną bowiem pominięte tylko w sprawach o szczególnym politycznym znaczeniu dla regionalnych wspólnot.

Jak w swoim komentarzu do *Umówmy się na Polskę* pisze prof. Kalypso Nicolaidis z European University Institute we Florencji, takie rozwiązanie może stworzyć „gęsto splecioną powiązaniami policentryczną Polskę”¹¹. Taka Polska to być może najlepszy dostępny sposób rozwiązania trudnych dylematów rosnącej ideologicznej przepaści między konserwatystami a progresywiastami. Zamiast gry o wszystko na poziomie centralnym, i powtarzających się cykli politycznych rewolucji i kontrrewolucji, decentralizacja pozwoli wykształcić mniej czarno-białą, bardziej subtelną mozaikę sposobów radzenia sobie z kwestiami politycznie nas dzielącymi. Jak ilustrują znajdujące się w drugiej części książki fabularyzowane rozdziały o „województwach marzeń”, w proponowanej przez nas nowej umowie społecznej różnice między województwami dotyczyć mogą nie tylko „twardych” polityk publicznych, ale i ważnych dla obywateli i obywateli kwestii symbolicznych, przyjętej przez władze publiczne oficjalnej narracji, sposobu rozłożenia akcentów i wyborów priorytetów.

¹¹ K. Nicolaidis, *Europejski sen o Polskich Marzeniach* w: op. cit., red. M. Kisilowski, A. Wojciuk, s. 392.

”

Zamiast gry o wszystko na poziomie centralnym, i powtarzających się cykli politycznych rewolucji i kontrrewolucji, decentralizacja pozwoli wykształcić mniej czarno-białą, bardziej subtelną mozaikę sposobów radzenia sobie z kwestiami politycznie nas dzielącymi.

Wzmocnione samorzządy województw i największych miast mogłyby zostać włączone w system podziału i równoważenia władzy w centrum. Drogą do tego byłby powrót do rozważanej jeszcze w 1990 roku idei samorządowego Senatu RP, w którym – w naszej koncepcji – zasiadali by samorządowi wojewodowie oraz prezydenci miast na prawach województw. Nowy Senat, decydujący większością reprezentowanych przez Wojewodów-Senatorów obywateli i obywateli RP, powinien mieć silniejsze, niż dzisiejszy Senat, prawo weta wobec ustaw – w wersji minimum, przynajmniej tych mających wpływ na kompetencje i pozycję jednostek samorządu terytorialnego.

Czy jesteśmy gotowi?

Jeśli samorządność jest rzeczywiście najlepszą dostępną receptą na trudny do rozwiązania konflikt pomiędzy progresywnym a konserwatywnym modelem dobrego życia i dobrego społeczeństwa, to strategiczna decentralizacja części prawodawstwa i finansów publicznych staje się bardzo realną perspektywą demokratycznej adaptacji w państwach Unii Europejskiej. Dlatego już dziś czas zacząć przygotowywać się do nowej roli „demokratycznych aniołów stróży”, jaką samorzządy i samorządowcy będą musieli pełnić w strategicznie zdecentralizowanym państwie unitarnym. Wejście w tę rolę nie musi być wcale dla środowiska samorządowego łatwe. Technokratyczna polityka (*policy*) jest dla wielu polskich władarzy, a także szerszego środowiska ekspertów polskiej polityki regionalnej, bezpieczna i w jakimś sensie wygodna. Czy jesteśmy w stanie sobie wyobrazić dzisiejszych marszałków województw jako Wojewodów-Senatorów – po Prezydencie, Premierze i ministrach, najważniejszych funkcjonariuszy publicznych w państwie?

”

Czy jesteśmy w stanie sobie wyobrazić dzisiejszych marszałków województw jako Wojewodów-Senatorów – po Prezydencie, Premierze i ministrach, najważniejszych funkcjonariuszy publicznych w państwie?

Moim zdaniem połączenie cennego, wykształconego po 1989 roku, etosu samorządowca-dobrego gospodarza z nową rolą wyraziciela oczekiwań Polek i Polaków również w trudniejszym i bardziej ryzykownym obszarze polityki-*politics*, jest możliwe. Przykłady politycznie odważnych decyzji samorządowców można znaleźć nawet w obecnym systemie w Polsce. Optymizmem też napawa perspektywa zdecentralizowanych państw europejskich takich jak Austria (w której na stałe mieszkam) czy Niemcy, gdzie progresywne regiony i miasta współistnieją z regionami głęboko konserwatywnymi. Te przykłady pokazują, że w europejskim systemie prawnym jest miejsce na strategiczną decentralizację, i to – jak widzimy z kolei po propozycjach z unitarnych Włoszech czy Francji – niekoniecznie w modelu federalnym. Kluczem jest jednak zrozumienie, że utrzymanie wiary zdecydowanej większości obywateli i obywateli w szansę realizacji przynajmniej części ważnych dla nich politycznych postulatów to konieczny warunek demokratycznej stabilności w Polsce i innych państwach Unii Europejskiej. Strategiczna decentralizacja jest, w mojej ocenie, najbardziej obecnie realistyczną reformą ustrojową przybliżającą nas do takiej stabilności.

O autorze

Prof. **Maciej Kisilowski** – profesor prawa i strategii na Uniwersytecie Środkowoeuropejskim w Wiedniu. Naukowo zajmuje się strategicznym podejściem do prawa i polityki, publikując w trzech dyscyplinach: prawie, zarządzaniu i naukach politycznych. Współautor artykułów naukowych w wiodących czasopismach, w tym w „Law and Social Inquiry” oraz „Business and Society”, oraz czterech książek, w tym „Administracji” wydanej w pięciu językach (wyd. pol. Studio Emka 2016). Jego komentarze publikowane były m.in. w „Los Angeles Times”, „Foreign Policy”, „Politico”, „Project Syndicate” i „Haaretz”. Jest współtwórcą i wiceprezesem stowarzyszenia Inkubator Umowy Społecznej (IUS) i współredaktorem (wraz z prof. Anną Wojciuk) „Umówmy się na Polskę” (Znak 2023) – książki prezentującej kompleksową propozycję reform ustrojowych przygotowaną przez IUS. Absolwent uniwersytetów Yale, Princeton i Inseadu.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Partnerzy numeru

