Jerzy Tarajkowski

7. RÓWNORZĘDNOŚĆ I PODPORZĄDKOWANIE W RELACJI: JEDNOSTKA LOKALNA – CENTRUM
(SZKIC PROBLEMU)

Z tytułu szkicu wynika, że chodzi o wstępne określenie relacji między dwoma podstowowymi składowymi makroukładu w przekroju przestrzennym, mianowicie: jednostki lokalnej i centrum. Uzasadnienie wyboru tych dwu ogniw z wyłączeniem mezojednostek ma charakter praktyczny. Po pierwsze, wprowadzenie podziału na 49 jednostek wojewódzkich było od początku nieporozumieniem. Poza wprowadzeniem względnie niejednakowych obszarowo jednostek administracyjnych nie uzyskano żadnych pozytywnych skutków takiego zabiegu. Natomiast ujawniło się szereg mankamentów, które doprowadziły do powszechnego przekonania o braku koncepcji istniejącego podziału przestrzennego kraju. Pogląd ten ugruntowany już wśród specjalistów znalazł wyraz w zdecydowanej wypowiedzi ministra prof. J. Kołodziejskiego (opublikowanej w tygodniku „Wprost" w 1988 r.) „Szczebel pośredni praktycznie nie istnieje". Ostatnio podejmowane są próby i propozycje naprawy tego stanu poprzez kroki legislacyjne[1] oraz praktyczne działania polegające na demokratycznych wyborach samorządowych i tworzeniu nowej administracji na poziomie mezoukładu. Nie wydaje się jednakże słuszne, aby proponowanie jeszcze jednego nowego tworu w postaci rejonizacji było lepszym rozwiązaniem od przywrócenia delimitacji wojewódzkiej z ewentualnymi korektami merytorycznymi.

Tymczasem, przyjmiemy założenie, że mezoukład jest przedłużeniem zakresu kompetecji centrum z punktu widzenia jednostki lokalnej. Zaś jednostkę lokalną traktować będziemy jako podstawowe i pierwotne ogniwo makroukładu. Abstrahujemy więc od toczącej się do dziś dyskusji: które z dwu ogniw: centrum czy jednostka lokalna stanowi z sekularnego punktu widzenia ogniwo wyjściowe. Mamy na myśli dyskusję, jaka ożywiła się po ukazaniu się pracy E. Le R. Ladurie: *Montaillon, village occitan de 1294 a' 1324* (polska wersja ukazała się w PIW-ie w 1988 r.).

Zaznaczmy także już na wstępie, że zarówno samorządność jak i podporządkowanie jednostek lokalnych należą do problemów konfliktogennych do momentu ich jasnego, jednoznacznego rozgraniczenia prawnego. Oczywiście warunkiem ustania konfliktu jest akcept rozwiązań prawnych przez społeczności lokalne.

Tytułowy problem wymaga także przyjęcia roboczej hipotezy o współwystępowaniu dwu przeciwstawnych tendencji między układem lokalnym a centrum. Występują one w podstawowych sferach; społecznej, prawnej, politycznej i ekonomicznej. Pierwsza to tendencja układu lokalnego do preferowania interesów miejscowych społe-

[1] Patrz: Ustawa o Samorządzie Terytorialnym z dn. 8 marca 1990 r. DZ.U. nr 16 z 1990 r. poz. 95.

czności lokalnych, zaś druga to dążenie centrum do ograniczenia swobody decyzji układów lokalnych. Do tych oczywistych i jednocześnie brzemiennych w skutkach tendencji powrócimy przy omawianiu cech szczególnych systemu lokalnego.

7.1. Cechy szczególne systemu lokalnego w Polsce

Wśród cech szczególnych systemu lokalnego współczesnej Polski chcielibyśmy zwrócić uwagę na dwie mające konsekwencje dla dalszego toku rozumowania. Pierwsza z nich dotyczy intensywności działania. Według B. Kaczyńskiego[2]: „...**spadek intensywności działania jest zawsze szybszy niż wzrost.** Przy wzroście konieczne jest odpowiednie synchroniczne oddziaływanie na wszystkie bez wyjątku czynniki". Druga cecha to **wyraźna asymetria w relacjach między jednostkami lokalnymi a centrum**, tj. instytucjami i ogniwami szczebla i większej skali działania. Rozwijając treść pierwszej cechy można powiedzieć, że w warunkach polskich spadek intensywności działania jednostek lokalnych był w minionych dziesięcioleciach niejednakowy. Przyspieszenie spadku następowało w trakcie i bezpośrednio po okresie natężenia działań centralistycznych i prób konsolidacji centrum. Nie wnikając w to obszerne zagadnienie zaznaczymy jedynie podstawową ważność cechy przy badaniu interakcji między centrum a jednostkami lokalnymi. Dodajmy, że w przybliżeniu wspomniane wyżej okresy natężenia działań centralistycznych występowały w Polsce powojennej w następujących przedziałach lat: 1949 - 1955; 1958 - 1961; 1964 - 1970; 1976 - 1980; 1981 - 1987.

Konsekwencją pierwszej jest druga cecha, polegająca na asymetrii między jednostką lokalną a centrum. Zwrócić należy uwagę na dwa wymiary tej asymetrii. Pierwszy to naturalna asymetria wynikająca ze skłonności centrum do realizacji takich wersji rozwoju, które są rozbieżne z zasadami rozwoju lokalnego. W tym zakresie literatura przedmiotu jest już znacząca, a przykłady tyczące ostatnich dziesięcioleci rzeczywistości Polski nader wymowne.

Znaczenie wymienionych wyżej cech zrozumiemy lepiej, gdy przypomnimy dodatkowo rozpatrywane przez K. Z. Sowę dwa podstawowe typy ładu społecznego: lokalizm i centralizm[3]. Przymujemy za aksjomat, że lokalizm jest pierwotnym ładem społecznym, dlatego argumentacja K. Z. Sowy we wspomnianym eseju nie będzie podlegała dyskusji w sensie rozważania jej zasadności. Podobną opinię wyraża B. Jałowiecki (s. 100 - 101 pracy zamieszczonej w spisie literatury). Nieodłączną konsekwencją lokalizmu jest **preferowanie interesów miejscowych, lokalnych społeczności**. Możliwość przedkładania interesów lokalnych ponad interesy i cele makroukładu wynika z konkretnych sytuacji decyzyjnych, to znaczy zakresu swobody podejmowania decyzji w podstawowych sferach aktywności każdej jednostki lokalnej. Opisana wyżej tendencja układu lokalnego współwystępuje z przeciwstawną tendencją polegającą na **dążeniu centrum makroukładu do ograniczenia swobody decyzji** jednostek lokalnych. Przyczyna tej tendencji ma swoje źródło behawioralne i sprowadza się w praktyce do traktowania jednostek jako uległego fragmentu machiny centralnej.

---

[2] Patrz: B. Kaczyński: *Gospodarka lokalna w Polsce* [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*. Szczegóły bibliograficzne — w spisie literatury.

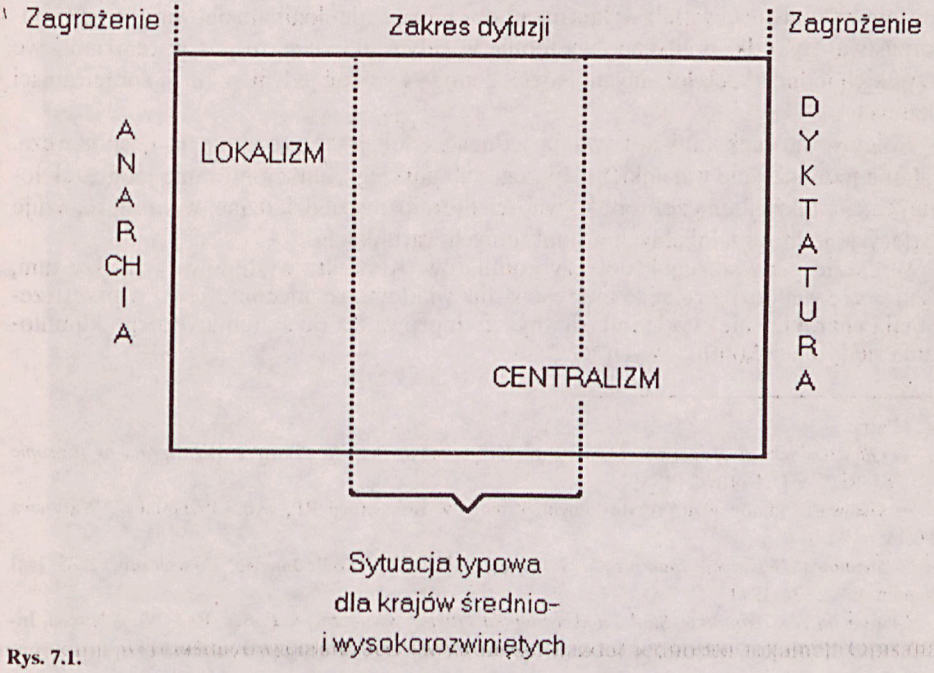
[3] Patrz — K. Z. Sowa — pozycja 4. w spisie literatury.

7.2. Charakterystyka sfer aktywności jednostki lokalnej w warunkach polskich

Aby określić aktywności polskich jednostek lokalnych trzeba opisać warunki, w jakich one funkcjonują. Spośród całego ich spektrum wymienimy pięć, które potraktujemy jako pierwotne w stosunku do wszystkich pozostałych. Do pierwotnych warunków determinujących funkcjonowanie jednostek lokalnych zaliczymy:

- zakres wpływów centrum i jednostki lokalnej;
- stopień swobody działania społeczeństwa;
- sytuacja w zakresie ideologii;
- sytuacja gospodarcza;
- problem konfliktów.

Pierwszy z wymienionych warunków pierwotnych dotyczy przedmiotu powszechnego zainteresowania w literaturze, gdyż rozstrzyga o kompetencjach jednostki lokalnej i centrum. Jest to problem, który można nazwać problemem **reguły przekątnej**. Można ją obrazowo przedstawić w następujący sposób:



Rys. 7.1.

Zaproponowany tutaj schemat można traktować jako wyjściową podstawę teoretyczną do ilościowych analiz sytuacji w poszczególnych krajach. Bowiem kolejnym krokiem byłaby procedura badawcza uwzględniająca opisaną wyżej podstawę teoretyczną, Do tego celu można by wykorzystać metody analiz przestrzennych, np. taksonomię. Analiza taksonomiczna wskazywałaby, w którym miejscu prostokąta znajduje się badana jednostka lokalna lub ich zbiór. Miejsce konkretne opisywałyby współrzędne odpowiadające istotnym w badaniu cechom.

Drugi z warunków – stopień swobody działania społeczeństwa – był i jest obecnie przedmiotem obszernych studiów literaturowych i empirycznych. Warunek ten opisuje stany aktywności społeczeństwa od całkowitej pasywności aż po spontaniczną aktywność. W aspekcie lokalnym ogólne ramy swobody i jednocześnie możliwości wyznacza Deklaracja KBWE, Konstytucja Rzeczypospolitej, Ustawa o Samorządzie Terytorialnym oraz Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego[4]. Stopień swobody działania społeczności lokalnych wynika nie tylko ze wspomnianych wyżej ram, ale także z konkretnych sytuacji, które ze szczególną ostrością ujawniają się w okresach transformacji całych układów. Zródłową pracą w tym zakresie jest najnowsze studium nad dynamiką struktury społecznej w Polsce przygotowane przez Instytut Filozofii i Socjologii PAN[5]. Lokalny aspekt socjologiczny znajduje się także w pracach B. Jałowieckiego[6]. Z badań tych wynika jednocześnie, że ostatecznie o pochodzeniu transformacji układu lokalnego w Polsce zadecyduje jednoczesny adresat i egzekutor tego zamiaru – to znaczy społeczność lokalna wraz z przyznanym jej zakresem swobody.

Z warunkiem społecznym związany jest kolejny warunek dotyczący sytuacji w zakresie ideologii. Jednakże w odróżnieniu od pozostałych dotyczy on treściowo tak centrum jak całej zbiorowości jednostek lokalnych. Mówiąc dokładniej ideologia uznawania za podstawową lub wyłączną albo wachlarz ideologii aprobowany przez społeczeństwa i ośrodki polityczne występują w całym układzie, to jest w centrum i we wszystkich jednostkach lokalnych. Różnice mogą wynikać jedynie z opcji społeczności lokalnych[7].

Kolejny warunek funkcjonowania jednostek lokalnych, to sytuacja gospodarcza. Jest ona jednocześnie warunkiem lepszego lub gorszego funkcjonowania jednostek lokalnych, ale także jedną ze sfer aktywności. Sfera oznacza dziedzinę, w której realizuje się decyzje jednostek lokalnych w konkretnych warunkach.

Wreszcie piąty warunek dotyczy konfliktów. Konflikty występowały zawsze tam, gdzie w grę wchodziły różnice interesów. Jak wiadomo różnice interesów w przestrzeni mają charakter niezwykle intensywny, co doprowadza do systematycznego kumulowania się sytuacji konfliktowych.[8]

---

[4] Patrz:

– *Od Helsinek do Madrytu. Dokumenty Konfrontacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie 1973 - 83*, Red. A. D. Rotfeld, PISM;

– Ustawa o Samorządzie Terytorialnym, Zmiany w Konstytucji RP, wyd. „Przemiany", Warszawa 1990;

– *Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego, J.U.L.A.*, Rio de Janeiro, 26 września 1985 [w:] „Wspólnota". nr 36, 1990.

[5] Patrz: *Interesy i konflikty. Studia nad dynamiką struktury społecznej w Polsce*, Red. Wł. Adamski, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Zakład im. Ossolińskich, Wrocław, Warszawa, Kraków, 1990.

[6] Chodzi o prace:

B. Jałowiecki, *Społeczne wytwarzanie przestrzeni*, Warszawa (maszynopis);

B. Jałowiecki, *Lokalne ruchy społeczne w perspektywie procesów globalnych*, Biuletyn Programu Badawczego „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny", nr 1.

[7] Właśnie różnice w opcjach lokalnych były w przeszłości krajów europejskich przyczyną przemian ideologicznych. Taki pogląd reprezentował np. słynny politolog i filozof A. de Torqueville w pracy: *Dawny ustrój i rewolucja*, W-wa, PIW, 1970.

[8] Najnowsza praca na ten temat – patrz cytowane w odsyłaczu 5. studia *Interesy i konflikt*, Red. W. Adamski.

Tablica 7.1. Warunki i sfery aktywności istotne w relacji: jednostka lokalna — centrum

Sytuacja decyzyjna	Warunki w jakich funkcjonują jednostki lokalne	Sfery aktywności jednostki lokalnej			
		społeczna	prawna	polityczna	ekonomiczna
A	Zdecydowana dominacja centrum. Społeczeństwo zniewolone. Monopol ideologiczny. Nierównowaga i gospodarcze podporządkowanie pionowe. Procesy kumulowania konfliktów	Wykonywanie decyzji. Próby identyfikowania celów społeczności lokalnych z celami centrum — brak sprzężenia. Atomizacja społeczności — strategia przetrwania. Brak podstawowych warunków autonomii działania.	Ramy prawne w podstawowych dziedzinach zdeterminowane przez centrum. Duży woluntaryzm interpretacyjny. Prawo w służbie ośrodków władzy. Aktywność lokalna w sferze prawnej sprowadzona do funkcji egzekucyjnej.	Wspieranie oficjalnej doktryny przez władze lokalne. Luka w aktywności politycznej między społecznością lokalną a ośrodkami władzy. Konspiracyjny nurt polityczny	Obsługa elementarnej infrastruktury lokalnej /sieć wodociągowo-kanalizacyjna, gazowa, oświetlenie, ulice i drogi lokalne/. Przedsiębiorstwa remontowo-budowlane. Zarząd i eksploatacja zaanektowanej własności prywatnej.
B	Próby rozdziału zakresu wpływów centrum i jednostek lokalnych. Społeczeństwo ożywione. Ideologiczna różnorodność /zmienna/. Transformacja gospodarki. Rozwiązywanie starych i powstawanie nowych konfliktów.	Działania postulatywne. Rewindykacja podstawowych swobód, także społeczności lokalnych. Podejmowanie własnych inicjatyw i ruchów społecznych. Lokalne grupy inicjatywne. Restytucja organizacji i stowarzyszeń związanych z tradycją lokalną i regionalną.	Tworzenie własnych regulacji prawnych dotyczących samorządu. Lokalne rozwiązania prawne dot. systemu podatkowego, budżetu, przedsiębiorstw komunalnych. Łagodzenie szkodliwych efektów dodatnich sprzężeń zwrotnych w skali lokalnej.	Dyferencjacja ideowa społeczności — tworzenie ugrupowań i partii politycznych. Udział w różnorodnych formach tworzącego się życia politycznego.	Restytucja struktur własnościowych lokalnych. Rozszerzanie zakresu aktywności na przedsiębiorczość produkcyjną. Przywracanie zróżnicowanej struktury w handlu , przemyśle, rzemiośle, usługach. Tworzenie lokalnego systemu dochodów i wydatków. Opłaty lokalne.
C	Stabilizacja rozdziału zakresu wpływów centrum i jednostek lokalnych. Społeczeństwo aktywne. Trwała różnorodność ideologiczna. Konkurencja i wolny przypływ zasobów. Mechanizmy „miękkiego" rozwiązywania konfliktów.	Różnicowanie się lokalnych struktur społecznych. Spontaniczna aktywność społeczna. Przywrócenie wagi systemowi edukacji społecznej: rodzina-Kościół-szkoła.	Dostosowanie i uproszczenie prawa lokalnego. Włączenie obsługi prawnej społeczności lokalnej w ramy rynku usług.	Swoboda ekspresji poglądów i działań politycznych.	Autonomiczne instytucje rynku lokalnego. Własny system kredytowo-bankowy. Lokalny system emisji i obrotu papierami wartościowymi. Lokalne rynki głównych zasobów.

Źródło: Opracowanie własne.

Omówione wyżej warunki zdeterminowały relacje: jednostka lokalna – centrum w Polsce w ostatnim 50-leciu. Spróbujmy uporządkować je według podziału na trzy typowe sytuacje decyzyjne i oznaczmy je literami A, B i C. Każda z tych sytuacji odpowiada odrębnemu, specyficznemu zestawowi warunków. Z kolei warunki determinują treść aktywności jednostek lokalnych w każdej z czterech podstawowych sfer wymienionych na wstępie szkicu. Próba usystematyzowania warunków oraz treści działań jednostek lokalnych znajduje się w przedstawionej niżej tablicy. Jest to syntetyczne, opisowe ujęcie relacji: jednostka lokalna – centrum. Treść tablicy wskazuje na zasadnicze różnice między poszczególnymi sytuacjami decyzyjnymi. Może to stanowić punkt wyjścia do szczegółowego badania relacji zewnętrznych jednostki lokalnej z centrum oraz aktywności między jednostkami lokalnymi. Po przygotowaniu podstaw teoretycznych można przystąpić do analizy logicznej związków równorzędności i podporządkowania. Jest to ciągle domena badawcza o niskim stopniu rozpoznania.

Literatura

1. Gruchman B., Tarajkowski J. (Red.), *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Seria: *Rozwój regionalny — Rozwój lokalny — Samorząd terytorialny*, Uniwersytet Warszawski – Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań-Warszawa, 1990.
2. Gumuła W. *Władza lokalna wobec centrum* (praca niepublikowana). w programie *Rozwój regionalny — Rozwój lokalny — Samorząd terytorialny*, 1988.
3. Jałowiecki B., *Rozwój lokalny*, Uniwersytet Warszawski, Seria: *Rozwój regionalny — Rozwój lokalny — Samorząd terytorialny*, Warszawa, 1989.
4. Sowa K. Z., *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny* [w:] *Państwo i Kultura Polityczna*, t. 5.

Jerzy Tarajkowski

THE PARITY AND SUBORDINATION IN THE RELATION: LOCAL UNIT — THE CENTRE

The aim of the article is the description of major interrelations between a local unit and the centre in the context of the present Polish reality. The author begins with a hypothesis on co-existence of two contradicting tendencies in legal, political, social and economic spheres. The frist one is the tendency of local structure to prefer interests of local communities while the second tendency is connected with the centre aiming at limitation of decision freedom of local units and their perception as a passive part of the central machine. Based on the Polish literature concerning the subject the problem of interactions can be outlined by compilation of decision freedom in four above mentioned spheres. The scope of freedom of decisions has been described in a tabular comparison of three exemplary situations in which local units and the centre in their mutual relation can be found in Poland. The conclusions drawn from the analysis lead to scepticism in assessing possibilities of solution of future dilemmas in relations between the centre and the set of local units.