Mieczysław A. WITKOWSKI

SPORY O KSZTAŁT REFORMY ADMINISTRACYJNEJ NA PRZYKŁADZIE BYDGOSZCZY

Decyzją Sejmu z dniem 1 stycznia 1999 r. rozpoczęto wdrażać reformę administracyjną kraju, której najbardziej zauważalnym elementem, na długo przed tą datą, był nowy podział terytorialny kraju[1]. Utworzono 16 województw w miejsce 49. Na mapie Polski znów pojawiły się powiaty. Nagłośnione w mediach konflikty elit politycznych i społecznych, dotyczące liczby przyszłych województw, spowodowały, iż przeciętnemu obywatelowi reforma administracyjna zaczęła się kojarzyć głównie, jeżeli nie wyłącznie, z liczbą przyszłych jednostek podziału terytorialnego. Potrzebę zmian istniejącego stanu zgłaszano już w roku 1989 pod hasłem bardzo „modnej" dekomunizacji.

Funkcjonujący od 1975 r. podział dwustopniowy[2] na małe województwa i gminy w momencie wprowadzania określany był jako wielka szansa dla mniejszych ośrodków, których rozwój mogło dotychczas blokować, występujące z pozycji konkurenta do centralnych środków budżetowych, duże miasto wojewódzkie. Ustawę, wprowadzającą dwustopniowy podział administracyjny, poprzedzono preambułą, uzasadniającą konieczność zmian. Jako cel wymieniono „lepsze zaspokajanie rosnących potrzeb społeczeństwa" oraz „dostosowanie podziału administracyjnego do potrzeb przyspieszonego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju". Główną przyczynę, czysto polityczną, sygnalizowały jedynie wówczas zagraniczne rozgłośnie i wydawnictwa „drugiego obiegu". Według tych źródeł zmiany były reakcją na próbę puczu sekretarzy wojewódzkich PZPR, którego celem było odsunięcie, faktycznie sprawującego władzę w kraju, pierwszego sekretarza KC PZPR. Powołując nowych sekretarzy, dysponując przy tym pełną kontrolą nad oficjalnymi środkami przekazu, łatwo było pozbyć się bez rozgłosu niewygodnych ludzi. Dodatkowo zwiększenie liczby pierwszych sekretarzy wojewódzkich PZPR automatycznie pociągnęło za sobą zmniejszenie ich władzy, czyli

[1] Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. 1998, nr 104, poz. 656.

[2] Ustawa z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. 1975, nr 16, poz. 91.

ewentualnego zagrożenia dla „centrali". Walki na szczytach władzy wcale nie były jedynymi obszarami konfliktowymi, a gdyby nie podziemna prasa w ogóle byłyby nieznane. Natomiast w świadomości społecznej istnieją pary miast, jak Kielce – Radom, Zielona Góra – Gorzów Wielkopolski, Bydgoszcz – Toruń, które są określane jako pozostające względem siebie w konflikcie. Podłoża tych konfliktów są w każdym wypadku inne, zresztą na pewno trudne do jednoznacznego zidentyfikowania. Jeszcze trudniejsza wydaje się próba hierarchizacji konfliktów ze względu na ich siłę czy zasięg. Stworzenie nowych 32 siedzib władz wojewódzkich miało w założeniu usprawnić administrację państwa, przybliżyć urząd do obywatela i zlikwidować konflikty intermiejscowościowe.

Patrząc na tamte problemy oczami bydgoszczanina, zapewne trudno mówić o pełnym obiektywizmie. Stąd analiza sytuacji konfliktowych, przeprowadzona nawet na podstawie szerokiej dokumentacji faktograficznej, będzie nie do końca przekonywająca. W dużym województwie bydgoskim dynamicznie rozwijał się toruński Uniwersytet Mikołaja Kopernika. Na jednego statystycznego mieszkańca Torunia w latach 1945-1975 wydano więcej środków budżetowych niż na przeciętnego bydgoszczanina, a jednak konflikt był zauważalny nie tylko podczas żużlowych derbów na stadionach w Bydgoszczy czy Toruniu, ale i wśród studentów UMK i bydgoskich uczelni. Blisko 25 lat funkcjonowania małych województw bydgoskiego i toruńskiego nie zniwelowało wszystkich animozji, szczególnie wśród elit politycznych.

Formowanie się odmienności regionalnych jest efektem procesów dziejowych. W historii przeplatają się tendencje integracyjne z dezintegracyjnymi, przesądzając ostatecznie o kształcie podziałów regionalnych. Współczesny świat bywa już nazywany „globalną wioską". Związane jest to głównie z postępem technicznym. Do ponaddźwiękowych samolotów dołączył Internet, wprowadzając nową jakość w komunikowaniu się ludzi. Proces integracyjny, tak silny w Europie Zachodniej, przynajmniej od strony instytucjonalnej, nie wyeliminował regionalizmu. Identyfikowanie się ze swoimi „małymi ojczyznami" znacznych rzesz ludzkich jest równie silne w Unii Europejskiej, jak i w dopiero aspirującej do niej Polsce. Współczesne podziały, przy wszystkich swoich historycznych uwarunkowaniach, wykazują różną podatność na procesy unifikujące.

Na przestrzeni wieków ulegały zmianom desygnaty przynależności do społeczności regionalnej. *Ethnicum* regionalne, oparte na odrębności etnicznej, językowej, wyznaniowej, z czasem wyprzedziło *ethnicum* gospodarcze czy może szerzej społeczne, rozumiane jako wspólnota interesu regionalnego. Stąd region jawi się jako konkretna przestrzeń, z którą identyfikują się mieszkańcy[3]. Pojęcie to nie jest neutralne emocjonalnie i politycznie. Z ustruktualizowania przestrzeni wewnątrz

[3] Zob. M. Ciechocińska, *Znaczenie morfologii przestrzeni antropogenicznej w socjologicznych badaniach regionu*, w: *Perspektywy miasta i regionu*, pod red. W. Mirowskiego, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 1989.

regionu wynika zróżnicowanie dostępności do jego walorów, o czym decydują zazwyczaj wyznaczniki prestiżu, pozycji społecznej i statusu materialnego członków społeczności. Blisko pół wieku gospodarki centralnie planowanej spowodowało zakorzenienie się przekonania o istotnych walorach bycia mieszkańcem stolicy kraju, województwa czy chociażby siedziby władz powiatu, gminy. Ten stan spotęgowało jeszcze prawne ograniczenie w latach sześćdziesiątych możliwości migracyjnych ludności do stolicy, poprzez blokadę zameldowania się na pobyt stały w Warszawie. Układ hierarchiczny z dominującą pozycją siedziby władzy administracyjnej był faktem.

Transformacja ustrojowa rozpoczęta w roku 1989 znacznie zmniejszyła zasięg gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Państwo przestało być bezwzględnie dominującym właścicielem, jednak instytucje centralne pozostały. Ich kształt, a co ważniejsze zatrudnienie, niewiele się zmieniło. Jest sprawą niezwykle trudną zabrać kompetencje i środki instytucjom istniejącym, w imieniu instytucji dopiero powoływanych. Przeciwko zmianom wystąpią zgodnie ci, którzy tam pracują. Dopiero nowe instytucje i ich pracownicy zabiegać będą o właściwe określenie swoich uprawnień i o przyznanie odpowiednich środków.

Reformując układ administracyjny, ustawodawca starał się zachować w istniejącym kształcie gminy. Dotyczy to nie tylko spraw obszarowych, ale również kompetencyjnych i kontrolno-podległościowych. Podejście to wynikało z faktu, iż zarówno ugrupowania rządzące, jak i opozycja parlamentarna, a nawet pozaparlamentarna, pozytywnie oceniały samorząd gminny. Znalazło to swoje odbicie w Konstytucji[4], której art. 164 stanowi, iż gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Samorządy lokalne stały się antytezą państwa scentralizowanego. To ich działacze udowadniają, że potrafią lepiej dysponować budżetem niż centrala. Potrafią przy mniejszych środkach lepiej zaspokajać potrzeby mieszkańców. Wpływ na to mają dwa podstawowe czynniki: bliskość, czyli lepsza znajomość problemów, i imienna odpowiedzialność przed wyborcami.

Na działania samorządowe nakładają się działania państwa w dziedzinie ekonomii, polityki społecznej, ochrony środowiska. Analiza nie może dotyczyć problemu oderwanego od wpływu tych ustawowych uwarunkowań. Tło stanowi więc polityka wewnętrzna państwa. Problem uczestnictwa w tych procesach ma kluczowe znaczenie. Wokół społecznego podziału wytworzonych dóbr powstały kontrowersje, które zaktywizowały postawy proregionalne w skali nieznanej w ciągu ostatniego 45-lecia. Pogląd, że w miarę rozwoju społeczno-gospodarczego zmniejsza się odrębność interesów regionalnych i słabnie świadomość specyfiki regionalnej społeczności terytorialnych, zdaje się zupełnie nie wytrzymał próby czasu.

Na świadomość regionalną składa się m.in. bardzo silne poczucie przynależności do społeczności regionalnej jako najważniejszej grupy odniesienia, co oznacza

[4] Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

akceptację jej wewnętrznych struktur instytucjonalnych i grup nieformalnych, które efektywnie funkcjonują na zasadzie spolegliwości[5]. Samorządy narzekają na brak pieniędzy, jednak ważniejszym problemem jest olbrzymi udział w budżecie środków, będących subwencjami lub dotacjami. W roku 1996 dochody własne gminy Bydgoszcz stanowiły ponad 70% przychodów, zaś w 1999 r. już tylko 52%. Postulaty samorządów o większy udział w podatkach i likwidację „znaczonych pieniędzy", czyli subwencji i dotacji, o sposobie wydawania których w pełni decyduje centrala, spotykają się z zupełnym niezrozumieniem decydentów. Liczba agend centralnych zarządzających majątkiem Skarbu Państwa ciągle nie ulega zmniejszeniu. Urzędy te posiadają konkretne pieniądze, którymi chcą zarządzać konkretni ludzie. Ich opowiadanie się za utrzymaniem modelu scentralizowanego państwa jest zrozumiałe, ale trudniej już zrozumieć ustawodawcę, że reaguje na argumenty agend, które są jedynie frazesami i demagogią.

Jeszcze trudniej żyje się samorządowcom w powiecie ziemskim i w sejmiku wojewódzkim. Gminy cieszą się samorządnością już dziesiąty rok. Są uznaną jakością transformacji ustrojowej. Rady okrzepły, a organy wykonawcze wypracowały swoje metody działania. Natomiast kompetencje nowych powiatów i województw zostały określone dopiero w końcu 1998 r. i, co gorsza, bez wystarczających środków budżetowych. Nowe województwo, oprócz administracji rządowej, uzupełniły władze samorządowe wyłonione w bezpośrednich wyborach. Powstałe sejmiki wojewódzkie i powiaty ziemskie z założenia nie miały uszczuplać dochodów gmin ani przejmować ich kompetencji. Zerwano z rozwiązaniami znanymi w radach narodowych, gdzie rada stopnia wyższego miała kompetencje nadzorcze w stosunku do uchwał rady stopnia niższego. Rozszerzono kompetencje regionalnych izb obrachunkowych na samorządy powiatowe i wojewódzkie, utrzymując ten sam zakres podległości finansowej co w przypadku gmin. Administracja rządowa uzyskała takie same uprawnienia nadzorcze odnośnie do uchwał rad sejmików i powiatów, jakie miała w gminach. Reprezentujący rząd w terenie, wojewoda może, w przypadku rażącego naruszenia prawa, uznać uchwałę samorządowego organu stanowiącego za nieważną. Radzie przysługuje odwołanie się od decyzji wojewody do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednak jest to droga, która ze względu na niewydolność systemu sprawiedliwości jest dla samorządów praktycznie nierealna. Na rozpatrzenie skargi czeka się ponad dwa lata. Problem ten to kolejny punkt sporny w procesie reformy. Mimo że dotyczy wymiaru sprawiedliwości, dotyka samorządu terytorialnego.

Samorząd lokalny to przede wszystkim ludzie. Organ stanowiący – rada – ze względu na ordynację wyborczą[6] jest wysoce upolityczniony, zaś organ wykonaw-

[5] M. Ciechocińska, op. cit.

[6] Ustawa z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatu i sejmiku województw, Dz.U. 1998, nr 95, poz. 602, ze zmianą: Dz.U. 1998, nr 160, poz. 1060.

czy – urząd – z wyjątkiem zarządu, przynajmniej w założeniach powinien być apolityczny. Korpus służby cywilnej jest znów od początku tworzony przez ekipę, sprawującą aktualnie władzę w państwie i ze względu na olbrzymie kontrowersje wokół niego nie ma pewności, czy w przypadku zmiany opcji politycznej nie nastąpi kolejna zmiana ustawy o służbie cywilnej i jej kolejny start. Administracja samorządowa poczeka więc pewnie jeszcze długo na urzędników z korpusu służby cywilnej. Jednak bez względu na to, kto w danych historycznych warunkach wchodzi do kadry kierowniczo-decydenckiej i jaką kieruje się ideologią, zbiorowość ta ma dość określone zapotrzebowania informacyjne oraz reguły postępowania, wynikające ze sprawowania określonych funkcji w społecznym podziale pracy[7].

Całkowicie odmienną grupą są wyłonieni w drodze wyborów radni. Wybory proporcjonalne są przede wszystkim głosowaniem na ugrupowanie, dopiero następnie na ludzi. System głosowania wymusza upolitycznienie wyborów, upodabniając je do wyborów parlamentarnych. Głosowanie na listy i próg 5% dla listy to mechanizmy przesądzające o charakterze wyborów. Wpływ na lokalne wyniki mają oceny działalności leaderów partyjnych w rządzie i parlamencie. Przez pryzmat ich dokonań, a szczególnie porażek, patrzą wyborcy na kandydatów do rady. Wzrost bezrobocia, zmniejszenie tempa wzrostu gospodarczego, protesty społeczne odbierają głosy komitetom związanym z partiami aktualnie rządzącymi w kraju, wzmacniając listy postrzegane jako opozycja. W momencie głosowania kandydaci są dla wyborców zdecydowanie bardziej anonimowi niż przy wyborach do Sejmu i Senatu. Większość głosujących nie kojarzy „swojego" kandydata z jego sylwetką, wizerunkiem, gdyż nie miała okazji oglądać go w telewizji, czytać o nim w prasie. Krąg własnych znajomych jest, nawet przy aktywnym życiu towarzyskim, zbyt skromny, by wystarczył do wygrania wyborów, zakładając nawet w sposób bardzo nieuprawniony, że wszyscy znajomi są wyborcami. System wyborczy jest więc, przy całej swojej demokratycznej równości, oparty na funkcjonowaniu partii politycznych. To gremia partyjne tworzą listy kandydatów, decydując o składzie i co jeszcze istotniejsze – o kolejności, która często przesądza o szansach wyborczych kandydata do rady. Uwarunkowania te sprawiają, iż charakterystyka radnego jest bardzo trudna do przedstawienia. Teoretycznie, działając wespół z urzędnikami, radni powinni mieć zbliżone zapotrzebowanie co do rodzaju i jakości informacji oraz wypracowany styl sprawowania nadzoru czy kontroli. Trudno jednak mówić o przygotowaniu merytorycznym radnego, a już na pewno o takim kryterium weryfikacyjnym w czasie kadencji. Zdaje się, że był to podstawowy argument ustawodawcy dla tworzenia tak licznych rad[8].

Spór o ostateczny kształt reformy administracyjnej toczą przede wszystkim radni. Przedmiotem sporu jest szeroko pojmowane dobro regionu, obecnie jest to

[7] Z. A. Żechowski, *Kształcenie w zakresie socjologii miasta*, w: *Perspektywy miasta i regionu*.

[8] Ustawa z 16 lipca 1998 r.

głównie bój o pieniądze, ale nie tylko. Partykularyzm regionalny tyczy i innych problemów. Stroną w sporze jest w zasadzie ustawodawca, lecz często uwidacznia się bardziej konkretny adresat – rząd, wojewoda, Regionalna Izba Obrachunkowa czy system sądowniczy. W pewnym uproszczeniu można mówić o sporze między politykami regionalnymi a centralą. Mimo iż cechą kultury politycznej w chwili obecnej jest wyraźny radykalizm i aksjologizm, objawiający się skłonnością do formułowania jednoznacznych i nierzadko skrajnych ocen sytuacji politycznej i wartościowania z punktu widzenia maksymalistycznie pojmowanych celów, przy lekceważeniu warunków ich realizacji, to w sporach publicznych rozstrzygnięciem konfliktu zainteresowani są prawie wszyscy członkowie społeczności lokalnej[9]. Z drugiej strony, nie konflikty są źródłem nieporozumień i walki między ludźmi, lecz sposoby ich rozwiązywania.

DISPUTES ON THE REFORM OF ADMINISTRATION ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF BYDGOSZCZ

Summary

The paper presents the main areas of conflicts between the local self-government and central authorities, basing on the binding legal regulations which result from the acts introducing the new division of the country's territory and from competence acts. Attention is paid to the fact that maladjustment of the administrative division to the existing systems of functioning, historical conditions or even social aspirations can be a source of conflicts difficult to solve.

[9] G. Krzyminiewska, *Socjologiczny sens procesu negocjacji*, w: *Aksjologiczne i metodologiczne problemy socjologii ekonomicznej*, red nauk. F. Krzykała, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, z. 237, Poznań 1996.