

Małgorzata Domagała, Jan Iwanek

Regionalne i lokalne ustroje polityczne*

Abstract: Regional and local political system

Considerations on political systems on a regional and local level are tightly connected with decentralization processes of political systems. Contemporary state structures have become dysfunctional in many cases in relation to developmental challenges of societies. After the period of excessive centralization, finished with a deep crisis, strong and deep decentralization processes, the result of which was giving a harmonious power division back happened several dozen years ago. A well-known division of political systems according to system (constitutional) criteria that was formed years ago and took into account above all the relationship between a legislative power, the government and the head of state, that is, between the legislative and the executive level can be extended by a classification of political systems on a regional and local level nowadays. The main criterion of typology can be the relations (competence scope) between central (general) and regional as well as local authorities. The proposed division of system forms of democratic countries would be the following: 1. Unitary countries with a self-government system, 2. Unitary countries with a territory autonomy and self-government, 3. Federal countries with a self-government system, and 4. Federal countries with a territory autonomy and self-government.

Key words: self-government system, regionalism, localism

Rozważania o ustrojach politycznych w regionach i na poziomie lokalnym pozostają w ścisłym związku z procesami decentralizacji systemów politycznych. Centralizm, monolityczność władzy publicznej w odniesieniu do współczesnej demokracji, nie ma od dawna racji bytu, choć nieustannie obserwujemy pośród polityków i niektórych ugrupowań politycznych wyraźne dążenia do wzmacniania władzy centralnej czy może — lepiej powiedzieć — zwiększania zakresu jej kompetencji i roli w państwie współczesnym.

* Artykuł ukazał się wcześniej w „Regionalnych Studiach Politycznych Humanitas” 2010, R. I.

Do pewnego stopnia wynika to z ciągłych jeszcze obaw związanych z ograniczaniem zakresu suwerenności państwowej w dobie integracji i globalizacji. Z pewnością jest też zjawiskiem silniejszym w grupie tak zwanych nowych demokracji europejskich. Tymczasem współczesne struktury państwowe stały się w wielu wypadkach dysfunkcjonalne w stosunku do wyzwań rozwojowych społeczeństw. Po okresie nadmiernej centralizacji, zakończonej głębokim kryzysem, kilkadziesiąt lat temu wystąpiły silne i głębokie procesy decentralizacyjne, których efektem było przywrócenie harmonijnego podziału władzy. Rzeczywistość każdego państwa wyznacza granice przeprowadzenia pełnej decentralizacji, niemniej jednak współczesny demokratyczny system państwowy, oprócz monteskiuszowskiego podziału władz, został poszerzony o nowy pionowy (wertykalny) podział od dołu do góry. Rozproszenie władzy stało się immanentną cechą dynamiki systemu politycznego, powszechnie akceptowaną i przyjętą w państwach europejskich. Poszukiwanie koncepcji urzeczywistniającej przemiany w strukturach i zarządzaniu państwem w ramach decentralizmu państwowego wymusiło nowe spojrzenie na relacje między władzą centralną a lokalną. Zmiany zmierzały w kierunku znalezienia optymalnego rozwiązania, wiążącego efektywność i skuteczność polityczną władzy z szeroką partycypacją obywateli w dokonujących się przemianach decentralizacyjnych.

Znanemu podziałowi systemów politycznych według kryteriów ustrojowych (konstytucyjnych), które skonstruowano przed laty, uwzględniających przede wszystkim relacje między władzą ustawodawczą, rządem i głową państwa, czyli między legislaturą a pionem władzy wykonawczej, dzisiaj można poszerzyć o klasyfikację ustrojów politycznych na poziomie regionalnym i lokalnym. Zdaniem autorów, głównym kryterium typologii będą relacje (zakresy kompetencyjne) między władzą centralną (ogólnopaństwową) a władzami regionalnymi i lokalnymi. Przydatnym kryterium może być znany podział na państwa unitarne i federalne, choć od kilkadziesiąt lat (szczególnie w nauce hiszpańskiej i włoskiej) został on uzupełniony o pojęcie państwa regionalnego.

Kryterium to jednak nie wyczerpuje złożoności zagadnienia. Nie istnieją bowiem, zdaniem autorów, zasadnicze różnice w odniesieniu do klasyfikacji ustrojów na poziomie regionalnym i lokalnym, które by podlegały sztywnej dywersyfikacji między państwem prostym a związkowym. Państwo federalne dopuszcza przecież możliwość współistnienia z ustrojem autonomii terytorialnej i samorządem. Proponowany podział form ustrojowych państw demokratycznych byłby następujący:

- 1) państwa unitarne z ustrojem samorządowym,
- 2) państwa unitarne z ustrojem autonomii terytorialnej i samorządem,
- 3) państwa federalne z ustrojem samorządowym,
- 4) państwa federalne z ustrojem autonomii terytorialnej i samorządem.

Można zatem zauważyć, że we współczesnych państwach demokratycznych mamy do czynienia z trzema formami rządów na poziomie subcentralnym (regionalno-lokalnym):

- 1) ustrojami samorządu terytorialnego (pamiętając o ich zróżnicowaniu i dynamizmie przemian),
- 2) ustrojami autonomii terytorialnej,
- 3) ustrojami jednostek (części składowych federacji).

Zanim jednak wskażemy najważniejsze cechy ustrojowe tych jednostek, warto zwrócić uwagę na istotne problemy, które choć mają znaczenie wstępne, w pewnym sensie poboczne, to jednak dla przejrzystości wywodu są bardzo potrzebne.

Decentralizm stał się cechą, koniecznym elementem współczesnej demokracji. Pominięcie decentralizmu jest niemożliwe zarówno w aksjologicznym definiowaniu demokracji, jak i w zastosowaniu metody opisowej. Normatywną cechą współczesnej demokracji jest przekonanie, że władza większości nie może naruszać autonomii mniejszości. Doświadczenia ostatnich kilkudziesięciu lat wyraźnie na to wskazują.

Zbiór pojęć, które korespondują z decentralizmem, jak również i samo pojęcie decentralizmu, są zatem niezmiernej wagi. Znajdujemy się w swoistym gąszczu terminologicznym: „region”, „regionalizm”, „autonomia”, „autonomia terytorialna”, „lokalizm”, „samorząd lokalny”, „samorząd terytorialny”, „państwo regionalne”, „państwo autonomiczne”, „podwójne państwo”, „państwo lokalne”. A ponadto, nierzadko pojęcia te są używane w różnych znaczeniach, mało precyzyjnie. Czasem lepiej bywają rozumiane w odwołaniu się do języka potocznego czy intuicji niż w języku naukowym.

Decentralizm wprowadzany w celu poprawy efektywności sprawowania władzy państwowej w dobie współczesnej ma nowe (dodatkowe?) uzasadnienie. Jest nim poszukiwanie form ustrojowych dla państwa regionalnego. Regionalizm (regionalizacja) nie jest już tylko jakimś etapem przejściowym, typowym dla społeczeństw nierozwiniętych, w których nie doszło do pełnego scalenia politycznego kraju. Region — choć trudno nie uznać przemożnego wpływu czynników kulturowych — jest także jednostką polityczno-administracyjną podziału terytorialnego państwa, co w konsekwencji determinuje wykształcenie się nowych płaszczyzn uznania go przez innych i własnego poczucia odrębności (w tym interesów ekonomicznych i politycznych). Jeśli państwo nacjonalistyczne — jak pisze Francis Fukuyama — jest nieracjonalną formą uznania¹ (bo ograniczoną), to można przyjąć odpowiednio, że państwo realizujące ideę otwartości, a tym samym znoszące dyskryminację zróżnicowania, można uznać za racjonalne. Państwo nacjonalistycz-

¹ Por. F. Fukuyama: *Koniec historii*. Przeł. T. Bieroń, M. Wichrowski. Poznań 1996, s. 289.

ne w swych dążeniach unifikacyjnych w społeczeństwie zróżnicowanym etnicznie i narodowo w istocie różnice te pogłębia.

Segmentacja organizacji państwa przybiera postać rozmaitych form decentralizacyjnych, które to — paradoksalnie — upodobniają się do siebie (standaryzują się). W istocie więc, formy ustrojowe jednostek podziału administracyjnego, które pojawiały się w odpowiedzi na procesy unifikacyjne, stają się wzorcami (standardami) w skali ponadnarodowej. Spotykamy dwa rodzaje oddziaływań środowiska międzynarodowego. Przede wszystkim bezpośrednio, w postaci sformalizowanych norm ustalanych przez instytucje integracji ponadnarodowej², a nadto pośrednio, przez naturalne (dyfuzja kulturowa wytworów politycznych, prawnych) oddziaływanie (nieraz wzajemne) rozwiązań organizacyjnych, ustrojowych, instytucji prawnych, idei, a następnie adaptowanie ich w innych państwach, szczególnie w okresie ich transformacji ustrojowej³. Tym bardziej, że państwa znajdujące się w okresie rozwoju zwanym demokratyzacją chętnie przyjmują rozwiązania sprawdzone.

Globalizacja i procesy integracyjne współczesnego świata, a w szczególności Europy, jakie obserwujemy w ostatnich dziesięcioleciach, są procesami nowymi zarówno co do swego zasięgu, jak i jakości. Mają charakter totalny, gdyż dotyczą wszystkich podstawowych sfer życia społecznego: gospodarki, wojskowości, kultury i polityki. Globalizacja jest procesem nieskończonym. Ciągłe bowiem odkrywane są nowe płaszczyzny integracji, w tym także te będące rezultatem procesów dezintegracji. Globalizacja to upodobnianie się struktur i systemów gospodarczych, militarnych, sposobów życia wraz z kulturą masową, systemów wartości społecznych, a także przenoszenie procesów decyzyjnych na poziom transnarodowy i unifikacja instytucji prawnych. Stanowi ona proces w części stymulowany, w części żywiołowy, tworzy nowe płaszczyzny zależności instytucjonalnych, ponadpaństwowych, ma wyraźny kierunek centralizacyjny. W interesującej nas dziedzinie globalizacja charakteryzuje się upodobnianiem struktur państwowych (władzy) i systemów politycznych. Choć postępująca etatyzacja życia społecznego jest niewątpliwa, ma ona jednak inny wymiar. Wraz z pomniejszaniem roli państwa suwerennego wzrasta odpowiednio etatyzacja transnarodowa.

² Jak choćby przyjęta i ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15.10.1985 roku. Por. Dz.U. nr 124 z dnia 25.11.1994, poz. 607 i 608.

³ Wzorce te są bardzo chętnie popularyzowane przez uczonych. Jako przykład można przytoczyć słowa J. Kłoczowskiego (*Demokracja lokalna*. W: *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowej*. Red. A. Miszczuk. Lublin 1995, s. 11): „Szukając miejsca dla naszych demokracji lokalnych w ustroju państwa, musimy dzisiaj w sposób szczególny pamiętać o miejscu, jakie wyznaczają nam państwa Unii Europejskiej. Unia odwołuje się do starej, bardzo europejskiej zasady pomocniczości, przypomianej przez lata z uporem zwłaszcza przez papieży”.

Czy regionalizm jest efektem lokalizmu, regionalizmu czy raczej procesów — jak chcą niektórzy — będących rezultatem zaściankowości i zacofania? A może proces dzielenia i zróżnicowania istniał i istnieje, a jedynie konflikty i napięcia międzynarodowe o podłożu kulturowym i religijnym są przejawami nieskończonych podziałów i granicami unifikacji świata społecznego? Podziały wbrew globalizmowi, a może zgodnie z nim, charakteryzował przed laty Ryszard Kapuściński: „Społeczeństwo świata rozwiniętego postrzega świat nierozwinięty jako zespół zagrożeń. Rozumuje tak: jeśli tylko wyjdziemy poza opłotki naszego świata, świata rozwiniętego, to wszędzie czyhają na nas zagrożenia. W Rosji — mafie, na południu — islamscy fundamentaliści itd. Wszędzie jest wojna. Wobec tego musimy szczerze zamykać nasze granice, coraz mocniej chronić naszą spokojną konsumpcję”⁴.

Regionalizm i regionalizację dość zgodnie przyjmuje nauka o stosunkach międzynarodowych za formy chronologicznie wcześniejsze od globalizmu. Jeśli jednak spojrzeć na zjawisko globalizacji z punktu widzenia nauki o kulturze, trudno nie zauważyć, że wymiana dóbr kulturowych, a skutek tego wzajemne przenikanie oraz wpływy dzięki procesowi dyfuzji kulturowej, istniała zawsze. Możliwe było jedynie przyspieszenie albo hamowanie tego procesu. W warunkach globalizacji wymiana i ruch tworców kulturowych przebiegają na niespotykaną dotychczas skalę, w tempie dotąd nieznanym. Wydaje się, że tu powinniśmy szukać pewnego znaczenia globalizmu. Być może do celów czysto utylitarnych interesuje nas nie tyle badanie związków, jakie zaliczamy do sfery globalizmu czy też jakie globalizację kreują, ile badanie współzależności pomiędzy sferą globalizmu a innymi, na przykład regionalizmem. Globalizm w takim ujęciu nie będzie oznaczał jakiegoś stanu nasycenia całej czy przynajmniej większej części kuli ziemskiej, a zatem nie będzie określany przez granice terytorialne oddziaływania. W istocie ważniejsze wydaje się takie określenie charakteru związków, które razem tworzą pewne jakości, kierunki, cele (jeśli kierunki są wcześniej zakładane, co oczywiście nie musi mieć miejsca) rozwoju świata, a — lepiej powiedzieć — cywilizacji (czy cywilizacji dominujących — jeśli takowe istnieją).

Dochodzimy w tym miejscu do przekonania, że globalizm, choć badany najwcześniej przez naukę o stosunkach międzynarodowych, może i powinien być przedmiotem badań innych dyscyplin, a w szczególności nauki o kulturze. Rezultaty badań w innych dyscyplinach mogą być bowiem bardziej miarodajne. Nauka o stosunkach międzynarodowych niczego tu nowego od wielu lat nie wniosła. Trudno też nie zauważyć, że pojęcia globalizmu, regionalizmu i lokalizmu można dzisiaj uznać za pojęcia potoczne. Intuicyjnie wiemy, wyczuwamy, jaka jest ich treść, gdy tymczasem bliższe ich określenie napotyka trudności. Także i w nauce. Definicji tych pojęć jest wiele, są one

⁴ R. Kapuściński: *Lapidarium II*. Warszawa 1995, s. 146.

zmieniane, tak zresztą jak zmienia się otaczający nas świat. Można uznać, że są to już dzisiaj pojęcia przyjmowane *a priori*, które mogą być przydatne do tłumaczenia różnych zjawisk, można je w związku z tym uznać za pojęcia wieloznaczne.

Jest też prawdopodobne, że regionalizacja występuje jako reakcja na procesy unifikacyjne współczesnego świata. Kulturowe poszukiwania małych ojczyzn (społeczności lokalnych) wydają się coraz bardziej intensywne. Jak to określa Antonina Kłoskowska: „Znamienne dla paradoksalnego charakteru epoki jest współistnienie globalizacji z silnie manifestującymi się tendencjami narodowymi i nacjonalistycznymi”⁵. Segmentacja organizacji współczesnego państwa demokratycznego staje się normą i rozwiązaniem wręcz wymaganym. Pojęcie demokracji współczesnej zawiera zatem *implicite* cechę decentralizmu. Współczesną demokrację pojmujemy jako zdecentralizowaną formę ustrojową, w której region staje się coraz powszechniej jednostką podziału terytorialnego państwa⁶. Oznacza to również, że ustrojowa zasada podziału władz obejmuje nie tylko podział horyzontalny, ale i wertykalny⁷. Wątpliwości i pytania o chronologię może nie są aktualnie najważniejsze. Wszak odpowiedzi będą zależały od przyjęcia określonych definicji opisujących te zjawiska. Przykładowo, czy można nie uznać argumentów tych, którzy powiadają, że już *pax romana*, a później porządek karoliński były starożytną i wczesnośredniowieczną postacią globalizacji.

Ważniejsza wydaje się konstatacja, że globalizmu i globalizacji nie należy regionalizmowi przeciwstawiać. Najpewniej odkąd tylko powstały, występowały wspólnie i jednocześnie. „Immanentną częścią procesu globalizacji jest postępująca segregacja przestrzenna, separacja oraz wykluczenie” — zauwa-

⁵ A. Kłoskowska: *Kultury narodowe wobec globalizacji a tożsamość jednostki*. „Kultura i Społeczeństwo” 1997, R. 41, nr 4, s. 3.

⁶ Zdania na ten temat są oczywiście podzielone. Przytoczmy słowa Bohdana Jałowickiego: *Rozwój lokalny*. Warszawa 1989, s. 106: „W historii myśli społecznej spotykamy przeciwstawne stanowiska. Jedni uważają, że warunkiem demokracji jest decentralizacja, centralizacja zaś jest wyrazem autokratyzmu i prowadzi nieuchronnie do despotyzmu i totalitaryzmu. Drudzy zaś sądzą, że demokratyczny lub autokratyczny sposób sprawowania władzy może być względnie niezależny, ponieważ są to w zasadzie sfery odrębne”. Autor skłania się ku drugiemu stanowisku, z czym do pewnego stopnia trudno się zgodzić. Tym niemniej nie znajdujemy tu argumentu adekwatnego do czasów współczesnych, by demokracja scentralizowana i unifikacja, jaka za nią podąża, znosiły zróżnicowanie regionalne.

⁷ W literaturze spotykamy pojęcia bliskie: państwo regionalne i państwo lokalne. Jedno i drugie jest związane z decentralizacją państwa unitarnego, choć pierwsze częściej kojarzone bywa ze strukturą państwa autonomicznego, drugie natomiast — z systemem samorządowym. Nie podlega dyskusji, że te schematy nie odpowiadają całkowicie rzeczywistym (w tym prawnym) rozwiązaniom w Europie. Szerzej: M. Domagała, J. Iwanek: *Państwo lokalne, państwo regionalne*. W: *Polityka, przedmiot badań i formy jej przejawiania się*. Red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk. Katowice 2000, s. 140—150.

za Zygmunt Bauman⁸. Trudno nie zadać pytania o zasadność przekonania co do istnienia dwóch odrębnych procesów współczesnego świata: globalizacji i regionalizacji? Czy mamy, w sensie poznawczym, do czynienia z jednym zjawiskiem, czy też z dwoma, a jeśli z dwoma, to z jakimi wzajemnymi współzależnościami? „Los modnych słów — pisze Bauman — jest bardzo zbliżony: im więcej doświadczeń zyskuje dzięki nim przejrzyste wyjaśnienie, tym bardziej same stają się mętne i niejasne”. A Antonina Kłoskowska konstatuje przy innej okazji, że w nauce raczej interpretuje się pojęcie globalizmu, niż analizuje samo zjawisko⁹. Do pewnego stopnia niezależnie od tej opinii, naszym zdaniem, prawdziwy jest sąd, że oto procesy decentralizacyjne pozostające w ścisłym związku z regionalizacją są — paradoksalnie — stymulowane przez procesy globalizacyjne.

Spróbujmy, w skrótowym zakresie, wskazać na najważniejsze, w naszym rozumieniu, cechy tego procesu współczesnego świata. Bauman rozumie globalizm najszerzej, jak tylko można: „Globalizacja to to, co się dzieje z nami wszystkimi”¹⁰. Książka Baumana to w istocie książka o ruchu. Jego podziały: mały i duży (Wielki Podział to podział między dwoma blokami światowymi) występowały i występują w sferze globalizacji. „Integracja i rozdrobnienie, globalizacja i podział terytorialny są procesami komplementarnymi... Tak zwane procesy globalizacji pociągają za sobą przywileje ponownie przyznawane lub odbierane, nowe podziały na dobrobyt i nędzę, dostęp do bogactw i władzę albo niemoc, swobodę albo jej ograniczenia. Dzisiaj jesteśmy świadkami obejmującego cały świat procesu restratyfikacji społecznej, w toku którego ustanawiana jest nowa hierarchia społeczno-kulturalna na skalę światową”¹¹. Trudno oprzeć się wrażeniu, że publikacja ta jest w istocie mało spójna, wielowątkowa, pozostawiająca przekonanie, że globalizacja jest czymś żywiołowym, dotyka wszystkiego, co ważne we współczesnym świecie, jest dziełem — produktem bogatych, tworzy podziały głębsze i rozleglejsze od tych, które istniały, uniemożliwia — przez kosmopolityzm — porozumienie, dzięki niej zanika suwerenność państwa, a samo państwo narodowe jest w istocie wielką klęską współczesności.

Od dawna toczy się spór nie tylko o to, czego globalizacja dotyczy, ale i o to, od kiedy mamy z nią do czynienia. Według jednych powstała już wtedy, kiedy wystąpiły pewne postacie systemów dążących do uniwersalizmu (nie podzielamy poglądu o możliwości występowania zjawisk i proce-

⁸ Z. Bauman: *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*. Warszawa 2000, s. 7.

⁹ A. Kłoskowska: *Kultury narodowe wobec globalizacji a tożsamość jednostki*. „Kultura a Społeczeństwo” 1977, nr 4, s. 4.

¹⁰ Z. Bauman: *Globalizacja...*, s. 72.

¹¹ Ibidem, s. 84. Dobrym przykładem książki, która rozwija te aspekty (gospodarcze i społeczne) procesu globalizacji jest praca Hansa-Petera Martina i Haralda Schumanna: *Pułapka globalizacji*. Przeł. M. Zybura. Wrocław 1999.

sów uniwersalnych), jak przykładowo — rzymski czy chrześcijański (karoliński) porządek; według drugich jest przejawem mnogości i podobieństw pewnych zjawisk czy stanów rzeczy (w myśli Baumana znajdujemy przypomnienie pojęcia Rolanda Robertsona „glokalizacji”). Dyskusja ta dzisiaj nabiera szczególnego znaczenia. Jedność w wielości — hasłowo wyrażać ma zakładany stan i charakter przyszłej Europy, ale czy wiele może wyjaśniać przypominanie, że europejskie historyczne uniwersalizmy są w stanie determinować współczesne procesy integracyjne? Zdzisław Krasnodębski wręcz stwierdza, że „Dla naszej dyskusji jest ważniejsze spostrzeżenie, że wysiłki, aby osiągnąć polityczne zjednoczenie Europy, podejmowane są w czasie, kiedy kulturowa jedność w postaci chrześcijańskiej wspólnoty jest radykalnie kwestionowana albo w ogóle już nie istnieje”¹². Nie sądzimy, że globalizacja jest procesem wyłącznie żywiołowym albo też wyłącznie sterowanym, i że wyjaśnia wszystkie problemy cywilizacji. Można doszukiwać się jej początków, a także i tego, czego dotyczy, choć wydaje się oczywiste, że w badaniach nad globalizacją podejście monodyscyplinarne może być zawodne.

Zgodzić się trzeba z tezą, że w sferze instytucji polityczno-prawnych obserwujemy unifikację rozwiązań, sięganie po wzorce sprawdzone czy przynajmniej w części narzucane przez społeczność międzynarodową jako standardy świata liberalnej demokracji. Unifikacja ta jest ponadto wymuszana integracją międzynarodową. Uwidacznia się szczególnie w systemach prawnych, finansowych, a także w już istniejących instytucjach demokracji ponadpaństwowej. Niespotykany wcześniej rozwój instytucji transnarodowych i systemu powiązań, uzależnień międzypaństwowych stawia w nowym świetle zjawisko globalizmu. Globalizacja pomniejszająca sferę samodzielności podmiotowej państwa nie jest czymś wyłącznym, nie wypełnia obrazu współczesnego świata. Jak to określa Wnuk-Lipiński: „[...] globalizacja współczesnego świata, stawia nowe problemy, które podważają tradycyjną liberalną wizję porządku międzynarodowego jako zbioru suwerennych, demokratycznych państw narodowych”.

Z jednakową siłą jednak rozwija się proces odwrotny: regionalizacji i lokalizmu, zarówno w skali międzypaństwowej, jak i państwowej. Coraz większego znaczenia nabierają instytucje lokalne oraz rozwój regionalny. Antonina Kłoskowska zauważa: „Znamienne dla paradoksalnego charakteru epoki jest współistnienie globalizacji z silnie manifestującymi się tendencjami narodowymi i nacjonalistycznymi”¹³. Wydaje się, że dopóki te dwa odmiennie ukierunkowane prądy będą współistniały, a może lepiej powie-

¹² Z. Krasnodębski: *Pewność Europy. W: Nowa jedność Europy? Rozważania filozoficzne*. Red. A. Przyłębski, L. Romani, A. Speer. Poznań 2001, s. 101.

¹³ A. Kłoskowska: *Kultury narodowe...*, s. 3.

dzieć: wzajemnie hamowały się i równoważyły, rozwój współczesnych instytucji demokratycznych nie będzie zagrożony. Paradoks epoki jawi się jako coś pożądanego. Nacjonalizm i lokalizm dopiero gdy pozbawione są konkurencyjnego oddziaływania demokratycznego środowiska międzynarodowego, mogą stać się zagrożeniem i niebezpieczeństwem. Wspomniany Fukuyama nie odmawia nawet nacjonalizmowi pewnej dozy racjonalności. Píše: „Nacjonalizm jest zjawiskiem nowożytnym ponieważ zastępuje stosunek hegemonii i poddaństwa stosunkiem wzajemnego i równościowego uznania. Nie jest wszakże w pełni racjonalny ponieważ ogranicza uznanie tylko do członków grupy narodowej lub etnicznej”¹⁴. Potrzeba odczuwania odrębności — o której swego czasu pisał Paweł Rybicki — nie jest ani czymś zasługującym na potępienie, ani czymś budzącym obawy. Stanowi naturalną reakcję na unifikację, nadrzędność interesów globalnych, presję zewnętrznych wzorców kulturowych i faktyczną nierówność kultur narodowych czy regionalnych. Tymczasem współczesne instytucje demokratyczne jawią się jako część, przejaw globalizmu. Mają postać podobną, zunifikowaną, są standardami współczesnego rozwiniętego świata, stając się powoli elementem „kultury wielkich zmarłych białego człowieka”. Demokracja zawsze upowszechniała się między innymi jako rezultat oddziaływania zewnętrznego (dyfuzji idei, wpływów politycznych, interesów gospodarczych, a nawet podbojów). Nic zatem dziwnego w tym, że dla charakterystyki i zasadności określonej instytucji ustrojowej odwołujemy się do doświadczeń większej grupy państw, a racjonalizowanie ustroju jednego państwa dokonuje się przez sięganie po sprawdzone rozwiązania u innych. Uwagę tę w całości można odnieść do interesujących nas zjawisk związanych z występowaniem form ustrojowych (rządzenia) na tych poziomach terytorium państwa demokratycznego: samorządu terytorialnego, autonomii terytorialnej i ustrojów jednostek wchodzących w skład zróżnicowanych współczesnych federacji.

Debata nad kształtem demokracji lokalnej jako nowym wyzwaniem dla państwa przetoczyła się przez wiele krajów Europy Zachodniej już w latach siedemdziesiątych. Później w związku z przemianami politycznymi idea państwa lokalnego wkroczyła również do krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Sam termin „państwo lokalne” został wprowadzony przez brytyjską uczoną Cynthię Cockburn¹⁵ w czasie toczącej się w Wielkiej Brytanii w 1977 roku dyskusji na temat rozbudowy samorządu terytorialnego i zmiany polityki lokalnej¹⁶. W tym czasie zaczęto postrzegać rolę samorządu jako integralnej części całego systemu politycznego, jako przeciwwagi dla centralistycznych

¹⁴ F. Fukuyama: *Koniec historii...*, s. 289.

¹⁵ C. Cockburn: *The Local State. Management of Cities and People*. London 1977.

¹⁶ G. Stoker: *Theories of Local Government and Politics*. W: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*. Red. P. Swianiewicz. Warszawa 1997, s. 17; B. Jałowiecki: *Rozwój lokalny*. Warszawa 1989, s. 66 i nast.

tendencji rządu i Partii Konserwatywnej. Perspektywą lokalizmu był rozwój samodzielnych, wybieralnych samorządów. Przyczyn eksplozji instytucji samorządowych należy poszukiwać w ociążałości struktur państwowych, niewydolności i małej efektywności, a także ponoszeniu nazbyt dużych kosztów realizacji funkcji publicznych. Obrońcami samorządności byli w szczególności John Stewart i George Jones¹⁷. Ich argumentacja zawierała cztery elementy:

1. Wartość samorządu leży w szerokiej dostępności do władzy. Dyfuzja władzy jest wartością fundamentalną, a wybieralny samorząd „może reprezentować rozpowszechnienie demokratycznej władzy w naszym społeczeństwie”¹⁸;
2. Różnorodność decyzji podejmowanych przez poszczególne społeczności stanowi o wartości samorządu. Samorządność pozwala na uwzględnienie zróżnicowania w potrzebach, preferencjach i problemach;
3. „Widzialność” decyzji samorządowej, wynikająca z faktu, że radni i urzędnicy „żyją blisko decyzji, które podejmują, blisko ludzi, na których życie oddziałują, i blisko obszaru, który kształtują”¹⁹;
4. „Samorząd będąc mniej odległy, sprawia, że władza może postępować bardziej spójnie; umożliwia to jasny i zrównoważony wybór dotyczący promowania wartości wyznawanych przez społeczność lokalną”²⁰.

Cała argumentacja tak zwanych lokalistów podkreślała zdolność samorządów do generowania innowacji, zwiększania możliwości wyboru podejmowanego przez społeczeństwo, a także do promowania pluralizmu i partycypacji.

Koncepcja kształtowania demokracji lokalnej była związana bezpośrednio z nową „ideologią samorządową”, którą szeroko lansowała nauka zachodnia. W krajach postkomunistycznych renesans lokalizmu i rozważania nad problematyką społeczności lokalnych pojawiły się ze zrozumiałym opóźnieniem, ale jednocześnie wyrażały żarliwy optymizm co do przemian ustrojowych państwa, wynikających z wprowadzenia nowego porządku w organizacji społeczeństwa. W idei lokalności upatrywano siły i możliwości wyjścia z obszaru cywilizacyjnego niedorozwoju państwa, sama zaś ideologia „lokalizmu”, wykorzystująca „uśpiony potencjał”²¹, jawiła się jako „samosprawdzająca się utopia”²². Atrybutami tworzonego lokalizmu miały być: „względna autonomia oraz upodmiotowienie w zakresie gospodarczym i społecznym

¹⁷ G. Jones, J. Stewart: *The Case for Local Government*. London 1983, s. 5.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ A. Kukliński: *Uśpiony potencjał*. „Życie Gospodarcze” 1984, nr 13.

²² W. Giełżyński: *Lokalizm, samosprawdzająca się utopia*. „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5, s. 56.

konkretnych społeczności lokalnych w ramach szerszego układu społeczno-przestrzennego i politycznego”²³.

W odróżnieniu od autonomii regionalnej, występowanie samorządu terytorialnego we współczesnym państwie demokratycznym traktować należy przede wszystkim jako decentralizację administracji państwowej. Nie wyczerpuje to złożoności tej formy realizacji funkcji publicznych, ale z pewnością uwzględnia od lat znane ujęcie administracyjno-prawne. Samorząd, rzecz jasna, nie jest jedynie władztwem administracyjnym. Niemniej jednak ważne jest wskazanie, że powstaje z mocy prawa jako władczy atrybut społeczności lokalnej w realizacji własnych i zleconych funkcji publicznych. Społeczność lokalna w drodze demokratycznych wyborów powołuje organy samorządowe (stanowiące i wykonawcze), które przecież nie mieszczą się w pojęciu „administracja”, a tym bardziej nie są adekwatne do pojęcia „organ administracyjny”, co nie oznacza, że pewne czynności nie odpowiadają czynnościom administracyjnym. Samorząd terytorialny jako forma ustroju należy do najwcześniejszych postaci decentralizmu. Jednostki samorządu pierwotnie zostały wydzielone z całości administracji i wyodrębnienie takie opierało się na uznaniu odrębności statusu jednostki terytorialnej²⁴. Chodziło o nadanie samodzielności prawnej interesowi lokalnemu, o uznanie jego swobody w zarządzaniu własnymi sprawami oraz o przyznanie mu mocy wiążącej (uczestnictwo organów lokalnych w podejmowaniu decyzji), przynajmniej w niektórych sprawach ogólnopaństwowych. Oczywiście, samodzielność jednostki samorządowej nie jest bezwzględna, opiera się bowiem na konkretnej normie prawnej i to ona (norma) określa granice bezwzględnej samodzielności²⁵. Dla jasności wyводу warto zwrócić uwagę w tym miejscu na różnicę między podziałem terytorialnym państwa a samorządem terytorialnym. Samorząd funkcjonuje w granicach terytorialnych (przestrzennych) jednostek podziału terytorialnego państwa. To nie oznacza jednak, by te dwa rodzaje jednostek terytorialnych traktować jako synonimy. Tym bardziej, że spojrzenie historyczne wskazuje na to, iż oddziaływanie było dwustronne. Bywało, że to samorząd powstawał w istniejących już jednostkach podziału terytorialnego, ale też znajdujemy przykłady odwrotne, jak i z których wynika, że to jednostki podziału terytorialnego powstały do celów samorządu terytorialnego (jak choćby powołanie powiatów w realizacji polskiej reformy samorządu terytorialnego z 1998 r.).

²³ Za: K. Sowa: *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*. „Państwo i Kultura Polityczna. Zeszyty Politologiczne” 1988, nr 5, s. 56.

²⁴ W teorii samorządu powstało wiele zróżnicowanych koncepcji. Wystarczy przywołać polską myśl samorządową z okresu II Rzeczypospolitej, w której występuje teoria J. Panejki — traktowana jako teoria państwowa, i T. Bigo — jako naturalistyczna (zdecentralizowana).

²⁵ P. Buczkowski: *Społeczna recepcja reformy samorządowej. Samorząd terytorialny w Polsce*. [Senat RP]. Materiały na seminarium. Warszawa 1992.

Względna samodzielność jest głównym elementem samorządu, istotnym, jeśli idzie o formułowanie kryteriów wyróżniających go z całej grupy organizacji. Samorząd działa z woli państwa, które w drodze ustawowej przesądza o jego powstaniu, organizacji i zakresie działania. Zbigniew Leoński do istotnych cech samorządu zalicza to, że:

- „1. przepisy prawa powinny zabezpieczyć określonym grupom społecznym i wyłoniłym przez nie organom prawo do zarządzania »swoimi« sprawami (korporacyjny czy zrzeszeniowy charakter samorządu),
2. grupy te uczestniczą w wykonywaniu samorządu obligatoryjnie z mocy ustawy (członkiem samorządu staje się z mocy ustawy, a nie dobrowolnie z mocy własnego oświadczenia woli),
3. grupy te i ich organy wykonują zadania należące do administracji publicznej,
4. owo zarządzanie odbywa się na zasadach samodzielności (decentralizacji); wkraczanie w formie nadzoru w działalność samorządu możliwa jest wyłącznie w formach przewidzianych ustawą i nie naruszających owej samodzielności”²⁶.

Dwie pierwsze cechy oddają charakter samorządu, cała zaś klasyfikacja stanowi niejako swoisty wzorzec cech samorządowych, według którego powinien przebiegać jego rozwój. Wynika to z faktu, że w rzeczywistości samorząd ma samodzielną władzę bezwzględną tylko w ramach ustalonych przez normy prawne i władza samorządu ma charakter względny, a nadanie jej tytułu władzy najwyższej dla ogółu członków grupy społecznej wskutek przyznania jej maksimum kompetencji jest nierealne²⁷.

Rozwiązania prawne dotyczące ustroju samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach są mocno zróżnicowane, jednak wszędzie samorząd traktowany jest jako organizacyjnie i prawnie wyodrębniona korporacja mieszkańców²⁸. A ponadto, samorząd terytorialny jest dynamicznie rozwijającą się formą rządów, z bardzo wyraźnymi różnicami pomiędzy jego historycznymi (nieraz sprzed kilkadziesiąt lat) a współczesnymi postaciami. By nie wspomnieć o różnicach występujących współcześnie w grupie państw demokratycznych.

Samorząd terytorialny stanowiąc jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych, wywodzi swój byt i gwarancje działania z aktów prawnych najwyższego rzędu, łącznie z konstytucją (choć regulacje konstytucyjne bywają nader ogólnikowe). Ustalenia normatywne nie dają pełnej i wyczerpującej definicji samorządu, mimo to pozwalają na określenie jego istoty poprzez opisanie podmiotu i przedmiotu samorządu oraz sposobu wykony-

²⁶ Z. Leoński: *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Poznań 1994, s. 8.

²⁷ P. Buczkowski: *Spoleczna recepcja...*

²⁸ Można tu wskazać Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego jako akt standaryzujący pozycję samorządu, przynajmniej w tych państwach, które ją ratyfikowały.

wania zadań administracji państwowej. Podmiotem samorządu jest zawsze społeczność zamieszkała na określonym obszarze i zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Państwo natomiast nakłada na nie obowiązek realizacji określonych zadań. Byt samorządu uzależniony jest od woli ustawodawcy. Suwerenem w tym wypadku jest państwo, samorząd suwerennych praw nie posiada²⁹.

Akcentując odrębność terytorialnych związków od państwa, należy wskazać, że mają one osobowość prawną. Skoro wykonują zadania administracji państwowej muszą korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, jednocześnie samodzielność samorządu sięga granic prawnie ustalonego nadzoru państwa. Treści i środki nadzoru określone są w ustawach, a wykonywanie czynności nadzorczych należy do rządowego organu administracji ogólnej³⁰.

Mówiąc o walorach samorządu, zawsze podnosi się kwestie samodzielności. Eugeniusz Smoktunowicz pisał: „[...] samorząd bez samodzielności traci swój sens, nie może bowiem ponosić pełnej odpowiedzialności za swoją działalność, tymczasem odpowiedzialność ta zapewnia samorządom wyższą efektywność działania, niż mogą mieć organy administracji państwowej powołane do załatwienia tych samych spraw”³¹. Samodzielność i wynikająca z niej odpowiedzialność pozwala na realizację jednej z podstawowych funkcji samorządu: stymulowania procesów integracyjnych w ramach społeczności lokalnych. Aby ów proces mógł postępować konieczny jest podział kompetencji, ale w taki sposób, aby decyzje były podejmowane możliwie najbliżej obywatela. Przytoczona zasada zwana „subsidiarnością”³², winna być imperatywem przy podziale kompetencji pomiędzy władzą centralną a lokalną. Zawarty w niej postulat jest nakazem niepowierzenia jednostce większej tego, co może zrobić, równie wydajnie i efektywnie, jednostka mniejsza. Zatem zasadą jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy między poszczególne szczeble, stosownie do kryteriów efektywności. „Subsidiarność jest przeciwstawiona centralizmowi oraz zbędnemu sprawowaniu władzy (władzy centralnej) skierowanej ku dołowi”³³. Taki optymalny rozdział często określany jest terminem „dokładna adekwatność”. Dodajmy, iż zasadę tę przyjęła Unia Europejska, choć pozostaje kwestią otwartą, do któ-

²⁹ Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*. Warszawa 1990; Idem: *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*. Warszawa 1989.

³⁰ B. Dolnicki: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*. Katowice 1993.

³¹ E. Smoktunowicz: *Pojęcie i rodzaje samorządów*. W: *Z zagadnień prawa cywilnego*. Red. L. Ledziński. Białystok 1991, s. 188.

³² Ch. Millon-Delsol: *Zasada pomocniczości*. Przeł. Cz. Porębski. Kraków 1995.

³³ D. Lasok: *Bridge: Law and Institutions of Europe an Union*. Butterworths 1994, s. 38.

rych szczebli administracji powinna się odnosić się subsydiarność. W centrum uwagi pozostają jednostki usytuowane w strukturze zaraz po państwie, czyli „regiony”.

Poruszona kwestia nadania kompetencji nie może być rozumiana jako zagarnięcie części władzy organom państwowym. Jest to wynik nowej logiki w dynamizmie „pionowej” demokracji, skupiającej decentralizm wzbogacony ideą subsydiarności i partnerstwa. Warto w tym miejscu zaakcentować, że samorządu nie można przeciwstawiać państwu, gdyż stanowi on formę udziału społeczeństwa w kierowaniu sprawami publicznymi w państwie, podnosząc tym samym skuteczność jego zarządzania³⁴. Nie jest zatem istotne, kto wykonuje funkcje publiczne, ważne, by realizowanie ich było efektywne. Dwubiegunowość państwo—samorząd (jaka czasami jest widoczna w świecie polityki) jest dwubiegunowością, z tego punktu widzenia, całkowicie nieuzasadnioną i sztuczną.

Charakterystycznym zjawiskiem końca epoki jest zmiana w postrzeganiu władz samorządowych. Dotyczy to nie tylko państw, które wkroczyły na drogę transformacji demokratycznej, reorganizacja władz lokalnych bowiem objęła niemal wszystkie rozwinięte państwa. Restrukturyzacja samorządu opiera się przede wszystkim na przekształceniu relacji pomiędzy władzą centralną a władzami lokalnymi. Często bywa reakcją na wzrost skali interwencjonizmu państwowego. Jednocześnie złożoność systemu władz lokalnych w zaawansowanych demokracjach sprawia, iż postrzeganie samorządu w kategoriach centralizmu i decentralizmu należy uznać za zbyt uproszczone.

Współczesna debata nad rolą samorządu sięga głębiej i wiąże się z przekształceniami powiązań pomiędzy różnymi poziomami władzy, z wykorzystaniem przemian stosunków władzy w obrębie samego społeczeństwa³⁵. Kształtowanie samorządu terytorialnego jest procesem ciągle ewoluującym. Nie istnieje model czy wzorzec końcowy definitywnie stabilizujący pozycję, strukturę i rolę władzy lokalnej. Trudno też, przy bardzo zróżnicowanych koncepcjach, podać uniwersalną „teorię samorządu terytorialnego”³⁶. Można jednak wskazać na trzy zasadnicze atrybuty samorządu. Cytowani już autorzy tak je charakteryzują³⁷:

³⁴ M. Ciepaj: *Demokracja w społeczeństwie obywatelskim. Studia i monografie*. Opole 1991, s. 72.

³⁵ Ciekawe studia z zakresu współczesnych koncepcji rozwoju samorządu przedstawia F. Kjellberg: *The Changing Values of Local Government*. W: *Wartości podstawowe samorządu...*, s. 57.

³⁶ *Ibidem*, s. 138. Dyskusja nad samorządem podąża w dwóch nurtach: 1) naturalistycznym, w którym istnienie samorządu wynika z naturalnego rozwoju i 2) funkcjonalistycznym, upatrującym w samorządzie formy decentralizacji administracji państwowej.

³⁷ J. Stewart, R. Greenwood: *The Purposes and Character of Local Government*. Birmingham 1985, s. 57.

- wolność pojmowana jako autonomia, jako hamulec przed koncentracją władzy politycznej i ekonomicznej, władza zdecentralizowana jest mniej podatna na naciski i nadużycia;
- partycypacja, czyli demokratyczne uczestnictwo, aktywny udział i zaangażowanie jednostek w proces samorządzenia w sposób bezpośredni, bądź pośredni;
- wydajność rozumiana jako efektywność alokacji zasobów w dyspozycji społeczności lokalnych zgodnie z ich preferencjami i potrzebami.

Wskazane wartości w konfrontacji z rzeczywistością jawią się jako ideał, jednak bez tej ideologicznej podstawy można by zakwestionować w ogóle cel i legitymizację samorządu. Tymczasem demokracja lokalna, wyrażająca się właśnie w formie samorządu, to podstawa każdego współczesnego demokratycznego państwa prawa. Refleksja nad demokracją lokalną, samorządem, doczekała się już kilku koncepcji. W tym miejscu ograniczymy się jedynie do ich wskazania. Koncepcje:

- agencyjno-samorządowa jako integralny element władzy państwowej;
- lokalizmu — oparta na zasadach instytucjonalno-społecznych;
- teorii wyboru publicznego — podkreślająca znaczenie interesów osób wyżej ulokowanych w strukturach władzy;
- państwa dualnego — w której państwo pełni funkcję inwestycyjną i konsumpcyjną;
- relacji społecznych — wyższy i niższy poziom reprezentacji interesów społecznych.

Bez wątpienia, demokracja lokalna dzisiaj utożsamiana jest z ideą samorządu terytorialnego. Ten z kolei postrzegany jest jako fragment władzy publicznej, działającej w lokalnym systemie politycznym³⁸.

³⁸ A. Antoszewski: *Istota władzy samorządowej*. W: *Polityka lokalna — właściwości, determinanty, podmioty*. Red. E. Ganowicz, L. Rubisz. Toruń 2008, s. 43.