

Decentralizacja współczesnego państwa
Wybrane problemy

Redakcja naukowa:

Robert Radek



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH

Katowice 2013

Recenzent:

Dr hab. Danuta Karnowska

Korekta:

Małgorzata Szyba

Projekt okładki:

Jarosław Wichura

Skład komputerowy:

Przemysław Grzonka

Publikacja sfinansowana przez Uniwersytet Śląski w Katowicach.



Copyright © 2013 by

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego

Wszelkie prawa zastrzeżone

ISBN: 978-83-61975-25-0

Wydawca:

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ul. Bankowa 12

40-007 Katowice

www.us.edu.pl

Druk i oprawa:

REMAR Wojciech Wciślak

41-215 Sosnowiec

ul. Gałczyńskiego 36/1

tel. 509-53-86-85

www.remar-sosnowiec.pl

e-mail: wydawnictwo@remar-sosnowiec.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Grażyna Giejlaszewska Wpływ decentralizacji na organizację terytorialną państwa.....	9
Szymon Kołodziej Tożsamość regionalna w globalnej wiosce. Uwarunkowania identyfikacji politycznych Polaków.....	23
Kinga Jaruga Funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w zdecentralizowanych strukturach władzy – przejawy i uwarunkowania.....	39
Joanna Podgórska-Rykała Miejsce jednostek pomocniczych gminy w strukturze zdecentralizowanej administracji publicznej.....	57
Sebastian Kubas Jednostki pomocnicze w świetle zasady decentralizacji. Przykład miasta Katowice.....	73
Wojciech Nitwinko Pozycja, zadania i kompetencje prezydenta miasta na prawach powiatu.....	93
Michał Kopański System wyborczy w wyborach organu władzy uchwalodawczej w jednostkach samorządu terytorialnego. Analiza przepisów, propozycje zmian.....	111

Jarosław Wichura

Nacjonalizm a regionalizm w Europie..... 127

Marek Gołosz

Ewolucja ustroju terytorialnego regionów insularnych Hiszpanii i Portugalii.. 141

Łukasz Wawrowski

Irlandzkie reformy samorządowe z przełomu XX i XXI wieku z perspektywy decentralizacji władzy 165

Noty o autorach 187**WSTĘP**

Państwo należy do najstarszych i najpowszedniejszych politycznych organizacji społeczności i społeczeństw. W długim procesie dziejowym ulegało licznym i głębokim przeobrażeniom, których główną przyczyną były procesy adaptacyjne zmierzające do doskonalenia jego funkcjonowania na wielu płaszczyznach, począwszy od gospodarczych, przez społeczne, kulturalne, czy polityczne. Współczesne państwo jest więc rezultatem tych złożonych procesów, które w sposób stały nadal oddziałują na jego strukturę. Niezwykle ważnym faktorem stały się poddawane ciągłym analizom badawczym procesy globalizacyjne, które rozszerzyły i wzmocniły przeróżne międzypaństwowe współzależności i więzi. Na tym tle uwidoczniły się również dążenia do umocnienia samodzielności i suwerenności nowych struktur, których głównym przejawem stała się decentralizacja.

Celem niniejszej książki jest analiza wybranych zagadnień poświęconych procesom decentralizacyjnym we współczesnych państwach. Choć zagadnienie to znalazło się w orbicie zainteresowań wielu naukowców, to nadal można zauważyć zapotrzebowanie na opracowania o tej tematyce. Problem decentralizacji z uwagi na swoją złożoność pozostaje nadal niezwykle ciekawym obszarem badawczym. Decentralizacja przybierać może różne formy. Objawia się między innymi we wzroście regionalizacji i lokalizacji. Ten proces zwiększania roli regionów i jednostek lokalnych wynika z przyczyn zarówno pozapolitycznych, jak i ściśle politycznych. Do pierwszych należą bez wątpienia przeobrażenia gospodarcze, których pokłosiem jest wzrost roli ekonomicznej nie tylko podmiotów międzynarodowych, ale także regionalnych i lokalnych struktur gospodarczych, które z uwagi na swoją specyfikę mają lepsze możliwości oddziaływania na procesy realizacji różnorodnych potrzeb i interesów. Natomiast wśród przyczyn poli-

tycznych decentralizacji do najistotniejszych zaliczyć można działalność ruchów społeczno-politycznych i partii żądających decentralizacji oraz wzrost przekonania wśród lokalnych i regionalnych elit politycznych, że koszty społeczne, ekonomiczne i polityczne utrzymywania państwa scentralizowanego są zbyt duże. Nie bez znaczenia pozostaje też przeświadczenie o niesprawności państwa silnie scentralizowanego, co wielu badaczy dostrzega w licznych swoich opracowaniach zwracając uwagę, że decentralizacja może stać się antidotum na wiele problemów o charakterze organizacyjnym.

Warto zatem zastanowić się jaki kształt przybiera decentralizacja we współczesnych państwach, jakie zaobserwować można tendencje rozwojowe? Czy przejawy decentralizacji w różnych państwach niosą w sobie ładunek pozytywnych zmian, czy zagrażają i szkodzą jak twierdzą niektórzy? Próbą odpowiedzi na te i inne pytania jest więc niniejsze opracowanie przygotowane przez młodszych pracowników naukowych i doktorantów Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, którzy w ten sposób mają okazję zaprezentować punkt widzenia najmłodszych pokoleń, których zmiany decentralizacyjne będą dotyczyły najbardziej. Trzeba bowiem pamiętać, że procesy społeczno-polityczne, do których niewątpliwie zaliczyć można decentralizację, nie przynoszą efektów od razu, lecz ich rezultaty są widoczne dopiero po latach.

Zgodnie z przyjętym założeniem problematyka poruszana w prezentowanej książce może być podzielona na pewne obszary badawcze, które jednak, siłą rzeczy, będą wykazywały tendencję do wzajemnego przenikania i nakładania się poruszanych w nich problemów. W związku z tym wyodrębnić można obszar poświęcony decentralizacji w wymiarze teoretycznym. W tej grupie znalazły się artykuły Grażyny Giełłaszewskiej, Szymona Kołodzieja i Kingi Jarugi. Pierwszy tekst autorstwa Grażyny Giełłaszewskiej jest próbą udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące istoty decentralizacji, a także wpływu decentralizacji na organizację terytorialną współczesnych państw. Poprzez przytoczenie różnych poglądów badaczy na rozumienie i przejawy zjawiska decentralizacji, autorka nakreśla ogólne problemy związane z podziałem władzy państwowej i kompetencji we współczesnych demokracjach.

Drugi z wymienionych autorów w swoim artykule próbuje opisać istniejące relacje między globalizacją a jednostką, które są w jego przekonaniu szczególnie interesujące w sytuacji, kiedy współczesne państwo rezygnuje z roli swego pośrednika w tej złożonej konfrontacji. Jak podkreśla autor artykułu decentralizacja władzy skutkuje upodmiotowieniem społeczności lokalnych mających ambicje samodecydowania o otaczającej je rzeczywistości w wymiarze politycznym, ale nade wszystko kulturowym. Dlatego w celu rozwijania własnej tożsamości „małe ojczyzny” podejmują próbę obrony przed siłami globalizacji dążącymi do uniwersalizacji wzorów zachowań, kalifornizacji upodobań konsumenckich oraz westernizacji tożsamości. Autor stara się też przedstawić w kontekście tych różnych procesów styl prowadzenia polityki regionalnej (zarządzania strategicznego) przez decydentów politycznych.

Kinga Jaruga analizuje funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w zdecentralizowanych strukturach władzy w kontekście przemian jakie miały miejsce po 1989 roku. Zasadniczym celem artykułu jest próba przedstawienia kondycji polskiego społeczeństwa obywatelskiego w jej lokalnym wymiarze. Autorka zauważa, że o ile z całą pewnością można przyznać, iż większość społeczeństwa nie była na początku transformacji wystarczająco dobrze przygotowana do przejęcia nawet części odpowiedzialności za sprawy regionu, o tyle ocena obecnych rozwiązań systemowych dostarcza dowodów na to, iż z formalnego punktu widzenia dysponujemy wszelkimi niezbędnymi narzędziami do wytworzenia solidnych struktur lokalnej aktywności. Z drugiej jednak strony doświadczenia minionych dwóch dekad wskazują, iż pragnienia rozbudzenia społecznej partycypacji, przyswiecające procesowi reaktywowania struktur samorządu, nie zostały zrealizowane w wystarczającym stopniu.

Drugim obszarem badawczym omawianym w prezentowanej książce jest wymiar odnoszący się do decentralizacji w Polsce na szczeblu samorządu terytorialnego. Grupę czterech artykułów otwiera tekst autorstwa Joanny Podgórskiej-Rykały poświęcony miejscu jednostek pomocniczych gminy w strukturze zdecentralizowanej administracji publicznej. Autorka stara się scharakteryzować proces decentralizacji władzy publicznej zapoczątkowany w latach 90. XX wieku i trwający do dziś. Analizie zostały poddane rozwiązania ustrojowe dotyczące samorządu terytorialnego, w szczególności jednego z jego szczebli – gminy. Dużo miejsca poświęcono statusowi prawnemu jednostek pomocniczych i praktyce ich funkcjonowania w największych miastach województwa śląskiego.

Sebastian Kubas prezentuje zagadnienia dotyczące działalności jednostek pomocniczych w polskich samorządach gminnych jako przejaw realizowania zasady decentralizacji władzy. Analiza obejmuje przede wszystkim zagadnienia ustrojowe, cywilno i publicznoprawne, a także możliwości realizacji zadań oraz kontrolę i nadzór nad działalnością jednostek i ich władz. Na tym tle autor ukazuje specyfikę jednostek pomocniczych w Katowicach i stara się odnieść ich istnienie do historycznych oraz współczesnych uwarunkowań.

Wojciech Nitwinko przedstawia zagadnienia związane z pozycją i funkcjonowaniem prezydenta miasta na prawach powiatu. Autor koncentruje się przede wszystkim na aspektach normatywnych poruszanego problemu. Poza charakterystyką kompetencji tego organu analizie poddany został system jego wyłaniania (wybierania), a także problem ograniczeń antykorupcyjnych związanych z piastowaniem prezydenckiego urzędu w mieście na prawach powiatu.

Ostatni w grupie tekst Michała Kopańskiego w całości poświęcony jest aspektom prawnym opisanym z perspektywy praktyka-samorządowca. Szczegółowo prześledzone są zagadnienia związane z ewolucją systemu wyborczego do polskiego samorządu w okresie transformacji. Autor koncentruje się przede wszystkim na aspektach normatywnych choć poza charakterystyką istniejących zasad i reguł tego systemu nie stroni też od prób nakreślenia możliwych i jednocześnie pożądanych kierunków zmian samorządowego prawa wyborczego.

Trzeci obszar badawczy, który został ujęty w niniejszej książce zasadza się na analizie zjawisk decentralizacji terytorialnej w Europie. Trzej autorzy Jarosław Wichura, Marek Gołosz i Łukasz Wawrowski starają się odwołując do przykładów europejskich zilustrować problem decentralizacji.

Opracowanie Jarosława Wichury dotyczy niezmiernie istotnych zagadnień „regionalizmu” i „nacjonalizmu”, które w ostatnim czasie odgrywają bardzo istotną rolę w debacie naukowej oraz praktyce politycznej. W opinii autora wymagają one nowego rozważenia i interpretacji, gdyż plasując się na pograniczu nauki oraz polityki istotnie oddziałują na współczesne rozumienie idei zjednoczonej Europy, nie tylko w sferze teorii, ale i pragmatyki. Regionalizm i nacjonalizm są ze sobą częstokroć powiązane, co czyni przedmiot artykułu jeszcze ciekawszym i wartym przemyślenia.

Marek Gołosz przedstawia ewolucję organizacji terytorialnej Hiszpanii i Portugalii z perspektywy rozwiązań prawno-instytucjonalnych zaadaptowanych na obszarze regionów insularnych obejmujących archipelagi Wysp Azorów, Wysp Balearów, Wysp Kanaryjskich i Madery. Szczególną uwagę poświęca antecendentom i genezie współczesnej regionalizacji państw iberyjskich oraz regulacji prawnej uwzględniającej warunki peryferyjności i insularności regionów.

Książkę zamyka artykuł Łukasza Wawrowskiego, który odwołuje się do bieżących doświadczeń Irlandii, gdyż w jego opinii stanowią one ciekawy przykład decentralizacji władzy publicznej. Irlandia jak próbuje udowodnić autor to państwo, które z jednej strony charakteryzuje się tradycją silnej władzy centralnej oraz relatywnie niewielkim zaangażowaniem obywateli w demokrację lokalną, z drugiej natomiast strony w ostatnich kilkunastu latach prowadziło szeroko zakrojone reformy samorządu terytorialnego. Założonym celem badawczym jest analiza z perspektywy procesu decentralizacji władzy dwóch głównych filarów irlandzkich reform z przełomu XX i XXI w.: zwiększenia rangi i usprawnienia funkcjonowania dotychczas istniejącego samorządu na szczeblu lokalnym oraz wprowadzenia nowego szczebla administracyjnego w postaci samorządu regionalnego.

Redaktor ma nadzieję, że zaprezentowane w książce artykuły przybliżą Czytelnikowi złożoną problematykę związaną z decentralizacją współczesnego państwa mimo tego, że analizowane treści stanowią zaledwie drobny wycinek poruszanych zagadnień, które winny być przecież rozpatrywane w szerokiej perspektywie. Należy zdawać sobie sprawę z faktu, że nie jest to materia badawcza poddająca się łatwym ocenom, dlatego tym bardziej należy z uznaniem odnieść się do wysiłków jakie zostały podjęte przez autorów niniejszego opracowania. Licząc na przychylnie przyjęcie książki, życzę milej lektury.

Robert Radek

NOTY O AUTORACH

- GIEJŁASZEWSKA Grażyna, mgr** – doktorantka Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Absolwentka politologii w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie o specjalnościach Media i Komunikacja Społeczna oraz Samorząd i Polityka Lokalna. Jej zainteresowania naukowe obejmują zagadnienia z zakresu m.in.: polityki lokalnej i miejskiej z uwzględnieniem obszarów metropolitalnych; marketingu politycznego i terytorialnego.
- GOŁOSZ Marek, mgr** – ukończył filologię języka hiszpańskiego i politologię na Uniwersytecie Śląskim. Obecnie jest doktorantem na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego. Zainteresowania badawcze ogniskuje wokół zjawiska regionalizacji, systemów partyjnych, systemu politycznego Hiszpanii oraz zagadnień śląskoznawczych.
- JARUGA Kinga, mgr** – absolwentka socjologii i politologii (specjalność: dziennikarstwo i komunikacja społeczna) na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach; doktorantka nauk politycznych na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. Uczestniczka licznych szkoleń i projektów badawczych; członkini Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych o./Katowice; w latach 2010-2012 Ambasador Przedsiębiorczości dla Wydziału Nauk Społecznych. Zainteresowania badawcze skupiają się wokół marketingu politycznego, komunikowania politycznego oraz zagadnień związanych z treningiem umiejętności społecznych.
- KOŁODZIEJ Szymon, mgr** – doktorant na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach, w latach 2006-2008 redaktor naczelny rybnickiego pisma akademickiego i przewodniczący koła naukowego politologów w Rybniku, autor tekstów

publicystycznych. Interesuje się komunikowaniem medialnym, marketingiem politycznym, globalizacją oraz kwestią tożsamości kulturowej. Dotychczas ukazały się następujące publikacje naukowe jego autorstwa: *Strategie funkcjonowania imigrantów muzułmańskich we Francji*, [w:] *Szkice o państwie i polityce. Studenckie zeszyty naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Tom XI*, red. A. Kandzia, Katowice 2010; *Prezydencka kampania wyborcza 2010. Mediatyzacja marketingu politycznego*, [w:] *Studia Polityczne. Instytut Studiów Politycznych PAN, Collegium Civitas*, Warszawa 2012.

KOPAŃSKI Michał, mgr – absolwent politologii na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. Uczestnik studiów doktoranckich na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego. Radny Gminy Wyry, współzałożyciel i wiceprezes Stowarzyszenia „WiG-Wyry i Gostyń”. Zainteresowania badawcze: systemy partyjne państw współczesnych, systemy wyborcze, systemy polityczne państw niemieckojęzycznych.

KUBAS Sebastian, dr – adiunkt w Zakładzie Systemów Politycznych Polski i Państw Europy Środkowej i Wschodniej w Instytucie Nauk Politycznych i Dziennikarstwa na Uniwersytecie Śląskim. Zainteresowania naukowe: samorząd terytorialny w Polsce, systemy polityczne państw Europy Środkowej, polityka Japonii. W zakresie problematyki samorządowej jest współautorem książki „*Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*” wraz z M. Barańskim, S. Kantyką i M. Kuś oraz współredaktorem książki „*Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*” wraz z M. Barańskim i A. Czyż.

NITWINKO Wojciech, mgr – absolwent politologii na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. Doktorant I roku nauk politycznych na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. Rady Miasta Sosnowca w kadencji 2010-2014.

PODGÓRSKA-RYKAŁA Joanna, mgr – absolwentka politologii (specjalność samorządowa) i administracji na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach, stypendystka Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Jest doktorantką na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego, na kierunku nauki o polityce. W kadencji 2006-2010 pełniła funkcję radnej rady miejskiej w Będzinie. W 2009 roku odbyła staż w Parlamencie Europejskim. Obecnie pracuje w Stowarzyszeniu Wzajemnej Pomocy Bona Fides, gdzie jest koordynatorką projektów: „Przyjazny Urząd – dostęp do informacji publicznej na wniosek w urzędach gmin i miast woj. śląskiego i małopolskiego” oraz „BIPnij dla przejrzystości i transparentności NGO”. Wykłada w Wyższej Szkole Administracji w Bielsku-Białej na kierunku administracja publiczna.

RADEK Robert, dr – adiunkt w Zakładzie Systemów Politycznych Państw Wysokorozwiniętych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych. Przedstawiciel młodszych pracowników w Radzie Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego a także Koordynator Programu ‘Lifelong Learning Program – Erasmus’. Współredaktor naukowy ogólnopolskiego czasopisma politologicznego „*Athenaeum. Polskie Studia Polito-*

logiczne”. Interesuje się problemami lokalizmu i regionalizmu w jednoczącej się Europie, a zwłaszcza współpracą transgraniczną, a także kwestiami systemów politycznych w tym szczególnie systemem politycznym Rzeczypospolitej Polskiej. Autor dwóch monografii i wielu artykułów naukowych oraz uczestnik licznych krajowych konferencji naukowych. Odbył staże zagraniczne w ramach programu LLP/Erasmus w Uniwersytecie Mateja Bela w Bańskiej Bystrzycy (2008 i 2012), Uniwersytecie w Stuttgarcie (2009) oraz Uniwersytecie Masaryka w Brnie (2010).

WAWROWSKI Łukasz, dr – adiunkt w Katedrze Nauki o Polityce Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu oraz Pełnomocnik Rektora ds. Badań Naukowych, członek Senatu WSB i Rady Wydziału; wcześniej asystent w Zakładzie Teorii Polityki Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Zainteresowania: teoria polityki i metodologia badań; ruchy społeczne i partie polityczne; system polityczny Irlandii; równouprawnienie kobiet i mężczyzn.

WICHURA Jarosław, mgr – ukończył studia magisterskie na kierunku politologia (specjalność samorządowa), obecnie doktorant z zakresu nauk politycznych oraz student V roku prawa na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. Członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych o./Katowice. Stypendysta Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na rok akademicki 2009/2010 oraz 2010/2011. Zainteresowania badawcze koncentrują się przede wszystkim na systemach partyjnych i politycznych, prawie konstytucyjnym, komunikowaniu społecznym i politycznym.

Decentralizacja współczesnego państwa. Wybrane problemy
pod redakcją Roberta Radka

Wykaz ważniejszych błędów dostrzeżonych w druku

Strona	Wiersz (w przypisie)		Jest	Powinno być
	od góry	od dołu		
6	8	-	o charakterze organizacyjnym.	o charakterze organizacyjnym ¹ .
6	-	1	-	(przypis) ¹ Zob. m.in. opracowania: <i>Współczesne państwo. Wybrane problemy</i> , red. S. Wróbel, Poznań-Chorzów 2009, s. 9 i nast.; <i>Współczesne państwo w teorii i praktyce</i> , red. J. Oniszczyk, Warszawa 2011, s. 649 i nast.

Celem książki jest analiza wybranych zagadnień poświęconych procesom decentralizacyjnym we współczesnych państwach. Choć zagadnienie to znalazło się w orbicie zainteresowań wielu naukowców, to nadal można zauważyć zapotrzebowanie na opracowania o tej tematyce. Decentralizacja przybierać może różne formy. Objawia się między innymi we wzroście regionalizacji i lokalizacji. Ten proces zwiększania roli regionów i jednostek lokalnych wynika z przyczyn zarówno pozapolitycznych, jak i ściśle politycznych. Do pierwszych należą bez wątpienia przeobrażenia gospodarcze, których pokłosiem jest wzrost roli ekonomicznej nie tylko podmiotów międzynarodowych, ale także regionalnych i lokalnych struktur gospodarczych, które z uwagi na swoją specyfikę mają lepsze możliwości oddziaływania na procesy realizacji różnorodnych potrzeb i interesów. Natomiast wśród przyczyn politycznych decentralizacji do najistotniejszych zaliczyć można działalność ruchów społeczno-politycznych i partii żądających decentralizacji oraz wzrost przekonania wśród lokalnych i regionalnych elit politycznych, że koszty społeczne, ekonomiczne i polityczne utrzymywania państwa scentralizowanego są zbyt duże. Nie bez znaczenia pozostaje też przeświadczenie o niesprawności państwa silnie scentralizowanego, co wielu badaczy dostrzega w licznych swoich opracowaniach zwracając uwagę, że decentralizacja może stać się antidotum na wiele problemów o charakterze organizacyjnym.

(ze Wstępu...)

ISBN 978-83-61975-25-0



9 788361 975250