

W „oparach” drugiego etapu reformy samorządowej. Dwa wymiary aktywności samorządu województwa

Wprowadzenie

Restytucja idei samorządowej w Polsce w postaci uzgodnienia i uchwalenia Ustawy z dnia 8 marca o samorządzie terytorialnym wyznacza kluczową, choć – co należy zdecydowanie podkreślić – nie jedyną ramę analiz poświęconych meandrom funkcjonowania „demokracji w mniejszej skali”^[2]. Równie istotną cezurę tworzy bowiem drugi etap reformy samorządowej związany z utworzeniem powiatów oraz, co szczególnie istotne w kontekście prezentowanych rozważań, szesnastu województw. O ile funkcjonowanie samorządu powiatowego jest przedmiotem refleksji tak naukowej, jak i publicystycznej, o której to *clou* stanowi pewna formuła krytycznego oglądu jego zadań^[3],

[1] ORCID: 0000-0002-4983-9697.

[2] Jest to oczywiście odwołanie do publikacji Adama Gendźwiła poświęconej wyborom samorządowym w Polsce, zob. A. Gendźwił, Wybory lokalne w Polsce – uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali, Warszawa 2020; na temat reformy samorządowej patrz: J. Reguński, *Samorząd terytorialny III RP. Koncepcje i kierunki*, Warszawa 2000.

[3] Warto przywołać w tym miejscu nieodosobnione przecież opinie, zgodnie z którymi samorząd powiatowy jest tym „szczeblem”, na którym, w zestawieniu z praktyką funkcjonowania samorządu gminnego i samorządu województwa, manifestują się trudności związane ze skutecznym i efektywnym zaspokajaniem zbiorowych potrzeb i oczekiwań mieszkańców.

o tyle podobne dylematy nie towarzyszą zazwyczaj analizom działań, jakie realizuje samorząd województwa. Powodów owej „dysproporcji” – a chodzi tu tak naprawdę o odpowiedź na pytanie o zasadność utrzymywania *status quo* w postaci wszystkich trzech „szczebli” uformowanej w 1998 r. struktury – należy upatrywać w istotnej roli, jaką w rodzimym systemie politycznym pełni samorząd województwa^[4].

Celem rozdziału jest zilustrowanie dwóch, jak wydaje się, kluczowych wymiarów funkcjonowania województw, a właściwie aktywności ich samorządów, w rodzimych realiach politycznych ostatnich dwudziestu pięciu lat. Pierwszy, roboczo wyodrębniony wymiar uwzględnia taką aktywność, która orientuje się na wyzwania zarządzania publicznego związane z rozpoznawaniem, a następnie zaspokajaniem zbiorowych potrzeb i oczekiwań mieszkańców manifestujących się w wielu różnych obszarach sektorowych (*regional policy*). Są to zatem wszelkiego typu inicjatywy i przedsięwzięcia, krótko-, średnio- i długoterminowe, których mianownikiem jest stymulowanie procesów o endogenicznym „rodowodzie”. Drugi wymiar, okreśłany jako konkurencyjny, obejmuje natomiast takie zjawiska, o których istocie stanowi dynamika „walki o władzę” determinowana

Za znamienne w tym kontekście należy uznać stwierdzenie Jerzego Stępnia, który, opisując „kuchnię” prac nad samorządowymi ustawami ustrojowymi, przyznaje: „Gdy pracowaliśmy nad ustawą gminną, nie byliśmy przekonani, że powiaty powinny istnieć. Nawet gdy rząd Tadeusza Mazowieckiego postanowił stworzyć rejony administracji ogólnej, nie byliśmy zachwyceni, uznaliśmy, że to centrum za bardzo schodzi w dół. Uświadomiliśmy sobie, że próby zlikwidowania powiatów z 1975 r. zakończyły się fiaskiem. Co zdecydowało, że zdecydowaliśmy się na powiaty? Sytuacja po wyborach samorządowych. Nazajutrz burmistrzowie, którzy nie zaleźli się na mapie rejonów, których miało być 150, ruszyli na Warszawę. Skończyło się w efekcie na 268 rejonach, bo był tak ogromny nacisk. Musieliśmy zdecydować w komisji samorządu terytorialnego, co z nimi zrobić i zdecydowaliśmy się je ucywilizować. Dziś powiatów nie da się zlikwidować, ale może warto pomyśleć o »upowiatowieniu« gmin?”, A. Kaczmarek, Powiatów nie należy likwidować, ale trzeba je wzmacniać. Pytanie, jak to zrobić? <https://www.portalsamorzadowy.pl/finanse/powiatow-nie-nalez-y-likwidowac-ale-trzeba-je-wzmacniac-pytanie-jak-to-zrobic,126053.html> [dostęp: 9.03.2024].

- [4] Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuje się, że określenia samorząd województwa oraz samorząd regionalny są określeniami synonimicznymi. Kwestią, która wymaga zupełnie odrębnego opracowania, jest postulat utworzenia kolejnego, czwartego „szczebla” w postaci samorządu metropolitalnego, formułowany przez nie tylko badaczy i ekspertów, ale również przez samych praktyków, zob. J. Szlachetko, *Normatywny model samorządu metropolitalnego*, Gdańsk 2020; *Samorząd metropolitalny budowany od zadań*, J. Szlachetko (red.), Gdańsk 2024.

logiką rywalizacji o poparcie mieszkańców wyrażane w cyklicznym akcie głosowania (*regional politics*). Chodzi w tym przypadku o wybory do sejmików województw będących regionalnymi arenami sporu politycznego^[5].

Całość rozważań zostaje osadzona w kontekście zasygnalizowanych już, co prawda wybranych, ale kluczowych elementów drugiego etapu reformy samorządowej związanego z przyjęciem trójstopniowej struktury podziału terytorialnego państwa. Realizacji zasygnalizowanego powyżej celu oraz, co z tym związane, testowaniu hipotezy, zgodnie z którą wspomniane wymiary aktywności samorządu województwa stanowią „produkt” drugiego etapu reformy samorządowej, podporządkowano wykorzystanie kilku metod badawczych. Obok użyteczności analizy porównawczej, podkreślenia wymaga potencjał eksplanacyjny analizy treści dokumentów (aktów prawa), zorientowanej na, po pierwsze, propozycje i koncepcje związane z delimitacją województw i organizacją funkcjonowania ich samorządów, a po drugie, ostatecznie uzgodnione i przyjęte regulacje, przede wszystkim ustawy, o regionalnej proveniencji.

Województwo i samorząd województwa w drugim etapie reformy

Pamiętając o tym, że na drugi etap reformy samorządowej, będący częścią szerszego programu firmowanego przez koalicyjny rząd Akcji Wyborczej Solidarność–Unia Wolności (AWS–UW), składał się szereg różnych regulacji rangi ustawowej^[6], uzasadnionym wydaje się być zilustrowanie kluczowych

[5] Jest to nawiązanie do dwóch wariantów interpretacyjnych polityki miejskiej/lokalnej – rozwojowego (*urban/local policy*) i rywalizacyjnego (*urban/local politics*) – które to autor niniejszego rozdziału prezentował i rozwijał w swoich wcześniejszych publikacjach, zob. K. Glinka, *Polityka miejska w marketingu prezydentów największych miast Dolnego Śląska*, Toruń 2020; tenże, *Polityka lokalna w ujęciu systemowym*, [w:] *System polityczny. Teorie, analizy, areny. Monografia okolicznościowa dedykowana prof. dr. hab. Andrzejowi Antoszewskiemu*, pod red. R. Alberskiego, P. Żukiewicza, Wrocław 2022, s. 165-185.

[6] Warto wspomnieć, że przyjęcie ustawy z dnia 8 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawy z dnia 8 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa wymusiło, niejako w „naturalny” sposób, zmianę przepisów szeregu innych ustaw, w tym ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, która to, począwszy od 1 stycznia 1999 r., nosi tytuł: Ustawa

elementów dyskusji poświęconej trzeciemu, wojewódzkiemu „szczeblowi” samorządowemu, jaką toczono, z dużą intensywnością, w 1998 r.^[7]

Raz jeszcze należy podkreślić, że kontekst prac nad trzecim, samorządowym „szczeblem” znajdował swoje źródło w aktywności rządu Jerzego Buzka (vide: reforma oświatowa, reforma emerytalna, reforma zdrowotna oraz reforma samorządowa właśnie)^[8], a nie, na co zwraca uwagę Andrzej K. Piasecki, w uwarunkowaniach natury społeczno-kulturowej, czy też tożsamościowej. Autor stwierdza:

„(...) badania naukowe dobitnie wykazały brak wyraźnej identyfikacji regionalnej (poza Śląskiem i Wielkopolską), która mogłaby być katalizatorem dla tworzenia trzeciego poziomu samorządu terytorialnego. W większym stopniu można było mówić o tożsamości powiatowej, którą wzmacniały struktury rządowej administracji rejonowej, a także lokalne instytucje publiczne o zasięgu ponadgminnym (m.in. sądy, szkoły średnie)”^[9].

W tym sensie, zarówno delimitacja województw, jak i sposób przypisania zadań operującym na ich poziomie projektowym strukturom samorządowym, stanowił tak naprawdę funkcję uzgodnień, jakie zapadały na arenie rządowej,

z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Podkreślenia wymaga fakt, że wszystkie trzy wspomniane ustawy zostały poddane wielu nowelizacjom, wśród których szczególną rolę przypisuje się nowelizacji z dnia 11 kwietnia 2001 r. Zupełnie podstawową rolę, biorąc pod uwagę samorządową materię ustrojową, odegrała również ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim trybie wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Z uwagi na przedmiot niniejszych rozważań – a mowa o funkcjonowaniu samorządu województwa – rozwiązania przyjęte na mocy tejże ustawy nie stanowią jednak przedmiotu zainteresowania autora.

[7] Koncentracja na rozwiązanych dyskutowanych w 1998 r. nie oznacza bynajmniej tego, że plany utworzenia trzeciego „szczebla” samorządu terytorialnego nie były formułowane w latach wcześniejszych. Za przykład posłużyć może choćby dokument „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne” przygotowany i przyjęty w 1997 r. przez rząd SLD-PSL, zob. *Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 7, s. 3-89.

[8] Na temat motywów przeprowadzenia drugiego etapu reformy samorządowej patrz: J. Emilewicz. A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej autorów*, Warszawa 2000.

[9] A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2020, s. 183-184.

czy też szerzej – na arenie parlamentarnej, a nie oddolnych inicjatyw samych mieszkańców wyrażających zainteresowanie organizacją funkcjonowania ich regionalnych „ojczyzn”.

Układ sił politycznych w Sejmie III kadencji był zaledwie iluzorycznym „gwarantem” relatywnie szybkiego tempa prac nad procedowanymi wówczas projektami ustaw. Dynamikę i temperaturę toczącego się sporu warunkowała bowiem refleksja poświęcona liczbie przyszłych województw, będąca – co warte odnotowania – przedmiotem pewnej niezgody również w obrębie samej koalicji rządowej. Jak przekonują Bartłomiej Kulas i Jan A. Wendt: „(...) Choć realnie największym problemem (...) był ustrój nowych województw, zasadnicza oś sporu dotyczyła przede wszystkim ich liczby”^[10]. Wśród przyczyn otwarcie artykułowanych i żywo komentowanych rozbieżności warto wymienić przede wszystkim dążenie do realizacji partykularnych, bo warunkowanych regionalnie interesów parlamentarzystów, którzy w aktywny sposób zabiegali o utrzymanie dotychczasowego „stanu posiadania”. Za symptomatyczne należy uznać w tym kontekście stwierdzenie Beaty Słobodzian, która zauważa wprost: „Posłowie – jako reprezentanci społeczności regionów miejsca pochodzenia, opowiadali się za zachowaniem »swojego« województwa”^[11].

Nie podejmując się próby przywołania wszystkich propozycji formułowanych zarówno przez stronę rządową, jak i opozycyjną – nie pozwalając na to wyraźnie ograniczone ramy niniejszego opracowania – kluczowym wydaje się być stwierdzenie, zgodnie z którym koncepcja rządu AWS–UW zakładająca utworzenie dwunastu województw (Ziemia Białostocka, Dolny Śląsk, Ziemia Lubelska, Ziemia Łódzka, Małopolska, Małopolska Wschodnia, Mazowsze, Pomorze Nadwiślańskie, Pomorze Zachodnie, Śląsk, Warmia i Mazury oraz Wielkopolska)^[12] nie była jedyną, jaką sformułowano w toku

[10] B. Kulas, J. A. Wendt, *Wybory samorządowe do sejmików wojewódzkich w Polsce. Analiza wyników i preferencje elektoratu, regiony stabilne i labilne w latach 2002-2014*, Gdańsk 2017, s. 23; zob. J. Wendt, *Geografia władzy w Polsce*, Gdańsk 2001.

[11] B. Słobodzian, *Koncepcje trójstopniowego podziału władzy administracyjnej w latach 90. XX wieku*, „Cywilizacja i Polityka” 2007, nr 5, s. 116-117.

[12] Rządowy projekt ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Sejm RP, III kadencja, druk 230 z 13 marca 1998.

parlamentarnej debaty. Wśród kluczowych kontrpropozycji warto wymienić nie tylko projekt powołania siedemnastu województw przygotowany przez Sojusz Lewicy Demokratycznej, SLD (Ziemia Białostocka, Dolny Śląsk, Górny Śląsk, Ziemia Kujawsko-Pomorska, Ziemia Lubelska, Ziemia Lubuska, Ziemia Łódzka, Ziemia Opolska, Małopolska, Małopolska Wschodnia, Małopolska Północna, Mazowsze, Pomorze Gdańskie, Pomorze Środkowe, Pomorze Zachodnie, Warmia i Mazury, Wielkopolska)^[13], ale również inicjatywy zakładające utrzymanie *status quo* (czterdzieści dziewięć województw), czy też wreszcie warianty „pośrednie”, akceptujące perspektywę podziału państwa na trzynaście, szesnaście, osiemnaście, czy też na dwadzieścia siedem jednostek przestrzenno-administracyjnych o randze województwa^[14]. Ostatecznie uzgodniona propozycja (dwanaście województw) traktowana jako wyraz poselskiego kompromisu nie spotkała się jednak z akceptacją Senatu RP. Członkowie wyżej izby parlamentu opowiedzieli się bowiem za powołaniem piętnastu województw^[15]. Co istotne, o ile senacka propozycja została przyjęta przez Sejm RP (co oznaczało faktyczną i nieodwracalną rezygnację z projektu podziału państwa na dwanaście „części”), o tyle nie zyskała aprobaty prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego. Korzystając z przysługujących mu prerogatyw prezydent uzasadnił potrzebę wydzielenia jeszcze dwóch województw – staropolskiego i środkowopomorskiego^[16]. Koncepcja Kwaśniewskiego przyniosła trudne do zignorowania reperkusje. Wymusiła rozpoczęcie prac nad nowym, w pewnym sensie kompromisowym projektem

[13] Poselski projekt ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego, Sejm RP, III kadencja, druk 254 z dnia 20 marca 1998.

[14] B. Kulas, J. A. Wendt, dz. cyt., s. 23-24.

[15] A. K. Piasecki, dz. cyt., s. 184.

[16] Reminiscencje koncepcji utworzenia województw staropolskiego i środkowopomorskiego znajdują wyraz w aktualnej dyskusji poświęconej zmianie podziału terytorialnego państwa, zob. D. Steinhagen, *Jak nie powstało województwo staropolskie z Częstochową jako stolicą*, <https://czestochowa.wyborcza.pl/czestochowa/7,150461,23618129,jak-nie-powstalo-wojewodztwo-staropolskie.html> [dostęp: 10.03.2024]; E. Żuber, *Województwo zachodniopomorskie – dlaczego być powinno? Część I – przesłanki historyczne i społeczne, ekonomiczne i prawne*, Koszalin 2010; tenże, *Województwo zachodniopomorskie – dlaczego być powinno? Część II – dokumenty, wystąpienia i opinie, debaty i oceny*, Koszalin 2010.

ustawy (szesnaście województw), który, zyskując poparcie większości parlamentarnej, stał się powszechnie obowiązującym aktem prawa^[17].

Zasygnalizowany pokrótce proces uzgadniania przepisów ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego, choć ważny, bo determinujący, niejako w „automatyczny” sposób, pewne ogólne ramy aktywności samorządu regionalnego (vide: „obecność” organów administracji samorządowej na poziomie szesnastu województw), to nie stanowił jednak o samej istocie drugiego etapu reformy. Fundamentalne znaczenie miał natomiast sposób zdefiniowania statusu województwa jako nowej jednostki samorządu terytorialnego oraz, co z tym związane, jej zadań, struktury organizacyjnej i mechanizmów funkcjonowania^[18].

Na mocy przywoływanej już kilkakrotnie Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa uzgodniono, że funkcję organu uchwałodawczego pełnić będzie wybierany w wyborach bezpośrednich sejmik województwa, natomiast wykonawczego – wyłaniany w formule pośredniej zarząd województwa z marszałkiem na czele^[19]. Równie istotne znaczenie miała Ustawa z dnia 5 czerwca o administracji rządowej w województwie sankcjonująca koncepcję dualizmu administracyjnego definiowanego poprzez systemowe i funkcjonalne „uwikłanie” regionalnej administracji samorządowej (mowa o wspomnianych organach) i rządowej (w postaci wojewody)^[20]. Wyłączywszy drobne modyfikacje, uformowane wówczas ramy ustrojowe obowiązują po dziś dzień.

[17] Poselski projekt ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego, Sejm RP, III kadencja, druk nr 513 z dnia 16 lipca 1998, art. 2, ust. 1.

[18] Zob. M. Stec, *Reforma ustroju województwa z 1998 r. – geneza, założenia, projekt*, [w:] *Rzeczy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, A. Kozłowski (red.), Wrocław 2022, s. 201-213.

[19] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576, (z późn. zm.), r. 3.

[20] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 577 (z późn. zm.). Warto wspomnieć, że zasadnicza „przebudowa” przepisów regulujących funkcjonowanie administracji rządowej w województwie nastąpiła na mocy nowej ustawy z 2009 r., zob. ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. 2009, nr 31, poz. 206 (z późn. zm.).

Policy na poziomie regionalnym. Zarządczy wymiar aktywności samorządu województwa

Już pobieżna analiza przepisów przywoływanej kilkakrotnie Ustawy z dnia 8 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa pozwala na stwierdzenie, zgodnie z którym samorząd ten realizuje cały szereg zadań o proveniencji „zblizonej” do zadań przypisanych samorządowi gminnemu i samorządowi powiatowemu. Jak zauważa Andrzej Bałaban:

„(...) przykładem są tu uprawnienia w sferze dysponowania mieniem komunalnym, kształtowanie lokalnych podatków i opłat, uchwalanie budżetu czy planu zagospodarowania przestrzennego. Realizowane są one oczywiście w różnym wymiarze terytorialnym. Ponadto muszą mieć charakter ponadgminny i ponadpowiatowy”^[21].

Podobieństw należy doszukiwać się zwłaszcza w takich obszarach sektorowych (*policy areas*), jak: edukacja, zdrowie, kultura, pomoc społeczna, zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska, transport zbiorowy, sport, bezpieczeństwo publiczne, telekomunikacja^[22]. Obszary te bowiem ogrywają nie tylko kluczową rolę w funkcjonowaniu wspólnot samorządowych i to niezależnie od tego, o jakim poziomie (gminnym, powiatowym, czy wojewódzkim) mowa, ale stanowią również, a może i przede wszystkim, przedmiot odpowiednio „sprofilowanej”, tj. programowanej, a następnie monitorowanej i ewaluowanej aktywności organów administracji, tak gminnej, jak i powiatowej, czy wojewódzkiej. Przywołując Philipa McCanna^[23] można zaryzykować się stwierdzenie, że stanowią one o istocie polityki (*policy*) definiowanej poprzez pryzmat „odpowiedzi” na postulaty i aspiracje mieszkańców.

[21] A. Bałaban, *Polska reforma samorządowa z 1998 r.*, „Roczniki Nauk Prawnych” 1999, t. 9, z. 1, s. 161.

[22] Wyróżnienie obszarów sektorowych jest roboczą propozycją autora niniejszego rozdziału, sformułowaną „na kanwie” przepisów ustawy, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576 (z późn. zm.), art. 14, ust. 1.

[23] Zob. P. McCann, *The regional and urban policy of the European Union. Cohesion, results-orientation and smart specialization*, Cheltenham, Northampton 2015.

Powyższa konstatacja nie uprawnia jednak do stwierdzenia, że ustawodawca wyznacza samorządowi województwa wyłącznie takie zadania, które to, mając na uwadze aspekt materialny, korespondują z zadaniami samorządu gminnego i samorządu powiatowego. Przeciwnie, samorząd ten prowadzi bowiem istotną aktywność o typowo regionalnym „rodowodzie”.

Po pierwsze, fundamentalną rolę odgrywa przygotowanie strategii rozwoju województwa. Opracowywany, w oparciu o niemalże niezmiennie przepisy ustawy, dokument ten integruje w sobie szerokie spektrum celów szczegółowych. Warto wskazać na działania związane z m.in.: kreowaniem tożsamości, pobudzeniem aktywności gospodarczej, stymulowaniem konkurencyjności i innowacyjności, dbałością o środowisko kulturowe i przyrodnicze oraz kształtowaniem i utrzymywaniem ładu przestrzennego^[24].

Po drugie, równie ważną, w pewnym sensie komplementarną rolę przypisuje się „prowadzeniu polityki rozwoju województwa” zorientowanej, wzorem strategii, na szereg celów szczegółowych. Realizowane w oparciu o co najmniej kilku instrumentów prawno-organizacyjnych^[25], cele te „dotykają” istotnych dla funkcjonowania regionalnej wspólnoty samorządowej obszarów sektorowych^[26].

[24] Strategia rozwoju województwa uwzględnia takie cele, jak: „1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; 2) pobudzanie aktywności gospodarczej; 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego”, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576 (z późn. zm.), art. 11, ust. 1.

[25] Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wśród wspomnianych instrumentów należy wymienić: (1) programy rozwoju, (2) regionalny program operacyjny, (3) program służący realizacji umowy partnerstwa, (4) kontrakt terytorialny, (5) kontrakt sektorowy, (6) kontrakt programowy oraz (7) porozumienie terytorialne, Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658, Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (z późn. zm.), art. 19, ust. 3, ust. 8; art. 20; art. 14e-14l, art. 14m-14r; art. 17a; art. 14ra, art. 14rb.

[26] Wyróżnione przez ustawodawcę elementy polityki rozwoju województwa, które można utożsamiać z obszarami aktywności jego samorządu, to: „1) tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, 2) utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, 3) pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności

Niezależnie od tego, o jakich zadaniach samorządu województwa mowa, należy podkreślić, że tworzą one zasadniczą treść (przedmiot) procesu rządzenia, który angażuje nie tylko aktorów publicznych (chodzi o dominujące w układzie regionalnym wspomniany sejmik i zarząd), ale również prywatnych i społecznych (zyskujących na znaczeniu w regionalnym procesie decyzyjnym)^[27].

Politics w regionalnym wydaniu. Konkurencyjny wymiar aktywności samorządu województwa

Analiza naukowego piśmiennictwa – a mowa o pracach nie tylko politologów^[28] – skłania ku stwierdzeniu, że źródeł zainteresowania uwarunkowaniami, mechanizmami i rezultatami rywalizacji politycznej na poziomie regionalnym należy upatrywać w co najmniej kilku elementach, właściwie od samego momentu wyborów do sejmików województw, jakie przeprowadzono w dniu 11 października 1998 r. w oparciu o przepisy Ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw^[29].

publicznej, 4) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, 5) racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, 6) wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji, 7) wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie, 8) promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa, 9) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (z późn. zm.), art. 11, ust. 2.

[27] Chodzi w tym przypadku o rozwój mechanizmów *governance* traktowanych jako „odpowiedź” administracji samorządowej na rosnące aspiracje owych nowych grup aktorów związane z uczestnictwem w procesie decyzyjnym, zob. K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Warszawa 2023.

[28] Zob. T. Majcherkiewicz, *Politycy i polityka regionalna w systemie wielopoziomowym. Koalicje regionalne – dobór regionalnych elit samorządowych – modele polityki regionalnej – role aktorów i wzory karier*, Kraków 2021; A. Szczudlińska-Kanoś, *Regionalne elity polityczne w Polsce*, Kraków 2013.

[29] Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U. 1998, nr 95, poz. 602, (z późn. zm). Warto wspomnieć, że przepisy ordynacji wyborczej zostały zastąpione, począwszy od 2011 r., przepisami kodeksu wyborczego, Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112, (z późn. zm.).

Po pierwsze, uformowana w wyniku drugiego etapu reformy regionalna arena rywalizacji politycznej stanowi „miejsce” uzgadniania rozstrzygnięć o istotnym, w pewnym sensie fundamentalnym, znaczeniu dla funkcjonowania wspólnot samorządowych. Dzieje się tak – i należy to wyraźnie podkreślić – wbrew uspołecznionemu przekonaniu o prymacie decyzji zapadających na poziomie gminy (co należy wiązać z bezpośrednim wyborem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, który to, implikując silną personalizację/prezydencjalizację marketingowego przekazu, „przybliża” mieszkańców do spraw o gminnej proveniencji)^[30]. Mając na uwadze wspomniany w poprzednim fragmencie rozdziału katalog zadań, jakie realizuje samorząd województwa, warto zauważyć, że szczególnie kontekst wyznacza w tym przypadku perspektywa członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Jak zauważa Waldemar Sługocki, to na samorządzie województwa spoczywa znaczna część obowiązków związanych ze skutecznym i efektywnym wykorzystywaniem funduszu unijnych^[31]. Za najbardziej namacalny przejaw zaangażowania na tym polu uznać należy choćby przygotowanie regionalnego programu operacyjnego, a w perspektywie 2021-2027 – programu regionalnego (określanego mianem Funduszy Unijnych dla województwa)^[32].

Po drugie, nie sposób nie zgodzić się ze stwierdzeniem Roberta Alberskiego, który zauważa, że „(...) wybory do sejmików województw są tą częścią rywalizacji na poziomie samorządu, w której, podobnie jak na szczeblu ogólnopolskim,

[30] Można pokusić się o stwierdzenie, że bezpośredni tryb wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast implikuje, niejako w „naturalny” sposób, określony poziom zainteresowania tym, co lokalne, właśnie ze względu na możliwość identyfikacji lokalnych problemów i tematów z konkretną osobą – kandydatem, zob. W. Peszyński, *Zjawisko prezydencjalizacji kampanii samorządowych. Przykład wyborów 2010 roku w województwie kujawsko-pomorskim*, [w:] *Media i marketing polityczny*, M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka (red.), Toruń 2012, s. 203-228; K. Kowalczyk, *Prezydencjalizacja wyborów samorządowych w Szczecinie w 2010 r.*, [w:] *Partyjnictwo czy bezpartyjność? Szkice o zdobywaniu władzy lokalnej*, M. Drzonek (red.), Szczecin 2014, s. 44-54.

[31] Zob. W. Sługocki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a rozwój polskich regionów – studium przypadku*, Zielona Góra 2013.

[32] Zob. Fundusze Europejskie dla Regionów, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/stroyny/o-funduszach/fundusze-2021-2027/fundusze-dla-regionow/> [dostęp: 10.03.2024].

dominują partie polityczne^[33]. W tym sensie, regionalna arena polityczna tworzy przestrzeń aktywności takich aktorów – mowa zarówno o obozie rządowym, jak i opozycyjnym – których przedmiotem „naturalnego” zainteresowania są organy i instytucje centralne. Nie podejmując się szczególnej analizy przyczyn owej aktywności^[34], warto podkreślić, że koncentracja na arenie regionalnej świadczy o jej trudnym do zignorowania znaczeniu dla funkcjonowania całego systemu politycznego państwa.

Po trzecie, wybory do sejmików województw stanowią, podobnie jak ma to miejsce w przypadku do wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz wyborów do rad gmin i rad powiatów, „laboratorium” najnowszych metod i technik marketingowych. Innymi słowy, są ważnym „odcinkiem” walki kampanijnej prowadzonej w oparciu o wykorzystanie reklamy, promocji sprzedaży, marketingu bezpośredniego i public relations, a więc tych instrumentów, które pozwalają na kreowanie pozytywnego, pożądanego wizerunku aktorów politycznych (indywidualnych i zbiorowych) oraz maksymalizację wyniku wyborczego (*vote-seeking strategy*)^[35].

Po czwarte wreszcie, trudno jest analizować układ sił w sejmiku, i to niezależnie od tego, o jakim województwie mowa, „w oderwaniu” od układu sił uformowanego na poziomie gminy, czy też powiatu. Praktyka samorządowa udowadnia bowiem, że wszystkie trzy areny tworzą „system naczyń połączonych”, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, po pierwsze, aktywność kampanijną kandydatów reprezentujących takie same komitety wyborcze, a po drugie – cele i kierunki działań realizowanych przez aktorów politycznych już w tzw. okresie międzywyborczym.

[33] R. Alberski, *System wyborczy do sejmików województw w Polsce. Gra o zmiennych regułach*, [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 roku*, R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak (red.), Wrocław 2010, s. 18.

[34] Wśród motywacji leżących o podstaw zorientowanej regionalnej aktywności ogólnopolskich partii politycznych wymienia się nie tylko „naturalne” pragnienie zdobycia i utrzymania władzy, ale również, a może i przede wszystkim, dążenie do uzyskania kontroli nad wojewódzkim aparatem administracyjno-urzędniczym.

[35] Jest to odwołanie do klasycznej typologii instrumentów promocji (*promotion-mix*), która, biorąc pod uwagę dynamikę rozwoju badań nad marketingiem politycznym, w tym w jego samorządowej „odsłonie”, ulega licznym modyfikacjom i reinterpretacjom.

Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że analizy poświęcone uwarunkowaniom, dynamice oraz rezultatom rywalizacji do sejmików województw prowadzone w oparciu o potencjał eksplanacyjny klasycznych politologicznych indeksów (proporcjonalności, rywalizacyjności, efektywnej liczby partii i agregacji) nabierają szczególnego znaczenia. Pozwalają bowiem na uchwycenie meandrów dystrybucji i alternacji władzy na „szczeblu”, którego rola jest funkcją „ciężaru” sporów, debat i rozstrzygnięć o regionalnej proveniencji.

Zakończenie

Mając na uwadze zarysowane pokrótce meandry prac nad drugim etapem reformy samorządowej w Polsce można pokusić się o stwierdzenie, że ich namacalnym „produktem” jest oparty o szesnaście województw podział terytorialny państwa oraz, co z tym związane, relatywnie szeroki katalog zadań publicznych realizowanych na poziomie regionalnym (*policy*). Powodzenie realizacji tychże zadań, definiowane poprzez pryzmat „odczytania” a następnie spełnienia postulatów mieszkańców, stanowi z kolei pochodną „walki” o władzę, jaka angażuje kandydatów na radnych, a następnie – radnych sejmiku województwa (*politics*). Począwszy od 1998 r., a więc od momentu przeprowadzenia pierwszych powszechnych, równych, bezpośrednich, proporcjonalnych i tajnych wyborów do sejmików, dwa warianty interpretacyjne polityki (zarządczy i konkurencyjny) są ze sobą ściśle, bo systemowo i funkcjonalnie powiązane. W tym sensie, sformułowana na potrzeby niniejszego opracowania hipoteza może zostać potwierdzona. Kluczową rolę odgrywa jednak ten drugi wariant, związany z „walką” o dostęp do zasobów. Należy bowiem podkreślić, że to uformowanie względnie stabilnej większości w wojewódzkiej legislaturze jest warunkiem *się qua non* skutecznego i efektywnego rządzenia.