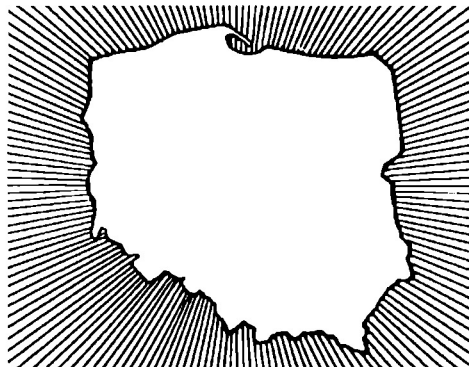


UNIwersYTET WARSZAWSKI

**EUROPEJSKI INSTYTUT
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO**

9 (42)

**STUDIA
REGIONALNE
I LOKALNE**



Czy Polska będzie państwem regionalnym?

**Redakcja naukowa:
Grzegorz Gorzelak
Bohdan Jałowiecki**

Warszawa 1993

**UNIWERSYTET WARSZAWSKI
EUROPEJSKI INSTYTUT
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO**

**STUDIA
REGIONALNE
I LOKALNE**

9 (42)

Czy Polska będzie państwem regionalnym?

**Redakcja naukowa:
Grzegorz Gorzelak
Bohdan Jałowiecki**

Warszawa 1993

WYDAWNICTWA
EUROPEJSKIEGO INSTYTUTU
ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

Dyrektor Instytutu: Antoni Kukliński
Zastępcy Dyrektora: Bohdan Jałowiecki
Grzegorz Gorzelak

ISBN 83-900283-6-0

Praca finansowana przez Komitet Badań Naukowych w ramach grantu:
Restrukturyzacja polskich regionów jako problem współpracy europejskiej

©Copyright by
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego

Poglądy wyrażone przez autorów
nie zawsze oddają opinie kierownictwa Instytutu

Przygotowanie do druku: Stanisław Kryciński
Żabińskiego 9/41, Warszawa

Adres Redakcji: Uniwersytet Warszawski
Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
Tel. 26-16-54; 20-03-81 wew. 643, 748; Fax 26-16-54; 26-75-20;
Telex 825439 UW PL

Czy Polska powinna być państwem regionalnym?

Motto: „... spór o regionalizm nie dotyczy tylko takiego, czy innego podziału terytorialnego kraju, ale jest sporem o polską rację stanu, o ustrój państwa polskiego, o jego miejsce w jednoczącej się Europie.”
(Tomasz Nawrocki, *Spór o regionalizm i regionalizację na Górnym Śląsku*)

Wstęp

Tytuł tego opracowania nawiązuje bezpośrednio do istotnej naukowo i politycznie treści tomu *Czy Polska będzie państwem regionalnym*, zredagowanego przez G. Gorzelaka i B. Jałowickiego w ramach działalności Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, finansowanej przez grant KBN „Restrukturyzacja polskich regionów jako problem współpracy europejskiej”.

Tom *Czy Polska będzie państwem regionalnym* obejmuje następujące artykuły:

Bohdan Jałowicki: *Kwestia regionalna*

Grzegorz Gorzelak: *Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim*

Janusz Hryniewicz: *Regionalizacja Polski w świetle uwarunkowań społecznych i politycznych*

Andrzej Kowalczyk: *Dotychczasowe doświadczenia i aktualny stan prac badawczych nad reformą podziału Polski na regiony*

Tomasz Nawrocki: *Spór o regionalizm na Górnym Śląsku*

Wojciech Błasiak: *Społeczne źródła mobilizacji oraz demobilizacji regionalnej i lokalnej zbiorowości Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego*

Marek S. Szczepański: *Regionalizm górnośląski w społecznej świadomości*

Jerzy Kołodziejski: *Analiza funkcjonowania terenowej administracji rządowej*

Bohdan Jałowicki: *Regionalizacja we Francji*

Andrzej Kowalczyk: *Podział terytorialny Holandii*

Jest to zbiór materiałów dyskusyjnych, który powinien wywołać żywe zainteresowanie nie tylko w środowisku akademickim lecz także w szerokich kręgach naszych elit politycznych, które pośrednio lub bezpośrednio — zajmują się problematyką regionalną, jako istotnym elementem rozważań na temat teraźniejszości, przeszłości i przyszłości Polski. Nie będę podejmował próby streszczenia treści tego tomu w przekonaniu, że żadne streszczenie nie zastąpi lektury oryginału, który niewątpliwie na taką lekturę zasługuje. Podkreślę tylko, że tematyka tomu obejmuje trzy wielkie problemy:

1. Europejskie doświadczenia w zakresie regionalizmu i kwestii regionalnej
2. Polskie doświadczenia w zakresie regionalizacji i terytorialnej organizacji kraju
3. Regionalizm i regionalizacja na Górnym Śląsku.

W moim przekonaniu na szczególną uwagę zasługuje problematyka Górnego Śląska, która może w najbliższej przyszłości przekształcić się w kwestię śląską, bardzo złożoną i dramatyczną nie tylko w skali regionu lecz także całego kraju. Pełne i wszechstronne zrozumienie

tego faktu powinno możliwie szybko zarysować się w świadomości naszych elit naukowych i politycznych.

Omawiany tom nie udziela bezpośredniej odpowiedzi na pytanie „Czy Polska będzie państwem regionalnym?”. Wydaje się jednak, że rzeczą najważniejszą jest postawienie tego pytania i dostarczenie materiałów, które mogą być dobrym zapleczem intelektualnym dla dalszych dyskusji naukowych i politycznych ogniskujących uwagę na regionalnym wymiarze przyszłości Polski.

W dyskusji tej chciałbym zaproponować przesunięcie tego pytania z płaszczyzny scenariuszowej na płaszczyznę normatywną. Dlatego proponuję następujące sformułowanie: „Czy Polska powinna być państwem regionalnym?”.

W tym kontekście chciałbym poruszyć 6 problemów.

- I. Państwo regionalne — próba definicji
- II. Państwo regionalne a polska racja stanu
- III. Region jako quasi państwo i quasi firma
- IV. Wnioski dla polskiej sceny naukowej
- V. Wnioski dla polskiej sceny politycznej
- VI. Wizja polskiego państwa regionalnego

I. Państwo regionalne — próba definicji

Państwami regionalnymi sensu stricto są państwa federalne, w których region jest istotnym elementem konstytucyjnym struktury państwa, dysponującym szerokim zakresem władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Jest to model państwa, zawarty w konstytucjach np. Stanów Zjednoczonych, Kanady, Niemiec i Austrii.

Wydaje się jednak, że można mówić o państwie regionalnym sensu largo, opisując wzrastającą rolę regionów w funkcjonowaniu państw unitarych.

W tym kontekście można przewidywać, że Francja XXI wieku będzie państwem regionalnym w tym sensie, że regiony Francji będą istotnym elementem politycznego, gospodarczego i społecznego krajobrazu zjednoczonej Europy.

Regiony są jedną z instytucji, które wzmacniają siłę konkurencyjną Francji w skali europejskiej i globalnej. Nie znaczy to oczywiście, że Francja przekształci się w państwo federalne, w którym dobro regionów będzie miało charakter priorytetowy w stosunku do państwowej racji stanu.

Państwo regionalne a polska racja stanu

Odpowiadając na pytanie, czy „Polska powinna być państwem regionalnym” — trzeba brać pod uwagę następujące przesłanki:

1. charakter narodowy Polaków
2. położenie geopolityczne Polski
3. członkostwo Polski we Wspólnotach Europejskich
4. potencjał polskich regionów i jego rola we wzmacnianiu pozycji konkurencyjnej naszej gospodarki w skali europejskiej i globalnej.

W świetle tych przesłanek na pytanie „czy Polska powinna być państwem regionalnym” odpowiadamy — „tak”.

Jest to jednak odpowiedź respektująca bezsporny priorytet polskiej racji stanu i odwołująca się przede wszystkim do doświadczeń francuskich w tej dziedzinie.

Innymi słowy, Polska nie powinna być państwem regionalnym sensu stricto. Powinna natomiast wykorzystać wszystkie możliwości generowane przez twórczą interpretację doświadczeń państwa regionalnego sensu largo.

W ramach państwa unitarnego — polskie regiony powinny uzyskać maksymalne możliwości rozwoju jako instytucje otwarte wpisujące się w dynamikę układów europejskich i globalnych.

III. Region jako quasi państwo i quasi firma

Sergio Boisier, jeden z najwybitniejszych regionalistów latynoamerykańskich, jest autorem opracowania, które jest istotną innowacją w światowej literaturze przedmiotu.

S. Boisier zwraca uwagę na dwie analogie w analizie regionu — region jako quasi państwo i region jako quasi firma, rozumiana jako wielka korporacja, która rozwinęła własną metodologię planowania (*corporate planning*).

Jeśli z tego punktu widzenia spojrzymy na polskie studia regionalne oraz polską analizę terytorialnej organizacji kraju — to z łatwością dojdziemy do oczywistego wniosku, że analogia firmy i korporacji po prostu nikomu nie przychodzi do głowy.

Wspomniane pole badań i dyskusje polityczne są w całości zdominowane przez *grosso modo* tradycyjne sposoby myślenia, reprezentowane przez prawników, politologów, geografów, historyków i socjologów.

W zespołach, publikacjach i dyskusjach nie widać nazwisk osób, które mogłyby spojrzeć na region jako quasi firmę-korporację.

Wyobraźmy sobie na chwilę, że dyskusja na temat 15 wielkich regionów Polski — jest dyskusją na temat holdingu obejmującego 15 regionów-korporacji. W dyskusji tej za mniej ważne uznanoby doświadczenia historyczne, a główną uwagę poświęconoby obrazowi Polski na mapie Europy XXI wieku.

W dyskusji tej nie zastanawiano się nad przebiegiem wododziałów lecz nad przebiegiem wielkich autostrad europejskich oraz superszybkich kolei, które wpłyną również na położenie i dynamikę wzrostu polskich metropolii regionalnych.

Powyższe uwagi nie zawierają sugestii nihilistycznej oceny naszego dotychczasowego dorobku w dziedzinie regionalizacji i terytorialnej organizacji kraju.

Chodzi tylko o zwrócenie uwagi na słabości obecnie panującego paradygmatu myślenia naukowego i politycznego.

IV. Wnioski dla polskiej sceny naukowej

Trzeba spojrzeć krytycznie na dotychczasowy dorobek w zakresie studiów nad regionalizacją i terytorialną organizacją kraju. Niewątpliwym osiągnięciem tych studiów jest nowoczesna analiza problematyki politycznej i społecznej.

Niewątpliwą słabością jest nadmierna fascynacja myśleniem historycznym i brak zdecydowanej orientacji prognostycznej w kategoriach Europy XXI wieku.

Trzeba również podjąć próbę wmontowania polskich metropolii regionalnych w potencjalną sieć europejskiej infrastruktury technicznej, która tworzy kręgosłup integracji naszego kontynentu. Trzeba wreszcie wykorzystać potencjał intelektualny, tkwiący w analogii — region jako quasi firma-korporacja.

Stąd wniosek: trzeba rozszerzyć listę osób, dyscyplin i instytucji krajowych i międzynarodowych, które powinny zajmować się polskimi problemami regionalizacji i terytorialnej organizacji kraju.

V. Wnioski dla polskiej sceny politycznej

Polskie elity polityczne powinny ukształtować wizję polskiego państwa regionalnego, wpisanego w mapę Europy XXI wieku.

Trzeba wysnuć wnioski z dotychczasowych dyskusji i studiów. Problematykę regionalizacji i terytorialnej organizacji kraju można rozwiązywać tylko w kontekście myślenia europejskiego i prognostycznego, jak również myślenia, które nieustannie przeprowadza makropolityczny i makroekonomiczny rachunek zysków i strat.

Tym typem myślenia trzeba operować również w dyskusjach na temat Euroregionów, które *grosso modo* są rozwiązaniem korzystnym dla przyszłości Polski. Oczywiście znaczy to również, że trzeba zminimalizować straty, które będą konsekwencją powołania takiego, czy innego Euroregionu, lub podjąć specjalne środki zapobiegawcze, aby straty takie nie wystąpiły. W tym przypadku trzeba bardzo ostrożnie operować analogiami pamiętając, że zjawiska występujące na granicy holendersko-niemieckiej i polsko-ukraińskiej reprezentują dwa zupełnie różne światy.

VI. Wizja polskiego państwa regionalnego

W doświadczeniu polskim rzadko spotykamy przykłady owocnego dialogu myśli naukowej i politycznej — dialogu uczonych i polityków. Miejmy nadzieję, że taki właśnie dialog umożliwi powstanie wizji polskiego państwa regionalnego, wpisanego w mapę Europy XXI wieku.

Zakończenie

„Czy Polska powinna być państwem regionalnym?” Mam nadzieję, że:

1. pytanie to zostało postawione w sposób rozsądny
2. pytanie to może być stymulatorem owocnych dyskusji i studiów.

Zwracam się do łaskawych czytelników tego artykułu z prośbą o ocenę, czy wizja polskiego Państwa Regionalnego może być przedmiotem dialogu uczonych i polityków.

Proszę również o sugestie dotyczące priorytetów badań nad regionalizacją i organizacją terytorialną kraju.

Podkreślam bardzo silnie, że sądy i opinie, wyrażone w tym artykule, mają charakter wybitnie dyskusyjny.



Warszawa-Żoliborz
15.III.1993 r.

Spis treści

Przedmowa	5
Bohdan Jałowiecki: <i>Kwestia regionalna</i>	11
Grzegorz Gorzelak: <i>Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim</i>	45
Janusz Hryniewicz: <i>Regionalizacja Polski w świetle uwarunkowań społecznych i politycznych</i>	71
Andrzej Kowalczyk: <i>Dotychczasowe doświadczenia i aktualny stan prac badawczych nad reformą podziału Polski na regiony</i>	103
Tomasz Nawrocki: <i>Spór o regionalizm na Górnym Śląsku</i>	137
Wojciech Błasiak: <i>Społeczne źródła mobilizacji oraz demobilizacji regionalnej i lokalnej zbiorowości Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego</i>	181
Marek S. Szczepański: <i>Regionalizm górnośląski w społecznej świadomości</i>	205
Jerzy Kołodziejcki: <i>Analiza funkcjonowania terenowej administracji rządowej</i> ...	235
Bohdan Jałowiecki: <i>Regionalizacja we Francji</i>	297
Andrzej Kowalczyk: <i>Podział terytorialny Holandii</i>	313

PRZEDMOWA

Problem nowej regionalizacji Polski jest od trzech lat przedmiotem żywej dyskusji publicznej, w której biorą udział działacze samorządowi, politycy i środowiska naukowe. Szersze kręgi społeczne, jak to wynika z badań CBOS, w niewielkim jedynie stopniu emocjonują się tymi zagadnieniami. Istnieją jednak regiony, jak np. Górny Śląsk, gdzie regionalizacja znajduje się w centrum uwagi opinii społecznej. Uczestników dyskusji, ze względu na zajmowane stanowiska, daje się podzielić na cztery grupy. Zwolennicy regionu administracyjnego opowiadają się za zachowaniem na tym szczeblu administracji rządowej z wojewodą, który jest przedstawicielem rządu w sprawach politycznych. Drugi typ to region funkcjonalny, w którym pewne rodzaje wyspecjalizowanej działalności wykonywane są na poziomie województwa, np. gospodarka wodna, drogi itp. Zadania te mogą być wykonywane przez specjalnie powołane instytucje pracujące pod nadzorem wojewody. Kolejna propozycja to region samorządowy, który — podobnie jak gmina — uzyskuje niezależność cywilno-prawną i gospodarczą. I wreszcie: region autonomiczny, któremu rząd centralny przekazuje niektóre uprawnienia ustawodawcze.

Zwolennicy regionów samorządowych i autonomicznych uważają, że taka forma terytorialnej organizacji kraju nie tylko usprawni zarządzanie państwem, ale przede wszystkim zwiększy efektywność procesów gospodarczych i wyzwoli inicjatywę mieszkańców. Powołują się przy tym na tradycję oraz przykład Europy Zachodniej. Argumenty te są dyskusyjne, co wynika z zamieszczonych w tym tomie tekstów.

W tle dyskusji o regionalizacji pojawia się regionalizm, czyli dążenie zbiorowości terytorialnych do odzyskania rzeczywistej lub mitycznej tożsamości, bądź też jej mocniejszego potwierdzenia. Regionalizm mający swój materialny wyraz w działalności różnych stowarzyszeń oraz ruchów

społecznych (a niekiedy politycznych) widoczny jest najsilniej na Górnym Śląsku, Śląsku Opolskim a następnie w Wielkopolsce, na Kaszubach, czy szerzej — na Pomorzu Wschodnim.

Zamiarem redaktorów tomu jest możliwe wszechstronne przedstawienie „kwestii regionalnej” w Polsce na tle podobnych procesów występujących w Europie Środkowej i Wschodniej.

W opracowaniu Bohdana Jałowieckiego omówione są kwestie pojęciowe i teoretyczne: regionalizacja, regionalizm, etniczność, nacjonalizm. Następnie scharakteryzowane zostały mniejszości narodowe w Europie i omówione korzenie narastającego nacjonalizmu. Autor odnosi się krytycznie do koncepcji „Europy regionów”, wskazując na niebezpieczeństwa dezintegracji państw narodowych.

Praca Grzegorza Gorzelaka zawiera propozycję systematyzacji ruchów regionalnych w Europie. Systematyzacja ta jest przeprowadzana w oparciu o dwa kryteria: kulturowo-religijno-etniczne oraz ekonomiczne. Na tle przeglądu europejskich ruchów regionalnych autor przedstawia przykłady z Polski: Górny Śląsk i Wielkopolskę. Opracowanie to zawiera także uwagi na temat regionalizacji Polski w nawiązaniu do historycznych uwarunkowań podziałów regionalnych kraju.

Artykuł Janusza Hryniewicza omawia krytycznie przesłanki regionalizacji kraju wskazując w jaki sposób ideologizacja i polityzacja dyskusji o regionalizacji prowadzi do nieporozumień. Autor wskazuje dalej na te czynniki, które wpłynęły ostatnio na renesans problematyki regionalnej w Europie Zachodniej. Ostatnia wreszcie część jest próbą usytuowania kwestii regionalnej w Polsce na tle szerszych uwarunkowań cywilizacyjnych.

Podstawą do dyskusji nowej regionalizacji kraju, a także odtworzenia powiatów jako drugiego szczebla samorządu terytorialnego są różnego rodzaju projekty, które powstają zarówno w środowiskach naukowych, w Warszawie i ośrodkach regionalnych, jak i w środowiskach ruchów regionalistycznych oraz w niektórych ugrupowaniach politycznych. Próbą podsumowania dotychczasowych doświadczeń w tej dziedzinie jest artykuł Andrzeja Kowalczyka.

W latach 1990–1992 powstało w sumie 26 różnych koncepcji regionalizacji (w tym także wariantowych). Ich autorzy proponują utworzenie w Polsce od 6 do 14 regionów. Istnieją propozycje zastąpienia dotychczasowych województw regionami, bądź też nałożenie regionów na istniejącą siatkę województw, których liczba waha się w różnych propozycjach od 21 do 60. W niektórych koncepcjach przewidziane są również struktury powiatowe (od 150 do 300).

Ponieważ zmiana terytorialnej organizacji państwa dotyczy interesów mieszkańców wielu obszarów i grup społecznych, nic więc dziwnego że budzi spore emocje. W dalszej części opracowania autor przedstawia społeczną percepcję propozycji zmian w podziale terytorialnym. Postrzeganie tych problemów jest oczywiście bardzo zróżnicowane, jednakże duże zainteresowanie przede wszystkim samorządów lokalnych tą kwestią wskazuje, że zmian w organizacji terytorialnej kraju, w sposób demokratyczny, nie da się przeprowadzić bez szerszej konsultacji społecznej. Konsultacja może jedynie zmniejszyć ilość sprzeczności pojawiających się na tym tle, ale wszystko wskazuje na to, że przewidywana reforma — o ile zostanie wprowadzona — będzie jednak miała konfliktowy przebieg.

Kwestię regionalną w Polsce przedstawiono na przykładzie Górnego Śląska, gdzie jest to już problem polityczny. Przystarzały przemysł tego regionu, stan katastrofy ekologicznej, wzrost bezrobocia stwarza na tym obszarze bardzo trudną i „zapalną” społecznie sytuację. Problemy ekonomiczne i ekologiczne splatają się ze specyficzną strukturą społeczną, którą charakteryzuje duży udział tzw. „wielkoprzemysłowej klasy robotniczej”.

Obok wymienionych problemów istnieją tam również mniejszości etniczne — śląska i niemiecka, które domagają się uznania dla swojej tożsamości w postaci szerokiej autonomii.

W silnie upolitycznionych wypowiedziach przedstawiciele tych mniejszości zgłaszane są również postulaty zmierzające do utworzenia na obszarze historycznego Śląska (łącznie z ziemiami należącymi do Czech) transpaństwowej, autonomicznej struktury w postaci „euroregionu”.

Obecne ruchy regionalistyczne na Górnym Śląsku mają swoje historyczne podłoże, a ich liderzy wyraźnie nawiązują w swoich postulatach do sytuacji województwa śląskiego w okresie międzywojennym. Tomasz Nawrocki przedstawia na wstępie spór o kształt polskiego Śląska w latach 1922–1939, zwracając szczególną uwagę na zagadnienia autonomii, międzynarodowe aspekty związane ze sporami polsko-niemieckimi uregulowanymi w konwencji genewskiej. Następnie charakteryzuje stosunek do „kwestii śląskiej” głównych sił politycznych II Rzeczypospolitej — chadecji i sanacji. Przypomnienie tych wątków historycznych okazuje się nadspodziewanie aktualne, ponieważ dyskusja o miejsce Górnego Śląska w państwie polskim, która toczy się w regionie od 1988 r., wyraźnie nawiązuje do międzywojennego dwudziestolecia.

Główni aktorzy śląskiej sceny etnicznej to: Związek Górnośląski, Ruch Autonomii Śląska, ugrupowania mniejszości niemieckiej oraz przeciwnicy ruchu autonomicznego.

Wojciech Błasiak analizuje społeczne i kulturowe czynniki mobilizacji i demobilizacji aktywności zbiorowości regionalnej Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego. Autor przedstawia historyczne zróżnicowania tradycji i świadomości regionalnej i lokalnej, różnice między tożsamością lokalną, regionalną i narodową, pokazując w dalszej części społeczne zróżnicowanie aktywności regionalnych i lokalnych.

Marek S. Szczepański na tle charakterystyki głównych aktorów śląskiej sceny politycznej prezentuje wyniki badań empirycznych pokazujących rolę zróżnicowań regionalnych w świadomości społecznej. Wśród siedmiu elementów (m.in.: poglądy polityczne, majątek itd.) zdecydowanie na pierwszym miejscu, jako cecha najbardziej dzieląca mieszkańców badanego miasta (Tychy), wymieniane było (40% respondentów) pochodzenie regionalne. Jest także charakterystyczne, że ok. 40% badanych stwierdziło, że Śląsk powinien mieć autonomię gospodarczą, a blisko 1/3 opowiedziała się za pełną autonomią. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że ludność etnicznie Śląska znajduje się w tym regionie w mniejszości, nie ma więc szans osiągnięcia swoich celów np. w drodze referendum. Na skutek trudnej sytuacji gospodarczej i pogarszających się warunków życia istnieje niebezpieczeństwo radykalizacji ruchów autonomicznych i kontrakcji ze strony ludności napływowej. Niestety, płynące stąd zagrożenie integralności państwa polskiego nie jest jednak zbyt wyraźnie dostrzegane przez władze centralne w Warszawie.

Studium Jerzego Kołodziejewskiego omawia strukturę nowego modelu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa oraz zmianę miejsca i funkcji rządowej administracji terenowej. Dalsza część rozważań poświęcona jest charakterystyce podstaw konstytucyjnych i politycznych przesłanek wyboru modelu. Następnie została omówiona struktura nowego modelu rządowej administracji terenowej. Kolejna część zawiera charakterystykę funkcjonowania terenowej administracji rządowej i omówienie ustrojowego dylematu funkcjonowania, który sprowadza się do dychotomii: państwo samorządowe czy samorząd upaństwowiony. Następnie omówione są zagadnienia sprawności funkcjonowania administracji terenowej w warunkach niepewności i destabilizacji oraz w procesie przebudowy. W ostatniej części została scharakteryzowana rola terenowej administracji rządowej w kształtowaniu polityki rozwoju województwa; wskazano na istniejące w tym zakresie trudności i poważne ograniczenia wynikające po części z niezakończonych reformy organizacji terytorialnej państwa.

Ostatnia część tomu zawiera dwa opracowania przedstawiające doświadczenia regionalizacji we Francji i Holandii. Organizacja terytorialna

Francji jest nie tylko interesująca jako przykład udanego, komplementarnego połączenia kompetencji administracji samorządowej i rządowej, ale także może — przynajmniej w pewnym stopniu — stać się wzorem dla przyszłej polskiej reformy terytorialnej organizacji kraju. W opracowaniu scharakteryzowano historyczne uwarunkowania regionalizacji, przedstawiono aktualną organizację terytorialną ze szczególnym uwzględnieniem regionalizacji, która w pewnym stopniu uwzględnia regionalizm rozumiany jako ruch społeczny na rzecz promocji rozwoju określonego terytorium. W dalszej części opisano kompetencje organów regionalnych i regionu. Kolejna część omawia zagadnienia planowania regionalnego oraz francuski model i zadania planowania przestrzennego.

Podobna konwencja analizy została zastosowana w opracowaniu dotyczącym Holandii. Po omówieniu historycznych przesłanek obecnej organizacji terytorialnej Holandii, autor charakteryzuje współczesne tendencje zmian w podziale terytorialnym tego kraju, a szczególnie koncepcje utworzenia pośredniego szczebla podziału terytorialnego — regionów. Doświadczenia holenderskie mogą być także przydatne w projektach polskiej regionalizacji kraju. W dalszej części autor omawia problem łączenia małych gmin, który we wszystkich krajach o rozdrobnionej siatce najmniejszych jednostek administracyjnych jest problem trudnym i konfliktowym z uwagi na ambicje poszczególnych społeczności i chęć zachowania własnej tożsamości. Holandia jest przykładem udanych doświadczeń w tym zakresie ponieważ w ciągu 40 lat udało się zmniejszyć liczbę gmin z ponad 1000 do ok. 650. Kolejnym problemem rozważanym przez autora jest zarządzanie regionami metropolitalnymi. Holenderskie doświadczenia mogą być również wykorzystane w Polsce gdzie, na razie, nie ma koncepcji rozwiązania tego zagadnienia. Trudności w zarządzaniu Warszawą, które wystąpiły z chwilą utworzenia na obszarze miasta siedmiu samodzielnych gmin, wskazują na pilną potrzebę teoretycznego i praktycznego opracowania modelu zarządzania dużymi aglomeracjami miejskimi.

Warszawa, styczeń 1993 r.

BOHDAN JAŁOWIECKI

KWESTIA REGIONALNA

Jeżeli bym wiedział coś co mogło być pozytywne dla mnie, ale niekorzystne dla mojej rodziny, wyrzucę to z mojego umysłu, jeżeli bym wiedział coś co jest korzystne dla mojej rodziny, a nie jest dla mojej ojczyzny, będę starał się o tym zapomnieć, jeżeli zaś dowiem się czegoś co jest pozytywne dla mojej ojczyzny, ale szkodliwe dla Europy, lub gatunku ludzkiego potraktuję to jak zbrodnię.

Montesquieu

W niektórych regionach Polski pojawiły się ostatnio dążenia zamieszkujących je zbiorowości do większej niezależności od centralnych struktur państwowych, a w bardziej skrajnej postaci, do autonomii. W dyskursie ideologicznym niektórych ugrupowań politycznych akcentowane są postulaty przekształcenia Polski w państwo regionalne, a w regionalizmie upatruje się możliwości skutecznego przyspieszenia procesów rozwoju kraju. Za granicą wreszcie postuluje się tworzenie z części ziem polskich autonomicznych obszarów połączonych z terytoriami sąsiednich państw. Nie ulega więc wątpliwości, że w Polsce pojawiła się kwestia regionalna. Warto się więc zastanowić jak kwestia regionalna w Polsce przedstawia się na tle podobnych zjawisk w Europie i jakie mogą być konsekwencje procesów obserwowanych w naszym kraju dla jego przyszłości.

Regionalizacja versus regionalizm

Kwestia regionalna jest wynikiem upolitycznienia regionalizmu czyli ruchu społeczno-kulturowego mającego na celu waloryzację danego obszaru. Ma ona podwójną dynamikę, która z jednej strony wiedzie od ten-

dencji autonomicznych do federalizmu, a z drugiej od nacjonalizmu do separatyzmu (Bassand, 1991).

Podłożem kwestii regionalnej są zwykle odrębności etniczne, bądź kulturowe. Zbiorowość jakiegoś obszaru charakteryzująca się pewną specyficzną kulturą i/lub dialektem może mieć poczucie niedowartościowania, deprivacji czy wreszcie dyskryminacji, zagrażającej jej tożsamości. W celu usunięcia tej niekorzystnej sytuacji podejmuje działania na rzecz waloryzacji własnej kultury i obrony swojej tożsamości przed zagrożeniem unifikacyjnym i asymilacyjnym ze strony większości.

Kwestia regionalna może się jednak także pojawiać na tle zróżnicowań ekonomicznych. W tym przypadku występują zwykle dwie sytuacje. Region może być gospodarczo zacofany i wtedy zbiorowość podejmuje działania na rzecz lepszej dystrybucji dochodu narodowego.

Niedorozwój regionalny — piszą Michel Bassand i Silvio Guindani — ma zróżnicowane i wielorakie formy. Ma przede wszystkim ekonomiczny, społeczny, polityczny, demograficzny i ekologiczny charakter. W każdym z tych wymiarów toczą się mniej lub bardziej ukryte lub jawne zmagania. Nie są one nigdy tylko ekonomiczne, polityczne lub ekologiczne, ponieważ nawet słabo rozwinięty region jest określona całością, a zatem walka przeciwko niedorozwojowi ma zawsze charakter wielowymiarowy. (1983, s. 23)

W drugim przypadku region może przodować w rozwoju gospodarczym, ale polityka redystrybucyjna państwa powoduje, że znaczna część bogactwa wytwarzana na jego obszarze jest przekazywana do innych części kraju, co zbiorowość regionalna odczuwa jako niesprawiedliwość i podejmując działania na rzecz zmiany tej sytuacji.

Innym sposobem rozwiązywania kwestii regionalnej jest regionalizacja, czyli działalność rządu polegająca na reorganizacji terytorium państwa w celu zmniejszenia zróżnicowań i stymulowania procesów rozwoju. Polityka regionalna powinna uwzględniać — przede wszystkim — wyposażenie regionu w sieć środków komunikacji i upowszechnienia kultury, ochronę miejscowego dziedzictwa kulturalnego, rozwój instytucji oświatowych, w tym ustawicznego kształcenia (Bassand 1990).

Tak więc próby rozwiązywania kwestii regionalnej mogą być zarówno oddolne jak i odgórne. Regionalizacja jest dziełem specjalistów, planistów, technokratów poruszających się w abstrakcyjnej przestrzeni, dla której opracowują różne plany i programy nie uwzględniające często codziennych problemów i aspiracji mieszkańców. Regionalizm zaś jest ruchem

społecznym opartym na lokalnej kulturze, konkretnych potrzebach i aspiracjach mieszkańców, domagających się większej sprawiedliwości. Regionalizm opiera się z reguły na poczuciu tożsamości. Tożsamość zbiorowa grupy to jej obraz samej siebie, który natychmiast sytuuje ją w stosunku do innych a zarazem do różnych aspektów życia społecznego. Interioryzacja tego obrazu nie wynika z uświadomionej decyzji, ale z historii społecznego zakorzenienia. Ten obraz samego siebie ma sens jedynie wtedy kiedy pozwala każdemu umiejscowić się w sieci komunikacji społecznej. Umożliwia to odczytywanie zachowań innych i ich oczekiwań, a zatem modelu społeczeństwa w stosunku do którego się identyfikujemy lub dystansujemy. (Remy, 1978, s. 20).

Istotą tożsamości jest więc z jednej strony poczucie więzi z własną grupą, a z drugiej — mniejszy lub większy dystans w stosunku do innych grup. Dystans ten nie musi zawsze oznaczać poczucia wyobcowania z szerszej społecznej całości i wtedy grupa zachowując swoją odrębność, ma zarazem świadomość przynależności do większej zbiorowości, ale istnieją przypadki kiedy dystans powoduje alienację, a zamiast poczucia szerszej wspólnoty pojawia się w niechęć lub wrogość.

Alienacja może być rezultatem niemożności realizacji, w danych warunkach, ważnych dla grupy kulturowych wartości lub ekonomicznych interesów. W takiej sytuacji podejmuje ona działania mające na celu zmianę tej sytuacji. Działania te przybierające postać mniej lub bardziej gwałtownych ruchów społecznych, powodują z reguły reakcję obronną innych grup, a także struktur państwowych upatrujących w regionalizmie zagrożenie integralności państwa. Ruch społeczny o charakterze kulturalnym lub ekonomicznym przeradza się w gwałtowny konflikt, którego pożywką dla obu stron staje się nacjonalizm.

Nacjonalizm — pisze Ernest Gellner — jest zasadą polityczną, która głosi, że jednostki polityczne powinny się pokrywać z jednostkami narodowościowymi (1991, s. 9). Jednostką narodowościową, dodajmy, może być nie tylko naród, który jest pojęciem dość płynnym, ale także grupa etniczna, a w pewnych przypadkach również kulturowa, ponieważ proces kształtowania się tożsamości grupowej od poczucia odrębności kulturowej, etnicznej — aż do narodowej ma charakter dynamiczny i stopniowalny.

Mniejszości w Europie

Mniejszości w państwach europejskich są zjawiskiem powszechnym i występują we wszystkich krajach, nawet tych, które jak np. Polska są uznawane za jednolite narodowościowo.

Problem mniejszości powstał w rezultacie kształtowania się państw narodowych, począwszy od XVIII wieku, kolonizacji europejskiej, masowych migracji w XIX wieku, licznych zmian granic, w wyniku obu wojen światowych. W rezultacie tych procesów można wyróżnić kilka typów mniejszości etnicznych, które:

- nie były w stanie utworzyć państwa narodowego i weszły w skład większego organizmu państwowego jak np. Baskowie, Bretończycy, Słowacy, Ślązacy, Kaszubi itp.;
- stały się mniejszością w wyniku zmiany granic państwowych jak np. Polacy na Litwie¹, Austriacy w Górnej Adydze, Węgrzy w Rumunii itp.;
- powstały w rezultacie masowych migracji ekonomicznych lub politycznych jak np. Polacy w Wielkiej Brytanii, Francji, czy RFN, Turcy w RFN, Algierczycy we Francji itp.

Ostatni typ mniejszości różni się wyraźnie od dwóch pierwszych. Przedstawiciele danego narodu czy grupy etnicznej żyjący w diasporze, mieli w zasadzie możliwość wyboru nowego miejsca pobytu, chociaż do emigracji z własnego kraju mogli zostać, w mniejszym lub większym stopniu, zmuszeni. Natomiast zmiana granic powodująca powstanie mniejszości dokonuje się z reguły z pominięciem opinii zainteresowanych, nawet jeżeli organizowane są mniej lub bardziej uczciwe plebiscyty. Również pierwszy typ mniejszości nie miał żadnych możliwości wyboru, ponieważ od zawsze zamieszkiwał dane terytorium. Taka sytuacja określa oczywiście postawy grup mniejszościowych. Emigranci żyjący w diasporze, jeżeli nawet tworzą duże skupiska, przede wszystkim na obszarach zurbanizowanych. Skupiska te z jednej strony ułatwiają adaptację w nowym środowisku, wspomagając równocześnie zachowanie własnej tożsamości, ale z drugiej strony środowisko miejskie sprzyja procesom dezintegracji i umożliwia szybszą asymilację. Oczywiście nie wszystkie jednostki czy grupy z takich możliwości

¹Jak wynika z ustaleń historyków geneza ludności polskiej na Litwie ma dwojakie przyczyny. Jest zarówno rezultatem migracji ludności polskiej na obszary wschodnie Rzeczypospolitej Obojga Narodów, jak i spolszczenia etnicznych Litwinów i Białorusinów. Oczywiście obecnie nie ma to żadnego znaczenia, bo istotne jest nie pochodzenie, a poczucie tożsamości i przynależności narodowej (Kurzowa, 1991).

korzystają. Zdolność do asymilacji wynika nie tylko z cech osobniczych danej jednostki, ale przede wszystkim z dystansu kulturowego między środowiskiem pochodzenia i zamieszkania. Jest rzeczą oczywistą, że we Francji Polak ma większe szanse asymilacji niż np. Algierczyk, natomiast w Niemczech sytuacja jest trudniejsza niż w innych europejskich krajach, ponieważ — jak trafnie zauważa Rudolf von Thadden — obowiązuje tam etniczne pojęcie wspólnoty i Niemiec nadwołżański, którego przodkowie osiedlili się w Rosji przed dwustu laty jest uważany za przynależnego do Niemców z RFN, natomiast emigrantowi trudno stać się równoprawnym obywatelem tego kraju i aż po drugie, trzecie pokolenie uchodzi za „obcokrajowca”. Inaczej jest natomiast we Francji, gdzie przybysze wrońnięci w świat kultury francuskiej mają szanse objęcia stosunkowo szybko nawet odpowiedzialnych stanowisk.

Problemy etniczności można rozpatrywać jako relacje państwa w stosunku do etniczności i relacje etniczności w stosunku do państwa (Gauthier, 1992, s. 21–23). W pierwszym przypadku występować mogą cztery sytuacje.

- Państwa w zasadzie unitarne, którym udało się zrealizować jedność narodowości i obywatelstwa (np. Polska, Portugalia, Irlandia).
- Wieloetniczne państwa narodowe, które wytworzyły mechanizmy pozwalające na koegzystencję obok siebie większości ukształtowanej na zasadzie symbolicznej (religijnej, językowej itp.) i grup mniejszościowych autochtonicznych lub allochtonicznych (np. Francja, Brazylia itp.).
- Państwa wielonarodowe uznające obecność na swoim terytorium historycznych „narodów”, których prawa są obecnie respektowane (Indianie w USA i Meksyku).
- Państwa narodowe sfederowane, respektujące znaczną autonomię i granice wewnętrzne (dawna Jugosławia, dawny ZSRR, Kanada).

W drugim przypadku możemy mieć do czynienia z siedmioma typami mniejszości.

- *Quasi* narody lub historyczne nacjonalizmy istniejące w oparciu o rzeczywistą lub mityczną wspólnotę, lub własną, nawet krótką suwerenną państwowość (państwa bałtyckie przed uzyskaniem niepodległości). Niekiedy mają one formę *quasi* państwa (Katalonia, Quebec). Rewindykacje narodowe mają niekiedy miejsce na podstawie wspólnoty religijnej (Ulster).

- Etnonacjonalizmy opierają się na jedności etnicznej i językowej, niekiedy wzmacnianej przez wspólną kulturę i religię.
- Mniejszości narodowe żyjące w diasporze dzielą się na dwie podgrupy: mające gdzie indziej własne terytorium państwowe (np. Polacy we Francji) i nie mające własnego państwa (np. Kurdowie, Macedończycy).
- Mniejszości wyodrębniające się na podstawie religijnej kształtującej szczególne cechy kulturowe (np. ukraińscy unici).
- Mniejszości nieustrukturalizowane składające się z różnego rodzaju emigrantów zachowujących odległe wspomnienie dawnego kraju. Ich kultura składa się z wielu warstw resztek tradycji i zróżnicowanych zapożyczeń z kultur społeczeństwa w którym żyją. Charakterystycznym przykładem są w tym przypadku Stany Zjednoczone.
- Wspólnoty kształtujące się w wyniku polityki imigracyjnej niektórych krajów, wytwarzające getta i skupiające się bardziej na zasadzie odrzucenia niż na zasadzie etnicznej.
- Grupy niezintegrowane żyjące na marginesie cywilizacji. W Europie do tej kategorii można zaliczyć wędrownych Cyganów.

Typologie te nie jest jednak łatwo zastosować, jeżeli chce się je wykorzystać do syntetycznego opisu sytuacji w poszczególnych krajach Europy, można jednak spróbować scharakteryzować poszczególne kraje z punktu widzenia nasilenia problemów etnicznych. Charakterystyka ta będzie opierać się na kryterium heterogeniczności danego państwa i nasileniu kwestii etnicznej.

Tablica 1 przedstawia, oczywiście w sposób bardzo schematyczny, sytuację narodowościową w tych krajach, w których problem mniejszości osiągnął stadium mniej lub bardziej ostrego konfliktu. Pomijamy w tym przeglądzie Rosję, ponieważ jest to kraj o skali kontynentu, zamieszkały przez ponad sto różnych narodowości i omówienie tutaj sytuacji rosyjskiej znacznie przekraczałoby ramy tekstu.

Niewątpliwie najbardziej ostro rysują się konflikty w byłej Jugosławii, gdzie obok scharakteryzowanych grup narodowościowych występuje jeszcze 17 innych mniejszości, wśród których najliczniejsi są Węgrzy (426 tys.), Cyganie (134 tys.) oraz Turcy (101 tys.).

Tabela 1

Państwa o szczególnym nasileniu kwestii narodowościowej

Kraj	Mieszkańcy w mln.	Wskaźnik jednorodności	Najważniejsze mniejszości (w %)
Belgia	9,9	59,6	Walonowie — 42,4
Białoruś	10,3	77,8	Rosjanie — 13,2; Polacy — 4,1
Bośnia	4,2	*	Muzułmanie — 39,5; Serbowie — 32,0 Chorwaci — 18,4
Bułgaria	9,0	88,0	Turcy — 9,0; Pomakowie — 3,0; Cyganie — 6,0
Chorwacja	4,6	75,0	Serbowie — 11,5; inni — 12,1
Czarnogóra	0,6	68,5	Muzułmanie — 13,4; Serbowie — 3,3; inni — 13,3
Estonia	1,6	61,5	Rosjanie — 30,3; Ukraińcy — 3,0
Hiszpania	38,8	61,0	Baskowie; Galijszczycy; Katalończycy
Litwa	3,7	79,6	Rosjanie — 9,4; Polacy — 7,0
Łotwa	2,7	52,0	Rosjanie — 33,9; Białorusini — 4,5; Ukraińcy — 3,4; Polacy — 2,3
Moldawia	4,4	64,5	Ukraińcy — 13,8; Rosjanie — 12,9; Gaguazi — 13,5
Rumunia	23,1	84,0	Węgrzy — 8,6; Cyganie — 2,5
Serbia	11,1	75,0	Albańczycy — 15,3; Muzułmanie — 2,6; Chorwaci — 1,5
Słowacja	5,3	85,6	Węgrzy — 10,8; Cyganie — 1,5
Ukraina	51,8	73,6	Rosjanie — 22,0

Źródła: *Le tribalisme planétaire* (1992), M-C. Maurel (1990,1991),
Mały Rocznik Statystyczny (1991)

Oblicza nacjonalizmów

Oblicza nacjonalizmów są niezwykle różnorodne tym bardziej, że towarzyszy im z reguły ksenofobia czyli niechęć lub wrogość w stosunku do obcych. Obcymi mogą być zarówno grupy zamieszkujące od wieków dane terytorium państwowe i mające obywatelstwo kraju zamieszkania, jak i cudzoziemcy przebywający stale lub czasowo na danym obszarze. Nacjonalizm większości i towarzysząca mu ksenofobia wynikają z przekonania, że określone terytorium państwowe jest niepodzielną własnością danego narodu, a zatem obcy stanowią zagrożenie dla jego tożsamości i dla interesów obywateli. Nacjonalizm mniejszości wynika zaś z poczucia nierównoprawnego jej traktowania przez instytucje państwa narodowego i/lub z jego działań asymilacyjnych, które stanowią zagrożenie dla tożsamości i integralności danej grupy etnicznej, lub kulturowej. Van den Berghe, który zastosował teorie biospołeczne do analizy miejsca człowieka w społec-

czeństwie i istoty zjawiska etniczności, uważa że zachowania ludzkie mają pewne cechy uniwersalne takie jak preferencje dla pokrewieństwa, agresja, dominacja i terytorialność. Zachowania te nie mogą być traktowane wyłącznie jako nabyte, ale muszą być interpretowane jako wrodzone i właściwe „ludzkiej naturze”. Łączą one kulturę i strukturę społeczną przez pryzmat psychologii zachowań. Autor ten traktuje grupy etniczne jako pewien rodzaj systemu rozszerzonego pokrewieństwa, w których zachowania nepotyczne uprzywilejowują tych, którzy są postrzegani jako członkowie tej samej grupy (1975).

Niezależnie od trafności socjobiologicznych wyjaśnień zjawisk społecznych trzeba zauważyć, że konflikt etniczny i towarzyszące mu zachowania ludzkie z trudnością poddają się racjonalnej analizie.

Emigranci w kraju swojego pobytu mogą sprawiać wiele kłopotów, zwłaszcza kiedy wielkość danej grupy przekracza pewien punkt krytyczny, który ocenia się zwykle na ok. 10% populacji w danym miejscu. I tak np. w Republice Federalnej Niemiec liczbę cudzoziemców oblicza się na ok. 7,6% ogółu ludności, w tym prawie 2 miliony muzułmanów z Turcji i Jugosławii. Dalsze 1,5 miliona to obywatele innych krajów EWG (w tym 544 tys. Włochów, 280 tys. Greków 147 tys. Hiszpanów i 109 tys. Holendrów) (Le tribalisme... 1992).

Odsetek cudzoziemców mieszkających we Francji sięga 10% ludności. Wśród imigrantów 39% pochodzi z Europy Południowej, 27% z Afryki Północnej, 12% z Czarnej Afryki, 10% z krajów EWG i 7% z Europy Wschodniej (Données sociales, 1990). We Francji mieszka 866 tys. Portugalczyków, 379 tys. Włochów, 352 tys. Hiszpanów i 154 tys. Turków. Wśród Północnych Afrykańczyków jest 725 tys. Algierczyków, 558 tys. Marokańczyków i 246 tys. Tunezyjczyków (Le tribalisme... 1992). Podobna sytuacja istnieje w Holandii (6,3% imigrantów) i w Wielkiej Brytanii (4,7%). Imigranci mieszkający w skupiskach tworzą z reguły kulturowe enklawy i wskutek swojej inności stają się często obiektem wrogości i agresji ze strony przedstawicieli większości. Jednakże nie zgłaszają politycznych roszczeń i nie domagają się autonomii. Inaczej jest w przypadku pozostałych typów mniejszości, które są od wieków zakorzenione na danym obszarze, toteż poczucie tożsamości jest w tym przypadku silnie związane z terytorialnością. Sprzężenie tych dwóch czynników powodować może dążenie do autonomii i separatyzmu stając się korzystną pożywką dla nacjonalizmu.

Analiza wieloprzyczynowej zależności etnicznego nacjonalizmu — pisze Anthony H. Richmond — wymaga identyfikacji wielu współzależnych zmiennych wśród których wymienia się najczęściej:

poziom rozwoju technologicznego, ekonomicznego, politycznego i społecznego danych społeczności etnicznych i państw, w których żyją; względną władzę tych grup będącą funkcją ich liczebności, organizacji i dostępności do dóbr; rolę elit i proces legitymizacji autorytetu przywódców; proces zachowania granic i wpływ zewnętrznych i wewnętrznych konfliktów na spójność tych grup; strategie kanalizowania ruchów etnicznych, stosowane przez warstwy dominujące oraz ich rezultat w postaci otwartych konfliktów i potencjału rewolucyjnego (1987 s.13).

Ernest Gellner dokonuje w cytowanej pracy klasyfikacji nacjonalizmów. W związku z rozważaną tu kwestią regionalną interesujące są szczególnie dwa wyróżnione przez autora typy. Pierwszy rodzaj nacjonalizmu Gellner określa jako *klasyczny nacjonalizm habsburski (występujący także na wschód i południe od monarchii)*. *Jedynie rządzący mają dostęp do kultury wyższej która jest ich własną kulturą i do wszystkiego, co pozwala dobrze funkcjonować we współczesnych warunkach. Rządzonym brak wykształcenia. Należą do kultur ludowych, z których każdą poprzez liczne usilne starania i uporczywą propagandę dałoby się przekształcić w nową konkurencyjną kulturę wyższą (rzeczywistą lub wymyśloną; zachowaną jeszcze w pamięci lub nie). Kultura ta czy, któryś z jej wariantów, miała rzekomo znamionować jakąś dawną nie istniejącą już jednostkę polityczną. Tak przynajmniej twierdzą inteligenci, którzy wywodzą się z danej grupy etnicznej, którzy ją »rozbudniają« i nawołują do wysiłków. I jeśli pozwoli na to zbieg okoliczności, grupa buduje sobie oddzielne państwo. Chroni ono i proteguje taką odrodzoną czy nowo narodzoną kulturę. Siwarza to natychmiast ogromne szanse dla rzeczonych „burzycieli”, a z czasem i dla innych członków grupy, choć trudno powiedzieć, czy nie równie korzystna byłaby dla nich asymilacja do kultury dominującej pierwotnie. Na terytorium kontrolowanym przez nowe państwo prawie z reguły zamieszkują grupy, które nie mówią oficjalnie przyjętym językiem. I teraz one z kolei stają przed wyborem: asymilowania się, separatyzmu, emigracji, nieprzyjaznego statusu mniejszości, a nawet fizycznej likwidacji. Model habsburski znalazł naśladowictwo w innych częściach świata. Powstał też jego wariant »afrykański« (choć wcale nie ograniczony do Afryki), który występuje tam, gdzie żadna z lokalnych kultur ludowych nie może przekształcić się w kulturę wyższą, ponieważ jest ich zbyt wiele lub są o siebie zazdrosne (Gellner, 1991, s. 119, 120).*

Drugi wariant Gellner określa jako *unifikacyjny nacjonalizm* charakterystyczny dla dziewiętnastowiecznych Włoch i Niemiec. Włosi podlegali obcemu panowaniu i z tego względu należeli do upośledzonych, Niemcy

żyli natomiast w rozdrobnionych państewkach, zbyt słabych w stosunku do ówczesnych europejskich potęg. Polityczne oparcie dla tych kultur było więc wyraźnie gorsze niż np. dla kultury angielskiej czy francuskiej. Obie kultury dysponowały jednak wykształconym językiem, bogatym piśmiennictwem, literaturą, słownikami technicznymi, szkolnictwem i wyższymi uczelniami. Włoch czy Niemiec nie musiał czuć się gorszym od Francuza lub Anglika. Chciał tylko skorygować nierówności w dziedzinie władzy i zapewnić polityczne warunki dla rozwoju własnej kultury. Nacjonalizm ten różnił się więc znacznie od habsburskiego (Gellner, 1991, s. 121, 122).

Pęd do osiągnięcia owej zbieżności między państwem a kulturą — pisze Gellner — która stanowi istotę nacjonalizmu, bywa tak przemożny, że w wielu przypadkach dochodzi do repatriacji i wywózek, przymusowego asymilowania, a nawet fizycznej likwidacji. Te przykre posunięcia nie wynikają bynajmniej z niezwyklej brutalności nacjonalistów (ani gorszych, ani lepszych od reszty ludzi). Są one po prostu konsekwencją logiki sytuacji (Gellner, 1991. s. 123).

Europa regionów — mit czy rzeczywistość?

W 1941 r. austriacki filozof i ekonomista Leopold Kohr opublikował projekt podziału Europy na 50 mniej więcej jednakowej wielkości regionów państw, żeby żadne z nich nie mogło zdobyć hegemonii. Uważał, że należy przy tym łączyć narody np. Badenię i Burgundię, Polskę zach. z Pomorzem, Prusy wschodnie z krajami bałtyckimi. Projekt ten oznaczał więc złamanie zasady państwa narodu i powrót do średniowiecza (A. Krzemiński, 1991).

Pomysł austriackiego uczonego był swoistą receptą mającą w przyszłości zapobiec kolejnej wojnie prowadzonej przez europejskie państwa narodowe. Ożył on dość niespodziewanie po pięćdziesięciu latach w postaci koncepcji tzw. Europy regionów. W prowadzonym obecnie dyskursie ideologicznym zwolenników autonomii regionalnej jednym z najważniejszych argumentów jest konieczność dostosowania sytuacji w Polsce do standardów europejskich. Według autorów tych wypowiedzi Europa przestaje być Europą państw narodowych, a staje się Europą regionów. Przekonanie to wynika, jak się wydaje, po części z niewiedzy, a po części z braku zdolności przewidywania konsekwencji tak pojmowanego regionalizmu.

Kwestia regionalna pojawiła się w Europie w państwach unitarnych w latach sześćdziesiątych i miała głównie podstawy etniczno-kulturowe. Reakcja aparatu państwa była — ze zrozumiałych względów — niechętna,

ale wskutek oddolnego nacisku i zdolności instytucji państwowych do sprostania nowej sytuacji, podjęto zespół działań odpowiadających aspiracjom kulturalnym mniejszości. Przeznaczono znaczne środki finansowe na przedsięwzięcia kulturalne, rewaloryzację dziedzictwa kulturowego i, jeżeli zachodziła taka potrzeba, na rozwój instytucji oświatowych umożliwiających kształcenie lub dokształcanie w rodzimym języku mniejszości. Aspiracje polityczne, a więc dążenie do autonomii zostały w ten sposób w wielu przypadkach wygaszone.

Aktywność niektórych ruchów regionalnych, po zrealizowaniu części postulatów, uległa osłabieniu, inne uaktywniają się w sprzyjających okolicznościach, pozostałe nadal — z mniejszym lub większym nasileniem — walczą o realizację swoich celów. W krajach Europy Zachodniej występuje ok. 40 mniejszości etniczno-kulturowych i religijnych. W kilku przypadkach występują ogniska zapalne. Trzeba także wspomnieć o pojawiających się z coraz większą siłą ruchach nacjonalistycznych większości, skierowanych przeciwko mniejszości napływowej i cudzoziemcom. Mimo, że przejawy agresji w stosunku do cudzoziemców przebywających stale w danym kraju, lub starających się o prawo azylu, zdarzają się w wielu krajach Europy Zachodniej, to szczególne nasilenie aktów przemocy w stosunku do tzw. „azylantów” wystąpiło, w sierpniu i we wrześniu 1992 r., w Niemczech. Akty agresji w stosunku do cudzoziemców w Rostoku i innych miastach spotkały się z aplauzem miejscowej ludności i dość niezdecydowaną postawą policji. Ruchy nacjonalistyczne o mniej lub bardziej nazistowskiej ornamentyce występują także we Francji, Wielkiej Brytanii, a nawet w Polsce (grupa B. Tejkowskiego), ale są one szczególnie groźne w Niemczech, gdzie istnieje dla nich nie do końca wykorzystane podłoże.

Nieco później rządy różnych państw europejskich zaczęły prowadzić politykę regionalizacji, której celem było zmniejszenie zróżnicowań między poszczególnymi obszarami danego kraju. Polityka ta uzyskała wsparcie, a niekiedy została wymuszona przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą, ponieważ podział poszczególnych obszarów narodowych na mniejsze jednostki umożliwiał uzyskanie bardziej zróżnicowanego, a zatem bardziej prawdziwego obrazu sytuacji gospodarczej i społecznej na obszarze wspólnoty, a następnie dystrybucję pomocy dla regionów zacofanych lub problemowych. Regiony Europy są więc przede wszystkim jednostkami statystycznymi i ekonomicznymi, następnie i to nie wszędzie administracyjnymi, a dopiero w dalszym planie i to stosunkowo rzadko obszarami kulturowymi (por.: Labasse, 1991).

Tabela 2

**Aktywność ruchów regionalnych i nacjonalistycznych
w Europie Zachodniej**

Kraj	Strony konfliktu	Stawka	Metody osiągnięcia celu
Belgia	Flamandowie Wallonowie	Autonomia Niepodległość	Negocjacje
Cypr	Grecy Turcy	Autonomia Niepodległość	Stan zawieszenia
Francja	Korsykanie Państwo	Autonomia Niepodległość Integralność państwa	Terroryzm
Hiszpania	Baskowie Państwo	Autonomia Niepodległość Integralność państwa	Terroryzm
Irlandia Północna	Protestanci Katolicy Państwo	Status quo odłączenie	Terroryzm
Niemcy	Ruchy nacjonalistyczne mniejszości, azylanci	„Niemcy dla Niemców”	Terroryzm
Włochy	Liga Lombardzka Państwo	Autonomia Integralność państwa	Mobilizacja

W praktyce statystycznej EWG rozróżnia się trzy typy jednostek terytorialnych (NUTS) czyli regionów. Pierwszy typ to 64 największe jednostki terytorialne, takie np. jak niemieckie landy (bez NRD)² czy francuskie strefy zagospodarowania. Drugi typ, który stanowi podstawę opracowywania regionalnych danych statystycznych to 166 jednostek. Trzeci wreszcie typ to tzw. regiony trzeciego poziomu, których jest 822. Strukturę regionalną krajów EWG przedstawia Tablica 3. Już te fakty skłaniają do pytania, które jednostki ma się na myśli kiedy mowa o Europie regionów? Regiony krajów EWG charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem poziomu rozwoju. Według syntetycznego wskaźnika intensywności problemów regionalnych pokazującego poziom rozwoju, względnie niedorozwoju, regionalnego pierwsze miejsce zajmuje Regirungbezirke Darmstadt (RFN) 171,8 punktów, a ostatnie Basilicata (Włochy) 36,9. W ostatniej grupie (wskaźnik od 36,9 do 67,1) znajduje się 36 regionów: 17 hiszpańskich, 9 greckich, 7 włoskich, 1 brytyjski, a ponadto Irlandia i Portugalia.

Wśród 17 najwyższej rozwiniętych regionów (wskaźnik od 134,8 do 171,8) jest 11 niemieckich, 2 francuskie, po jednym brytyjskim, włoskim i duńskim oraz Luksemburg. Rozpiętość poziomu rozwoju wynosi więc mniej więcej 1 do 6. Duże zróżnicowanie regionalne powoduje konieczność po-

²Obecnie RFN składa się z 15 landów.

lityki wyrównawczej i pomocy dla regionów zacofanych, którą prowadzą poszczególne kraje oraz EWG. W ramach tej organizacji istnieje Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (FEDER), który jest przeznaczony na finansowanie przedsięwzięć mających na celu zdynamizowanie rozwoju poszczególnych regionów krajów wspólnoty. Mimo, że niektóre regiony mają pewną podmiotowość w zakresie polityki gospodarczej i kulturalnej na swoim terenie, to jednak bynajmniej nie wszystkie. Również własne przedstawicielstwa handlowe mają za granicą tylko niektóre i to przede wszystkim najbogatsze regiony. Region, jeżeli nie jest jednostką administracyjną lub statystyczną, jest pojęciem całkowicie płynnym. Oliver Freeman wlicza 11 rodzajów regionów i bynajmniej nie jest to klasyfikacja zamknięta. Mamy więc regiony administracyjne, demograficzne, historyczne, socjologiczne, geograficzne, językowe, etniczne, wyznaniowe, kulturowe, ekonomiczne polityczne itp. (Freeman, 1991). Autor ten przeprowadza także typologię krajów europejskich wydzielając państwa federacyjne: Austrię, Niemcy, Szwajcarię, państwo *quasi* federacyjne — Belgię oraz państwa zregionalizowane: Francję, Hiszpanię, Holandię, Portugalię i Włochy. Klasyfikacje te, oparte przeważnie na analizie statusu formalno-prawnego, przy bliższej analizie pokazują dość zasadnicze różnice zarówno w stopniu autonomii jak i regionalizacji. I tak np. w Szwajcarii udział budżetu centralnego w wydatkach państwa wynosi 25%, podczas gdy w Austrii 63%. Niewiele mniej niż w państwach zregionalizowanych: w Hiszpanii 65% i we Francji 69%, przy czym udział regionów w wydatkach państwa francuskiego wynosi aż 1,1%! Nie przesadzajmy więc z tym zregionalizowaniem, ponieważ jedynie ten ma samodzielność, który może dysponować własnym i to znacznym budżetem. Wiele krajów europejskich prowadzi jednak dość skuteczną politykę regionalną, która polega na ograniczaniu nadmiernych zróżnicowań poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych obszarów i waloryzowaniu regionalnej i lokalnej kultury. Polityka ta ma na celu m.in. wzrost aktywnego uczestnictwa w kulturze, rozwój regionalnych i lokalnych środków komunikacji (prasa, radio i telewizja), ochronę miejscowych zabytków i dziedzictwa kulturowego. W przypadku kiedy na danym terenie żyją mniejszości etniczne, polityka regionalna państwa powinna ułatwiać kształcenie w rodzimym języku. Aktywna polityka regionalna państwa zapobiegała i wydaje się nadal zapobiegać upolitycznieniu regionalizmu i powstaniu kwestii regionalnej (Bassand, 1990).

Problematyka regionalna budzi silne reakcje ponieważ dotyczy nie tylko sfery interesów, które lepiej lub gorzej można jednak zracjonalizować, ale uczuć, emocji, symboli, które składają się na poczucie przyna-

leżności i tożsamości jednostek i grup ludzkich. Problematyka regionalna przeradza się często w kwestię regionalną, która ma już wyraźnie ideologiczny i polityczny charakter.

Tabela 3

Struktura regionalna

Kraj	Poziom 1	Liczba	Poziom 2	Liczba	Poziom 3	Liczba
Niemcy	Bundeslander	11	Regirungs-bezirke	31	Kreise	328
Francja	ZEAT (zones économique d'aménagement territoire)	8	Régions	22	Départaments	96
Włochy	Gruppi di regioni	11	Regioni	20	Provincie	96
Holandia	Landsdelen	4	Provincies	11	COROP Regios	40
Belgia	Régions	3	Provinces	9	Arondissements	43
Luksemburg	*	1	*	1	*	1
Wielka Brytania	Standard Regions	11	Grouping of Countries	35	Authority Regions	65
Irlandia	*	1	*	1	Planning Regions	9
Dania	*	1	Groupes d'Amter	3	Amter	15
Grecja	RCE (Groupe de région de développement)	3	Régions (du sercice de développement regional)	9	Nomoi	51
Hiszpania	Groupes de Comunidas Autonomas	7	Comunidas Autonomas	17	Provincias	50
Portugalia	Groupes de CCR	3	Commision de coordination régionale	7	Groupes de Concelhos	28
Razem EWG	Regiony poziomu 1	64	Regiony poziomu 2	166	Regiony poziomu 3	822

Źródło: *Les régions de la communaute élargie*, Bruxelles 1987.

Analiza różnych przejawów kwestii regionalnej pokazuje, że dążenia do autonomii czy separatyzmu rzadko kiedy dają się uzasadnić przesłankami racjonalnymi. Regionalistyczny dyskurs odwołuje się wprawdzie do rzeczywistości, ale rzeczywistość ta jest zawsze przedstawiana w sposób zmitologizowany, z jednego tylko specyficznego punktu widzenia. W ten sposób, w pozornie intelektualnych wypowiedziach, fakty są tak dobrane aby z góry uzasadniały założoną tezę. Typowym przykładem takiego dyskursu jest „Komunikat Programowy Seminarium”, które odbyło się w styczniu 1991 r. w Katowicach:

Regionalizm czy raczej renesans regionalizmu na świecie — czytamy w tym dokumencie — jest jednym z najbardziej zaskakujących zjawisk społecznych II połowy XX wieku. Totalitarny system życia społecznego uświadomił niebezpieczeństwo rozdziału interesów państwa i społeczeństwa. Naturalne formy organizacji społeczeństw oparte na bezpośrednich więziach gospodarczych, kulturowych, etnicznych itp., tłumione są rozrastającym się aparatem państwowym... regionalizm był przez wieki dominującą cechą organizacji społeczeństw europejskich. Powstanie w późnym średniowieczu wielkich struktur politycznych i ukształtowanie się nowożytnych państw europejskich nie zdołało odebrać regionom ich gospodarczej, społecznej i kulturowej tożsamości. Współczesne regiony okazały się w wielu najbardziej rozwiniętych krajach formami optymalizującymi zaspokajanie potrzeb obywateli... Polska włączona do wielkiej rodziny europejskiej musi być inna od obecnej, musi być zdecydowanie przekształcona w wielu płaszczyznach przede wszystkim musi dostosować się do urzeczywistnianej obecnie idei Europy regionów. (Komunikat Programowy, 1991).

Autorzy uzasadniając potrzebę regionalizmu odwołują się kolejno do totalitaryzmu, rzekomych „naturalnych” form organizacji społecznej, podczas gdy „naturalne” i „społeczne” są to antynomie. Kolejnym uzasadnieniem jest odwołanie się do średniowiecza, co jest oczywistym anachronizmem. Kolejny argument to stwierdzenie jakoby regiony optymalizowały zaspokajanie potrzeb obywateli, tak jakby ktokolwiek mógł powiedzieć na czym ta optymalizacja miałaby polegać i wreszcie na końcu przywołana zostaje mityczna Europa regionów. Oczywiście trudno jest mieć pretensje do autorów tego manifestu, ponieważ jego funkcją nie jest oddziaływanie na intelekt, a właśnie na emocje. Można jednak mieć pretensje do rządowego biuletynu, który publikuje takie manifesty bez żadnego komentarza. Ponieważ kwestia regionalna jest silnie zideologizowana, budzi ogromne emocje i uruchamia niekiedy siły o wielkiej zdolności niszczenia, żeby przywołać niewątpliwie ekstremalny ale bardzo groźny przykład Jugosławii, to należy do niej podchodzić z niezwykłą ostrożnością. Regionalizm może bowiem wywołać takie efekty perwersyjne, których nikt się nie spodziewał i nie chciał.

Interesujący jest przykład Belgii, który charakteryzuje Bernard Poche. Dwa główne społeczeństwa cywilne — Flamandowie i Wallonowie — wydają się posiadać państwo, do którego mają coraz większą nieufność. W kraju, w którym poczucie państwowości nigdy nie było silne, ta-

kie postawy nie budzą zdziwienia. Państwo belgijskie ze swoimi filiami federalnymi ma jedynie legitymizację techniczną. Problem ten niepokoi wielu intelektualistów belgijskich. Jeden z nich, socjolog Claude Javeau, mówi nawet o niebezpiecznych rezultatach sytuacji kiedy zaczyna się mówić o „więzach krwi”, co może spowodować przejście od „*Gemeinschaft*” do „*Volksgemeinschaft*” czyli od społeczności do wspólnoty plemiennej.

Ostatnio, za przykładem Czecho-Słowacji, wystąpiło nasilenie tendencji separatystycznych we Flandrii. Podczas manifestacji na rzecz podziału Belgii, która odbyła się we wrześniu 1992 r., jeden z przywódców separatystów flamandzkich, Lionel Vandenberghe stwierdził: *My Flamandowie i Walończycy, żyliśmy razem przez 160 lat. Nigdy nie byliśmy ze sobą szczęśliwi, ale też nigdy nie rozpoczęliśmy walki przeciwko sobie. Teraz jednak już czas najwyższy przeprowadzić separację*³.

Głęboki podział istniejący w Belgii jest bardziej rzeczywisty niż belgijski „federalizm”. Belgia nie jest państwem federalnym w ścisłym rozumieniu tego słowa, ale państwem, w którym wiele czynników sprawia, że niektórzy mieszkańcy znajdują się w sytuacji *quasi* cudzoziemców, a jedynym często akceptowanym wspólnym językiem jest angielski a kiedy ktoś go nie zna, Belgowie nie mogą się ze sobą porozumieć.

Podobna sytuacja istnieje w Szwajcarii, gdzie przedstawiciele dwóch głównych grup językowych, niemieckiej i francuskiej, nie rozumieją się nawzajem, toteż i w tym kraju *lingua franca* staje się angielski. Ponadto Szwajcarzy odcinający się coraz bardziej od siebie barierą językową zaczynają mieć kłopot z własną tożsamością, czego pewnym wyrazem był tytuł jednego z artykułów zamieszczonych w prasie przy okazji dyskusji o 700-leciu konfederacji: *700 lat to już dosyć*.

Włochy, podobnie jak wiele innych państw Europy, były w latach sześćdziesiątych widownią problemów związanych z mniejszościami. Niezależnie od wysp (Sycylii i Sardynii), na trzech obszarach występowały relatywnie silne ruchy społeczne i w konsekwencji otrzymały one specjalny status polityczny (Dolina Aosty, Górna Adyga, którą mieszkańcy zgodnie z tradycjami historycznymi nazywają Południowym Tyrolem oraz Friouli). Jednakże ten status, poza Górną Adygą, gdzie istnieje mniejszość niemiecka nie nadaje specjalnych cech mieszkańcom (Poche, 1990).

Przez długi okres zróżnicowania regionalne nie miały we Włoszech żadnego politycznego znaczenia — pisze Raymondo Strassoldo — zostały one zepchnięte na poziom infrakulturalny, związany z żartami i przesadami...

³Za „Gazetą Wyborczą” z dnia 8.09.92.

Przeprowadzono bardzo niewiele badań socjologicznych na ten temat. Zróżnicowania regionalne były uważane za domenę etnologów i antropologów, to znaczy specjalistów zajmujących się społeczeństwami tradycyjnymi. Przypuszczano, że zróżnicowania te zanikną wraz z procesem modernizacji i postępem (1990). Jest jednak oczywiste, że zróżnicowania te są obecnie potwierdzane przez bardzo wiele zjawisk. W życiu codziennym jest się przede wszystkim Wenecjaninem czy Lombardczykiem a później dopiero Włochem — i to bez względu na wiek i język, którym mówi się w domu. Ale w odróżnieniu od społeczeństwa belgijskiego istnieje pewne poczucie wspólnoty symbolicznej, przede wszystkim o charakterze historycznym (Rzym) i kulturalnej, wynikającej z miejsca Włoch w europejskiej kulturze, począwszy od Dantego. W odróżnieniu od tego co można obserwować w krajach germańskich, problem federalizmu nie został podjęty przez władze, również na poziomie życia codziennego; nie zachodziła potrzeba obrony tożsamości regionalnej.

W tej sytuacji pojawił się problem lig autonomicznych, a w szczególności Ligi Lombardzkiej, która w wyborach do władz regionalnych w 1990 r. zdobyła 15 miejsc w osiemdziesięcioosobowym zgromadzeniu. Liga ta domaga się autonomicznego rządu dla Lombardii z takimi uprawnieniami (podatki, wymiar sprawiedliwości, budżet, administracja itp), których nadanie oznaczałoby praktycznie likwidację jurysdykcji państwa na tym obszarze. Lombardzcy nie są rzecz jasna wymagającą opieki mniejszością. Przyczyną żądania autonomii jest przekonanie o niezdolności państwa włoskiego do rozwiązania istotnych problemów takich jak kwestia Południa, wzrost przestępczości i niedorozwój gospodarczy. Sytuacja ta prowadzi do klientelizmu politycznego i korupcji. Tak więc w tym przypadku można obserwować zakwestionowanie „kompetencji technicznych” państwa niezdolnego, zdaniem mieszkańców, regionu do skutecznego działania (Poche, 1990).

Czy jednak niezadowolone Lombardczyków ma spowodować rozpad państwa włoskiego, czy ma to oznaczać, że należy oddać Sycylię pod zarząd mafii, a Mezzogiorno skazać na pogłębiające się zacofanie? Czy klasa polityczna Włoch ma spokojnie patrzeć na rozpad państwa dokonywany w imię partykularnych interesów jedynie pewnej części społeczeństwa? Czy poszczególne państwa Europy, zróżnicowane pod względem ekonomicznym, społecznym i kulturowym mają podzielić się na plemienne regiony? Czy ma pozostać jedynie Komisja EWG w Brukseli, w której zasiadać będą przedstawiciele 160 regionów Europy? Kiedy jest bardzo trudno uzgodnić interesy 12 państw, jak będzie można uzyskać jaki taki *consensus* w przy-

padku około 200 podmiotów (po włączeniu do EWG dalszych państw), na które mają się rozpaść państwa narodowe.

Sytuacja przerażająca. Nic więc dziwnego, że co trzeźwiejsi obserwatorzy europejskiej sceny starają się przestrzegać przed nieuchronną klęską, która spadnie na nasz kontynent wraz w urzeczywistnieniem się Europy regionów.

...Model państwa zróżnicowanego narodowo znalazł się na rozdroczach — pisze Ralf Dahrendorf, jeden z najwybitniejszych współczesnych socjologów i politologów — Takie państwo było największym osiągnięciem cywilizacji politycznej. To w nim w pełni przestrzegane były prawa obywatelskie, równe prawa dla ludzi różnej przynależności. . . .

To co dziś dzieje się w Jugosławii jest wizją tego, co zarysuje się jutro w zachodnich i południowych częściach Związku Radzieckiego, być może również w Czechosłowacji czy Rumunii. Jest to ten dziwny niepokojący proces, który trzeba by opisać jako powrót do szczepów, do egzystencji plemiennych. Ludzie nie chcą albo nie mogą znieść życia we wspólnotach zróżnicowanych; szukają swoich i w miarę możliwości tylko swoich. . . .

Jak pisał Karl Popper w »Społeczeństwie otwartym« „im bardziej próbujemy powrócić do heroicznej epoki wspólnoty plemiennych, tym łatwiej łądujemy w okolicach inkwizycji, tajnej policji i uromantyzowanego gangsterstwa. . . .” To nie jest tak, że jedna połowa kontynentu się rozpada podczas gdy druga się scala. Zachodnie scalanie się też ma swe granice. Częstokroć jest dziś wyraźnie ograniczane żądaniem utworzenia Europy regionów. Plemiona i Wielka Całość mają zastąpić państwa zróżnicowane narodowo. To niedobra rada. To rada wręcz w dwójnasób niedobra. . . . Nazwałem Europę regionów radą w dwójnasób złą. Jest zła z jednej strony dlatego, że kładzie akcent na plemiona przeciwko wspólnotie zróżnicowanej. Jest jednak również zła dlatego, że opisuje Europę jako jakiś nieokreślony horyzont, w którym zacierają się wszystkie wyraźne kontury. Po co nam stolice przecież mamy Europę! Ta nieprecyzyjna marzycielska, właściwie utopijna Europa nie rozwiąże żadnego realnego problemu, a już na pewno waśni plemiennych. . . . Plemiona nie tworzą Europy, one zawsze będą prowadzić ze sobą wojny. (Dahrendorf, 1991a).

Kwestia regionalna w Europie Środkowo-Wschodniej

Kwestię regionalną w Polsce można właściwie interpretować jedynie na tle analogicznych procesów, które mają miejsce w bliskim i dalszym sąsiedztwie. Kwestia regionalna, obok przyczyn uniwersalnych, ma swoje źródła w specyficznej historii Środkowej i Wschodniej Europy.

Obecny układ geopolityczny został zakreślony w Traktacie Wersalskim, w wyniku którego odrodziły się lub powstały takie państwa jak Litwa, Łotwa, Estonia, Polska, Czechosłowacja, Węgry, Jugosławia. W państwach tych, w okresie międzywojennym, trwał zapoczątkowany w XIX w. i niezakończony, m.in. z powodu braku własnej państwowości proces narodotwórczy oraz proces adaptacji kształtującego się narodu do terytorium politycznego.

Granice państw na tym obszarze mają charakter arbitralny i można je w pewnym sensie porównać do podziału Afryki przez Kongres Berliński. Wytyczyły je zwycięskie mocarstwa, zarówno po pierwszej jak i drugiej wojnie światowej ku niezadowoleniu niemal wszystkich zainteresowanych. Rządy ich na ogół nie kwestionują, ale spora część społeczeństw, ich nie akceptuje i zawsze mogą stać się czynnikiem zapalnym. Powojenny ład w Europie określony przez wielkie mocarstwa w Jałcie, spowodował znaczne korekty w politycznym kształcie Europy Środkowej i Wschodniej. Zniknęły z mapy Europy takie państwa jak Litwa, Łotwa i Estonia wchłonięte przez ZSRR, Polska utraciła swoje ziemie wschodnie i przesunęła się kosztem terytorium Niemiec na zachód, a Rumunia utraciła Mołdawię.

System komunistyczny panujący w tej części kontynentu zahamował niezakończone procesy narodotwórcze. Posługując się internacjonalistyczną frazeologią tłumili aspiracje mniejszości etnicznych i kulturowych do posiadania a szczególnie wyrażania swojej odrębności. W klimacie tym, w sposób utajony, narastało poczucie rzeczywistej lub wymagowanej krzywdy, które ujawniło się z wielką siłą w 1990 r. Charakterystyczny jest pod tym względem przykład Jugosławii, która w wyniku niezwykle krwawej i okrutnej wojny rozpada się obecnie na kilka odrębnych państweczek, co nie tylko nie zahamuje eksplozji nacjonalizmów, ale przeciwnie — zaostrzy jeszcze wzajemną wrogość wewnątrz nowych post jugosłowiańskich państw. Bez względu na to, jakie granice państwowe uzyska Chorwacja w wyniku toczącej się wojny, z pewnością na jej terytorium pozostaną nadal Serbowie i inne mniejszości. Mniejszość albańska w Kosowie także jest niezadowolona z obecnej przynależności państwowej. Nie jest całkiem wykluczone, że nowe państwo Macedonia zechce zjednoczyć wszystkich

Macedończyków w ramach jednego organizmu państwowego. Budzi to obawy Greków, których rząd zaprotestował nawet przeciwko samej nazwie Macedonia, bowiem zarówno nazwa jak i terytorium należą do Grecji od czasów Aleksandra Macedońskiego.

Komentatorzy polityczno-wojennej sceny na obszarze dawnej Jugosławii wydają się nie w pełni dostrzegać (szczególnie w Polsce) globalny aspekt tego konfliktu. Po raz pierwszy od 45 lat w Europie wybuchła wojna. Od kilku stuleci był to jeden z najdłuższych okresów pokoju na tym kontynencie. Wojna w Chorwacji była odbierana tak, jakby miała miejsce na drugiej półkuli, co jest skądinąd interesującym zjawiskiem psychologicznym. Podobnie jest w przypadku wojny domowej w Bośni-Hercegowinie. Obrazy niezwykłego okrucieństwa pokazywane codziennie w telewizji wydają się nie budzić większych emocji, ani wśród masowego widza, ani wśród polityków. Dotychczas dramatyczne sceny pokazywane w europejskich sieciach TV rozgrywały się daleko, w Afryce, Azji, Ameryce Łacińskiej. Być może stały się one na tyle elementem codzienności, że nie starcza wyobraźni, aby uprzytomnić sobie, że to co dziś dzieje się w Jugosławii, jutro może zdarzyć się w innych zapalnych etnicznie punktach europejskiego kontynentu. To nie są już terrorystyczne zamachy ETA czy IRA ale prawdziwa wojna.

Politycy niektórych państw, mających w tym swój interes, podgrzewają tę wojnę, a dziennikarze fałszują jej obraz. Przyczyną jej nie jest mocarstwowość Serbii, bo jakież to mocarstwo, nie jest też walka z komunizmem, ponieważ przywódcy obu stron należeli do tej samej partii. Jej główną pozyską są nacjonalizmy — zarówno chorwacki, jak i serbski, oraz całkiem konkretne interesy ekonomiczne, jest nią także nie tak dawna znów historia, która przetrwała w zbiorowej pamięci, tym bardziej, że jej uczestnicy żyją jeszcze i wśród Serbów i wśród Chorwatów. I to właśnie ci ostatni zapisali w czasie II wojny światowej, szczególnie niechlubną kartę, o czym powinni pamiętać autorzy jednostronnych, potępiających Serbów relacji, których pełno jest, także, w polskich środkach masowego przekazu. Nieco dalej na północ zarzewiem konfliktów staje się mniejszość węgierska w należącym obecnie do Rumunii Siedmiogrodzie. Na porządku dziennym staje sprawa Mołdawii, wcielonej do ZSRR po II wojnie światowej, której obecne władze deklarują chęć przyłączenia się do Rumunii, podczas gdy w tym państwie istnieją dwie duże mniejszości: Rosjanie i Gaugazi, które utworzyły już zresztą dwie „niezależne republiki” — gaugaską i zadniestrzańską.

Rozpad państwa Czechosłowackiego został już, głównie na życzenie części Słowaków, postanowiony, czemu niechętnym okiem przygląda się

mniejszość węgierska w Słowacji, upatrująca w szowinizmie słowackim zagrożenia dla swoich praw. Niektórzy jej przedstawiciele mówią wręcz o konieczności przyłączenia zamieszkiwanego przez Węgrów terytorium do państwa węgierskiego.

Jeszcze raz warto zastanowić się na uwagami R. Dahrendorfa, który tak pisze o idei narodowego samostanowienia: *jest ona bardzo atrakcyjna dla ludzi, którzy czują się zagubieni we współczesnym świecie. Wydaje się ona oferować poczucie przynależności i sensu ozdobionego takimi znaczącymi symbolami jak flagi i hymny, a także paszporty i konstytucje. Ludzie, przynajmniej niektórzy, gotowi są oddać życie za niepodległość własnego narodu. Błędem byłoby zlekceważenie tak potężnej siły. Jednakże jako zasada prawa międzynarodowego narodowe samostanowienie jest jednym z mniej fortunnych wynalazków. Przypisuje prawa narodom, podczas gdy prawa powinny zawsze dotyczyć jednostek. W rezultacie pojawiają się uzurpatorzy domagający się tego prawa w imieniu narodów, którzy równocześnie depczą prawa mniejszości, a czasem nawet prawa obywatelskie jednych i drugich* (1991b, s. 127).

Z polskiego punktu widzenia bardzo ważna jest sytuacja mniejszości polskiej na Litwie, ponieważ kwestia ta postrzegana jest symetrycznie z problematyką mniejszości niemieckiej w Polsce. Polacy, pozostali w obecnych granicach Litwy w wyniku porozumienia Ribentrop-Mołotow i Traktatu Jałtańskiego, mieszkają w zasadzie w zwartym skupisku w okolicach Wilna. W skali państwa litewskiego jest to grupa dość liczna, bo stanowiąca 6–7% ogółu mieszkańców tego kraju. Jej liczebność i terytorialne zakorzenienie jest przyczyną powstania kwestii regionalnej, ponieważ Polacy domagają się obok takich praw, zagwarantowanym mniejszościom w ramach KBWE, jak ochrona wartości kulturalnych oraz oświata i informacja w ojczystym języku, także autonomii terytorialnej. W okresie przejściowym wychodzenia Litwy z ZSRR polska mniejszość uzyskała możliwość utworzenia własnych organów przedstawicielskich i administracyjnych na zamieszkałym przez siebie obszarze. Część Polaków obawiając się dobrze sobie znanego, z czasów okupacji niemieckiej, litewskiego szowinizmu szukała sojusznika we władzach ZSRR. Był to oczywiście błąd, stwarzający Litwinom dogodny pretekst, za który trzeba obecnie płacić likwidacją samorządu i zaostrzającą się dyskryminacją w dostępie do szkolnictwa w języku polskim, do odzyskania własności upaństwowionej przez władze radzieckie czy do pracy wreszcie.

Rząd polski znajduje się w trudnej sytuacji, ponieważ trudno jest domagać się dla Polaków na Litwie większych praw niż chce się ich udzielić

Tabela 4

Konflikty etniczne w Europie Środkowej i Wschodniej

Kraj	Strony konfliktu	Stawka	Metody osiągnięcia celu
Bośnia	Serbowie Chorwaci Muzułmanie	Każda grupa „u siebie”	Wojna domowa
Bulgaria	Bułgarzy Macedończycy Turcy	Niezwerbalizowana	Mobilizacja
Chorwacja	Chorwaci Serbowie	Niepodległość	Wojna domowa
Czecho-Słowacja	Czesi Słowacy Węgrzy	Niepodległość Słowacji Autonomia Węgrów	Negocjacje
Macedonia	Macedończycy Serbowie Grecy	Niepodległość	Mobilizacja
Moldawia	Moldawianie Rumunia Rosjanie Gaugazi	Integracja terytorium Połączenie z Rumunią Autonomia	Wojna domowa
Polska	Litwa Państwo polskie Ślązacy	Mniejszość polska na Litwie Autonomia Śląska	Negocjacje Mobilizacja
Serbia	Chorwacja Albania Muzułmanie Albańczycy Węgry	Integracja terytorium Kosowo Wojwodina	Wojna domowa
Rumunia	Rumunia Węgry	Siedmiogród	Mobilizacja
Ukraina	Ukraina Rosja	Krym	Negocjacje

mniejszości niemieckiej w Polsce. Stąd symetria regionalnej kwestii śląskiej i wileńskiej. Z drugiej jednak strony stanowisko władz polskich wobec Litwy nie wydaje się słuszne. Polska jest krajem dużo większym, a stosunek sił przypomina relacje między Niemcami i Polską. Litwini mają wobec Polaków liczne i zadawnione kompleksy, przede wszystkim o charakterze kulturowym. Wyższe warstwy społeczeństwa litewskiego, które zawsze było społeczeństwem ludowym, ulegały szybkiej polonizacji zarówno w Rzeczypospolitej Obojga Narodów, jak i w okresie rosyjskiego zaboru. W okresie międzywojennym ludność rodzima była przeważnie ludnością chłopską.

Wśród ziemianstwa natomiast przeważali Polacy lub spolszczeni Litwini. Wśród mieszczan bardzo liczni byli natomiast Żydzi. Z kolei w czasach panowania ZSRR warstwa ludzi wykształconych była rusyfikowana. Cały ten splot uwarunkowań historycznych powoduje, że Litwini są szczególnie uwrażliwieni na wszelkie zagrożenie kształtującej się tożsamości narodowej. Jako takie zagrożenie postrzegana jest ekspansja polskiej kultury, a jako jej forpocząta traktowana jest właśnie mniejszość polska. Oczywiście nie ma znaczenia jak jest naprawdę, istotny jest natomiast sposób widzenia tej kwestii, który niestety materializuje się w postawach obustronnego agresywnego nacjonalizmu. W tej sytuacji najgorszym z możliwych sposobów reagowania na sytuację Polaków na Litwie jest obrażanie się i unikanie bezpośrednich kontaktów, zarówno na najwyższym państwowym, jak i na niższych szczeblach. Kontynuacja tego rodzaju zachowania władz polskich będzie niewątpliwie jedną z przyczyn zaostrzenia się kwestii regionalnej na obszarze Wileńszczyzny. Pewne natomiast nadzieje można wiązać z podpisanym ostatnio polsko-litewskim porozumieniem o współpracy i dobrym sąsiedztwie, na które cień rzucają jednak gromkie oświadczenia posłów wywodzących się ze Zjednoczenia Chrześcijańsko Narodowego domagających się autonomii dla Polaków na Litwie. Podobne deklaracje przedstawiciele tej partii składali także w sprawie Zaolzia.

To co się dzieje w sąsiednich krajach Środkowej i Wschodniej Europy nie jest obojętne dla kwestii regionalnej w Polsce. Nie jest także dla niej bez znaczenia polski nacjonalizm eksponowany w wypowiedziach różnych polityków, ani przebąkiewanie, na razie nieśmiało, o rewizji granic. W nadchodzącej dekadzie ten obszar Europy będzie wstrząsany paroksyzmami nacjonalizmu, ksenofobii i szowinizmu. Polska nie będzie od nich wolna. Warto pamiętać, że konflikt wybucha nagle, budząc ogólne zdziwienie, ale nie wolno zapominać, że przedtem tli się w ukryciu. Rzeczą uczonych i polityków jest dostrzec dostatecznie wcześniej najmniejszą nawet iskierkę, aby zgasić ją w zarodku.

Kwestia regionalna w Polsce

Idee regionalizmu są w Polsce głoszone są głównie przez niektóre środowiska na Śląsku i w Wielkopolsce oraz przez pewne ugrupowania polityczne z Kongresem Liberalno-Demokratycznym na czele. Regionalizm śląski ma wyraźne podłoże etniczno-kulturowe oraz silny wymiar ekonomiczny, wielkopolski zaś opiera się wyłącznie na rewindykacjach gospodarczo-cywilizacyjnych. Dążenie do autonomii wynika, w tym przy-

padku, z przekonania, że mieszkańcy Wielkopolski potrafiliby się sami lepiej rządzić i osiągnąć w ten sposób szybciej wysoki poziom rozwoju gospodarczego. Zwolennicy autonomii tego regionu operują tą samą argumentacją jak przedstawiciele Ligi Lombardzkiej we Włoszech. Ponadto mamy oczywiście do czynienia z typowym dla regionalistycznych deklaracji dyskursem ideologicznym. W odezwie Wielkopolan można przeczytać takie oto hasła:

Regiony społeczno kulturalne w Polsce są produktem historii funkcjonującym współcześnie. W ich układzie nic nie jest ostateczne, podobnie jak ich granice, przemianie ulega także świadomość tożsamości regionalnej, bez której nie mogą one istnieć... Potrzeba istnienia takich makroregionów jako całości o względnie dużej autonomii w wielu płaszczyznach życia społeczno gospodarczego, politycznego i kulturalnego... nie budzi zastrzeżeń i jest wielostronnie uzasadniona. Ma też uzasadnienie historyczne i we współczesnym silnym trendzie do zacieśnienia więzów regionalnych w skali europejskiej (Europa regionów)... Niewątpliwie najbliższe urzeczywistnieniu samodzielności makroregionalnej są Wielkopolska, Górny i Dolny Śląsk oraz Pomorze Gdańskie. (Stanowisko ZWTK, 1991).

Kwestia regionalna na Śląsku związana jest z mniejszością niemiecką oraz ze śląską ludnością rodzimą, grupą etniczno kulturową żyjącą od wieków na pograniczu polsko niemieckim. Jej cechą charakterystyczną jest chwytliwa świadomość narodowa (raz polska, raz niemiecka) i silne poczucie więzi z własnym terytorium, oraz świadomość tożsamości regionalnej.

W Polsce, jak wiadomo, nie są prowadzone żadne statystyki narodowościowe, tak więc liczebność mniejszości niemieckiej nie jest dokładnie znana. Istniejące szacunki różnią się bardzo od siebie. Ostatni spis z 1950 r., który uwzględnił te dane ujawnił, że w owym czasie mieszkało w Polsce ok. jednego miliona ludności rodzimej: śląskiej, kaszubskiej, mazurskiej i warmińskiej. Od tego czasu sytuacja znacznie się zmieniła. Spora część ludności rodzimej ziem zachodnich i północnych wyjechała do RFN, ilu zostało nikt dokładnie nie wie. Według polskich szacunków mieszka w naszym kraju ok 300–400 tysięcy osób przyznających się do korzeni niemieckich. Dane zaś niemieckie wymieniają liczby od 400 tys. do 1 mln. Działacze Towarzystwa Społeczno Kulturalnego Mniejszości Niemieckiej na Śląsku Opolskim podają, że do organizacji tej należy 180 tys. osób. Stowarzyszeń takich jest w Polsce kilkanaście, ale oczywiście są one znacznie

mniej liczne. Liczbę Niemców etnicznych oblicza się natomiast na 5–10 tysięcy (Sakson, 1991).

Na Górnym Śląsku istnieją dwa stowarzyszenia mniejszościowe pozostające ze sobą w jakimś konflikcie. Pierwsze z nich to Towarzystwo Społeczno Kulturalne Mniejszości Niemieckiej, drugie zaś to Towarzystwo Społeczno Kulturalne Ludności Pochodzenia Niemieckiego. Różnice polegają głównie na tym, że pierwsze ugrupowanie określa się wyraźnie jako „mniejszość niemiecka”, drugie zaś głosi, że Niemcy na Śląsku są u siebie i nie są żadną mniejszością. Różnica niby drobna, ale mająca dość istotne konsekwencje, ponieważ drugie ugrupowanie wyraża nadzieję na zmianę statusu państwowego Górnego Śląska (Nawrocki, 1991).

Scenę regionalną Górnego Śląska uzupełniają dwa stowarzyszenia śląsko-polskie: Związek Górnośląski i Ruch na Rzecz Autonomii Śląska. Pierwsze Stowarzyszenie grupuje w założeniu osoby związane z wartościami kulturalnymi i cywilizacyjnymi regionu, jednak niekoniecznie pochodzenia rodzimego. Praktycznie należą do niego głównie etniczni Ślązacy, ponieważ jak pisze Tomasz Nawrocki *szerzenie się nastrojów ksenofobicznych, czy nawet szowinistycznych u członków i działaczy kół terenowych, skutecznie odstrasza ewentualnych kandydatów do wstąpienia* (1991, s. 405). W odróżnieniu od ZG, Ruch na Rzecz Autonomii Śląska planuje objąć swoimi wpływami tylko ludność rodzimą, niezależnie od obywatelstwa i miejsca zamieszkania. RAŚ głosząc hasło autonomii Śląska widzi go jednak jako element Polski regionów. W *Biuletynie Informacyjnym* RAŚ można przeczytać, że jako cel stawia on sobie *uzyskanie przez Śląsk pełnych, należnych Mu praw wynikających nade wszystko z siły potencjału gospodarczego, bogactw naturalnych tej Ziemi, minerałów i węgla. Droga, po której kroczymy jest zbudowana na fundamencie prawa do stanowienia o swoim losie przez ludzi tej Ziemi.*

Kto jednak ma *prawo do ziemi*, ten kto się na niej urodził, czy też ten kto na niej żyje? Przed kilkoma miesiącami, na marginesie sytuacji emigrantów w tym kraju, w prasie francuskiej, rozgorzała dyskusja o różnicy między *prawem krwi* eksponowanym przez skrajnego nacjonalistę Jean M. Le Pen'a i *prawem do ziemi* sformułowanym przez V. Giscard d'Estaing'a. Prasa liberalna nie miała wątpliwości. W obu przypadkach wyrażone zostały postawy nacjonalistyczne, ponieważ oba rodzaje praw z samej definicji wykluczają „obcych”.

Ze środowiska Związku Górnośląskiego wyszła natomiast koncepcja tzw. „wielkiego Śląska” obejmującego wszystkie historyczne ziemie śląskie,

łącznie z obszarem wchodzącym obecnie w skład Republiki Czecho-Słowackiej.

Przed pierwszą turą wyborów prezydenckich Związek Górnośląski opublikował list do kandydatów, w którym postuluje się budowę Rzeczypospolitej samodzielnych regionów skupiających kilkumilionowe społeczności zamieszkujące naturalne obszary skupione wokół historycznych ośrodków. Regiony powinny mieć zagwarantowane konstytucyjnie prawo do uchwalania własnych ustaw, występowania do parlamentu krajowego z inicjatywami ustawodawczymi, zdobywania, gromadzenia i wydatkowania wypracowanych środków pieniężnych, wpływu na politykę finansową kraju, udział w zawieraniu układów i umów międzynarodowych, bezpośrednio ich dotyczących. Regiony powinny korzystać samodzielnie z uprawnień w dziedzinie działalności gospodarczej, ochrony środowiska, gospodarki przestrzennej, kształtowania krajobrazu, ochrony i rozwoju tożsamości kulturowej, realizacji ambicji cywilizacyjnych i zabezpieczenia socjalnego (List 1991). Każdy ruch społeczny ma swoją dynamikę wynikającą z podejmowanych działań, które budzą sprzeciw innych grup, a tym samym kontrakcję. W takiej sytuacji występuje spirala negatywnych postaw, ksenofobii i szowinizmu.

Tygodnik „Wprost” w artykule pod charakterystycznym tytułem — *Katanga '92* podaje nowe fakty świadczące o dynamice kwestii regionalnej na Śląsku. »Związek Górnośląski« *sprawuje w praktyce władzę w regionie. Należy do niego wojewoda Wojciech Czech mówiący o Górnym Śląsku od Częstochowy po Brno i od Opola po Bielsko, oraz większość radnych. Jednak Związek nie podpisał Porozumienia Górnośląskiego. Porozumienie sygnowały Światowy Związek Górnoślązaków, Związek Górnoślązaków z Opola, Mniejszość Niemiecka z województwa katowickiego, Niemiecka Wspólnota Robocza, »Pojednanie i Przyszłość«, Towarzystwo Przyjaciół Katowic i Ruch Autonomii Śląska. Ruch autonomii powodowany głęboką troską o rujnowaną z premedytacją Ziemię Śląską i stałym ubożeniem jej pracowitych mieszkańców w liście otwartym do wojewodów katowickiego, opolskiego i bielskiego zażądał przeprowadzenia referendum w celu określenia granic autonomicznego Śląska, ustalenia ordynacji do Sejmu Śląskiego, zaniechania płacenia wszelkich świadczeń na rzecz władz centralnych ze względu na notoryczne marnowanie każdej przekazanej im złotówki, inwentaryzacji bez prawnie wywiezionych ze Śląska dóbr o wysokich wartościach materialnych i artystycznych oraz uznania zbrodni wobec Ślązaków za nie ulegające przedawnieniu.*

Każdy ruch społeczny wytwarza własne stereotypy i swoisty folklor. *Oberschlesische Nachrichten* opublikował stanowisko Związku Górno-

śląskiego w Opolu na temat zmian nazw ulic. Stwierdzono tam, że patronem ulicy może być Polak, ale pod warunkiem, że jest w jakikolwiek sposób związany ze Śląskiem. Nazwanie ulicy imieniem Tadeusza Kościuszki może być potraktowane jako *przejaw ignorowania dorobku kulturalnego i przeszłości regionu, lekceważeniem ludności zamieszkującej tu z dziada pradziada i kontynuowanie PRL-owskiej polityki kolonialnej wobec Śląska i Ślązaków* (Nawrocki, 1991, s. 405). Na odmianę w niektórych śląskich społecznościach lokalnych zgłaszane są publicznie postulaty zwalniania w przypadku redukcji zatrudnienia, w pierwszej kolejności, przedstawicieli ludności napływowej. Biorąc pod uwagę fakt, że na obszarze województw katowickiego, a także opolskiego ludność rodzima znajduje się w mniejszości mamy do czynienia z sytuacją, która prędzej czy później wywoła obronne reakcje większości. Śląski „nacionalizm” — użyjmy jeszcze na razie cudzyśłowu — można zrozumieć znając dyskryminacyjną politykę władz PRL, szczególnie w pierwszych powojennych latach, w stosunku do ludności rodzimej, trudno jednak nie patrzeć na to zjawisko z troską ponieważ jest rzeczą oczywistą, że „nacionalizm” ten będzie źródłem napięć i konfliktów, narastających w miarę nasilania się tendencji autonomicznych. Postulaty autonomii Śląska, wychodzące od stowarzyszeń polskiej lub niemieckiej ludności rodzimej, zbiegają się z podobnymi pomysłami wychodzącymi ze środowisk Niemców Śląskich w RFN. Oto co proponuje wiceprzewodniczący Ziomkownictwa Hartmut Koschyk:

Niemcy zastanawiają się nad przyszłością Śląska, która winna oddać sprawiedliwość wszystkim zainteresowanym stronom, która wręcz to nakazuje. Czy model euroregionu, który był m.in. wielokrotnie praktykowany na zachodniej granicy Niemiec, może być odpowiedzią na śląskie zapytania? Punktem wyjścia dla śląskiego euroregionu mógłby być obserwowany w całej Europie zwrot do regionów. Również na Śląsku występują te tendencje, nie tylko co jest zrozumiałe u rdzennej ludności niemieckiej, polskiej, czeskiej, lecz również u Polaków i Czechów, których tu osiedlono po 1945 r. Pragnienie identyfikacji ze swoim najbliższym otoczeniem, by można było doświadczyć ojczyzny w sensie historycznym i współczesnym występuje przede wszystkim u ludzi młodych... Nie dziwi więc, że wśród regionów w Polsce, właśnie na Górnym Śląsku dążenie do większej samodzielności jest szczególnie mocne. Euroregion, który mógłby objąć wszystkie historyczne części Śląska wyszedłby nie tylko temu dążeniu naprzeciw, lecz także byłaby to wspaniała okazja, by urzeczywistnić miejsce prawdziwego porozumienia i po-

jednania, spotkania i współpracy. Instytucjonalizacja euroregionu Śląska powinna przebiegać zarówno 'od dołu', wychodząc od gmin, powiatów i województw, jak również winna być sankcjonowana z punktu widzenia prawnopństwowego i prawa międzynarodowego dotyczącego Niemiec, Polski i Czecho-Słowacji. Dwu, a nawet trójjęzyczne nazwy ulic i miejscowości powinny stać się oczywistością w euroregionie Śląska, tak samo jak integracja ze Śląskiem, niemieckich wypędzonych (Koschyk 1991).

Oprócz euroregionu Śląska pojawiają się w Niemczech inne projekty utworzenia specjalnych obszarów, w których skład wchodziłaby część terytorium Polski. Jednym z takich projektów jest Nadodrzańska Strefa Preferencyjna, zaproponowana przez premiera Brandenburgii Stolpego. Po niemieckiej stronie granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej wytyczonyby pas o szerokości 50 km, a po stronie polskiej pas o szerokości 100 km. W ten sposób udział polskiego terytorium w tej specjalnej strefie wynosiłby 32 tys. km² i 2,6 mln mieszkańców, a niemiecki 21 tys km² i 2,1 mln. Główne funkcje gospodarcze tej strefy to rolnictwo, leśnictwo i przemysł drzewny oraz przedsiębiorstwa przemysłowe i usługowe zlokalizowane głównie po stronie niemieckiej. Funkcją uzupełniającą byłaby turystyka. Ponadto przewidziano port wolnocłowy w Szczecinie oraz niemiecki obszar gospodarczy na wyspie Uznam. Finansowaniem inwestycji zajmowałyby się Niemiecko-Polski Bank Rozwoju. Wśród przedsięwzięć infrastrukturalnych wymienia się zapórę koło Malic oraz autostradę północ-południe, która wytyczona byłaby w polskiej części strefy.

Kolejnym projektem jest utworzenie euroregionu „Dreilandereck” czyli „Trzech ziem”. Autorzy projektu tak uzasadniają celowość stworzenia tego międzynarodowego regionu: *Ścisła współpraca w regionach przygranicznych Górnych Łużyc, Dolnego Śląska oraz Północnych Czech powinna przyczynić się do stopniowego przezwyciężenia istniejących problemów egzystencjonalnych w dziedzinie politycznej, komunalnej, gospodarczej, socjalnej, ekologicznej, kulturalnej i polityczno-wychowawczej, jak również do utworzenia zdolnych do działania struktur służących przyszłości »Regionu Trzech Ziem«. Celem rozszerzenia współpracy w położonym w środku regionie, przedstawiciele wszystkich instytucji politycznych, gospodarczych i naukowych są zgodni, iż należy w wyniku obrad konferencji »Dreilandereck« opracować przekraczający granice kompleksowy plan regionalny. Uczestnicy konferencji popierają ideę utworzenia Euroregionu »Trzech Ziem« między Republiką Federalną Niemiec, Federalną Republiką Czeską i Słowacką oraz Rzeczypospolitą Polską. (1991, Biuletyn nr 11).*

Niemieckie projekty tworzenia euroregionów na pograniczu z Polską i Czechami są dość liczne i pojawiają się mniej więcej jednocześnie. Nie budziłyby to żadnych podejrzeń, gdyby równocześnie Niemcy proponowali zakładanie euroregionów na innych swoich terenach pogranicznych. Wszystkie inicjatywy skupione są jednak na wschodzie, podczas gdy np. na terenach północnych pogranicza niemiecko-duńskiego, w okolicach Flensburga, istnieje liczna mniejszość duńska stanowiąca ok. 20–25% ludności. Jedyнным przywilejem tej mniejszości, zagwarantowanym w konstytucji Szlezewiku Holsztyna jest możliwość wprowadzenia przedstawiciela do Landtagu po uzyskaniu 1% głosów, gdy dla innych ugrupowań ów próg wynosi 5%. Utworzenie na tym obszarze euroregionu z dwujęzycznymi nazwami miejscowości i ulic byłoby bardziej sensowne, chociażby ze względu na niewielkie różnice poziomu gospodarczego po obu stronach granicy. Na razie jednak ani Niemcy ani Duńczycy nie zgłaszają takich propozycji.

O ile z niemieckiego punktu widzenia projekty stopniowego ekonomicznego wchłaniania polskiego terytorium są słuszne, to pewne zdziwienie budzi bezkrytyczny entuzjazm niektórych zwolenników przekształcania Polski w państwo regionalne. Realizacja tego rodzaju pomysłów będzie oczywiście znacznie ułatwiać tworzenie z części ziem polskich euroregionów, a w konsekwencji częściowe ich wyjmowanie spod polskiej jurysdykcji. David Irving, brytyjski historyk o prohitlerowskich sympatiach, opublikował ostatnio artykuł, w którym pisze: *To wcale nie niemieccy politycy dadzą sygnał do odzyskania Niemiec wschodnich. To sąsiedzi Polski na wschodzie i sąsiedzi Niemiec na zachodzie będą nalegali na obie strony, aby porozumiały się w sprawie jedynej drogi obiecującej sukces: Polska musi się ograniczyć do uzdrowienia swego właściwego terytorium państwowego i się wycofać. Jej zdobycze terytorialne zwróci się Niemcom, aby one z tej europejskiej hańby znowu mogły zrobić pełen zboża spichlerz* (Krzemiński, 1991). Znany publicysta wpływowego francuskiego dziennika *Le Figaro* Jean Francois Revel wygłasza podobne poglądy.

Oczywiście tego typu wypowiedzi można traktować jako odosobnione wybryki nieodpowiedzialnych publicystów, ale bardziej krytyczny czytelnik może dopatrzeć się w tych słowach poglądów szerszych kręgów zachodnich klas politycznych. Nie są one — rzecz jasna — w tej chwili powszechnie podzielane, ale jak poucza najnowsza historia Europy, *Mein Kampf* była również traktowany przez wielu jako dzieło obłąkanego.

Mniejszości etniczno-kulturowe są w Polsce nieliczne i żadna z nich, nawet w obecnym układzie regionalnym (wojewódzkim), nie tworzy większości, nie ma więc racjonalnych przesłanek regionalizacji kraju w opar-

ciu o to kryterium. Kwestia regionalna o podłożu etnicznym istnieje na razie na Śląsku, natomiast w Wielkopolsce regionalizm ma podłoże sentymentalno-historyczne. Nie jest jednak wykluczone, że na zasadzie reakcji łańcuchowej pojawią się regionalizmy: białoruski, ukraiński (choć ta ostatnia grupa żyje w dużym rozproszeniu) lub też jeszcze jakiś inny, całkowicie sztucznie wymyślony.

Koncepcja utworzenia w Polsce państwa regionalnego i wchodzenie niektórych polskich obszarów w skład euroregionów byłyby zapewne korzystne, gdyby kraj nasz otaczały samodzielne landy, a nie potężna Republika Federalna Niemiec. Byłyby one być może korzystne gdyby nie ogromna różnica potencjałów między Polską a RFN, gdyby nie fala nacjonalizmu i ksenofobii, która przetacza się przez Europę zagrażając stabilnym dotychczas demokracjom jak np. Wielkiej Brytanii i Francji, gdyby Polacy nie byli bici jako turyści i wypędzani, jak ostatnio zatrudnieni robotnicy drogowi w Republice Federalnej Niemiec. Gdyby wreszcie sytuacja na wschodniej granicy była stabilna i gdybyśmy sąsiadowali tam z państwami o demokratycznych tradycjach, gdyby rozpad państw narodowych na wspólnoty plemienne nie rodził takich niebezpieczeństw, jak te, o których pisał Ralf Dahrendorf.

Trudno więc dzielić poglądy zwolenników Polski jako państwa regionalnego, dla których charakterystyczna jest wypowiedź Lecha Mażewskiego piszącego, że *formułowany jest pogląd że w samej istocie państwa federalnego tkwi pierwiastek unitaryzmu, gdyż w świetle zachodzących przemian we współczesnym państwie federalnym proces stopniowego przekształcania się w państwo jednolite jest bezsporny. Jednakże obserwacja praktyki zmusza do stwierdzenia, że również w istocie państwa jednolitego tkwi pierwiastek federalizmu, urzeczywistniający się w dążeniach separatystycznych, federalistycznych, a zwłaszcza bardziej umiarkowanych i tym samym realistycznych regionalnych, autonomicznych. Proces ten zainicjowany przez Włochy, objął swym zasięgiem wiele jednolitych państw Europy Zachodniej (Belgię, Francję, Hiszpanię, Wielką Brytanię), zaś w Trzecim Świecie jest zjawiskiem powszechnym. Wolne od tego typu dążeń są jedynie takie państwa europejskie jak Dania, Finlandia, Islandia i Szwecja. Ale już Portugalia, mimo że homogeniczna narodowo, wyodrębniła przez ich szczególny status prawno-ustrojowy, Archipelag Azorów i Madery, nadając im autonomię terytorialną* (Mażewski, 1991).

Ten krótki cytat zawiera tyle nieporozumień, nieścisłości i zwykłych błędów (Belgia państwem jednolitym!), że można go traktować wyłącznie jako ideologiczny manifest. Kwestia regionalna w Polsce stała się fak-

tem, nie można więc jej ani nie dostrzegać ani bagatelizować, ponieważ motorem regionalizmu są dążenia dość licznych zbiorowości społecznych popierane przez wpływe ugrupowania polityczne. *Proces regionalizacji* czytamy w Deklaracji Społecznego Ruchu Regionalnego, który skupia Związek Górnośląski, Zrzeszenie Kaszubsko Pomorskie, Unię Wielkopolską, Ruch Autonomii Śląska w Rybniku, Związek Górnoślązaków w Opolu, Kongres Liberalno Demokratyczny oraz Krajową Radę Towarzystw Gospodarczych *będzie zbliżał Polskę do Europy. Zjednoczona Europa będzie na równi Europą państw, jak Europą regionów i układów lokalnych. Gwarantować to będzie realizację integracji gospodarczej, społecznej, kulturalnej, nie hamowanej ambicjami poszczególnych państw i narodów.*

Koncepcje państwa regionalnego, w którym każdy żyje u siebie i dla siebie, mają swoje źródło w myśleniu kategoriami „plemiennymi”, a europejska frazeologia przesłania w istocie rzeczy zaściankowy horyzont.

Kwestia regionalna a dylematy polityki regionalnej

Kwestia regionalna wynika z poczucia krzywdy, niezrealizowanych aspiracji, nie zaspokojonych potrzeb danej zbiorowości terytorialnej. Nie ma zwykle jednej przyczyny chociaż ruch regionalny w początkowej fazie podnosi zwykle jeden problem. Może on mieć tło ekonomiczne, kiedy dana zbiorowość czuje się upośledzona, ponieważ ma mniej niż inni i dotkliwie odczuwa swoje zacofanie, albo kiedy ma więcej niż inni, ale scentralizowane państwo zabiera jej znaczną część wytwarzanego przez nią bogactwa. Może mieć tło etniczne, kiedy jakaś mniejszość czuje się w państwie dyskryminowana przez większość, lub kulturowe — kiedy nie ma dostatecznej możliwości eksponowania wartości własnej historii i kultury. Może mieć wreszcie tło ekologiczne, kiedy odczuwa wyraźnie skutki eksploatacji środowiska w którym żyje. Dynamika ruchu sprawia, że poszczególne problemy zaczynają się nawzajem przenikać i w efekcie następuje globalizacja kwestii regionalnej. Uczestnicy ruchu szybko dochodzą do wniosku, że istniejących problemów nie da się załatwić bez zmiany statusu politycznego regionu, następuje więc upolitycznienie kwestii regionalnej wyrażające się dążeniem do autonomii lub separatyzmu. Upolitycznienie ruchu sprawia, że musi pojawić się łatwo rozpoznawalny przeciwnik, którym może być aparat państwa i/lub obcy mieszkający na danym terytorium. Zdefiniowanie kogoś jako przeciwnika powoduje z jego strony mniej lub bardziej gwałtowną reakcję i rozwija się spirala konfliktu.

W każdym państwie istnieją mniej lub bardziej wyraźne problemy regionalne. Odpowiedzią rządu powinna być odpowiednia do okoliczności polityka regionalna. Politykę tę powinny określać występujące na danym obszarze problemy: ekonomiczne, ekologiczne, etniczne i kulturowe. Jednakże od razu pojawia się kilka niełatwych do rozwiązania dylematów. Pierwszy problem związany jest wyborem między równomiernym lub spolaryzowanym rozwojem. Drugi dylemat, decentralizacji, polega na znalezieniu równowagi między niezbędną spójnością państwa, a postulowanym zakresem samodzielności regionów. Trzecia wreszcie kwestia polega na delimitacji regionalnej.

Do póki ruch regionalny rozgrywa się na płaszczyźnie kulturowej nie ma jeszcze kwestii regionalnej, pojawia się ona w momencie kiedy podnoszone są rewindykacje ekonomiczne i polityczne (autonomia). W tym momencie wzrasta dynamika kwestii regionalnej, która sprawia że droga od autonomii do separatyzmu bywa dość krótka, a na poboczach czai się nacjonalizm, ksenofobia i szowinizm. W zależności od historycznej koniunktury, posiadanych środków i nagromadzonych emocji konflikty na tle kwestii regionalnej usiłuje się — po wstępnej mobilizacji — rozwiązywać przez negocjacje, terroryzm lub wojnę domową. Zasadniczym progiem, po przekroczeniu którego następuje eskalacja konfliktu, jest jego polityzacja. Próg polityzacji regionalizmu został już w Polsce przekroczony.

Warszawa, styczeń–październik 1992 r.

Cytowana Literatura

- [1.] Bassand M., 1990, *Culture et régions d'Europe*. Presses Polytechnique et Universitaires Romandes. Lozanna.
- [2.] Bassand M., Guindani S., 1983, *Maldéveloppement régional et luttes identitaires*, „Espaces et Sociétés” nr 42
- [3.] Berghe Van den P.L., 1975, *Man in Society: a Biosociological View*, New York, Elsevier.
- [4.] Dahrendorf R., 1991a, *Europa regionów*, „Polityka” nr 40.
- [5.] Dahrendorf R., 1991b, *Rozważania nad rewolucją w Europie* „Nowa”, Warszawa.
- [6.] *Deklaracja Społecznego Ruchu Regionalnego*. [w:] „Biuletyn Zespołu do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa”, Urząd Rady Ministrów, Warszawa, nr 11.
- [7.] *Données sociales* 1990. Paris.

- [8.] Freeman, 1991, *Regionalizacja w Europie Zachodniej*, „Europejska Agencja Wspierania Samorządów Lokalnych”, Warszawa z.4.
- [9.] Gauthier G., 1992, *Le tribalisme planétaire*, Paris.
- [10.] Gellner E., 1991, *Narody i nacjonalizm*, PIW, Warszawa.
- [11.] *Komunikat programowy z ogólnopolskiego seminarium „Regionalizm zahamowanie czy szansa rozwoju”*, Katowice styczeń 1991 r. „Biuletyn...” nr 2.
- [12.] Koschyk H., 1991, *Pomost zdrowego rozsądku*, „Wprost” nr 47.
- [13.] Krzemiński A. „Polityka” nr 46 z 16.XI.1991 r.
- [14.] Kurzowa Z., 1991, *Skąd jesteśmy?* „Polityka” nr 51, 52.
- [15.] *Le tribalisme planétaire*, 1992, Paris.
- [16.] *Les régions de la communauté élargie*, Commission des Communautés Européennes, Bruksela 1987.
- [17.] Labasse J., 1991, *Développement et incertitude de l'Europe des régions* [w:] B. Jałowiecki, *Repenser l'Europe*, EUROREG, UW, Warszawa 1991.
- [18.] *List otwarty Związku Górnośląskiego do kandydatów przed pierwszą turą wyborów prezydenckich w 1990 r.*, „Biuletyn” nr 3.
- [19.] *Mały rocznik statystyczny 1991*, Warszawa.
- [20.] Mażewski L., 1991, *Między federalizmem a państwem regionalnym*. „Biuletyn” nr 3.
- [21.] Maurel M-C., 1990, *Territoires nationaux en périphérie* [w:] *Géographie du politique*, Paris.
- [22.] Maurel M-C., 1991, *La fin de l'état territorial ou la jarre de la Pandore* [w:] *Repenser l'Europe*, Varsovie.
- [23.] Nawrocki T., 1991, *Spoleczne uwarunkowania restrukturyzacji Górnego Śląska*. [w:] B. Jałowiecki, A. Kukliński (red.) *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, T. 2. EUROREG, UW, Warszawa.
- [24.] Poche B., 1990, *Citoyenneté et représentation de l'apparence* (maszyn. powiel.)
- [25.] Remy J., Voye L., Servais E., 1978, *Produire et reproduire?* Ed. Vie Ouvriere, Bruksela.
- [26.] Richmond A.H., 1987, *Le nationalisme ethnique et le paradigmes des sciences sociales*, „Revue Internationale des Sciences Sociales” nr 111.
- [27.] Sakson A., 1991, *Największa mniejszość*, „Wprost” nr 50.
- [28.] *Stanowisko Zarządu Wielkopolskiego Towarzystwa Kulturalnego w Poznaniu w sprawie regionalizacji kraju oraz autonomii Wielkopolski*, „Biuletyn...” nr 6.
- [29.] Strassoldo R., 1990, *Local Attachment and Global Embedding Evidence from an Advanced Society* (komunikat na XII Światowym Kongresie Socjologicznym, Madryt).
- [30.] Szczepański M., 1991, *Kulturowe uwarunkowania restrukturyzacji Górnego Śląska* [w:] B. Jałowiecki, A. Kukliński (red.) *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, T. 2. EUROREG, UW, Warszawa.

GRZEGORZ GORZELAK

REGIONALIZM I REGIONALIZACJA W POLSCE NA TLE EUROPEJSKIM¹

1. Wprowadzenie

Tytuł niniejszego artykułu zawiera dwa pojęcia: **regionalizm** i **regionalizacja**. Dla uniknięcia niejasności oba powinny zostać na początku wyłuszczone.

Regionalizm jest tutaj rozumiany jako zjawisko **poszukiwania** przez zbiorowość terytorialną, wewnątrz większego systemu państwowego, **własnej tożsamości**. Celowo nie został tu użyty termin *społeczność lokalna*. *Zbiorowość terytorialna* oznacza mieszkańców większej jednostki przestrzennej nie wyrażających — ponieważ są zbyt liczni i nie połączeni bliskimi powiązaniem osobistymi — tak silnych związków, jakie miałyby miejsce w przypadku społeczności lokalnej.

Tożsamość regionalna może być efektem wielu zjawisk: etnicznych, religijnych, językowych, kulturalnych, gospodarczych. W większości przypadków czynniki te występują razem, potęgując poczucie bycia „różnym” od innych. Ci „inni” mogą żyć na tym samym terytorium, mogą także żyć gdziekolwiek indziej, ale wciąż wewnątrz granic danego kraju.

¹Niniejszy tekst oparty jest na dwóch moich referatach: *Polish Regionalism and Regionalization*, prezentowanym na konferencji zorganizowanej przez Commission of the European Communities oraz European Science Foundation „Integration and Disintegration: Regionalism and the State in West and East Europe”, Acquafredda di Maratea, Włochy, 2–7 maja 1992, oraz *Contemporary Regionalism in Europe: an Attempt of Typology*, prezentowanym na 32nd European Regional Science Association Congress, Bruxelles – Louvain-la-Neuve, 24–28 sierpnia 1992. Pierwszy z tych referatów był publikowany w języku angielskim [w:] G. Gorzelak, A. Kukliński (red.) *Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe*, EUROREG, t. 8, 1992.

Regionalizacja to proces ustalania granic regionów administracyjnych państwa i przydzielania kompetencji władzom regionalnym. W tym znaczeniu regionalizacja jest elementem *terytorialnej organizacji kraju*.

Mogą istnieć silne wzajemne powiązania między *regionalizmem* a *regionalizacją*. W najprostszym przypadku, „silny” — tzn. mający szerokie poparcie ze strony pewnych grup terytorialnych — regionalizm może wpływać na sposób przeprowadzania regionalizacji. Z drugiej strony, zwykły fakt istnienia *regionów*, które zostały wyposażone w pewne uprawnienia, może prowadzić do powstawania regionalnego poczucia tożsamości, w ten sposób wzmacniając regionalizm jako taki.

W niniejszym tekście omawiam, opartą na doświadczeniach współczesnej Europy, typologię regionalizmu. Prezentuję także warunki dla reformy podziału regionalnego Polski.

2. Zjawisko regionalizmu w krajach post-socjalistycznych

Regionalizm zaczął pojawiać się w post-socjalistycznych krajach Europy (ale także i Azji, jak w przypadku byłego Związku Radzieckiego) stosunkowo niedawno. Zjawisko to nie powinno być pozostawione bez żadnych komentarzy.

Być może jego źródeł powinniśmy szukać w zasadniczych zmianach ideologicznych, jakie miały miejsce w byłym bloku wschodnim w późnych latach osiemdziesiątych. Na przykład, w oficjalnej wypowiedzi politycznej słowo *indywidualizm* pojawiło się w Polsce, w pozytywnym kontekście, podczas spotkania przywódców partii komunistycznych w Moskwie, w r. 1988. Słowo to zostało wypowiedziane przez gen. Jaruzelskiego, kiedy twierdził on, że należy wprowadzić więcej *indywidualizmu* do tradycyjnej doktryny kolektywnego, socjalistycznego społeczeństwa.

W swych podstawach ideologia socjalizmu była oparta na pojęciu kolektywizmu, wedle którego społeczeństwo powinno wyrażać wspólny interes i jednoczyć się dla powszechnych celów². Konsekwentnie zakładano, że nie pojawią się interesy wzajemnie sprzeczne. W rzeczywistości doprowadziło to do skrycie sformułowanego celu ujednoczenia i standaryzacji społecznego systemu wartości oraz zachowań społecznych³.

²W latach siedemdziesiątych władze partii propagowały doktrynę „moralnej i politycznej jedności narodu”.

³Także, dla przykładu, w tym samym czasie władze lokalne odpowiedzialne były za realizację celów lokalnych i celów ogólnopństwowych (tych ostatnich określanych na szczeblu centralnym). Bez wątpienia, odgórny punkt widzenia przeważał w każdym przypadku gdy cele lokalne i centralne okazywały się być sprzeczne.

Doświadczenia historyczne dowodzą, że cele te nigdy nie były w pełni osiągnięte — przynajmniej w państwie tak trudnym do rządzenia, jak Polska. Z drugiej strony, centralnie wprowadzany kolektywizm w rzeczywistości koegzystował ze społeczną atomizacją, ujawniającą się na poziomie indywidualnym. Entuzjazm pierwszego okresu niepodległości i odbudowy po drugiej wojnie światowej, który zjednoczył różne warstwy narodu polskiego, szybko został zastąpiony przez wyraźny podział na dwie sfery życia społecznego: oficjalną i prywatną. Jak dowodzą badania⁴, kolektywizm i uniformizacja dominowały w pierwszej sferze, podczas gdy zamknięcie w rodzinie i w małych grupach społecznych zdominowało drugą. Tak więc, w rzeczywistości, **doktryna kolektywizmu doprowadziła do rozbitcia społecznego** oraz do rozproszenia społeczeństwa na wiele najmniejszych społecznych i rodzinnych grup, które koncentrowały swą aktywność wokół własnych, *prywatnych* interesów — niekoniecznie zgodnych z celami oficjalnie propagowanymi przez władze centralne.

Dramatyczne zmiany wprowadzane w życie polityczne, gospodarcze i społeczne kraju od 1989 zmieniły te wzory. Polska, podobnie jak i inne były kraje socjalistyczne, wstąpiła na drogę budowania społeczeństwa, w którym oczywista obecność konfliktów między określonymi (indywidualnymi bądź grupowymi) celami powinna być w pełni ujawniona. Cele te zostały — w niektórych przypadkach — zinstytucjonalizowane. Proces odtwarzania lokalnych samorządów jest najlepszym przykładem tego zjawiska.

Instytucjonalizacja interesów grupowych zaowocowała powstaniem poczucia wspólnoty. W ten sposób **indywidualizacja życia społecznego i gospodarczego** w wielu przypadkach — paradoksalnie — **doprowadziła do wzmocnienia więzi w społeczeństwie polskim.**

Powyższe spostrzeżenia wprowadzają w problem **regionalizmu** nie tylko polskiego, ale także innych krajów post-socjalistycznych. Zjawisko regionalizmu nie mogłoby zaistnieć w centralistycznych, jednolitych i kolektywnych systemach społecznych. Regionalizm, jako reprezentacja interesów grupowych, mógłby być pojmowany jako zagrożenie dla celów ogólnonarodowych⁵. Odejście od idei państwa centralistycznego i stwo-

⁴Za przykład służyć mogą rezultaty programu „Rozwój regionalny — Rozwój lokalny — Samorząd terytorialny”, prowadzonego przez Instytut Gospodarki Przestrzennej (obecnie Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego), Uniwersytet Warszawski, w latach 1986–1990

⁵Program badawczy, wspomniany w przypisie 4, pierwotnie miał nazwę „Polska lokalna i restrukturyzacja polskiej przestrzeni”. Termin „Polska lokalna” został jednak zmieniony w 1986 r. przez wysokich urzędników zarządzających w tym czasie polską nauką. Uznano, że termin ten mógłby zostać rozumiany jako przeciwstawianie „Polski centralnej”. Ponieważ nie mogła zai-

rzenie pluralistycznego systemu społecznego otworzyło drogę dążeniom do regionalnej autonomii, a czasami nawet kwestionowaniu jedności kraju.

3. Regionalizm w Europie

3.1. Typologia

Tabela 1 przedstawia propozycję systematyzacji przypadków regionalizmu we współczesnej Europie.

Wyróżnione są trzy **formy** regionalizmu, które tworzą pierwszą oś typologii:

1. **niekwestionowanie konstytucyjnego porządku**, ale wskazywanie jego wad lub próbowanie zmienienia go na drodze konstytucyjnej; do tej kategorii zaliczają się trzy sytuacje:
 - 1a) zmiany konstytucyjne prowadzące do *decentralizacji* systemu regionalnego,
 - 1b) zmiany konstytucyjne prowadzące do *autonomii* poszczególnych regionów,
 - 1c) zmiany konstytucyjne prowadzące do (*kon*)*federalizacji* państwa.
2. **kwestionowanie obecnego porządku konstytucyjnego** i usiłowanie dokonania jego zmiany metodami niekonstytucyjnymi. Można wyróżnić kategorie:
 - 2a) *separatyzm*, który może prowadzić (a przynajmniej domaga się) do utworzenia oddzielnego państwa (co mogłoby zostać określone jako następny stopień autonomii),
 - 2b) *aneksja*, która jest czymś przeciwnym do separatyzmu i opiera się na żądaniach dołączenia niezależnego państwa do jakiegoś innego kraju,
3. przypadki, które nie mogą być wyraźnie zaliczone do już wymienionych; są one (w późniejszych naszych rozważaniach) określane jako *przypadki bez rozwiązania*.

Drugi podział przeprowadzono według **źródeł** regionalizmu. Mogą być one:

stnieć taka możliwość, nazwa projektu musiała być zmieniona. Ten rzeczywisty przykład jasno ukazuje stare relacje między tzw. „ogólnonarodowym” a grupowym interesem.

- a) **etniczne**, co oznacza cały zestaw zjawisk i procesów dających się pogrupować w dwie kategorie:
- a1) źródła narodowe regionalizmu, zawierające wszystkie *kulturowe, językowe itp.* różnice między poszczególnymi grupami społecznymi i społecznościami wewnątrz szerszego układu państwowego,
 - a2) źródła *religijne*, wywodzące się z różnych wierzeń i kultur religijnych — należących do tej samej religii, bądź też różniących się dużo głębiej.
- b) **gospodarcze** źródła regionalizmu, między którymi także możemy rozróżnić:
- b1) regionalizm prezentowany przez *silne* regiony, przeciwstawiające się funkcjom redystrybucyjnym państwa,
 - b2) regionalizm prezentowany przez *słabe* regiony, uważające swą niekorzystną sytuację za rezultat „wewnętrznego kolonializmu” regionów silniejszych.

Wypadkową tych dwóch osi podziału jest usystematyzowanie współczesnych przypadków europejskiego regionalizmu (Tabela 1).

Tabela 1

Typologia współczesnych ruchów regionalnych w Europie

Formy	Źródła	Etniczne		Ekonomiczne	
		Język/Kultura	Religia	Silne	Słabe
Konstytucyjne	Decentralizacja	Bułgaria (Turcy)			
	Autonomia	Górny Śląsk		Wielkopolska Lombardia Katalonia	Szkocja
	Federalizacja	Belgia			
Konfliktowe	Separatyzm	Słowenia Rep. Naddnie- strzańska Baskonia	Irlandia Północna	Słowenia Chorwacja	Słowacja Korsyka
	Aneksja	Mołdawia			
	Bez wyjścia	Bośnia- -Hercegowina Osetia	Górny Karabach		

Tabeli tej brakuje trzeciego wymiaru — osi ukazującej „siłę” zaprezentowanych ruchów regionalistycznych. Pewne odniesienia w tej mierze zostaną wskazane bardziej szczegółowo przy omawianiu niektórych przypadków.

Tabela nie zawiera także przypadków etnicznych (narodowych bądź religijnych) i gospodarczych napięć występujących wewnątrz określonych państw europejskich, na podstawie których nie wytworzyły się ruchy regionalistyczne. Tak więc, na przykład, tarcia między mniejszością polską i władzami Litwy nie znajdują swojego miejsca w tabeli, ponieważ nie ma tam, w rzeczywistości, ruchów regionalistycznych (samorządy gmin zdominowanych przez Polaków zostały zastąpione przez zarząd komisaryczny, co nie doprowadziło, jak dotąd, do żadnego działania ze strony mieszkających na Litwie Polaków).

3.2. Przypadki regionalizmu w Europie

Zanim zajmiemy się bliższą analizą ruchów regionalistycznych w Europie, zapoznajmy się z podstawowymi danymi statystycznymi obrazującymi społeczno-gospodarcze cechy interesujących nas regionów. Zaprezentowano je w Tabeli 2. Dla regionów zachodnioeuropejskich użyto danych zebranych przez EWG, w pozostałych przypadkach przedstawiono statystyki narodowe.

Przeglądu przypadków regionalizmu przedstawionych w Tabeli 1 dokonamy posuwając się wzdłuż jej kolumn. Kolejność taka pozwala nam, do pewnego stopnia, uzupełnić wspomniany już brak jednego „wymiaru”, ponieważ idąc w dół kolumny napotykamy na coraz silniejsze przejawy regionalizmu.

Bułgaria⁶ przedstawia typowy przykład państwa dwunarodowościowego, w którym różnice między dwiema grupami etnicznymi są silne i głęboko zakorzenione historycznie. Bułgarzy są chrześcijanami, Turcy to muzułmanie. Bułgaria znajdowała się pod okupacją Imperium Tureckiego przez ponad cztery wieki i naród bułgarski zachował swą narodową, religijną i kulturalną tożsamość. Nowe napięcia powstały podczas ostatnich lat socjalistycznego porządku w Bułgarii, kiedy władze centralne usiłowały „zbułgaryzować” Turków.

Obecnie turecka mniejszość w Bułgarii, osiedlona w byłym powiecie

⁶Ponizsze uwagi oparte są na pracy: M. Stefanova, *Regionalism in Bulgaria (Perspectives of Democratisation and Decentralisation)* przedstawionej na wspomnianej już konferencji w Acquafredda di Maratea.

Tabela 2

Profile regionalne

regiony	udział w kraju, w %		jako % średniej krajowej			
	powierzchnia	ludność	gęstość zaludnienia	% zatrudnionych w rolnictwie	stopa bezrobocia	GNP na mieszkańca ^b
Baskonia	1,4	5,7	143,0	31,0	219,3	120,9
Irlandia Płn.	5,8	2,8	47,6	213,7	249,8	75,6
Szkocja	32,3	8,9	27,5		114,3	82,9
Korsyka	1,6	0,4	27,5	158,5	116,0	70,3
Katalonia	6,3	15,7	250,0	33,3	77,6	114,0
Lombardia	7,9	15,5	195,8	36,2	33,5	132,7
Słowacja	38,3	32,9	86,0		135,0 ^c	
Bośnia-Herc.	20,0	18,4	92,0	86,1 ^d	137,1 ^e	70,0 ^c
Chorwacja	22,1	20,5	92,0	78,6 ^d	55,0 ^e	120,0 ^c
Słowenia	7,9	8,4	107,7	48,1 ^d	17,0 ^e	200,0 ^c
Wielkopolska ^f	3,9	4,5	115,0	81,4	66,0 ^h	95,5 ^h
Górny Śląsk ^g	4,9	13,1	267,0	40,8	57,0 ⁱ	130,0 ^h

^a — 1990; ^b — w cenach realnych; ^c — szacunek; ^d — 1981; ^e — 1988; ^f — dwa województwa: poznańskie i leszczyńskie; ^g — województwa katowickie i opolskie; ^h — 1990; ⁱ — 1986.

Źródło: dla krajów EWG: *Regional Profiles*, CEC DG XVI-A3, March 1991. Dla innych krajów — opracowania statystyczne.

Kirdaji, a także w północno-wschodniej części kraju, próbuje zdobyć więcej praw wewnątrz państwa bułgarskiego. *Decentralizacja* władzy do regionów z mniejszością turecką wydaje się satysfakcjonować Turków i być jednocześnie jedynym możliwym rozwiązaniem.

Te procesy regionalne znajdują swe odbicie na szczeblu centralnym. Partia mniejszości tureckiej — Ruch dla Praw i Wolności — jest obecna w parlamencie i ma decydującą rolę w koalicji. Ten fakt czyni mniejszość turecką silniejszą politycznie niż może to wynikać z prostego wskaźnika udziału w liczbie ludności kraju. Ułatwia to także regionalną decentralizację.

Górny Śląsk⁷ reprezentuje przypadek regionalizmu opartego na różnicach etnicznych, wzmocnionych przez czynniki polityczne i gospodarcze. Etniczny problem Górnego Śląska w Polsce wywodzi się z relacji między trzema grupami etnicznymi: Polakami, Górnoszlązakami i Niemcami. Przypadek Górnego Śląska jest szczegółowo przedstawiony w innych opracowaniach zawartych w niniejszym tomie, nie będziemy więc go tu szerzej omawiać.

Korzenie ruchów regionalistycznych na Górnym Śląsku wywodzą się — przede wszystkim — z poczucia odmienności, zarówno Niemców, jak i Ślązaków, od rdzennej populacji polskiej (będącej w większości w regionie), która — w zasadzie — przybyła na Śląsk po drugiej wojnie światowej. Po drugie: takie separatystyczne (lub nacjonalistyczne) nastawienia powinny być rozpatrywane jako reakcja na przeszły ucisk polityczny miejscowej ludności przez powojenne władze i eksploatację gospodarczą regionu w systemie centralnie planowanej gospodarki. Po trzecie: nie należy lekceważyć opinii, według których pewni ludzie deklarują swą przynależność do mniejszości niemieckiej dla czysto ekonomicznych powodów.

Belgia⁸ jest przypadkiem złożonej struktury etnicznej. Zagadnienia gospodarcze odgrywają również istotną rolę w tym kraju. Są tam trzy grupy etniczne: francuskojęzyczna — na południu, flamandzkojęzyczna — na północy i niemieckojęzyczna — przy granicy niemieckiej. Te trzy grupy językowe tworzą trzy społeczności narodowe Belgii. Władze mniejszości etnicznych są odpowiedzialne za wszystkie „spersonalizowane” dziedziny: edukację, opiekę zdrowotną, opiekę społeczną, kulturę, naukę itp.

Druga — regionalna — struktura Belgii składa się z trzech regionów: Flamandii, Walonii i Brukseli. Regiony zarządzają dziedzinami „odhumanizowanymi”: planowaniem przestrzennym, środowiskiem, rozwojem obszarów wiejskich, przyrodą, mieszkalnictwem, polityką wodną, polityką gospodarczą, rynkiem i eksportem, energią itp.

Sedno belgijskiego federalizmu ukryte jest w połączeniu dwóch zasad: monetarnej i gospodarczej jedności państwa oraz wolności przemieszceń ludności, dóbr, kapitału i informacji.

⁷B. Jałowiecki, *Kwestia regionalna*, „Wspólnota”, nr 15–16, 1992.

⁸Zobacz: R. Senelle, *The Reform of the Belgian State, Memo for Belgium*, „Views and Surveys”, vol. V, Bruksela 1990.

Belgia wydaje się jednym z najszcześniejszych przykładów nowoczesnego federalizmu. Kraj ten zdołał przetrwać poważny kryzys, zagrażający jedności państwa. Lekcja, której można uczyć się w oparciu o belgijski przykład powinna zawierać następujące warunki takiego sukcesu:

- brak sporów terytorialnych i zwartych (terytorialnie i kulturalnie) grup etnicznych,
- wyraźne wyliczenie praw federalnych i kompetencji dla niej zastrzeżonych,
- rozległe uprawnienia innych (etnicznych i regionalnych) władz,
- narodową konstytucję określającą generalne zasady i pozostawiającą możliwość specyficznych rozwiązań na niższych (etnicznym i regionalnym) poziomach.

Słowenia od dawna żądała autonomii, którą w końcu zdobyła. Zawsze była to najbardziej jednorodna etnicznie republika byłej, dużej Jugosławii. Była to także republika najlepiej prosperująca i najbliższa Zachodowi. Słowenci zawsze zwykli czuć się innymi od reszty ludności Jugosławii, zarówno w etniczno-kulturalnym, jak i w gospodarczym znaczeniu.

Dezintegracja byłej Jugosławii została, w rzeczywistości, zapoczątkowana przez Słowenię. Słowenia była także pierwszą jugosłowiańską republiką, która przeszła wojnę domową, jednak dużo mniej okrutną i krwawą niż następne fazy walk w tym obszarze.

Słowenia mieści się w naszej typologii dwukrotnie, ponieważ etniczno-kulturalne i gospodarcze powody regionalizmu zawsze łączyły się i wzajemnie wzmacniały. Można przypuszczać, że niepodległość Słowenii dobrze posłuży temu nowemu niepodległemu państwu i doprowadzi do trwałego rozwoju gospodarczego. To jednak nastąpi tylko wtedy, gdy poprzednie więzi gospodarcze z innymi częściami byłej Jugosławii nie załamią się całkowicie lub, jeżeli miałyby się to zdarzyć, zostaną zastąpione przez nowe powiązania z innymi krajami.

Przypadek Słowenii wydaje się być „rozwiązywalnym” problemem regionalnym. Poza wspomnianą już etniczną jednością tej republiki, jej peryferyjne położenie wewnątrz byłej Jugosławii oraz brak trwałych, głęboko zakorzenionych w świadomości społecznej konfliktów

etnicznych wydają się być głównymi powodami tak szczęśliwego rozwiązania.

Baskonia przedstawia jeden z najtrudniejszych problemów regionalnych w Europie, porównywalny — pod względem napięć społecznych i intensywności konfliktu — z przypadkiem Irlandii Północnej. Bez wątpliwości, etniczno-kulturalna specyfika narodu baskijskiego, żyjącego na granicy hiszpańsko-francuskiej, zyskuje oddźwięk — głównie w Hiszpanii — wśród innych zbiorowości regionalnych żądających większej autonomii.

Nie należy jednak przeoczyć problemów gospodarczych wpływających na te postawy. Kraj Basków przeszedł przez jeden z bardzo bolesnych procesów regionalnej odbudowy gospodarczej. Napięcia gospodarcze na pewno wzmocniły poczucie frustracji i niezadowolenia wśród populacji baskijskiej.

Zarówno **Chorwacja** czy (szczególnie) **Bośnia i Hercegowina** nie mogły uzyskać tak uprzywilejowanej pozycji na skomplikowanej narodowej i kulturalnej scenie byłej Jugosławii, jak stało się to udziałem Słowenii. Dla przykładu: w Bośni i Hercegowinie tylko 41% Serbów znajdowało się w jednostkach terytorialnych o przewadze populacji serbskiej, podczas gdy pozostałe 59% jest rozproszonych w jednostkach o większości muzułmańskiej bądź chorwackiej⁹. Ten prosty przykład wskazuje, jak skomplikowana jest sytuacja etniczna w obu tych republikach. Istotne znaczenie ma również czynnik religijny.

W dodatku, do mozaiki etniczno-religijnej dokładają się silne i wrogie wspomnienia zbrodni popełnionych przez wszystkie strony zamieszane w obecny konflikt, sięgające drugiej wojny światowej. Urazy te dostarczają teraz podstawy dla silnych animozji między poszczególnymi narodami, szczególnie między Chorwatami a Serbami. *Pamiętamy co oni uczynili nam 50 lat temu i chcemy uniknąć tego samego w przyszłości* — to powszechne stwierdzenie stale powtarzane przez wszystkie strony uwikłane w obecny konflikt.

Ruch regionalny w Chorwacji faktycznie zwyciężył i Chorwacja uzyskała — po okrutnym przelewie krwi — swą niepodległość. Czy tak stanie się w przypadku Bośni i Hercegowiny? Czy jest w ogóle moż-

⁹Z. Mlinar, *Balkanization and Globalization*, praca przedstawiona na konferencji British Sociological Association „A New Europe”, 6–9 kwietnia 1992.

liwe jakiegokolwiek pozytywne rozwiązanie? Obecnie nikt nie może odpowiedzieć na to pytanie.

Mołdawia i tak zwana **Republika Naddniestrzańska** przedstawiają przypadki przeciwne, mimo że oparte na tej samej zasadzie: zmianie formalnego statusu danego państwa, lub jego części. Ludność rumuńska w Mołdawii chciałaby połączenia z Rumunią, czemu sprzeciwia się rosyjska populacja tej byłej republiki radzieckiej. Z drugiej strony, w Republice Naddniestrzańskiej znajduje się ludność rosyjska, która chętnie zmieniłaby status formalny i połączyła z Republiką Rosyjską, oddzielając się tym samym od Ukrainy. Wydaje się, że żadna z tych prób nie powiedzie się. Mimo nikłych szans na spełnienie tych dążeń, w Republice Naddniestrzańskiej wystąpiły walki; w obu przypadkach pojawiły się napięcia pomiędzy niepodległymi państwami.

Irlandia Północna wydaje się być jedynym w Europie przykładem konfliktu regionalnego wywodzącego się prawie wyłącznie z różnic religijnych. Można argumentować, że posiada on także swoje gospodarcze i polityczne powody, ale wydają się one mieć drugorzędne znaczenie. Konflikt w Irlandii Północnej także okazuje się być sytuacją nierozwiązywalną; zbyt silne napięcia i wrogie działania, nawarstwiające się przez lata przelewu krwi i okrucieństw popełnianych przez obie strony (i czasami także przez stronę zewnętrzną — armię brytyjską), nie pozwalają żywić jakichkolwiek uzasadnionych nadziei na pokojowe i stabilne rozwiązanie.

Zwróćmy się teraz ku ruchom regionalnych wywodzącym się z różnic gospodarczych. Nie brak przykładów takich ruchów w Europie.

Szkocja to przykład regionu który, posiadając swe tradycje kulturalne i głęboko zakorzenione poczucie (pewnej tylko?) odrębności, dąży do niepodległości z powodów czysto gospodarczych. Do pewnego stopnia jest to dziwne, ponieważ dochód narodowy Szkocji jest nie mniejszy niż 95% średniej krajowej. Szkocja nie jest skolonizowanym, drugorzędnym regionem na gospodarczej mapie Wielkiej Brytanii. W niektórych jej częściach notuje się rozwój nowoczesnego przemysłu, który jednak — w wielu przypadkach — podporządkowany jest zewnętrznym centrom decyzyjnym.

Dominacji gospodarczych, a nie narodowych powodów dla ruchu separatystycznego w Szkocji dowodzi także fakt, że elity gospodarcze Szkocji są dużo bardziej niechętne popieraniu takich żądań (być

może wskazuje to jedynie, że elity zwykle są konserwatywne i nie chcą zmieniać *status quo*).

Ruch separatystyczny w Szkocji wydaje się być dużo silniejszy niż jest w rzeczywistości. Ostatnie wybory parlamentarne przyniosły katastrofalną porażkę Szkockiej Partii Narodowej, która musiała wycofać się na pozycję, jaką zajmowała w latach pięćdziesiątych. Złoty okres lat sześćdziesiątych wydaje się być bardzo odległy.

Korsyka jest we Francji regionem rzeczywiście zacofanym gospodarczo. Wyspiarskie położenie nie obiecuje zbyt wielkich zmian, które prowadziłyby do przyspieszonego rozwoju gospodarczego, pomimo wielu programów i projektów Wspólnoty Europejskiej mających na celu wspieranie regionów położonych peryferyjnie bądź niekorzystnie.

Gospodarcze powody korsykańskiego niezadowolenia są niewątpliwie wspierane przez czynniki kulturalno-etniczne, głęboko zakorzenione w historii i tradycji społecznej. Poziom dotychczas przyznanej autonomii wciąż nie zadowala korsykańskich separatystów, którzy nie powstrzymują się od używania terroryzmu jako narzędzia w swej walce. Pod tym względem korsykański ruch regionalistyczny przypomina przypadku Północnej Irlandii i Baskonii.

Słowacja to chyba przykład najskuteczniejszego ruchu regionalistycznego (lub nawet nacjonalistycznego) we współczesnej Europie. Pokojowy rozpad państwa czecho-słowackiego doprowadził do powstania dwóch odrębnych republik: czeskiej i słowackiej, nie tworzących już federacji. Jakie były korzenie tego podziału, niewątpliwie wywodzącego się ze Słowacji? Wydaje się, że rozstrzygającą rolę w tym procesie miał protest przeciwko „eksploatacji” przez silniejszego partnera czeskiego. Bardzo ważny był też aspekt symboliczny: Słowacy pragnęli mieć więcej atrybutów własnej tożsamości i suwerenności.

Ta „eksploatacja” nie jest jednak niczym pewnym. Słowacja od wieków była najmniej rozwiniętym regionem państwa. Wschodnie położenie, tradycyjne zacofanie oraz prawie zupełny brak tradycji przemysłowych przed powojennym okresem socjalizmu to główne historyczne cechy gospodarki tego regionu. Obecnie Słowacja produkuje tylko małą część produktów przemysłowych byłej federacji (np. 3% węgla brunatnego, 16% produktów bawełnianych, 2% samochodów

osobowych, 7% nawozów fosforowych, 32% stali; tylko produkcja odbiorników TV i lodówek w całości pochodzi ze Słowacji). Dominacja byłego kompleksu militarnego będzie niewątpliwym czynnikiem utrudniającym proces restrukturyzacji gospodarczej.

Dodatковым elementem odróżniającym Słowację od czeskiej części byłej federacji są postawy i wartości społeczne. Jak wynika z badań opinii publicznej prowadzonych w latach 1990–1992¹⁰, Słowacy są znacznie silniej niż Czesi przywiązani do dawnych warunków gospodarki i społeczeństwa socjalistycznego oraz do opiekuńczej roli państwa. W konsekwencji, Słowacy nie są w równym stopniu jak Czesi, skłonni do akceptowania przemian ustrojowych i do ponoszenia ich kosztów. Stąd też tak duże poparcie na Słowacji dla populistycznych programów politycznych i gospodarczych.

W późniejszym etapie procesu rozpadu federacji strona czeska stała się stroną bardziej aktywną. Czesi zaproponowali: „albo *status quo* albo pełna separacja”, i nie zaakceptowali słowackich projektów zmiany federacji w konfederację.

Łatwo można przewidzieć, że Słowacja straci te możliwości rozwoju i transformacji, jakie miałyby w federacji. W 1991 trafiło do niej tylko 13% zagranicznych inwestycji poczynionych w Czecho-Słowacji, i stosunek ten w przyszłości może być nawet gorszy. Oczywiście, Republika Czeska przyciągnie uwagę zagranicznych inwestorów i będzie czerpać korzyści ze współpracy międzynarodowej. Według najbardziej prawdopodobnego scenariusza Republika Czeska będzie coraz silniej integrować się ze strukturami europejskimi, podczas gdy Słowację ominie proces integracyjny i będzie ona coraz bliższa wschodowi. Być może silniejsza integracja z układami gospodarczymi wyłaniającymi się z byłego systemu radzieckiego będzie dla Słowacji jedyną możliwością.

Lombardia i Katalonia mogą być rozpatrywane jako podobne przypadki regionów silnych gospodarczo i na tej właśnie podstawie dążących do wyższego stopnia autonomii. Istnieje jednak między nimi jedna znacząca różnica: czynnik kulturowy jest dużo silniejszy w Katalonii niż w Lombardii. Zaznacza się to przez tak silnie ugruntowane społecznie zjawiska, jak różnice językowe.

¹⁰Por. Ján Bunčák, Soňa Szomolányi, *Scenario of the Socio-Political Changes*, raport wykonany w ramach programu „Eastern and Central Europe 2000”, Bratysława 1992.

Można jednak powiedzieć, że — nawet uwzględnwszy ogólny proces hiszpańskiej decentralizacji — najważniejszym czynnikiem wpływającym na uzyskiwanie przez Katalonię coraz większej niezależności jest gospodarka. Wymienione tutaj regiony razem z dwoma innymi: francuskim (Rhone-Alpes) i niemieckim (Baden-Württemberg) tworzą transeuropejską sieć *regionalnych lokomotyw rozwoju*. Te cztery regiony są głęboko przeświadczone, że największe korzyści mogą odnieść wyłącznie na drodze pogłębiania integracji europejskiej, która prowadzi (lub, według ich życzeń, powinna prowadzić) do stopniowego zanikania granic państwowych. Struktury regionalne będą tymi, które przetrwają — i czwórka wymieniona powyżej powinna okazać się najsilniejszą w nowym zbiorowisku jednostek gospodarczo-terytorialnych.

Przypadek Lombardii ma także inny, polityczny wymiar. Według pewnych teorii¹¹ powstanie Ligi Lombardii (organizacji reprezentującej ruch regionalistyczny północnych Włoch) należy interpretować jako reakcję na skorumpowany system polityczny i zbyt silną regulację życia gospodarczego przez państwo włoskie. Liga, popierana przez przedstawicieli małego i średniego biznesu, próbuje wprowadzić pewien pragmatyzm do gospodarki włoskiej oraz uczynić ją bardziej niezależną od — czasami określanymi jako „brudne” — gier prowadzonych na głównej scenie politycznej kraju.

Wielkopolska wydaje się łapać w żagle ten sam wiatr (por. artykuł B. Jałowieckiego w niniejszym tomie). Region ten pragnie autonomii dla zatrzymania w swych granicach dochodów przynoszonych przez wydajny przemysł, rolnictwo, handel. Przeciwstawia się redystrybucyjnym funkcjom państwa. Jednak szanse na spełnienie tych żądań wydają się małe, chyba że spodziewana reforma organizacji terytorialnej Polski oparta zostanie na zasadzie federalnej (co nie wydaje się prawdopodobne).

3.3 Wnioski z regionalizmu europejskiego

Przegląd przypadków regionalizmu we współczesnej Europie uprawnia do naszkicowania pewnych ogólniejszych wniosków.

1. Bardzo rzadko występuje tylko jedna główna przyczyna powstania ruchów regionalistycznych. Zwykle natrafiamy na sytuację złożoną,

¹¹Problem przedstawiony przez B. Dente podczas konferencji w Acquafredda di Maratea.

w której wiele czynników występuje razem, wzmacniając się wzajemnie. Jednak w wielu przypadkach można wyodrębnić najsilniejszy z nich.

2. Wydaje się oczywiste, że konflikty etniczne poparte różnicami religijnymi prowadzą do najtrudniejszych, często dramatycznych sytuacji, nie dających się rozwiązać metodami pokojowymi. Przykład byłej Jugosławii w pełni potwierdza tę tezę. Aspekt religijny (przypadek Irlandii Północnej) jest tak samo poważny. Dodanie do przypadków europejskich mnóstwa konfliktów etnicznych w republikach byłego ZSRR czyni powyższą hipotezę dużo silniejszą.
3. Byliśmy świadkami ruchów regionalnych, które zniszczyły jedność państwa. To zdarzyło się w Czecho-Słowacji i Jugosławii. Jakie były poszczególne cechy tych dwóch krajów, które doprowadziły do rozwiązań ostatecznych? Być może powinniśmy wrócić do spostrzeżeń przedstawionych na początku tej pracy i przypomnieć tezy na temat sztucznego neglizowania społecznych, gospodarczych i regionalnych różnic we wschodniej i centralnej Europie. Nowe państwa, które powstały z tego porządku, okazały się zbyt słabe, aby stłumić ruchy separatystyczne. Stare mechanizmy kontroli i siły politycznej były zdolne do utrzymania jedności państwa, nie zważając na społeczne i polityczne koszty, jakie to powodowało. Niedojrzałe struktury demokratyczne nie były pod tym względem skuteczne. Czy tym razem koszty nie będą większe?
4. Z drugiej strony, nie wydaje się prawdopodobne aby regionalizm w Europie Zachodniej był w stanie rzucić wyzwanie jedności krajów zachodnioeuropejskich. Żaden z takich ruchów w wymienionych państwach nie ma jakichkolwiek szans na pełen sukces. Przykład Belgii jasno ukazuje, jak dojrzała demokracja może rozwiązać — obiektywnie poważne — regionalne napięcia i konflikty. Hiszpania może być następnym przykładem kraju, który był w stanie wprowadzić stopniowe reformy odpowiadające życzeniom i żądaniom większej autonomii regionalnej.
5. Została sformułowana teza głosząca, iż nowoczesny regionalizm jest ruchem wygranych, podczas gdy stary regionalizm to ruch przegranych. Zebrany w niniejszej pracy materiał nie pozwala na ostateczną ocenę tych teorii. Jednak przykład regionalizmu w dwu z czterech

regionalnych „lokomotyw”, które pojawiły się na europejskiej scenie gospodarczej, jest najświeższym zjawiskiem, popierającym tę tezę.

6. Czy „nowoczesny” europejski regionalizm doprowadzi do „Europy regionów”? Czy euroregiony zastąpią regiony — części systemów narodowych? Taka hipoteza staje się coraz bardziej modna i zaczyna być używana jako „obiektywne” poparcie dla nowych ruchów regionalistycznych (wystarczy wspomnieć tu przypadek Górnego Śląska).

Wydaje się, że hipotezy te nie znajdą swojego odbicia w rzeczywistości. Mimo, że nie jest to jeszcze widoczne, proces integracji europejskiej nie podąży — przypuszczalnie — według scenariusza z Maastricht. W konsekwencji, państwa narodowe wciąż pozostaną głównym czynnikiem kształtującym (przynajmniej mentalne) mapy naszego kontynentu.

7. Jaka jest więc przyszłość regionalizmu w Europie, przynajmniej w ciągu najbliższej dekady? Oczywiście, nie ma prostej, ogólnej, a jednocześnie pewnej odpowiedzi.

„Nowoczesny” regionalizm zwycięzców przypuszczalnie zyska na znaczeniu. Globalna konkurencja spowoduje „regionalizację” rozwoju narodowego, jak to już jest w przypadku Randstadt w Holandii, „czterech lokomotyw”, południowo-wschodniej Anglii itd. Silni staną się silniejsi i — w wielu przypadkach — coraz niechętniej będą dzielić się swym bogactwem z biednymi — szczególnie w krajach, w których nie jest rozwinięte silne poczucie solidarności społecznej i wzajemnej odpowiedzialności.

Regiony próbujące otrzymać większy udział w bogactwie narodowym — regiony słabe — nie wydają się mieć większych szans na powodzenie, przynajmniej w zachodniej Europie. Stabilne i silne państwa narodowe przypuszczalnie nie zezwolą na większe napięcia i chwiejność. *Status quo* zostanie utrzymane, ruchy regionalistyczne takie jak na Korsyce, w Szkocji czy w Baskonii nadal będą istnieć (nie mogą zostać stłumione w systemach demokratycznych), lecz — prawdopodobnie — nie zyskają na znaczeniu.

Sytuacja we Wschodniej i Centralnej Europie wydaje się stabilizować. Odnosi się to także do niestabilnej sytuacji w Jugosławii. Można powiedzieć cynicznie, że wszystko co mogło być zniszczone już zniszczeniu uległo i ruiny oraz ocalałe struktury pozostaną takimi, jakimi są obecnie.

4. Historyczne korzenie polskiego regionalizmu i polskiej regionalizacji

4.1. Polska — państwo tradycyjnie jednolite

W poprzedniej części przedstawiliśmy dwie główne manifestacje regionalizmu w Polsce. Zastanówmy się obecnie, jakie są źródła tego zjawiska. Pozwoli to nam na bliższe zajęcie się zagadnieniem regionalizacji w naszym kraju.

Za wyjątkiem jednego okresu (od połowy XII do końca XIII wieku) **Polska zwykła być państwem jednolitym**, podporządkowanym centralnej władzy króla lub — od 1918 — rządu (bez znaczenia, jak silna bądź słaba byłaby ta władza). Tak było także w latach 1795–1918, w okresie podziału Polski między Rosję, Prusy i Austrię, gdy różne części kraju były przyłączone do tych trzech państw i Polska zniknęła z mapy Europy.

Ogólnie mówiąc, nie istnieje w Polsce tradycja regionalnego federalizmu, mimo że w różnych okresach pewne części państwa osiągały pewien poziom autonomii. To jednak było rezultatem osłabienia władzy centralnej i ambicji wielu rodów arystokratycznych, które przy licznych okazjach próbowały ustanowić własne, niepodległe (w pełni bądź w powiązaniu z Koroną) państwa. Wyjątki od tej generalnej zasady miały miejsce podczas rozbiorów, kiedy niektóre regiony uzyskiwały pewną autonomię wewnątrz państw, do których zostały włączone. Tak było w przypadku Wielkiego Księstwa Poznańskiego w Prusach i Galicji w Cesarstwie Austro-Węgierskim.

4.2. Regiony historycznej Polski

Obecne terytorium Polski w wysokim stopniu przypomina kształt pierwszego państwa polskiego z X–XII w. Także podział regionalny współczesnej Polski naśladuje historyczne granice regionów (patrz Rys.1).

Do dziś używa się tych samych nazw dużych polskich regionów jak ukazane na prezentowanej mapie. Regiony te są także obecne na współczesnych pamięciowych mapach (makro)regionalnego podziału Polski.

W rzeczywistości, jak ukazuje w swej książce A. Piskozub, ta struktura regionalna istniała przez całe tysiąclecie. Okres rozbiorów był jedynym, w którym używany był inny podział regionalny na terytorium Polski.

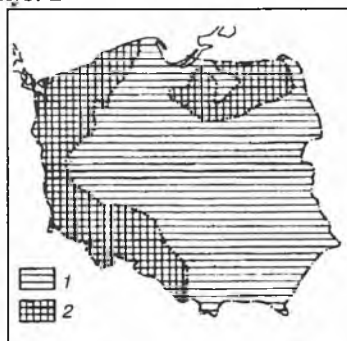
Zidentyfikowaliśmy pierwszy czynnik historyczny kształtujący strukturę regionalną Polski: **tradycyjnie ustalony podział regionalny**. Kolejnym jest **poziom międzynarodowy**.

Rys. 1



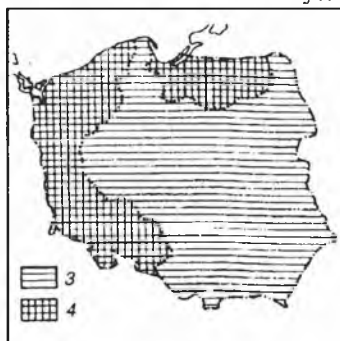
Źródło: A. Piskozub, *Dziedzictwo polskiej przestrzeni*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź, 1987, s. 96

Rys. 2



1. Rzeczpospolita Obojga Narodów, 1771;
2. Prusy, 1771;

Rys. 3



3. Polska, 1918-1939;
4. Niemcy, 1918-1939

Źródło: A. Piskozub (op.cit.), s. 147

Poprzez wieki Polska zmieniała (bądź była zmuszana do zmian) swe granice państwowe. Tysiąc lat historii Polski cechowało się stałą presją na Polskę od zachodu oraz stałą ekspansją Polski na wschód. Tylko raz, w 1945 roku, terytorium Polski zostało przesunięte do swych źródeł — po raz pierwszy w tysiącleciu.

Najbardziej stabilna międzynarodowa granica znajdowała się między Polską a różnymi państwami niemieckimi, poczynając od Brandenburgii, kończąc na Trzeciej Rzeszy. Granica ta zmieniała się przez wieki, ale jej wpływ jest dobrze widoczny na współczesnym terytorium Polski. Rys. 2 i 3 prezentują jej stabilność w ostatnich 200 latach.

4.3. Współczesne zróżnicowanie regionalne Polski

Dla podsumowania uwag na temat regionalnego zróżnicowania Polski cytuję fragment swej wcześniejszej publikacji¹²:

Opierając się na wielu badaniach statystycznych, w najogólniejszym zarysie, można wyróżnić dwa główne czynniki różniące polską przestrzeń społeczno-ekonomiczną:

- *poziom rozwoju przemysłowego i urbanizacji, o gradiencie zmieniającym się z południowego zachodu (najwyższy poziom) na północny wschód (poziom najniższy),*
- *czynnik historyczny, dzielący Polskę na południowo-zachodnią i północno-wschodnią,*

Jednakże obecnie należy dodać następujący czynnik:

- *poziom nowoczesności regionalnych struktur gospodarczych oraz ich zdolność do przystosowania się do wymogów gospodarki rynkowej, otwartej na układ zagraniczny.*

Polska jest krajem, w którym zwykł istnieć typowy syndrom rozwoju przemysłowego i miejskiego¹³. Przemysł znajduje się głównie w miastach i jest podstawowym czynnikiem wzrostu zamożności

¹²What regional policies during transition?, seminarium: „Urban Planning and Environmental Policy in the Context of Economic Change in Central Europe”, Praga, 9–12 stycznia 1992 r.

¹³Patrz, na przykład, G. Gorzelak, B. Wyżnikiewicz, *Analiza porównawcza regionalnych procesów rozwoju w wybranych krajach*, „Biuletyn KPZK PAN” z. 113, PWN, Warszawa 1981. Pod tym względem Polska okazała się być podobna do Japonii i Hiszpanii oraz różna strukturalnie od byłej NRD, Czechosłowacji i Francji (analizy dokonano dla 1974 — od tego czasu struktury regionalne w innych krajach mogły się zmienić — w Polsce pozostały prawdopodobnie takie same).

ludności i rozwoju infrastruktury. Główna zależność położenia geograficznego i stopnia rozwoju przemysłowo-miejskiego nie wyklucza, oczywiście, istnienia wyjątków od tego ogólnego schematu: Warszawa i Łódź czy Szczecin są tu głównymi przykładami.

Czynnik historyczny wyróżnia regiony o odmiennej strukturze społeczno-gospodarczej, której dwoma najważniejszymi aspektami są: demograficzny i agrarny. (...)

Czynnik nowoczesności nie może być odniesiony do jakiegokolwiek wymiaru geograficznego. W rzeczywistości prawie cała polska przestrzeń gospodarcza powinna zostać uznana za przestarzałą ze strukturalnego, technologicznego i organizacyjnego punktu widzenia. (...) możemy jednak wyodrębnić pewne „wyspy” względnej nowoczesności i zdrowej gospodarki. Wyspami takimi są niektóre aglomeracje miejskie: Warszawa, Poznań, Kraków, Wrocław, może Gdańsk. W przypadku Poznania taka „wyspa” rozciąga się na cały teren Wielkopolski.

Łączny efekt działania wszystkich tych trzech czynników kształtuje ogólną strukturę przestrzenną Polski, która z kolei określa przyszłe geograficzne zróżnicowanie procesów reformowania państwa, społeczności i gospodarki.

Wszystkie trzy czynniki, ustanawiające społeczne i gospodarcze zróżnicowanie kraju, razem z różnicami etnicznymi, mogą być dostrzeżone we współczesnym polskim regionalizmie.

4.4. Polski regionalizm — zagrożenie dla jedności kraju?

W porównaniu z innymi przypadkami regionalizmu we współczesnej Europie, przypadek Polski powinien być uznany za mało istotny, nie ma bowiem realnych zagrożeń dla jedności lub stabilności kraju, które miałyby swe źródło w ruchach czy postawach regionalistycznych. Żaden z dwóch wymienionych przykładów polskiego regionalizmu nie uzyskał szerokiego poparcia społecznego. Żaden z nich nie jest również silnie popierany przez główne partie polityczne.

Jest to jednak osąd chwilowy. Wszystkie ruchy społeczne oparte na etnicznych bądź gospodarczych podstawach mają swą dynamikę. Wynika ona z zagrożenia, jakie ruchy te stwarzają (czy też potencjalnie mogłyby stwarzać) dla tendencji centralistycznych, lub też dla pozostałych mieszkańców danego regionu. Każda akcja spotyka się z reakcją — i polski regionalizm może, w przyszłości, wywołać sprzeciw na poziomach zarówno krajowym,

jak i regionalnym. W ten sposób mógłby być inicjowany proces prowadzący do krystalizacji przeciwnych postaw i wartości, którego efektem mogłoby być powstanie regionalnego szowinizmu i, z drugiej strony, centralnej opozycji dla jakichkolwiek ruchów regionalistycznych.

5. Regionalizacja Polski

5.1. Jakie regiony?

Obecna organizacja terytorialna Polski nie jest przystosowana do nowych warunków ekonomicznych i politycznych. Jednostka terytorialna szczebla regionalnego (województwo) jest zdecydowanie zbyt mała dla nowego rodzaju polityki regionalnej, która powinna być opracowana i wprowadzana w życie przez rząd. **Podstawowe regiony administracyjne Polski powinny być widzialne na mapie Europy.** Powinny być wystarczająco silne aby mogły prowadzić własną politykę rozwoju. Powinny również być zdolne do wykształcenia konkurencyjnych układów gospodarczych, także w kontekście międzynarodowym. Rozwój infrastruktury technicznej, niezbędny dla tworzenia korzystnych warunków dla obcego kapitału, to kolejne zadanie polityki regionalnej państwa, które wymaga jednak większych jednostek administracyjnych, zdolnych do podjęcia takich zadań.

Istnieją uzasadnione opinie, że obecny stopień centralizacji jest nawet wyższy niż w latach siedemdziesiątych. Centralizacja ta jest wynikiem postępującej dezintegracji budżetów wojewódzkich i ich coraz większego „pionowego” podporządkowania ministerstwom. W ten sposób nowe, demokratyczne rządy wpadły w tę samą pułapkę, w której znalazły się struktury polityczno-administracyjne realnego socjalizmu. Ponadto, częste polityczne zmiany na stopniu centralnym natychmiast odbijają się na poziomie regionalnym, ponieważ spory międzypartyjne znajdują swe odbicie także w procesie mianowania wojewodów i urzędników szczebla regionalnego.

Biorąc pod uwagę te argumenty, w wyniku reformy powinno powstać około 10–14 dużych jednostek terytorialnych szczebla regionalnego, wyposażonych w szerokie kompetencje, zdolnych do prowadzenia własnej polityki rozwoju. Jednak natychmiast powstaje problem: jakie powinny być to jednostki? Czy powinny pozostać „rządowe”, czy też należy wprowadzić pewne ciała przedstawicielskie na stopniu regionalnym?

5.2. Reforma administracyjna

Dyskusja nad przyszłą reformą administracyjną w rzeczywistości „wypuściła diabła z butelki”. Była to pierwsza okazja aby termin *regionalizm* uzyskał swój oficjalny status.

W celu zinstytucjonalizowania tej dyskusji w 1990 roku powołano Komisję Rządową. Miała ona za zadanie przygotowanie nowego kształtu struktury terytorialnej Polski i zaproponowanie sposobów wprowadzania w życie tej reformy. Komisja przedstawiła około 500 stron raportów, w których przedyskutowano wszystkie główne kwestie. Mogą one zostać zgrupowane w trzy duże problemy:

1. granice nowych regionów. Komisja doszła do wniosku, że reforma powinna utworzyć 10–14 dużych jednostek regionalnych¹⁴;
2. konstytucyjny status nowych regionów. Proponowano wszystkie rozwiązania między dwoma ekstremami: pełna autonomia (federalizacja państwa) — pełne podporządkowanie rządowi;
3. rola szczebla pośredniego — powiatu. Powinien być samorządowy, rządowy, czy też czymś pośrednim? Pierwsze rozwiązanie przeważało, mimo że nie opracowano wyraźnego podziału kompetencji między samorządy miejskie i powiatowe.

Proponowane granice nowych dużych regionów Polski zaprezentowane są na Rys. 4.

Propozycja ta została następnie przedstawiona do swobodnego zaopiniowania władzom lokalnym. Rys. 5 prezentuje stolice nowych dużych regionów, zaproponowane przez większość władz lokalnych biorących udział w ankiecie¹⁵.

Należy podkreślić, że największe poparcie dla nowego podziału regionalnego Polski nadeszło ze strony najsilniejszych ośrodków miejskich i władz lokalnych należących do ich sfery oddziaływania. Z drugiej strony, niektóre słabe województwa, utworzone w 1975 roku, które po reformie utraciłyby swój status, sprzeciwiły się projektowi.

¹⁴Rząd J. Olszewskiego utworzył nową komisję, która proponowała utworzenie dużo większej liczby województw — mówiono o około 30 jednostkach szczebla regionalnego. Kolejny rząd przedstawia nowe propozycje, odnoszące się głównie do reaktywowania układu powiatowego. Wskazuje to, jak mało merytoryczna, a jak silnie upolityczniona jest dyskusja o jednym z najważniejszych elementów struktury państwa, mającym również znaczenie nie tylko bieżące.

¹⁵Projekt był wysłany do wszystkich władz lokalnych w Polsce. 801 z nich odpowiedziało na ankietę.

Rys. 4



Źródło: Biuletyn Nr 20 Grupy Roboczej d/s Przygotowania
Koncepcji Zmian Terytorialnej Organizacji Kraju,
Urząd Rady Ministrów, Grudzień 1991 r.

M. Kulesza wyróżnia cztery modele regionalizacji Polski¹⁶, które mogą być zastosowane podczas proponowanej reformy.

1. **Dekoncentracja regionalna.** Władza lokalna (województwo) reprezentuje premiera. Województwo nie ma własnej osobowości prawnej — cała regionalna administracja jest, w rzeczywistości, częścią systemu rządowego. Samorządy nie funkcjonują na szczeblu regionalnym.
2. **Dekoncentracja i decentralizacja regionalna.** Niektóre funkcje centralne zostają zdekoncentrowane do szczebla regionalnego (jak w modelu 1), inne natomiast zdecentralizowane (tzn. władze lokalne posiadałyby wyłączność w ich spełnianiu). Tymi ostatnimi mogą być, na przykład, gospodarka wodna, drogi publiczne, planowanie rozwoju, wspieranie rozwoju gospodarczego itp. Funkcje zdecentralizowane są wypełniane przez regionalne przedsiębiorstwa publiczne. Wojewoda może łączyć dwie funkcje: przedstawiciela rządu i dyrektora takiego przedsiębiorstwa.

¹⁶M. Kulesza, *W sprawie reformy terytorialnej*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8, 1991.

Rys. 5



Źródło: M. Miazga, *Ośrodki regionalne w opiniach samorządów*, „Wspólnota”, Nr 15–16, 11–18 kwietnia 1992 r.

3. **Regionalna decentralizacja, z regionalnymi samorządami.** Region ma prawną tożsamość. Rada regionalna wybierana jest w wyborach powszechnych. Wojewoda może być wybrany przez regionalną radę, bądź mianowany przez premiera.
4. **Regiony autonomiczne z własnymi parlamentami** (uprawnionymi do wydawania aktów prawnych) **oraz rządami**, zdolne do prowadzenia własnej polityki. Ten model doprowadziłby do pełnej *regionalizacji* państwa i, w dalszej perspektywie, do jego federalizacji.

Wszystkie te modele są teoretycznie możliwe. Kulesza nie poleca modelu trzeciego (regiony samorządne), ponieważ — według niego — ten model stworzyłby mnóstwo niejasności w podziale kompetencji między samorządami lokalnymi i regionalnymi (sytuacja mogłaby skomplikować się jeszcze bardziej gdyby utworzono szczebel pośredni — powiaty).

M. Kulesza słusznie ostrzega przed zbyt szybkimi i niedostatecznie dobrze przygotowanymi reformami. Przekonuje, że przy wyborze czwartego modelu jako ostatecznego celu reformy regionalnej Polski, należy wprowadzać go stopniowo. Tak więc model pierwszy powinien zostać przyjęty na początku reformy, aby później ewoluować w kierunku drugiego i, ostatecznie, umożliwić wprowadzenie finalnej koncepcji autonomicznych re-

gionów. Co więcej, poszczególne rozwiązania nie powinny być stosowane w skali całego kraju, ale tylko w regionach najlepiej przygotowanych do reform. Ten model stopniowych zmian kompetencji władz lokalnych mógłby — czy też nawet powinien — być zastosowany przy wytyczaniu nowych regionów Polski. Nie wydaje się jednak, w istniała w Polsce siła polityczna zdolna do wprowadzenia nowych granic regionów w formie ustawy parlamentarnej. Nowe regiony powinny zatem powstawać stopniowo, jako rezultat oddolnego procesu inicjowanego przez obecnie istniejące województwa, które uznałyby połączenie się w większe jednostki terytorialne za korzystne. Władze centralne (parlament i rząd) powinny jedynie ułatwiać i popierać te procesy. Współpraca międzygminna, jaka już zaczęła rozwijać się w Polsce, może być jednym z najważniejszych czynników wspomagających powstawanie nowych regionów.

6. Wnioski

Jak już powiedziano, regionalizm w Polsce nie jest zjawiskiem zagrażającym jedności kraju, jego porządkowi politycznemu ani społecznemu. Przeciwnie — za wyjątkiem napięć etnicznych mogących występować na Górnym Śląsku — powinien być raczej pojmowany jako czynnik sprzyjający zróżnicowaniu kulturalnemu polskiego społeczeństwa i integracji społecznej na różnych poziomach.

Polski regionalizm może także zaowocować utworzeniem żywotnych jednostek regionalnych, zdolnych do lepszego wykorzystania regionalnych potencjałów. To jednak wymagałoby **zrozumiałej, dalekosiężnej i silnej polityki regionalnej** władz centralnych. Polityka taka powinna być w stanie łagodzić negatywne procesy, jakie mogłyby pojawić gdyby najsilniejsze regiony chciały zapomnieć, że należą do jednego kraju i zaczęłyby przeciwstawiać się funkcjom redystrybucyjnym państwa.

Polski regionalizm powinien także stać się bardziej racjonalny i mniej ulegać wpływom modnych poglądów i tendencji. *Euroregiony* czy też koncepcja *Europy regionów* są takimi właśnie propozycjami, niekoniecznie znajdującymi odzwierciedlenie w rzeczywistości Polski. Idee takie mogą być nadużywane przez pewne grupy nacjonalistyczne w celu destabilizowania europejskiej sceny politycznej. Mogą także być użyte w politycznych dążeniach do uzyskania dominującej pozycji ekonomicznej pewnych krajów nad innymi, lub przynajmniej nad ich częściami. Rzecznicy regionalizmu w Polsce — i nie tylko w Polsce — powinni być świadomi tych niebezpieczeństw.

W końcu, więcej uwagi należy poświęcać studiom porównawczym nad regionalizmem i regionalizacją we współczesnej Europie, a nawet — w szerszym kontekście — w europejskiej części byłego ZSSR. Badania te pozwoliłyby na dokonanie podsumowania tych zjawisk; mogłyby także przyczynić się do racjonalizacji procesów regionalizacji i przejawów ruchów regionalistycznych w Polsce.

Tłumaczył: Michał Gorzelak

Janusz T. Hryniewicz

REGIONALIZACJA POLSKI W ŚWIETLE UWARUNKOWAŃ SPOŁECZNYCH I POLITYCZNYCH

Wstęp

W ciągu ostatnich dwu, trzech lat jesteśmy świadkami dużego ożywienia dyskusji nad wprowadzeniem nowego podziału Polski na regiony i powiaty.

Przedmiotem niniejszego opracowania będzie próba analizy zjawisk politycznych i społecznych związanych z różnymi propozycjami regionalizacji kraju. Pod pojęciem regionalizacji rozumiał będę *działalność rządu polegającą na reorganizacji terytorium państwa w celu zmniejszenia różnicowań i stymulowania procesów rozwoju* (Jałowiecki 1992).

W początkowych fragmentach opracowania omówię propozycje usytuowania nowych regionów w strukturze politycznej i administracyjnej kraju a następnie przedstawię argumenty na rzecz regionalizacji Polski.

Dalej zaprezentuję najważniejsze przesłanki renesansu kwestii regionalnej w krajach cywilizacji postindustrialnej po to, aby z tej perspektywy zaproponować najbardziej odpowiadające polskiej sytuacji usytuowanie regionów w strukturze politycznej i administracyjnej kraju.

Następne fragmenty opracowania poświęcone będą opisowi istniejących w Polsce ruchów regionalnych. Zaprezentowane zostaną ich podstawowe cele oraz ideologia je uzasadniająca.

Wszystko to posłuży jako podstawa do omówienia potencjalnych konfliktów towarzyszących nowemu podziałowi Polski na regiony oraz ich społecznej recepcji.

1. Usytuowanie regionów w strukturze politycznej i administracyjnej państwa

W ramach rozważań omówione zostaną propozycje dotyczące ustrojowych aspektów regionalizacji kraju.

Pisząc o politycznej pozycji regionu będę miał na myśli jego usytuowanie w systemie władzy państwowej, a więc mowa będzie o zakresie względnej niezależności lub podporządkowania regionu wobec władz centralnych. Natomiast pod pojęciem struktury administracyjnej rozumiem będę ogół powiązań i współzależności między urzędami państwowymi i samorządowymi.

W dotychczasowych analizach omawianej tu problematyki często terminu **region** i **województwo** używa się zamiennie. Podobnie będzie także w tym opracowaniu.

Autorzy dotychczas opublikowanych propozycji rozstrzygnięcia kwestii regionalnej ogniskują swoje rozważania wokół dwu problemów tj. konkretnego kształtu terytorialnego przyszłych regionów oraz ich usytuowania w systemie administracyjnym i politycznym państwa.

Pierwszy z tych nurtów intelektualnych, niezwykle barwny i ekspresyjny, jest najsilniej reprezentowany przez różnego typu uchwały sejmików mówiące o tym, że dane województwo jak żadne inne jest predystynowane do tego, aby stać się stolicą przyszłego regionu, np. Siedlce, Gorzów, (Biuletyn 4/1991 i 2/1991). W dalszych fragmentach opracowania omówię bliżej potencjalne konflikty, jakie mogą stąd wynikać.

Najogólniej rzecz biorąc, można przyjąć że wszelkie dotychczasowe usytuowania regionu w strukturze administracyjnej i politycznej kraju dadzą się sprowadzić do czterech przytoczonych poniżej propozycji (opartych na analizach dokonanych przez M. Kuleszę).

Pierwszą z propozycji cytowany autor określa mianem *województwa administracyjnego*. Organy wojewódzkie wchodzi w skład administracji rządowej i są kierowane przez wojewodę, który jest także przedstawicielem rządu w sprawach politycznych. W województwie istnieje też sejmik będący organem samorządu terytorialnego.

Województwo funkcjonalne spotykamy wtedy, gdy dochodzi do wyodrębnienia pewnych szczególnych zadań publicznych, które są wykonywane na poziomie województwa, np. gospodarka wodna, aktywizacja gospodarcza, drogi. Do realizacji tego typu zadań można powołać odrębną od skarbu państwa instytucję, na czele której stoi wojewoda kontrolowany

z kolei przez radę nadzorczą. W Polsce nie ma odpowiedników tego typu rozwiązań.

Województwo samorządowe spotykamy wtedy, gdy województwo — podobnie jak obecnie gmina — uzyskuje niezależność cywilno-prawną i gospodarczą. Takim województwem zarządza rada wojewódzka a wojewoda stoi na czele organu wykonującego jej uchwały.

Województwo autonomiczne (region), powstaje wtedy, gdy władzom wojewódzkim przekazuje się także uprawnienia ustawodawcze. Województwem takim kieruje rząd regionalny a jego politycznym zapleczem jest sejm regionalny (województki) (Kulesza, Biuletyn 11/1991).

Przyjrzyjmy się nieco bliżej — nowym na naszym gruncie — propozycjom *regionów autonomicznych*. Są one szczególnie popularne wśród publicystów związanych ze środowiskiem Kongresu Liberalno-Demokratycznego.

I tak np. Lech Mażewski, w artykułach opublikowanych w czasopiśmie samorządowym, popularyzował tezę mówiącą o tym, że najbardziej stosowny dla współczesnej Polski jest podział kraju na autonomiczne regiony (Mażewski 1990 i 1991).

Inni autorzy, np. P. Adamowicz, opracowali propozycje względnie szczegółowych przepisów regulujących relacje między różnymi różnymi podmiotami władzy w *państwie regionalnym*. Osią tych propozycji jest stwierdzenie, że Polska jest krajem dzielącym się na regiony, powiaty i gminy. Organami regionu są rząd i rada regionalna. Rada regionu uchwała ustawy, natomiast prezes rządu regionalnego stoi na czele administracji regionalnej, te ustawy wykonującej. Do władz centralnych należałyby m.in.: polityka zagraniczna i obronna, komunikacja pocztowa i kolejowa, cła, prawo karne, cywilne. Natomiast regiony mogłyby wydawać ustawy m.in.: w następujących sprawach: administracja regionalna i samorządowa, edukacja, kultura, opieka społeczna, ekologia, planowanie przestrzenne... Regiony mogłyby ustalać własne podatki oraz posiadałyby udział w podatkach ogólnokrajowych (Adamowicz 1991).

Na poparcie propozycji zmierzających do utworzenia regionów autonomicznych przytacza się często przykłady tego typu rozwiązań już istniejące w innych krajach.

I tak np. w Hiszpanii jest obecnie 17 regionów, które stopniowo przejmują od władz centralnych różnego typu zadania. Regiony prowadzą własną politykę gospodarczą oraz mogą nakładać podatki. Regiony uczestniczą także w dochodach państwa — ale według różnych zasad. I tak: w jednych regionach podatki wpływają do regionalnych budżetów i stam-

tąd są kierowane do budżetu państwa a w innych regionach jest odwrotnie (Mielech 1991).

Hiszpańskie regiony na ogół tworzone są w oparciu o terytoria charakteryzujące się wspólnymi cechami kulturowymi, ekonomicznymi i historycznymi. Warto zauważyć, że w Hiszpanii odrębności kulturowe są znacznie silniejsze niż w Polsce.

Normy państwa mają w Hiszpanii pierwszeństwo przed normami regionalnymi — o ile nie dotyczą spraw przewidzianych do wyłącznej kompetencji regionów. Incydentalnie państwo może regulować także sprawy wewnętrzne regionów ale musi o tym zdecydować dwuizbowy parlament absolutną większością głosów obu izb (Łabno-Jabłońska 1992).

Pisząc o polskich uwarunkowaniach reform regionalnych niektórzy autorzy — np. Lech Mażewski — stwierdzają, że państwo regionalne może powstać w Polsce jedynie w drodze ewolucyjnej. Zdaniem tego autora ustroj państwowy w Polsce zmierza nieuchronnie w kierunku republiki parlamentarno-prezydenckiej. W tej sytuacji władza prezydencka potrzebuje wyraźnej przeciwwagi, dla stworzenia której niezbędne jest wykreowanie jej instytucjonalnych hamulców.

W tym celu należy dążyć do daleko idącej decentralizacji kraju, tj. do autonomii terytorialnej, tak aby funkcjonowanie wieloszczeblowego samorządu było czynnikiem ograniczającym wszechmoc władz centralnych (Mażewski 1991).

Nieco inną propozycję regionalizacji formułuje Fried Esterbauer, profesor prawa z Innsbrucku. Jego zdaniem, w Europie Środkowej należy dążyć do federalizmu. Narodom i grupom etnicznym trzeba pozostawić prawo wyboru formy ustrojowej zamieszkiwanego terytorium. W najbliższej przyszłości podstawą integracji europejskiej powinny stać się regiony. Wychodząc z tego punktu widzenia wydaje się celowe tworzenie ponadgranicznych regionów w ramach państw regionalnych. Proces ten powinien się w zasadzie odbywać bez ingerencji instytucji państwowych. Należy zatem, obok *obywatelstwa państwowego*, wprowadzić także instytucję *obywatelstwa regionalnego* (Esterbauer 1991).

Na zakończenie tego krótkiego przeglądu koncepcji reform regionalnych proponuję zapoznanie się z wynikami sondażu opinii na temat regionalizacji. Na pytania ankiety odpowiedziało 34 wojewodów i 471 rad gminnych. Za regionalizacją opowiedziało się 81% gmin i 31 wojewodów.

Preferencje co do formy ustrojowej regionów wyglądały następująco: za wprowadzeniem regionu funkcjonalnego optowało 11% gmin i 5 wojewodów, za regionem samorządowym — 31% gmin i 14 wojewodów, za

regionem autonomicznym również 31% gmin i 12 wojewodów. Interesującą wyglądają preferencje regionalne gmin w przekroju terytorialnym. Oto bowiem najczęściej gmin akcentujących potrzebę wykreowania regionów autonomicznych znajdujemy w Wielkopolsce (51 gmin) i na Pomorzu Gdańsko-Toruńskim (27 gmin), najmniej — we wschodnich województwach (Opinie 1991).

Godny odnotowania i zachowania w pamięci jest fakt zróżnicowania stosunku do regionalizacji na proautonomiczny na zachodzie i niechętny mu — na wschodzie kraju. Oczywiście jest, że czynnikiem sprawczym tej różnicy nie jest osobliwy *genius loci* pojawiający się na wschód od Wisły, ale raczej poziom rozwoju gospodarczego. W uboższych regionach kraju istnieje uzasadniona obawa, że w przypadku daleko posuniętej decentralizacji państwa budżet centralny nie będzie miał wystarczających środków na dotacje na wyrównywanie różnic regionalnych.

Warto zauważyć, że w trakcie konsultacji na temat regionalizacji zorganizowanej przez rząd w 1991 roku wśród gmin okazało się, że istnieje przekonanie o małym znaczeniu przyszłego kształtu ustrojowego regionów (Miazga 1992). Podobnie badania opinii publicznej — prowadzone przez CEBOS — dowodzą, że ludność przykłada niewielkie znaczenie do tej problematyki (Biuletyn nr 2/1992). Wynika to nie tylko stąd, że problemy recesji czy bezrobocia w obecnej trudnej ekonomicznej sytuacji dotyczą ludzi bardziej bezpośrednio i budzą żywsze emocje. Nie ulega wątpliwości, że problemy podziałów regionalnych są w Polsce *letnie* także z racji relatywnej jednolitości narodowej kraju i braku mniejszości mieszkających w zwartych skupiskach (poza woj. opolskim).

Z zaprezentowanych tu uwag wynika, że w zasadzie o regionalizacji możemy mówić dopiero wtedy, gdy mamy do czynienia z taką propozycją zmian terytorialnych, która zakłada przyznanie utworzonym jednostkom podziału kraju daleko idącej autonomii i uprawnień ustawodawczych. Z drugiej jednak strony: polska praktyka językowa skłania do tego, aby mówić o regionach także wtedy, gdy mamy na myśli jakiś duży obszar powierzchni kraju, większy od obecnych województw. Z tego względu wydaje się celowe aby w toku dalszych rozważań mówić o regionie administracyjnym funkcjonalnym, samorządowym czy autonomicznym zawsze wtedy, gdy będziemy mieli do czynienia z propozycją podziałów na jednostki terytorialne większe od obecnych województw.

Regionalizacja służy osiągnięciu wielu celów, zostaną one omówione, niemniej jednak kluczowym problemem który należy rozstrzygnąć jest określenia stopnia niezależności regionu (województwa) od władzy cen-

tralnej. W miarę optymalne rozstrzygnięcie tego problemu stanowi warunek *sine qua non* powodzenia opisywanych tu posunięć reformatorskich.

2. Przesłanki regionalizacji kraju

Dokonom krótkiego przeglądu przesłanek leżących u źródeł różnych propozycji regionalizacji kraju. Nie ulega wątpliwości, że relatywnie najsilniejszym czynnikiem skłaniającym do domagania się autonomii politycznej i administracyjnej dla danego obszaru są czynniki kulturowe i historyczne. W Polsce w zasadzie dotyczy to tylko Śląska (Jałowiecki 1992). W toku dalszych analiz postaram się omówić inne czynniki mające zastosowanie do wyjaśnienia celowości przekształceń administracyjnych i politycznych w całym kraju.

Korzyści związane z regionalizacją kraju (rozumianą jako utworzenie kilkunastu autonomicznych regionów) mają dość różnorodny charakter. Jedni autorzy podają ich mniej, inni więcej; jedne są bardziej a inne — co oczywiste mniej — przekonywujące lub co gorsza niezbyt jednoznaczne.

Niestety tak się złożyło, że problematyka regionalna stała się już w Polsce elementem gry politycznej (Jałowiecki 1992). Stała się także elementem ideologii grup politycznych i terytorialnych. Ideologizacja jakiegoś problemu ma to do siebie, że argumenty na rzecz określonych rozwiązań są tak dobierane aby wykazać, że dane rozwiązanie służy wszystkim i przynosi wyłącznie korzyści w tych dziedzinach, które w danym czasie uznaje się za kluczowe dla funkcjonowania danego społeczeństwa.

Nie chciałbym nadużywać cierpliwości czytelnika cytowaniem wielu różnych uzasadnień autonomizacji regionów w Polsce. Dla zobrazowania problemu zacytuję jedną z propozycji, która zawiera większość wysuwanych przy tej okazji argumentów (Biuletyn nr 15/1991).

Na przykład w jednym z artykułów poświęconych przestrzennej organizacji terytorialnej państwa wymienia się dziesięć rodzajów korzyści, jakich można oczekiwać w efekcie zrealizowania reformy regionalnej, są to: 1. wzmocnienie procesów integracyjnych w skali Europy, poprzez przenikanie granic, 2. przewyciężenie procesów nacjonalistycznych i wrogości etnicznej, 3. ułatwienie współpracy społeczeństw miast, organizacji pozarządowych, biznesu, turystyki itp. 4. pozostawienie w regionach 60–70% wypracowanego dochodu w połączeniu z samodzielnością finansową, kompetencjami ustawodawczymi, stworzy nowe możliwości rozwoju gospodarczego, 5. wymuszone przez państwo stymulowanie aktywności gospodarczej słabszych regionów (ułatwienia inwestycyjne, tworzenie specjalnych

funduszy itp), 6. wspieranie słabych regionów przez transfer kapitału z regionów silnych, 7. powierzenie regionom prowadzenia polityki społecznej, co pozwoli na odejście od ujednoliconych norm w skali ogólnokrajowej, 8. mobilizacja wykorzystania zasobów lokalnych oraz przeprowadzenie restrukturyzacji przemysłu i prywatyzacji przedsiębiorstw w skali regionalnej (przyśpieszyć to powinno wychodzenie Polski z zapaści gospodarczej), 9. odbudowa tożsamości regionalnej, upodmiotowienie polityczne społeczeństwa i wzrost poczucia odpowiedzialności za sprawy publiczne, 10. przełamanie regionalizacją pionowego układu władzy państwowej prowadzi do większej elastyczności i zdolności adaptacyjnej jego funkcjonowania.

Enumeracja ta dość wyraźnie ilustruje w jaki sposób polityzacja i ideologizacja kwestii regionalnej prowadzi do nieporozumień.

Pobieżna analiza wymienionego zestawu korzyści wiązanych z regionalizacją wystarczy do stwierdzenia, że większość ze wskazanych wyżej argumentów opiera się na nieporozumieniu, ma charakter wątpliwy, tautologiczny lub zgoła fałszywy.

Na nieporozumieniu opiera się argument mówiący o zaniku nacjonalizmu i etnocentryzmu (2 i 9). Współcześnie jesteśmy świadkami w jaki sposób odbudowa tożsamości regionalnej połączona z odbudową tożsamości grupowej prowadzi do masowych morderstw w Jugosławii, na Kaukazie, w Kurdystanie, a w przyszłości w innych miejscach. Jest w ogóle prawidłowością, że we współczesnej Europie wzrost tożsamości plemiennej idzie w parze z wrogością wobec innych grup plemiennych i państwowych. Wynika to stąd, że poczucie odrębności jest czynnikiem najlepiej nadającym się na narzędzie wzmocnienia więzi i integracji grupowej.

Pod pojęciem grupy plemiennej rozumiem tu grupę budującą swoją tożsamość wokół wspólnoty krwi i ziemi.

Argumenty 3 i 5 mają charakter tautologiczny dlatego, że współpraca i wymiana zagraniczna może być równie dobrze intensywna w państwie nieregionalnym, wystarczy do tego brak restrykcji paszportowych. Jeśli chodzi o argument piąty, to jego tautologiczność wynika stąd, że państwo może wspierać słabe regiony równie dobrze w ustroju centralistycznym. Natomiast zakładając, że argument 4 jest prawdziwy, łatwo zauważyć, że argumenty 5 i 6 są fałszywe dlatego, że o wiele łatwiej jest dokonywać transferu środków w państwie scentralizowanym niż w takim, w którym jest duża autonomia wewnętrzna. Jest bowiem oczywiste, że regiony z których się transferuje środki wcześniej czy później się temu sprzeciwią, o czym przekonuje przykład Ligi Lombardzkiej, albo Słowenii, Chorwacji i Czech.

Argument 8, traktujący o wychodzeniu Polski z kryzysu dzięki samodzielności regionalnej, jest równie wątpliwy dlatego, że o wiele bardziej prawdziwe byłoby stwierdzenie mówiące o tym że przemyślana i konsekwentna polityka gospodarcza prowadzona w skali kraju i uwzględniająca ogół powiązań wewnętrznych i zewnętrznych, miałyby tu o wiele większe możliwości sprawcze.

Argument 9 jest wątpliwy dlatego, że pomyłono tu społeczność lokalną z obywatelami regionu. O ile w społeczności lokalnej upodmiotowienie może sprzyjać wzrostowi odpowiedzialności albo neurotyzmowi zbiorowemu, o tyle nie dotyczy to większych zbiorowości. Upodmiotowienie polityczne społeczeństwa nie dokonuje się poprzez regiony ale zupełnie inne instytucje o których będzie dalej mowa. Wpływ regionalizacji na te zjawiska może być najwyżej pośredni.

Kończąc dyskusję nad korzyściami towarzyszącymi regionalizacji chciałbym zwrócić uwagę czytelnika na fakt, że żadna ze znanych rekomendacji regionalizacji nie zawiera przekonującej argumentacji mówiącej o wzroście efektywności gospodarczej, będącej bezpośrednim następstwem wzrostu samodzielności regionów.

Z drugiej jednak strony nie można nie zauważyć, że ewolucja europejskich układów gospodarczych i politycznych prowadzi do wzrostu znaczenia regionów jako podmiotu istotnych decyzji ekonomicznych i politycznych.

W świetle przeprowadzonych w tym fragmencie analiz, wydaje się, że korzyści z regionalizacji możemy doszukiwać się w kilku sferach:

- pragmatycznej, polegającej na decentralizacji władzy przez co pojawiające się problemy są rozwiązywane blisko źródeł informacji o ich przebiegu i dlatego decyzje mogą być bardziej adekwatne. Decentralizacji towarzyszy zwykle pewna redukcja wydatków na aparat państwowy, oczekiwać można także jego większej elastyczności i sterowności;
- w sferze współpracy europejskiej korzyści mogą polegać na zbliżeniu do powstających w ramach EWG stowarzyszeń regionalnych, dość aktywnie działających na rzecz integracji europejskiej (Pietrzyk 1991). Można także wskazać na ułatwienia współpracy międzynarodowej poprzez dostosowanie struktury administracyjnej kraju do zagranicznej;
- ważnym argumentem wydają się być pewne korzyści gospodarcze, polegające na koncentracji środków tam, gdzie są one najlepiej wykorzystywane, co może prowadzić do tworzenia tzw. lokomotyw rozwojowych w skali kraju (Kukliński 1992).

Z drugiej jednak strony należy wziąć pod uwagę, że bardzo niewiele polskich regionów ma potencjał wystarczający do tego, aby sprostać wyzwaniom gospodarki światowej (Gorzela 1992).

Kolejny argument na rzecz regionalizacji Polski mówi o tym, że zmiana terytorialnej organizacji kraju jest fragmentem szerokiego kompleksu działań związanych z wykorzystaniem szans, jakie stwarzają dokonujące się aktualnie przemiany ustrojowe i zmiany orientacji w handlu zagranicznym.

Stwarza to większe możliwości przezwyciężenia skutków industrializacji socjalistycznej w zakresie nabycia kapitałochłonnej produkcji, ekologii, uzależnienia od radzieckiego kompleksu militarno-przemysłowego, jakości życia itp. (Kukliński 1992). A to dzięki decentralizacji decyzji dotyczących alokacji i pozyskiwania środków.

Zaprezentowana wyżej argumentacja, jakkolwiek może być potraktowana jako wystarczająca dla uzasadnienia konieczności utworzenia nowych regionów większych od obecnych województw — to jednak nie przesądza o usytuowaniu przyszłych regionów w systemie politycznym i administracyjnym państwa. Zanim sformułuję własne propozycje w tym względzie, proponuję przyjrzenie się problematyce regionalnej z nieco szerszej perspektywy.

3. Cywilizacja a regionalizm w Zachodniej Europie

W toku dalszych analiz odwoływał się będę do informacji charakteryzujących kwestię regionalną w perspektywie postindustrialnej. Natomiast pominię wszelkie wątki związane z „niedokończeniem formowania się narodów”, co jest typowe dla Europy wschodniej (Jałowiecki 1992).

Nie ulega wątpliwości, że kwestia regionalna przeżywa w Europie Zachodniej wyraźny renesans.

Zanim przejdę do analizy związanych z tym zjawisk, proponuję krótki namysł nad kontekstem cywilizacyjnym w jakim się to odbywa.

Żałujemy, że pod pojęciem cywilizacji rozumiemy dominujący na danym obszarze system technologiczny oraz związaną z nim strukturę klasowo-zawodową, właściwy jej układ interesów grupowych, wzory kulturowe wyznaczające pożądane zachowania w sferze gospodarki i polityki oraz instytucje, czyli utrwalone kulturowo sposoby zachowań zbiorowych.

Z naszego punktu widzenia najistotniejsze są osobliwości przemysłowej i poprzemysłowej cywilizacji. Na początek zajmijmy się cywilizacją postindustrialną, ona bowiem określa ramy teoretyczne dla analizy kwestii regionalnej w Europie Zachodniej.

Jakie są zatem najważniejsze czynniki wpływające na renesans problematyki regionalnej w teoriach naukowych, w mass mediach i w polityce?

Zakreśliłem tu dość szeroko przedmiot analizy z tego powodu, że współcześnie sfery te przenikają się wzajemnie w procesie kształtowania świadomości zbiorowej i kształtowania celów ruchów społecznych oraz grup interesu.

Wzrost poziomu wykształcenia i rozwój środków przenoszenia informacji spowodował, że niektóre idee (będące przedmiotem badań uniwersyteckich) bardzo szybko trafiają do opinii publicznej czy programów partii politycznych. I odwrotnie — problemy nurtujące opinię publiczną szybko stają się polem dociekań naukowych.

Najważniejszym niewątpliwie rysem cywilizacji postprzemysłowej jest relatywne zmniejszenie się znaczenia przemysłu dla tworzenia produktu społecznego na rzecz usług, drastyczny spadek zatrudnienia w rolnictwie oraz zwiększenie liczbowego udziału w strukturze społecznej menadżerów i specjalistów (Szczepański 1992).

I tak np. udział robotników w strukturze społecznej w latach osiemdziesiątych wynosił: w Australii 23,7%, w Kanadzie 17,01%, w Finlandii 24%. Natomiast w strukturze społecznej polskich miast udział robotników wnosi od 40 do 50%, menadżerów i specjalistów od 16 do 20% (Hryniewicz 1990). Widać więc wyraźnie, że w krajach „postindustrialnych” klasy ludowe przestały być dominującym ilościowo uczestnikiem demokratycznej gry wyborczej.

Żeby ocenić to zjawisko, musimy wziąć pod uwagę degrengoladę programową i polityczną tych partii i środowisk opiniotwórczych, które tradycyjnie reprezentowały interesy robotników i wypracowywały ideologię uzasadniającą ich priorytetowe znaczenie w społeczeństwie. Równoległe do tych zjawisk zaznaczył się dość wyraźny spadek mocy przetargowej organizacji robotniczych, głównie związków zawodowych.

Wszystko to spowodowało, że wkomponowanie klasy robotniczej w instytucje demokratyczne i gospodarkę rynkową przestało być kluczową sferą niepewności dla systemu politycznego.

W społeczeństwach postindustrialnych, na skutek liczbowego zmniejszania się klas ludowych, zmniejsza się sukcesywnie natężenie walki klasowej i jej polityczne znaczenie dla ich funkcjonowania. Jest tak przynajmniej jeżeli chodzi o tradycyjnych jej uczestników tj. robotników przemysłowych i ich pracodawców.

Niewykluczone, że w przyszłości pojawi się jakaś nowa reprezentacja biedniejszej części społeczeństwa, jednak jej podstawową klientelą nie

będą już robotnicy przemysłowi. Tak czy inaczej, zmniejszenie się politycznej roli tradycyjnego konfliktu klasowego skłoniło do poszukiwania nowych źródeł społecznych nierówności.

Nie ulega wątpliwości, że zmiany cywilizacyjne nie likwidują deficytu środków i nieekwiwalentnej ich wymiany.

Jest rzeczą charakterystyczną, że coraz częściej ośrodki opiniotwórcze i opinia publiczna są skłonne twierdzić, że współcześnie najsilniejszym czynnikiem kreującym nierówności społeczne i relacje wyzysku są stosunki między różnymi obszarami danego kraju.

Definicje owego wyzysku mają różną treść — w zależności od tego, gdzie powstają. Wyzysk może polegać albo na tym, że regiony bogatsze dopłacają do biedniejszych albo na tym, że regiony biedniejsze są dyskryminowane przez bogatsze.

Kolejny czynnik sprzyjający zainteresowaniu problematyką regionalną polega na swoistym zmęczeniu społeczeństw scentralizowanym, biurokratycznym państwem regulującym zachowania ludzi przy pomocy przepisów układanych w stolicy.

Coraz bardziej widoczna alienacja władzy centralnej skłania do wzmocnienia więzi lokalnych (Jałowicki 1989).

Towarzyszący tym procesom wzrost koncentracji opinii publicznej na problemach środowiska naturalnego stwarza naturalne zapotrzebowanie na ideologię podnoszącą konieczność decentralizacji władzy politycznej i administracyjnej.

Ideologia decentralizacji państwa i scedowania jego funkcji na rzecz władz regionalnych wydaje się mieć duże szanse na osiągnięcie zakładanych celów.

Dlaczego?

W państwie przemysłowym centralizacją władzy państwowej najbardziej zainteresowani byli robotnicy i reprezentujące ich partie typu socjaldemokratycznego. Centralizacja ta była konieczna dla redystrybucji dochodu narodowego na rzecz poprawy poziomu życia klas ludowych. Scentralizowane państwo mogło bez większych przeszkód nakładać podatki i realizować różnego typu programy socjalne składające się na *welfare state*.

Opisane poprzednio zmniejszenie politycznego znaczenia klas ludowych i reprezentujących je partii politycznych powoduje brak znaczącego nacisku na podtrzymanie centralizacji i brak znaczącego sprzeciwu wobec decentralizacji.

W latach osiemdziesiątych, w uniwersytetach, dość dużą popularność uzyskał postmodernistyczny paradygmat badawczy. Jednym z ważniejszych

rysów właściwej mu epistemologii jest zakwestionowanie linearności rozwoju społecznego. Oznacza to zakwestionowanie sensu poszukiwania uniwersalnych wartości czy celów rozwoju społecznego (Bauman 1987, Jawłowska 1991).

Taka perspektywa teoretyczna skłania do zakwestionowania celowości konstruowania wielkich projektów ogólnopaństwowych np.: wzrost powszechnego dobrobytu, przezwyciężenie alienacji.

Typowe dla postmodernizmu schematy analityczne skłaniają do uzasadnienia celowości projektów małej skali, nastawionych na trwanie a także usytuowanych w ramach konkretnych społeczności.

Warto zauważyć, że takie nastawienie poznawcze stanowi bardzo dobre uzupełnienie (czy wręcz wzmocnienie) opisanych poprzednio nastrojów kwestionowania wartości metropolitarnego, zatimizowanego stylu życia i rezygnacji zeń na rzecz wkomponowania się we wspólnotę lokalną o możliwie dużej autonomii ekonomicznej i politycznej. Nie ulega wątpliwości, że dopełnieniem takiej społeczności jest raczej samodzielny region niż państwo.

Reasumując dotychczasowe rozważania stwierdzić należy, że w jednorodnych narodowo państwach postprzemysłowych renesans kwestii regionalnej wiąże się ze: zmniejszeniem natężenia tradycyjnie rozumianego konfliktu klasowego, zmniejszeniem politycznego znaczenia partii i organizacji robotniczych, zmniejszeniem się politycznego nacisku na redystrybucyjne funkcje państwa i interwencjonizm państwowy oraz przenikaniem do opinii publicznej postmodernistycznej filozofii a także właściwych jej zasad postrzegania świata społecznego.

Oczekiwać należy, że we wszystkich państwach postindustrialnych w efekcie splotu sprzyjających okoliczności politycznych, psychologicznych i poznawczych nacisk na niezależność regionów będzie dość silny.

4. Cywilizacyjne uwarunkowania kwestii regionalnej w Polsce

Dla celów dalszych analiz przyjmę, że w ciągu najbliższych 15–20 lat Polska będzie państwem przemysłowym, z wolna przechodzącym w państwo postindustrialne.

Nie należy oczekiwać aby przemiana taka nastąpiła wcześniej z uwagi na dość skomplikowany układ czynników warunkujących spadek zatrudnienia w rolnictwie, który najwyraźniej będzie raczej wolniejszy niż w innych krajach, z uwagi na względnie duży potencjał polityczny partii chłopskich.

Wcześniej pisałem o typowych cechach cywilizacji postindustrialnej, obecnie zaprezentuję kilka osobliwości cywilizacji industrialnej.

Cechą charakterystyczną jest duże znaczenie przemysłu dla tworzenia produktu społecznego. Stąd też wynika kluczowe polityczne znaczenie tego działu gospodarki.

Struktura społeczna charakteryzuje się liczbową dominacją robotników. I tak np. w Polsce, w ośmiu działach gospodarki traktowanych łącznie, robotnicy stanowili w 1991 roku 72,2% ogółu zatrudnionych. Chodzi tu o następujące działy: przemysł, budownictwo, rolnictwo, leśnictwo, transport, łączność, handel i gospodarkę komunalną (Rocznik... 1992).

Spółceństwo przemysłowe charakteryzuje się trwałą, strukturalnie uwarunkowaną nierównością władzy ekonomicznej i politycznej. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest trwała niezgodność interesów grupowych, sprowadzająca się najczęściej do schematu gry o sumie zerowej. Odzwierciedleniem tego stanu rzeczy w świadomości społecznej jest również trwały i silny konflikt klasowy (Dahrendorf 1959).

Jaka jest rola administracji państwowej w tego typu społeczeństwie? Rola ta może być sprowadzona do kilku następujących zadań: minimalizowanie entropii społecznej (zaburzeń, rewolt itp.), zapewnienie wzrostu gospodarczego, wspieranie reform prorynkowych oraz restrukturyzacji gospodarczej i społecznej.

Aby to osiągnąć państwo przemysłowe musi zrealizować wstępny warunek powodzenia wszystkich działań, który polega na wkomponowaniu klas ludowych w system gospodarki rynkowej i w system instytucji demokratycznych. Jeżeli warunek ten nie zostanie zrealizowany przez państwo demokratyczne, jego realizacji podejmą się ekstremiści polityczni typu bolszewików czy faszystów. Historia XX wieku dostarcza przykładów potwierdzających tę tezę.

Wkomponowanie klas ludowych, a zwłaszcza robotniczej, w system polityczny i ekonomiczny dokonać się może za pośrednictwem dwu mechanizmów: korporatyzacji władzy państwowej i instytucjonalizacji konfliktu.

Korporatyzacja władzy państwowej — najogólniej rzecz ujmując — polega na zaistnieniu takiego stanu rzeczy, że w odniesieniu do różnego typu grup interesu administracja państwowa jest nastawiona na akceptację sprzecznych interesów i negocjacje.

Instytucjonalizacja konfliktu polega na braku formalnych przeszkód do manifestowania rozbieżnych interesów grupowych czy klasowych i uzyskiwaniu kompromisu między nimi w oparciu o powołane do tego instytucje (takie jak: rokowania płacowe, komitety porozumiewawcze, itp.).

Korporatyzacja władzy państwowej i instytucjonalizacja konfliktu nie zawsze daje wystarczające podstawy do uzgodnienia rozbieżnych interesów. Jeżeli mechanizmy te okazują się chwilowo nieskuteczne, administracja państwowa dysponuje jeszcze przemocą i przymusem fizycznym.

W oparciu o te mechanizmy interesy różnych klas i grup społecznych są wkomponowywane w system gospodarczy i polityczny. Mechanizmy te służą temu, aby władza państwowa mogła efektywnie administrować konfliktami społecznymi w demokratycznym społeczeństwie przemysłowym.

Są to ogólne prawidłowości regulujące funkcjonowanie społeczeństwa przemysłowego i — co oczywiste — mają one zastosowanie także do analizy sytuacji gospodarczej i politycznej w Polsce.

Jakie wnioski wynikają stąd dla regionalizacji Polski? Aby odpowiedzieć na to pytanie należy wskazać jaki rodzaj regionów sprzyja efektywnemu administrowaniu konfliktami społecznymi i klasowymi. Nie wdając się w zbędne rozważania stwierdzić należy, że chodzi tu o wybór między większą lub mniejszą niezależnością regionu od władzy państwowej.

Rozpatrzmy zatem kilka najważniejszych argumentów. W Polsce gospodarka, a przynajmniej ta jej część która decyduje o funkcjonowaniu cywilizacji przemysłowej, jest powiązana różnego typu zależnościami. Powstały w ten sposób względnie trwałe ugrupowania o wspólnych interesach ekonomicznych i politycznych. Ujednoclenie się interesów branżowych jest wzmacniane dużą rolą własności państwowej w gospodarce i tego stanu rzeczy raczej nie zmieni masowa komercjalizacja przedsiębiorstw czyli ich przekształcenie w jednoosobowe spółki skarbu państwa.

Wytworzył się zatem specyficzny polityczno-gospodarczy układ polegający na branżowej solidarności przedsiębiorstw, które swój łączny potencjał ekonomiczny są w stanie dość łatwo przetransponować na kapitał polityczny, a ten z kolei jest wykorzystywany do nacisku na władze państwowe w celu uzyskania korzystnych dla danej branży a niekorzystnych społecznie rozstrzygnięć takich, jak: ulgi, dotacje, cła, zwolnienia z podatków itp.

W skład tego systemu wchodzi przedsiębiorstwa prywatne i państwowe, choć te ostatnie grają w nim zdecydowanie większą rolę.

Trwałość tego układu jest wzmacniana przez scentralizowaną strukturę związkową i półformalne porozumienia pracodawców i menadżerów. Wzmocnienie takie wynika stąd, że dysponenci przedsiębiorstw państwowych i spółek skarbu państwa, obawiając się konfrontacji ze scentralizowaną strukturą związkową, mającą możliwości mobilizacyjne o zasięgu branżowym, w naturalny sposób dążą do wytworzenia przeciwwagi poprzez mniejszą lub większą solidarność własnej grupy.

Zarówno związkowcy jak i dysponenci są zainteresowani trwałością tego układu albowiem uczestnictwo w nim uwalnia od niepewności rynkowej i ułatwia wywieranie wspólnej presji na władze państwowe w powodzeniu której zainteresowani są zarówno związkowcy, jak i dysponenci przedsiębiorstw.

Wróćmy teraz do wspomnianych wcześniej zadań administracji państwowej (restrukturyzacja, reforma, wzrost, minimalizacja entropii).

Jaki system podziału terytorialnego sprzyja efektywnemu realizowaniu tych zadań?

Nie ulega wątpliwości, że restrukturyzacja gospodarki i reformy rynkowe spotykają się z przeciwdziałaniem różnych branżowych układów gospodarczo-politycznych.

Jeżeli tak, to właściwym partnerem dla tych ugrupowań są organa centralnej administracji gospodarczej. Władze regionalne mogłyby być takim partnerem tylko gdyby branżowe układy gospodarczo-polityczne uległy destrukcji albo wtedy, gdyby dana branża nie wychodziła poza region. Oba te przypadki są równie mało prawdopodobne.

Kolejny problem to zapobieganie entropii poprzez wkomponowywanie różnych klas społecznych w system gospodarczy i polityczny.

Działania zmierzające do tego celu będą musiały opierać się na redystrybucji środków w skali regionów, branż czy klas społecznych. Chodzi tu o takie zjawiska jak: świadczenia socjalne i fundusze na przekwalifikowanie pracowników upadających branż przemysłowych, miast czy wręcz całych regionów; osobny problem stanowią koszty restrukturyzacji polskiego rolnictwa.

Jest wysoce prawdopodobne, że koszty tych operacji nie mogłyby być pokryte w drodze uzgodnienia wspólnej polityki gospodarczej między zainteresowanymi autonomicznymi regionami. Podobnie rzecz się ma z problematyką restauracji środowiska przyrodniczego w niektórych rejonach kraju np. Sudety, wybrzeże morskie, Mazury.

Oznacza to możliwość zaistnienia różnego typu konfliktów klasowych, grupowych, branżowych, regionalnych, które będą nakładać się na siebie i z tej racji mogących stanowić dość duże zagrożenie dla realizacji celów publicznych i stabilności instytucji demokratycznych w Polsce — teraz i w najbliższej przyszłości.

Mechanizmy umożliwiające rozładowywanie napięć w warunkach cywilizacji przemysłowej (korporatyzacja i instytucjonalizacja konfliktu) powinny zatem być tak zaprogramowane, aby umożliwić władzy centralnej sprawne administrowanie konfliktami. Przechodząc na poziom konkret-

nych rozstrzygnięć oznacza to, że podstawowe decyzje gospodarcze powinny być skoncentrowane na poziomie centralnej administracji państwowej i gospodarczej.

O jakie decyzje tu może chodzić?

Poza takimi decyzjami jak: podatki, kursy walut cła i inne w oczywisty sposób związane z władzą centralną, mam tu na myśli: inicjatywę w zakresie prywatyzacji, rokowania ze związkami, ubezpieczenia społeczne, nadzór nad dużymi przedsiębiorstwami państwowymi i spółkami skarbu państwa, tworzenie doraźnych funduszy np. restrukturyzacji.

Taka relatywna koncentracja władzy ekonomicznej, realizowana za pośrednictwem branżowych i związkowych grup interesu, musi iść w parze ze stosownym zapleczem politycznym. Koncentracja kapitału politycznego i ekonomicznego w ramach układów administracyjno-przemysłowych centralizację władzy państwowej wręcz wymusza.

Państwo do którego zadań należy między innymi nadzór nad konfliktem przemysłowym nie może pozwolić sobie na to, aby jego zakres kontroli i potencjalnej mobilizacji środków był mniejszy niż analogiczne możliwości niektórych grup interesu. Z uwag powyższych wynika, że daleko idąca dekoncentracja decyzji i decentralizacja władzy państwowej jest w obecnym stanie zaawansowania cywilizacji przemysłowej w Polsce nie jest wskazana.

Jaki zatem typ regionu może być uznany za wzorcowy w obecnej polskiej sytuacji?

W świetle zaprezentowanych tu analiz, za optymalną uznać należy propozycję regionu administracyjnego z elementami samorządowości, które w miarę przemian politycznych powinny być stopniowo wzmacniane. W przyszłości można rozpatrzyć celowość zróżnicowanego usytuowania regionów w strukturze administracyjnej i politycznej kraju.

5. Ruchy regionalne w Polsce

Sformułowanie *ruch regionalny* ma w toku dalszych rozważań zastosowanie raczej stylistyczne niż merytoryczne. W znakomitej większości opisywanych dalej przypadków w problematykę tę zaangażowane są raczej elity polityczne i naukowe, niż opinia publiczna.

Pod pojęciem *ruchu regionalnego* będę rozumiał dające się zauważyć w mass mediach (o co najmniej lokalnym zasięgu) zaangażowanie dowolnej grupy osób polegające na dyskutowaniu roli regionów w politycznej i administracyjnej strukturze kraju, oraz popieranie już istniejących lub wysuwaniu własnych propozycji w tym zakresie.

Dotychczasowa aktywność na rzecz regionalizacji ogniskuje zainteresowania kilku, może kilkunastu, organizacji o zasięgu w większości regionalnym. Organizacje te powołały w sierpniu 1991 roku Społeczny Ruch Regionalny, którego deklarację podpisali przedstawiciele: Związku Górnośląskiego, Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego, Unii Wielkopolskiej, Ruchu Autonomii Śląska w Rybniku, Związku Górnoślązaków w Opolu, Kongresu Liberalno Demokratycznego i Krajowej Rady Towarzystw Gospodarczych. Organizacje te możemy uznać za niewątpliwych liderów ruchów regionalnych w Polsce.

W oparciu o podpisaną przez te organizacje wspólną deklarację możemy wnioskować, że celem jest działanie na rzecz *wejścia Polski do Europy* poprzez rozwój gospodarki rynkowej i decentralizację państwa zmierzającą do powołania regionów z uprawnieniami ustawodawczymi. Za równoważny regionalizacji sygnatariusze uznali postulat budowy w Polsce gospodarki rynkowej (Biuletyn nr 11/1991).

Z załączonej listy sygnatariuszy deklaracji wynika, że tylko dwie organizacje mają charakter ogólnopolski, a możliwości częściowego chociażby kształtowania opinii w skali kraju i aktów ustawodawczych ma tylko partia liberalna, docierająca raczej do małych liczebnie środowisk.

Ogólnie rzecz biorąc ruchy regionalne istniejące obecnie w Polsce (1992) możemy podzielić na kilka grup. Pierwszą tworzą te ruchy regionalne, które dla uzasadnienia swoich propozycji odwołują się do *wspólnoty krwi i ziemi*; na ogół zasadniczym celem ich dążeń jest uzyskanie daleko idącej autonomii regionalnej.

Drugą grupę tworzą ruchy regionalne o nastawieniu głównie pragmatycznym, zorientowane na większą niezależność, choć nie zawsze autonomię regionalną *per se*. Ruchy te kultywują tradycję z myślą o współczesności, akcentują relatywnie słabiej swoistość kulturową i wolne są od ideologii etnicznej krzywdy.

Trzecią, najliczniejszą, grupę ruchów regionalnych tworzą wszystkie te ugrupowania, których celem jest uzyskanie statusu stolicy regionu dla danego miasta. Ten rodzaj ruchów regionalnych, z uwagi na ich względnie szeroki zasięg i pewne osobliwości związane z ich rewindykacyjnym i konfliktowym nastawieniem omówię w odrębnym fragmencie tego opracowania.

Klasycznym przykładem ruchów regionalnych *krwi i ziemi* jest większość ugrupowań zaangażowanych w uzyskanie dla Górnego Śląska statusu regionu autonomicznego. Chodzi mi tu głównie o te ugrupowania, które odwołują się do tzw. śląskości albo, rzadziej, niemieckości.

Jak wynika z badań W. Błasiaka wśród ludności autochtonicznej na Górnym Śląsku, zwłaszcza przed 1956 rokiem, ukształtowała się *swoista śląska ideologia kulturowa o samoobronnym charakterze i silnie etnocentrycznej treści (...)* polega to wśród części śląskiej zbiorowości na rozpatrywaniu swego położenia poprzez pryzmat etniczny swój i obcy, oraz widzeniu w nie swoich etniczno-terytorialnie wszelkiego zła (Błasiak 1990).

Ten sposób myślenia i postrzegania rzeczywistości społecznej wydaje się przeżywać pewien renesans, jak świadczą o tym niektóre artykuły z prasy lokalnej (Szczepański 1991). W efekcie daje się zauważyć dość wyraźna tendencja do tego, aby działalność i aktywność intelektualna w sferze polityki posługiwała się problematyką regionalnej odrębności i — ewentualnie — krzywdy (Nawrocki 1991).

Ten kontekst ideologiczno-kulturowy, z oczywistych powodów, stwarza zapotrzebowanie na idee akcentujące naprawienie krzywd i dowartościowanie miejscowej społeczności poprzez uniezależnienie się od państwa, które problemów tutejszych nie rozumie lub zrozumieć nie chce.

Obecnie na Śląsku działają co najmniej dwa zarejestrowane ruchy regionalne: Związek Górnośląski i Ruch na Rzecz Autonomii Górnego Śląska oraz kilka ugrupowań ludności niemieckiej.

Związek Górnośląski jest wspólnotą osób identyfikujących się z wartościami, które symbolizuje Górny Śląsk, a jego celem jest autonomia i utworzenie regionu śląskiego w historycznych, obejmujących część Czech, granicach.

Natomiast działacze Ruchu na Rzecz Autonomii dążą do przywrócenia regionowi takiego statusu w strukturze administracyjnej i politycznej kraju, jaki posiadał w II Rzeczypospolitej (Nawrocki 1991).

Jak wynika z analiz cytowanego tu autora, oba te ruchy odwołują się do ludności autochtonicznej, która jednak nie stanowi zdecydowanej większości mieszkańców Górnego Śląska. Oznacza to, że o ile ruchy te nie zmienią swojej plemiennej ideologii, będą miały dość umiarkowane możliwości mobilizowania opinii publicznej regionu na rzecz poparcia własnych propozycji w zakresie budowy regionu autonomicznego na Śląsku.

Przykładem ruchu regionalnego odwołującego się do pragmatycznych przesłanek może być ruch wielkopolski. Pragmatyzm ten polega na odwoływaniu się do gospodarczych korzyści regionalizacji, braku ideologii krzywdy i mniej radykalnym odwoływaniu się do tradycji. Odwołanie do tradycji służy w tym przypadku do uzasadnienia ewentualnych granic regionu, albo też do podkreślenia dających się zaobserwować cech mieszkańców takich jak np. pracowitość gospodarność itp. (Wojtasiewicz 1991).

Tego typu analizy, które można określić mianem poszukiwań *charakteru regionalnego*, w tym przypadku mają na celu nie tyle poszukiwanie i akcentowanie odrębności etnicznej, ale raczej zaakcentowanie poglądu o potrzebie autonomii regionalnej i rozwianiu obaw z nią związanych. Skoro bowiem historia pokazuje, że w przeszłości radzono sobie z konkurencją dzięki wspomnianym wyżej cechom, nie ma powodu aby obecnie było inaczej.

Jedną z bardziej eksponowanych organizacji współtworzących ten ruch jest Unia Wielkopolan. W 1991 roku organizacja ta podjęła starania zmierzające do powołania wielkopolskiej, regionalnej izby gospodarczej, integrującej działające w Wielkopolsce izby przemysłowe, handlowe i rzemieślnicze (Biuletyn nr 19/1991).

Kolejną znaczącą inicjatywą powstałą w środowisku wielkopolskich regionalistów jest projekt postępowania w dziedzinie ochrony środowiska w Wielkopolsce. Autorzy projektu proponują m.in. powołanie odrębnych norm dostosowanych do specyfiki regionalnej. Proponuje się ponadto powołanie przedsiębiorstw, które gospodarowałyby pieniędzmi uzyskanymi z kar za zanieczyszczanie przyrody, inwestując je np. w nowe, nie trujące środowiska technologie (Ratajczak 1991).

Dość interesującą inicjatywę — zmierzającą do odrodzenia tradycji solidarności regionalnej — podjęto na północy Polski w ramach tzw. Pomorza Nadwiślańskiego. W skład Pomorza Nadwiślańskiego wchodzi następujące województwa: gdańskie, elbląskie, bydgoskie, toruńskie i włocławskie. Rolę integrującą intelektualnie zainteresowane środowiska pełni biuletyn wydawany przez Komisję ds. Współpracy Międzywojewódzkiej z siedzibą w Toruniu. Na podstawie pobieżnej lektury biuletynów domniemywać można, że trzon ruchu regionalnego stanowią na Pomorzu intelektualiści uniwersyteccy, działacze sejmików i urzędnicy administracji wojewódzkiej.

Pierwsze posiedzenie Komisji Międzywojewódzkiej odbyło się w Toruniu w maju 1991 roku. Komisja pracować ma w zespołach zajmujących się następującymi problemami: gospodarka wodna, komunikacja, struktury regionalne, ochrona zdrowia, zatrudnienie, oraz ochrona środowiska przyrodniczego i kulturowego. Uznano, że obecny stan rzeczy, polegający na daleko posuniętej odrębności województw, nie sprzyja racjonalnym działaniom w tym zakresie. Celowa byłaby integracja wysiłków w wymiarze ponadwojewódzkim (Biuletyn nr 9/1991).

Warto także odnotować obecność na Pomorzu jednego z liderów krajowego ruchu na rzecz regionalizacji tj. Zrzeszenia Kaszubsko-Pomorskiego.

Zdaniem Zrzeszenia już obecnie należy decentralizować kompetencje na poziom regionów w takich sprawach jak: ekologia, wymiana przygraniczna, gospodarka morską i rolnictwo. Projektując granicę przyszłego regionu Pomorza Nadwiślańskiego, działacze zrzeszenia włączają weń Kaszuby, Bory Tucholskie, Żuławy, Ziemię Chełmińską i część Kujaw. Projekt ten jest przez autorów odnoszony do tradycji Prus Królewskich, organizacji kościelnej i istniejącej na tym terenie świadomości „Pomorzaka – Pomorzana”. Ustrój przyszłych regionów powinien być dostosowany do konkretnej sytuacji, obok regionów autonomicznych mogłyby istnieć samorządowe i funkcjonalne (Biuletyn nr 5/1991).

Z zaprezentowanych tu informacji wynika, że próby rekonstrukcji więzi regionalnej na Pomorzu opierają się na dwu rodzajach tradycji kulturowej. Pierwszą tworzy odwołanie się do polskiej konstrukcji administracyjnej pod nazwą Prus Królewskich, drugą — odwołanie do etnicznej więzi kaszubskiej, żywej nadal na części terytorium Pomorza. Na podkreślenie zasługuje fakt, że dotychczas rekonstrukcja pomorskiej więzi regionalnej zorientowana jest na współczesność i wolna w zasadzie od nadawania decydującego znaczenia wątkom etnicznym.

Podkreślając po raz kolejny względnie małe zainteresowanie opinii publicznej problematyką regionalną chciałbym zwrócić uwagę na osobliwe geograficzne zróżnicowanie aktywności w tym zakresie. Z zaprezentowanych w tym opracowaniu materiałów wynika, że wyraźnie większe zainteresowanie autonomią regionalną notujemy w zachodniej części kraju. Wniosek ten można potraktować jako argument na rzecz pewnego zróżnicowania statusu przyszłych regionów wobec władzy państwowej.

Trzeba z naciskiem podkreślić, że przyszłe zmiany regionalne i powiatowe powinny być poprzedzone wnikliwymi studiami nad dopasowaniem struktury zarządzania krajem do zróżnicowanych warunków kulturowych istniejących na obszarze naszego kraju.

Z fragmentarycznych obserwacji wynika, że w niektórych regionach nie ma społecznego zapotrzebowania na społeczne uczestnictwo i gotowości do kontroli władzy gminnej przez obywateli. Prowadzi to do chaosu i braku odpowiedzialności a wśród ludności i części radnych akcentowana jest potrzeba nadzoru nad demokratycznie wybranym samorządem. Np. komisja koordynująca działalność Unii Demokratycznej w województwach: ciechanowskim, ostrołęckim i łomżyńskim przyjęła uchwałę mówiącą o tym, że tworzenie samorządowych powiatów jest zdecydowanie przedwcześnie i powinny one mieć raczej administracyjny charakter. W tej sytuacji rozszerza-

nie eksperymentu samorządowego na poziom powiatowy i wyższy byłoby niewątpliwym błędem (Uchwała UD 1992).

W innych regionach samorządność gminna daje rezultaty zachęcające do jej rozszerzania na poziom powiatowy czy regionalny; aspiracje te mogłyby być zaspokojone wcześniej niż w innych regionach.

6. Konflikty towarzyszące regionalizacji i ich przewidywane natężenie

Poniżej zaprezentuję kilka uwag na temat konfliktów związanych z wytyczaniem granic przyszłych regionów, postaram się również w oparciu o różnego typu przesłanki ocenić ich przewidywane natężenie i względną moc polityczną ich uczestników.

Żałóźmy, że podstawą regionalizacji jest podział kraju na 10–12 regionów.

Potencjalne konflikty wokół takiego podziału będą w głównej mierze pojawiać się w tych miastach, które były stolicami województw, a nie będą metropoliami regionalnymi. Można także przewidywać konflikty związane ze znalezieniem się mniejszych ośrodków nie w tych regionach, w których by chciały. Ten rodzaj konfliktów będzie miał jednak zdecydowanie mniejsze znaczenie i dlatego nie będę nim się bliżej zajmował.

Patrząc na obecne miasta wojewódzkie z punktu widzenia stosunku do reformy regionalnej, możemy je podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa to miasta relatywnie małe, które nie mają szans aspirowania do roli stolicy nowego regionu np. Ciechanów, Ostrołęka... Drugą grupę tworzą większe miasta, które ewentualnie mogłyby zostać stolicami regionów (gdyby było ich 15–20).

Województwa utworzone wokół miast pierwszej grupy nie zdobyły sobie, jak na to wskazuje przykład Ciechanowa, akceptacji wśród mieszkańców gmin miejskich wchodzących w ich skład.

Na przykład z sondażu przeprowadzonego przez „Gazetę na Mazowszu” wśród burmistrzów miast województwa ciechanowskiego wynika, że wszyscy indagowani, łącznie z prezydentem Ciechanowa, stwierdzili że nie będą żałować województwa ciechanowskiego. W województwie tym powołano *komitet ratowania województwa*, który jednak już na pierwszym posiedzeniu uznał, że nie będzie za wszelką cenę bronił województwa ale starał się doprowadzić do tego, aby region ciechanowski nie stracił na proponowanych zmianach (Gazeta 1992).

Można oczekiwać, że podobne nastroje panują w innych tego typu miastach.

Z fragmentarycznych obserwacji wynika, że stosunkowo najbardziej załączającymi takich województw jak ciechanowskie, są działacze partii chłopskich, działających na terenie danego województwa. Mimo to problem likwidacji tego typu województw nie wydaje się wywoływać znaczących konfliktów.

Druga grupa miast stanowi nieco bardziej skomplikowany problem. Z dotychczasowych informacji wynika, że w wielu miastach *zagrożonych* przez nową reformę obserwujemy działania zmierzające do nadania jej takiego kształtu, aby zabezpieczyć własne metropolitarne aspiracje.

Przedstawiciele 11 województw na spotkaniu w lutym 1991 w Koszalinie stwierdzili, że nowy podział administracyjny musi być poprzedzony szeroką dyskusją w ramach której *stanowisko 37 zagrożonych województw* powinno być rozpatrzone ze szczególną pieczołowitością.

Kontynuacją tego spotkania była narada w Toruniu w marcu tegoż roku, na której stwierdzono m.in., że *szereg nowych województw i ich siedzib sprawdziło się pod względem organizacyjnym, gospodarczym, społecznym i kulturalnym i nie mogą one ulec pochopnej likwidacji* (Biuletyn nr 2/1991).

Biorąc za podstawę dotychczasową działalność przejawiającą się w różnego typu opracowaniach, memorandach, uchwałach i apelach, stosunkowo najbardziej aktywnie działają na rzecz uzyskania statusu stolicy regionu działacze z takich miast jak: Opole, Gorzów, Siedlce i Częstochowa.

Argumentacja we wszystkich przypadkach jest dość podobna. Gdzieś mają przejście graniczne, gdzie indziej fabrykę, albo dużą rzekę, ówdzie tylko moralne prawa... .

Najbardziej jednak działa na wyobraźnię argument częstochowian, zmierzający do tego, że byłoby ze wszech miar niezręczne i niekorzystne gdyby miasto kultu maryjnego o światowym znaczeniu nie było równocześnie stolicą regionu.

W zasadzie tylko w Opolu w batalię o region włączyła się partia polityczna. Mianowicie tamtejsza Unia Demokratyczna poparła starania zmierzające do powstania regionu opolskiego, uczyniła to również jedna z organizacji reprezentujących niemiecką mniejszość (Biuletyn nr 2/1991).

We wszystkich pozostałych przypadkach trzon grup zaangażowanych w *walkę o region* zdają się stanowić urzędnicy wojewódzcy plus, ewentualnie, działacze sejmików wojewódzkich.

To nikłe zaangażowanie partii politycznych wynika nie tylko z ich słabości, ale z o wiele ważniejszych przyczyn.

Jedną z bardziej istotnych jest chyba przekonanie, że tą drogą nie zdobędzie się popularności poza miastami bezpośrednio *dotkniętymi* reformą administracyjną. Przekonanie to wydaje się być słuszne w świetle cytowanych poprzednio badań na temat popularności kwestii regionalnej wśród opinii publicznej. Ponadto — takie zaangażowanie groziłoby *wewnętrznym pęknięciem* niektórych organizacji wojewódzkich partii politycznych dlatego, że preferencje gminne w województwie nie zawsze pokrywają się z preferencjami działaczy z wojewódzkiej stolicy.

Dla oceny interesujących nas tu zjawisk niezwykle użyteczne wydają się być rezultaty badań nad stosunkiem gmin do regionalizacji kraju. W 1991 roku zespół badawczy powołany przez premiera Bieleckiego zwrócił się do samorządów gminnych z pytaniem m.in o to, jakie miasto powinno być stolicą tego regionu w którym miałyby i chciałyby znaleźć się gmina.

Okazało się, że działacze samorządu lokalnego chcieliby aby ich gminy należały do dużych regionów, których stolicami byłyby największe miasta polskie. Znakomita większość odpowiedzi wskazuje na naturalne ciężenie gmin do takich miast jak: Warszawa, Poznań, Gdańsk, Kraków, Katowice, Lublin, Wrocław, Szczecin, Łódź i Białystok. Znaczącą, choć mniejszą, liczbę wskazań uzyskały ponadto Rzeszów i Olsztyn (Miazga 1992).

Z zaprezentowanych tu informacji wynika dość jednoznacznie, że działania zmierzające do obrony wspomnianych poprzednio województw i przekształcenia ich w regiony nie mogłyby liczyć na solidarne poparcie ze strony gmin wchodzących w ich skład.

Jest dość prawdopodobne, że ewentualną batalię prowadzić będą działacze z miast wojewódzkich związani z organami dotychczasowej administracji wojewódzkiej i przy ewentualnym poparciu lokalnej prasy. Na ogół działania te, poza nielicznymi wyjątkami, nie będą mogły liczyć na poparcie wojewódzkich organizacji partyjnych.

Należy oczekiwać, że *batalia o region* nie spotka się z silnym poparciem opinii publicznej (z uwagi na dość mierne zainteresowanie tą problematyką — o czym świadczą wyniki cytowanych wcześniej badań).

Reasumując stwierdzić należy, że regionalizacja w chwili obecnej nie wydaje się być czynnikiem sprawczym dla zaistnienia konfliktów społecznych o dużej skali.

Z zaprezentowanych tu rozważań wynika wielce interesujący wniosek dotyczący recepcji reformy regionalnej w opinii publicznej. Zakładając, że mówimy o podziale na 10–12 regionów poparcie społeczne dla usytuowania stolic regionów będzie większe niż w przypadku jakichkolwiek innych rozwiązań.

W przypadku podjęcia innych rozwiązań usatysfakcjonowani będą mieszkańcy w *nadprogramowych miastach wojewódzkich*, ale wzrośnie niezadowolone w gminach, których mieszkańcy wolą aby stolicą ich regionu było możliwie duże miasto.

7. Problemy regionów transgranicznych

W toku dalszych analiz zaprezentuję kilka uwag na temat propozycji tworzenia tzw. *regionów transgranicznych* z udziałem polskim.

Pod pojęciem *regionu transgranicznego* rozumiem tu obszar szczególnie intensywnych powiązań gospodarczych, o względnie wyraźnie zaznaczonej i administracyjnie potwierdzonej odrębności, w skład którego wchodzi terytoria dwu lub więcej państw.

Pojawiające się ostatnio dość często w prasie i nauce europejskiej propozycje zmierzające do tworzenia regionów transgranicznych nie ominęły i Polski. Jak do tej pory (1992 rok), pojawiło się kilka propozycji włączenia niektórych zachodnich i wschodnich obszarów naszego kraju do tego typu ponadgranicznych porozumień.

Geopolityczne położenie naszego kraju, które *jakie jest każdy widzi*, ma pewien związek z oceną tych propozycji. Na zachodzie Polska graniczy z państwem o ugruntowanej cywilizacji postindustrialnej, które gwałtownie przystosowuje pięć wschodnich landów do pozostałych dziesięciu. Z punktu widzenia dalszych godne odnotowania jest, że polski dochód narodowy liczony *per capita* stanowi nie więcej niż 15% analogicznie liczonego dochodu narodowego Niemiec.

W stosunku do wschodnich sąsiadów sytuacja wygląda odwrotnie, przewaga ekonomiczna leży po stronie polskiej choć z całą pewnością dystans jest tu mniejszy niż między Polską a Niemcami.

Okoliczności te uzasadniają rozłączne potraktowanie wschodnich i zachodnich propozycji regionów transgranicznych.

Weźmy zatem pod uwagę zachodnie obszary naszego kraju.

Postulaty włączenia niektórych zachodnich obszarów Polski do ponadgranicznej współpracy inicjowane są w znakomitej większości przypadków za granicą (tj. w Niemczech).

Historycznie rzecz biorąc najwcześniejszą tego typu propozycją był tzw. *plan Stolpego*. Plan ten polegał na utworzeniu regionu obejmującego Brandenburgię po stronie niemieckiej, a po stronie polskiej obszar przygraniczny o szerokości około 100 km. W wywiadzie dla „Poliyki” z dnia 15.VIII.1992 twórca tego planu, premier Brandenburgii Manfred Stolpe

stwierdził, że silnymi atutami Polski w tego typu współpracy są taniść siły roboczej oraz baza surowcowa i materiałowa. Może to prowadzić do pewnych zmian rynku pracy w Niemczech, polegających na *eksportowaniu miejsc pracy* do polskiej części regionu transgranicznego i sprawiać pewne kłopoty brandenburskim pracobiorcom. Z wywiadu z premierem Stolpe wynika, że *per saldo* jest to dla Niemiec korzystne albowiem znacznie gorzej byłoby wtedy, gdyby masowo napływali tam polscy robotnicy. Ponadto, z punktu widzenia Brandenburgii, korzystne jest żeby niemieckie przedsiębiorstwa lokowały się w Polsce, dawały tam pracę i produkowały tu wyroby, które dalej przetwarzane będą w Niemczech.

Z wypowiedzi premiera Brandenburgii dość wyraźnie wynika, że dla polskich partnerów przewiduje on wyraźnie drugoplanową rolę dostawcy surowców i prefabrykatów. Biorąc pod uwagę wspomniane poprzednio proporcje ekonomicznego zaawansowania, taki podział pracy wydaje się być dość oczywisty.

Kolejna propozycja regionu transgranicznego to tzw. *Euroregion Pomerania*. Jak pisze „Gazeta Wyborcza” z 22 października 1992, w listopadzie tegoż roku 14 powiatów Meklemburgii i Brandenburgii utworzy Euroregion Pomerania, którego partnerem ma być związek gmin województwa szczecińskiego. Sejmik województwa szczecińskiego zaproponował aby do Pomeranii włączyć również duńską wyspę Bornholm i szwedzką prowincję Skone.

Jak informuje prasa, zrealizowaną propozycją jest euroregion Nysa u zbiegu polskiej, czeskiej i niemieckiej granicy

I wreszcie ostatnia ze znanych do tej pory propozycji, wyjątkowo pochodząca z Polski, ale niestety zupełnie nieudana. Propozycja ta pochodzi z województwa katowickiego i jest opracowana w kręgach tamtejszych władz wojewódzkich. Nieudacność tej inicjatywy wynika stąd, że na kolportowanych mapach regionu śląskiego włącza się w jego granice dość duży obszar Czech, nie uzgadniając wcześniej czeskiej gotowości do współpracy w tym zakresie. Ten zewnętrzny internacjonalizm idzie w parze z dość silnie akcentowaną śląską tożsamością regionalną i odrębnością od reszty kraju (Nawrocki 1991).

Oceniając opisane wyżej propozycje polsko-niemieckich euroregionów zgodzić się wypada z B. Jałowieckim który stwierdza, że tego typu koncepcje byłyby korzystne gdyby nie ogromna różnica potencjałów między Polską a Niemcami. Propozycje te nie budziłyby żadnych podejrzeń gdyby *równocześnie Niemcy proponowali zakładanie euroregionów na innych swoich terenach pogranicznych* (Jałowiecki 1992). Zdaniem cytowanego autora

propozycje te mogą się przekształcić w próby ekonomicznego wchłaniania polskich terytoriów, o ile towarzyszyć im będzie nazbyt daleko idąca rezygnacja z kontroli państwa nad tym co się dzieje w regionach.

Stosunek do euroregionów nie może być raz na zawsze przesądzony. Powinien zależeć od tego, w jaki sposób integracja europejska będzie postępować lub się cofać. W tym drugim przypadku problem uczestnictwa w tego typu strukturach powinien być w relatywnie większym stopniu poddany kontroli władz centralnych.

Zaprezentowane uwagi mogą sprawiać wrażenie, że ich autor poczynił próbę wykrycia międzynarodalnej zmywy, której prawdziwych autorów nie chce ujawnić. Podejrzanie takie jest tym bardziej uzasadnione, że ostatnio publicyści — i co gorsza naukowcy — dość często kokietują publiczność uwagami o: spisku bogatych krajów przeciw biednym, o retorsjach, które grożą krajom biednym nazbyt szybko się rozwijającym w niepożądanym co gorsza kierunku, o tym że obiektem niechęci szczególnej jest nasz kraj itd., itd. . . .

Mało prawdopodobne jest prowadzenie skoordynowanej i długofalowej polityki na poziomie rządu niemieckiego; polityki zmierzającej do uzyskania terytorialnych korzyści drogą ekonomicznej dominacji realizowanej przez przedsiębiorstwa, ośrodki badawcze, firmy handlowe i mass media. Tak daleko idąca koordynacja przez rząd działalności rozmaitych podmiotów ekonomicznych i politycznych jest wręcz nieprawdopodobna. Równie mało prawdopodobne — z przyczyn międzynarodowych — jest powstanie nowej *Hakaty* wspierającej tego typu ekspansję.

Problem tkwi nie w spisku ale w nierówności ekonomicznej. Włączenie Polskiej gospodarki w rynek europejski i światowy oznacza dostosowanie się do ekonomicznych wzorów zachowań regulujących postępowanie uczestników gry rynkowej.

Co to są ekonomiczne wzory zachowań? Są to modelowe wymogi mówiące o tym, jak powinien reagować uczestnik gry rynkowej na kreowane przez nią bodźce. Najważniejszymi bodźcami są: cena, wielkość popytu i podaży, jakość, wydajność.

W efekcie reakcji na te bodźce są realizowane dwie najważniejsze funkcje rynku (kształtowanie warunków wymiany i decyzji lokacyjnych).

Wspomniane bodźce są takie same dla wszystkich, ale nie dla wszystkich mają takie same znaczenie behawioralne, skłaniające do określonych działań. Przedsiębiorstwa mniej elastyczne, mniej innowacyjne, mniej wydajne, nieco inaczej reagują na bodźce rynkowe od przedsiębiorstw bardziej efektywnych. Najogólniej rzecz ujmując: mamy tu do czynienia z uży-

skiwaniem relatywnie mniejszych zysków na tych samych wyrobach, bo koszty produkcji są większe, oraz spowolnieniem lub zaniechaniem korzystnych posunięć alokacyjnych z powodu braku środków i umiejętności menadżerskich. W rezultacie długotrwałego uczestnictwa rynkowego obu opisywanych tu grup przedsiębiorstw okaże się, że przedsiębiorstwa o lepszej pozycji wyjściowej zainwestowały w najbardziej dochodowe i perspektywiczne dziedziny produkcji podczas gdy pozostałe bądź zbankrutowały, bądź też zajmują się produkcją nie dającą dużych zysków; przestarzałą, o marginesowym znaczeniu rynkowym.

Ponieważ polskie firmy wobec niemieckich, *en bloc*, spełniają wszelkie warunki aby uznać je za wyjątkowo zacofane, ich przeznaczenie zostało wyżej dość wyraźnie zarysowane. Chciałbym jeszcze raz podkreślić, że nie ma tu żadnego spisku, a cały proces odbywa się w oparciu o bezosobowe reguły gry rynkowej.

Jak zatem należałoby się zachować wobec omawianych tu propozycji regionów transgranicznych?

Można oczywiście zamknąć granice i wycofać się z rynku europejskiego, nie jest to jednak dobre wyjście. Wejście w europejski system rynkowy jest *per saldo* korzystne. Chociaż trzeba sobie zdać sprawę z tego, że partner słabszy musi początkowo ponosić koszty swojej niższej pozycji wyjściowej i że są one tym większe, im większy dystans dzieli go od pozostałych konkurentów.

Trwałe odrzucanie tego typu propozycji byłoby równie niekorzystne ekonomicznie, jak i niezręczne politycznie. Z polskiej strony rzecz ujmując, problem polega na nierównoważności partnerów współpracy.

Należy zatem tak postępować, aby partnerami silnych ekonomicznie landów były nie słabe polskie regiony ale państwo polskie jako całość. W tym celu należałoby dokonać decentralizacji pewnych drugorzędnych — ale mających znaczenie dla efektywnej współpracy — uprawnień, takich jak budowa przejść granicznych, współpraca małych firm, turystyka, ochrona środowiska itp. Strategiczne decyzje związane z kształtowaniem efektów tej współpracy powinny być scentralizowane na poziomie państwa. Polskie składniki owych euroregionów potraktować można jako *lokomotywy rozwojowe* dla reszty kraju. W celu dowartościowania ich statusu ekonomicznego wobec zagranicznych partnerów pewna redystrybucja środków na ich rzecz powinna być poczyniona — zwłaszcza dla wzmocnienia potencjału w sferze badań i wdrożeń. Redystrybucja taka powinna oczywiście być realizowana pod kątem ewentualnych możliwości przeniesienia innowacji do pozostałych części kraju.

Zarysowany wyżej schemat postępowania pociąga za sobą dwojakie konsekwencje. Pierwsza z nich polega na nieuchronnym wzroście zróżnicowania między wschodnimi i zachodnimi regionami kraju. Druga wiąże się z konserwacją nieruchomości typowej dla struktur scentralizowanych.

Są to koszty, które niestety trzeba ponieść aby w przyszłości uzyskać bardziej korzystną pozycję na rynku międzynarodowym. Jeśli chodzi natomiast o biurokrację to regionalizacja i tak nie może być traktowana jako czynnik sprawczy dla poprawy jej funkcjonowania, nawet gdyby delegowano władzę ustawodawczą na poziom powiatu.

Przejdę teraz do omówienia propozycji euroregionów na wschodniej granicy Polski.

Dotychczas najbardziej zaawansowaną propozycją ponadgranicznej współpracy jest idea Euroregionu Karpackiego. W październiku 1992 roku w Rzeszowie przedstawiciele Polski, Słowacji, Węgier i Ukrainy uzgodnili statut euroregionu. Na razie współpraca koncentruje się wokół problemów związanych z ochroną środowiska górskiego, a w przyszłości przewiduje się wspólne przedsięwzięcia przemysłowe i turystyczne (Gazeta Wyborcza 1992, Kuźniar 1991).

Jak się wydaje propozycja ta jest jakościowo odmienna od poprzednio omówionych, na co składa się kilka przyczyn.

Słabe zaawansowanie procesów rynkowych u pozostałych (poza Węgrami) partnerów omawianego przedsięwzięcia skłania do refleksji, że nadal podstawowym źródłem niepewności przedsiębiorstw jest zaopatrzenie. Towarzyszy temu brak wymiernego pieniądza, co w powiązaniu z brakami rynkowymi nie stwarza nazbyt silnych bodźców do eksportu i wiązania się z partnerami zagranicznymi. Ponadto brak możliwości akumulacyjnych u przedsiębiorstw powoduje, że priorytetowym ich celem jest uzyskanie funduszu płac, a nie ekspansja rynkowa. Wszystko to sprawia, że opisywane tu euroregionalne przedsięwzięcie ma raczej charakter administracyjno-polityczny niż realno-gospodarczy, co w przyszłości być może ulegnie zmianie. Biorąc pod uwagę zaprezentowaną wcześniej definicję euroregionu, mamy tu do czynienia raczej z nazwą niż realną treścią.

Nie jest wykluczone, że z punktu widzenia interesów polskiej gospodarki jest to korzystna okoliczność, bowiem wiązanie się polskich przedsiębiorstw z tego typu nierynkową gospodarką daje co prawda złudzenie łatwych sukcesów gospodarczych, ale opóźnia restrukturyzację gospodarki i utrwala brak podatności na innowacje.

Reasumując dotychczasowe rozważania stwierdzić należy, że transgraniczna współpraca na zachodzie powinna być koordynowana na poziomie

państwa a nie regionów i wtedy korzyści mogą przeważać nieuchronnie koszty.

Euroregiony na wschodniej granicy obecnie i w najbliższej przyszłości pozostaną takimi raczej tylko z nazwy.

Podsumowanie

Kluczowym problemem reformy regionalnej kraju jest określenie politycznego i administracyjnego statusu przyszłych regionów.

Usytuowanie regionu w politycznej i administracyjnej strukturze polega na określeniu zakresu jego względnej niezależności wobec centralnych władz państwowych i zaprojektowaniu powiązań między urzędami państwowymi i samorządowymi.

Najogólniej rzecz ujmując mamy tu do czynienia z czterema propozycjami, to jest regionem: funkcjonalnym, administracyjnym, samorządowym i autonomicznym. Badania opinii zrealizowane w polskich gminach i wśród wojewodów dowodzą, że relatywnie najczęściej zwolenników mają regiony autonomiczne i samorządowe. Relatywnie więcej zwolenników autonomii regionalnej spotykamy w gminach zachodniej części kraju.

Najważniejsze argumenty na rzecz regionalizacji to: decentralizacja i w jej efekcie wzrost elastyczności administracji państwowej, tworzenie tzw. lokomotyw rozwojowych stymulujących rozwój gospodarczy kraju, dostosowanie struktury administracyjnej kraju do współpracy z względnie zdecentralizowaną terytorialnie gospodarką EWG, przewyżczenie skutków industrializacji socjalistycznej i odgórnie wykreowanej struktury gospodarczej kraju.

Dość wyraźny renesans problematyki regionalnej widoczny jest także w mass mediach, teoriach naukowych i w polityce krajów EWG. Odmienne niż w krajach Wschodniej Europy, kwestia regionalna wyrasta tu w głównej mierze z dynamiki społecznej właściwej dla cywilizacji postindustrialnej.

Wśród czynników odpowiedzialnych za ten stan rzeczy na plan pierwszy wysuwa się zanik tradycyjnego, przemysłowego konfliktu klasowego, zmniejszenie się politycznej roli klas ludowych i co zatem idzie — spadek zorganizowanej presji na redystrybucyjną rolę państwa i socjalne wydatki budżetowe. Wkomponowanie klasy robotniczej w gospodarkę rynkową i instytucje demokratyczne przestało być kluczowym źródłem niepewności dla funkcjonowania państwa. Nie oznacza to jednak zaniku nierówności społecznych ani znaczącego spadku popularności *ideologii wyzysku*. Coraz

chętniej opinia publiczna skłania się do akceptacji poglądu, że różnice regionalne pociągają za sobą stosunki wyzysku lub dyskryminacji.

Dość wyraźnie daje się zauważyć swoiste zmęczenie opinii publicznej zbiurokratyzowanym aparatem państwowym regulującym zachowania przy pomocy przepisów układanych w stolicy. Towarzyszy temu wzrost zainteresowania problematyką ochrony środowiska, w naturalny sposób przesuwający aktywność z problemów ogólnopaństwowych ku najbliższemu otoczeniu.

Sekunduje temu swoisty zwrot badań nauk społecznych w kierunku postmodernistycznego paradygmatu badawczego, odrzucającego celowość konstruowania makrostrukturalnych modeli rozwojowych i racjonalność poszukiwania uniwersalnych celów społecznych.

Oczekiwać należy, że w ciągu najbliższych 15–20 lat Polska będzie nadal państwem industrialnym z właściwą mu dominacją przemysłu w gospodarce, robotników w strukturze klasowej i klasowym konfliktem przemysłowym. Należy do tego dodać istnienie względnie solidarnych ugrupowań gospodarczych o branżowej proveniencji a także związków zawodowych o zasięgu ogólnokrajowym.

Wdrażanie reform gospodarczych oraz sprawne administrowanie przez państwo konfliktami wymaga aby zakres kontroli i potencjalnej mobilizacji środków przez aparat państwowy był większy niż analogiczne możliwości najpotężniejszych grup interesu. Z tego względu daleko idąca decentralizacja władzy państwowej jest obecnie w Polsce wybitnie niewskazana. Za optymalną zatem należy uznać propozycję regionu administracyjnego z elementami samorządności, które mogą być później rozszerzane.

Istniejące obecnie w Polsce ruchy regionalne możemy podzielić na następujące grupy: odwołujące się do wspólnoty *krwi i ziemi*, akcentujące niezależność z pobudek pragmatycznych i ruchy mające na celu niedopuszczenie do utraty przez dane miasto statusu metropolii administracyjnej. Jak wynika z sondaży opinii publicznej, zainteresowanie ludności problematyką regionalną jest *per saldo* niewielkie. Nie należy zatem oczekiwać silnego natężenia konfliktów wobec projektowanych rozgraniczeń terytorialnych.

Pojawiające się projekty regionów transgranicznych powinny być drobiazgowo analizowane a polscy uczestnicy tego typu przedsięwzięć powinni ewentualnie korzystać ze wsparcia scentralizowanego państwa.

Cytowana Literatura

- [1.] Adamowicz P., 1991, *Konstytucyjne podstawy regionu autonomicznego*, Biuletyn nr 3.
- [2.] Artykuły w biuletynach wydawanych przez Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa przy Urzędzie Rady Ministrów, jeśli nie były podpisane, numery biuletynów zaznaczono w tekście.
- [3.] Bauman Z., 1987, *Legislators and Interpreters. On Modernity, Postmodernity and Intellectuals*, New York.
- [4.] Błasiak W., 1990, *Śląska zbiorowość terytorialna i jej kultura w latach 1945–56*, [w:] M. Błaszczak-Wacławik, W. Błasiak, T. Nawrocki, *Górny Śląsk szczególnie, przypadek kulturowy*, Jan Szumacher, Kielce, s. 136.
- [5.] Dahrendorf R., 1959, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, s. 157–206.
- [6.] Esterbauer P., 1991, *Federalizm i regionalizm w Europie Środkowej*, Biuletyn nr 9.
- [7.] „Gazeta na Mazowszu” z dn. 1 grudnia 1992.
- [8.] „Gazeta Wyborcza” 1992, 22.X.
- [9.] Gorzelak G., 1992, *Dilemmas of Polish regional policies during transition*, [w:] *Dilemmas of Regional Policies in Eastern and Central Europe*, red. G. Gorzelak and A. Kukliński, Warszawa.
- [10.] Hryniewicz J., 1990, *Struktura społeczna i społeczne nierówności*, [w:] *Spółeczności lokalne u progu przemian ustrojowych*, pod red. J. Hryniewicza. IGPiW Warszawa, s. 48–50.
- [11.] Jałowiecki B., 1992, *Kwestia regionalna*, „Wspólnota” nr 109–110.
- [12.] Jałowiecki B., 1992, *The regional question*, [w:] *Dilemmas...* op.cit.
- [13.] Jałowiecki B., 1989, *Rozwój Lokalny*, Część I, IGPiW Warszawa.
- [14.] Jawłowska A., 1991, *Tu i teraz w perspektywie kultury postmodernistycznej*, „Kultura i Społeczeństwo” nr 1.
- [15.] Kukliński A., 1992, *Restructuring of Polish regions as a problem of European cooperation (remarks for discussion)*, [w:] *Dilemmas of regional...*, op.cit.
- [16.] Kulesza M., 1992, *Reforma ustroju terytorialnego państwa*, Biuletyn nr 11.
- [17.] Kuźniar R., 1991, *Współpraca transgraniczna w rejonie wschodnich Karpat*, Biuletyn nr 5.
- [18.] Łabno-Jabłońska A., 1992, *Regiony w rozwiązaniach konstytucyjnych*, „Sejmik Samorządowy”, Katowice nr 14.
- [19.] Mielech M., 1991, *Hiszpańska ścieżka do państwa regionalnego*, Biuletyn nr 6.
- [20.] Mażewski L., 1991, *Republika prezydencko-parlamentarna, regiony i samorząd terytorialny*, Biuletyn nr 12.

- [21.] Mażewski L., „Wspólnota” nr 36/1990 i nr 19/1991.
- [22.] Miazga M., 1992, *Ośrodki regionalne w opiniach samorządów*, „Wspólnota”, nr. 109–110.
- [23.] Nawrocki T., 1991, *Spoleczne uwarunkowania restrukturyzacji Górnego Śląska*, [w:] *Restrukturyzacja regionów...*, op.cit. s. 401 i nast.
- [24.] *Opinie na temat regionalizacji kraju*, autora brak. Biuletyn nr 8.
- [25.] Pietrzyk I., *Polityka regionalna wspólnot europejskich*, [w:] *Regiony w Europie: Polityka EWG. Zgromadzenie regionów i jego członkowie*, pod red. B. Gruchmana, wyd. AE Poznań.
- [26.] Ratajczak L., Nowaczewski F., Doliński J., 1991, *Ekologia w Wielkopolsce*, Biuletyn nr 3.
- [27.] *Rocznik Statystyczny 1992*, s. 99–100, obliczenia własne.
- [28.] Szczepański M., 1992, *Teorie zmian społecznych. Część I*, wyd.II, Katowice, s. 100.
- [29.] Szczepański M.S., 1991, *Kulturowe uwarunkowania restrukturyzacji Górnego Śląska*, [w:] *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, pod red. B. Jałowickiego i A. Kuklińskiego, EUROREG, Warszawa, s. 377.
- [30.] Uchwała Międzyregionalnej Komisji Koordynacyjnej Unii Demokratycznej dla województw: ciechanowskiego, ostrołęckiego i łomżyńskiego, „Gazeta na Mazowszu” z dn. 6.XII. 1992.
- [31.] Wojtasiewicz L. z zespołem, *Restrukturyzacja gospodarki Wielkopolski w ramach gospodarki europejskiej*, [w:] *Restrukturyzacja gospodarki regionalnej i lokalnej*, seria wydawnicza, zeszyt 7, *Regiony w Europie: Polityka EWG. Zgromadzenie regionów i jego członkowie*, s. 41 i nast.

Andrzej Kowalczyk

DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA I OBECNY STAN PRAC BADAWCZYCH NAD REFORMĄ PODZIAŁU POLSKI NA REGIONY

Wprowadzenie

Problem podziału terytorialnego odgrywa w każdym państwie doniosłe znaczenie nie tylko w aspekcie prawno-politycznym, ale również gospodarczym i społeczno-kulturowym. Przyjęcie właściwych kryteriów podziału administracyjnego jest zadaniem niezwykle trudnym; wynika z jednej strony ze specyfiki środowiska geograficznego danego kraju, czy rozmieszczenia ważniejszych ośrodków miejskich i przemysłowych, z drugiej — jest związany ze strukturą narodowościową państwa, zróżnicowaniem społeczno-kulturowym, układem sił politycznych itp. Przyjęte rozwiązania są na ogół kompromisem między postulatami proponowanymi przez różne grupy społeczne i instytucje. Bardzo rzadko wprowadzony w życie podział terytorialny można uznać za dający się zaakceptować przez wszystkie siły uczestniczące w tej grze interesów. Dlatego też, z punktu widzenia teorii i praktyki, niewiele podziałów można uznać za optymalne. Najczęściej dochodzi do sytuacji, gdy trzeba wybrać tak zwane „mniejsze zło”.

Poczynając od 1989 r. w Polsce ma miejsce generalna transformacja systemu społeczno-politycznego, która w aspekcie związanym z podziałem terytorialnym kraju objęła system funkcjonowania gminy i zniesienie ciał przedstawicielskich na szczeblu wojewódzkim, a następnie utworzenie rejonów administracji rządowej (1990 r.). Jednocześnie w kręgach władzy, środowiskach naukowych oraz wśród działaczy samorządowych roz-

poczęła się dyskusja na temat konieczności zreformowania całego systemu podziału terytorialnego państwa. Poniższe opracowanie jest próbą syntetycznego omówienia dotychczasowych doświadczeń i koncepcji związanych z podziałem administracyjnym Polski (analizą objęto lata 1918–75), jak również ma na celu przedstawienie i podsumowanie obecnego stanu prac koncepcyjnych nad czekającą nasz kraj w najbliższym czasie gruntowną reformą podziału terytorialnego.

Podział terytorialny kraju i projekty jego zmian w latach 1918–39

Odzyskanie w 1918 r. przez Polskę niepodległości zmusiło władze państwa do stworzenia jak najszybciej sprawnego systemu podziału administracyjnego, który z jednej strony pozwoliłby na scalenie terytorium należącego przez ponad 120 lat do Rosji, Niemiec i Austrii (Austro-Węgier), a z drugiej strony — by dał możliwość bezkolizyjnego funkcjonowania poszczególnych regionów w okresie przejściowym. Jediną szansą pogodzenia tych dwóch wymogów było stworzenie podziału opartego na rozwiązaniach terytorialnych państw zaborczych, który z czasem miał ulec daleko idącemu przemodelowaniu i miał nawiązywać do tradycji historycznych, sprzed rozbiorów. Jednak rozwiązanie przyjęte początkowo jako prowizoryczne okazało się trwałe i funkcjonowało przez następne dwadzieścia lat¹. Jednocześnie należy wspomnieć, że idea podziału Polski na większe jednostki (regiony, dzielnice, prowincje) nie była zbyt często podnoszona, co wydaje się naturalne ze względu na kruchość podstaw prawno-politycznych państwa powstałego po kilkudziesięciu latach rozbiorów.

Pierwsze województwa powstały na mocy ustaw przyjętych w sierpniu 1919 r. Były to województwa: poznańskie i pomorskie (były zabór pruski) oraz warszawskie, kieleckie, łódzkie, lubelskie, białostockie i miasto Warszawa (dawny zabór rosyjski). W lipcu 1920 r. powstało województwo śląskie (złożone z terenów w byłych zaborach pruskim i austro-węgierskim), grudniu 1920 r. utworzono województwa (w dniu 1.9.1921 r.): krakowskie, lwowskie, tarnopolskie i stanisławowskie (były zabór austro-węgierski), w lutym 1921 r. województwa: wołyńskie, nowogródzkie i poleskie, a dopiero w grudniu 1925 r. województwo wileńskie

¹Ponieważ podział na powiaty nie był w okresie międzywojennym przedmiotem szerszych dyskusji, w przedstawianym opracowaniu poświęcono uwagę jedynie projektom zmiany podziału na województwa. Szczegółowe omówienie propozycji podziału terytorialnego Polski w okresie międzywojennym zawiera praca C. Leszczyńskiej (1990).

(przed 1922 r. nazywane Ziemią Wileńską lub Wileńskim Okręgiem Administracyjnym, a w latach 1922–25 Wileńszczyzną). Powstały w latach 1919–25 podział na 16 województw i miasto stołeczne Warszawę obowiązywał do 1939 r., podlegając tylko niewielkim korektom.

Jak podaje C. Leszczyńska (1990), nawiązujący do granic administracyjnych państw zaborczych podział Polski na województwa, niemal od samego początku spotkał się z krytyką. Już w 1921 r. A. Erdman zgłosił projekt rewizji tworzącego się podziału na województwa i zaproponował utworzenie 19 województw nawiązujących w większym stopniu do tradycji przedrozbiorowych. W związku z tym, w 1923 r., powołano specjalną komisję rządową dla reformy administracji, która zaproponowała zlikwidowanie jednego województwa (nowogródzkiego) oraz istotną korektę granic kilku innych.

W dwa lata później powołana przez premiera A. Skrzyńskiego komisja („Komisja Trzech”) opracowała kolejną wersję reformy administracyjnej w Polsce, która tylko w bardzo nieznacznym stopniu miała wpłynąć na kształt obowiązującego dotychczas podziału. Według C. Leszczyńskiej, umiarkowany charakter propozycji z 1925 r. był po części spowodowany publiczną dyskusją na temat roli samorządowego województwa w strukturze państwa a po części obawami niektórych polityków przed skutkami ewentualnej decentralizacji i dekoncentracji władzy (pojawieniem się rywalizacji między Sejmem a samorządowymi województwami).

Również w 1925 r. ukazała się praca W. Wakara, który postulował podział Polski na 5 prowincji (ze stolicami w: Warszawie, Poznaniu, Krakowie, Lwowie i Wilnie) i 19 województw².

Dopiero schyłek lat dwudziestych przyniósł istotne ożywienie w dyskusjach na temat reformy podziału administracyjnego. W 1928 r. został opublikowany projekt R. Starzyńskiego, który zakładał utworzenie 6 prowincji (ze stolicami w: Warszawie, Poznaniu, Krakowie, Wilnie, Lwowie i Lublinie), dzielących się z kolei na 25 województw. Znacznie mniej radykalny w treści był opracowany w następnym roku projekt J.S. Langroda (1930), który postulował przede wszystkim rozpoczęcie reformy po okrzepnięciu w województwach funkcji samorządowych i zakończeniu procesu ich ujednoczania, a także przesunięcie granic międzywojewódzkich nawiązujących do granic między państwami zaborczymi. W I fazie reformy autor przewidywał zlikwidowanie województwa nowogródzkiego, w II etapie — województwa tarnopolskiego, a w III — województwa śląskiego. W za-

²Propozycja podziału na 5 prowincji znalazła się również w opublikowanej w 1930 r. pracy S. Srokowskiego.

mian za zlikwidowane województwa, J.S. Langrod zaproponował utworzenie województwa przemyskiego oraz warszawskiego grodzkiego. Będąc konsekwentnym w dążeniu do zatarcia pozostałości po zaborach, autor zaproponował nadanie wszystkim województwom nazw nawiązujących do tradycji historycznych sprzed rozbiorów.

Zbliżone do J.S. Langroda propozycje wysunęli w tym samym roku J. Suski (Podział administracyjny państwa, 1929) oraz M.J. Ziomek (1930). Jedyną poważniejszą różnicą było zachowanie w projekcie J. Suskiego województwa śląskiego. Natomiast znacznie większe różnice wystąpiły między trzema omówionymi propozycjami, a nowym projektem W. Wąkara, który postulował pozostawienie jedynie 11 województw (likwidacji miały ulec województwa: białostockie, kieleckie, nowogródzkie, stanisławowskie, tarnopolskie i wołyńskie).

Tabela 1

**Propozycje podziału Polski na regiony/województwa
w okresie międzywojennym**

Autorzy projektów	Liczba regionów	Liczba województw
A. Erdman (1921)	–	19
Komisja dla Reformy Administracji (1923)	–	16
„Komisja Trzech” (1925)	–	17
W. Wąkar (1925)	5	19
R. Starzyński (1928)	6	25
J.S. Langrod (1929)	–	15
J. Suski (1929)	–	16
L. Ziomek (1929)	–	15
W. Wąkar (1929)	–	11
S. Srokowski (1930)	5	?
„Komisja Trzech” (1931)	–	17

Podobną do projektu W. Wąkara ideę zmniejszenia liczby województw zawierała nowa propozycja „Komisji Trzech”, która w 1931 r. uznała za celowe zlikwidowanie 5 województw (wszystkie, które zaproponował W. Wąkar, z pominięciem wołyńskiego).

Po zakończeniu, w latach 1929–30, prac komisji dla usprawnienia administracji, na kilka następnych lat zawieszono prace nad ewentualną reformą podziału administracyjnego kraju. Dopiero w latach 1938–39 przeprowadzono dosyć istotne zmiany w przebiegu granic województw: warszawskiego, łódzkiego, pomorskiego i poznańskiego, co miało na celu zatarcie śladów granic z okresu porozbiorowego między zaborami rosyjskim i pruskim.

Na podstawie przedstawionych propozycji reformy podziału terytorialnego można wyciągnąć następujące wnioski:

1. wszyscy projektodawcy byli zgodni co do kwestii, że system administracji rządowej i samorządowej powinien obejmować szczebel powiatowy i wojewódzki,
2. większość autorów opowiadała się za wzmocnieniem samorządowej roli województwa,
3. na ogół postulowano utrzymanie lub tylko nieznaczne zmniejszenie liczby województw w stosunku do stanu aktualnego (wyjątkiem były: propozycja W. Wakara z 1925 r. i projekt R. Starzyńskiego z 1928 r.),
4. z reguły zgadzano się, aby siedzibami władz proponowanych województw były miasta pełniące dotychczas tę funkcję, zmiany miały dotyczyć głównie przebiegu granic międzywojewódzkich,
5. większość projektodawców starała się uwzględnić w przedstawianych propozycjach przedrozbiorowe uwarunkowania historyczne, przy jednoczesnym dążeniu do zatarcia śladów podziałów terytorialnych z okresu zaborów.

Obok propozycji zmian w podziale administracyjnym kraju, w okresie międzywojennym pojawiło się również kilka propozycji podziału Polski na regiony gospodarcze. Z reguły ich autorzy wychodzili z koncepcji regionu węzłowego i proponowali podzielenie kraju na więcej jednostek, niż miało to miejsce w przypadku propozycji zmian w związku z reformą administracji publicznej. Np. F. Bujak proponował utworzenie 26 regionów gospodarczych, w projekcie S. Piekałkiewicza i S. Rutkowskiego kraj podzielono na 44 regiony, a W. Wakar wyróżnił 5 prowincji i 33 (wraz ze stolicami prowincji) ośrodki będące głównymi miastami tzw. okręgów gospodarczych (Leszczyńska, 1990).

Podział terytorialny kraju i projekty jego zmian w latach 1945–90

W wyniku II wojny światowej, w Polsce nie tylko zaszły istotne zmiany polityczno-ustrojowe i społeczno-gospodarcze, ale miały miejsce również poważne zmiany w kształcie terytorialnym państwa, usytuowania głównych ośrodków gospodarczych i politycznych w stosunku do obsługiwanych przez nie obszarów itp. Oznaczało to konieczność wprowadzenia no-

wego podziału administracyjnego, który byłby przede wszystkim adekwatny w stosunku do zmian granic (utrata terenów na Wschodzie i pozyskania tzw. Ziemi Zachodnich i Północnych).

W 1945 r. Polska w nowych granicach została podzielona na 11 województw (warszawskie, łódzkie, lubelskie, białostockie, krakowskie, kieleckie, śląskie, pomorskie, rzeszowskie, poznańskie i gdańskie) oraz na 3 okręgi (szczeciński, wrocławski i olsztyński), które już w następnym roku przemianowano na województwa. W ogólnym zarysie podział administracyjny kraju nawiązywał w tym czasie do zaleceń reformy podziału zapoczątkowanej w latach 1938–39. Stan ten był jednak traktowany jako przejściowy i opracowany w latach 1946–47 Plan Krajowy I przewidywał docelowe rozszerzenie liczby województw do 29, przy założeniu, że 10 ośrodków będzie pełnić funkcje ponadregionalne (ośrodki prowincjonalne)³. Ustalenie funkcji regionalnych i prowincjonalnych oraz kryteria delimitacji regionów były oparte głównie na czynniku dostępności komunikacyjnej.

Dla późniejszych losów funkcjonowania administracji w Polsce znaczącym okazał się rok 1950. W tym roku nie tylko utworzono 3 dodatkowe województwa (koszalińskie, opolskie i zielonogórskie), ale przede wszystkim wprowadzono w życie doktrynę „jednolitej władzy państwowej”, co oznaczało zlikwidowanie (z dniem 1.4.1951 r.) samorządu terytorialnego i własności komunalnej. W ocenie A. Kuklińskiego i P. Swianiewicza (1990) reforma administracyjna z 1950 r. była przejawem traktowania społeczności lokalnych zgodnie z doktryną „centralizmu demokratycznego”, czego najlepszym dowodem było uznanie budżetów lokalnych za część budżetu administracji państwowej, danie prawa szczeblowi centralnemu do zawieszenia uchwał podejmowanych na szczeblu wojewódzkim itp.

Chociaż utworzony w 1950 r. system podziału administracyjnego przetrwał z niewielkimi korektami do lat 1973–75 r., to jednak w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych pojawiło się kilka koncepcji jego reformy. Dotyczyły one nie tyle przeprowadzenia reformy na szczeblu gminy (gromady) i powiatu, ale korekty liczby województw. Jak podaje A. Piskoź (1987) wszystkie te propozycje nawiązywały, w większej lub mniejszej mierze, do projektu zawartego w Planie Krajowym I. W przedstawionym w 1954 r. projekcie K. Dziewońskiego liczba jednostek szczebla wojewódz-

³Ośrodkami prowincjonalnymi miały być: Warszawa, Łódź, Lublin, Kraków, Katowice, Wrocław, Poznań, Bydgoszcz, Gdańsk i Szczecin, a funkcje regionalne (poza wymienionymi ośrodkami) miały pełnić: Kielce, Olsztyn, Białystok, Rzeszów, Częstochowa, Kalisz, Koszalin, Opole, Piła, Radom, Sandomierz, Siedlce, Suwałki, Zamość, Łomża lub Ostrołęka, Płock lub Ciechanów, Toruń lub Włocławek, Zielona Góra lub Gorzów Wlkp. (ewentualnie Międzyrzecz Wlkp.) oraz Legnica lub Bolesławiec.

kiego miała być zwiększona do 32. Ośrodkami regionalnymi miały być: Warszawa, Łódź, Lublin, Kraków, Katowice, Wrocław, Poznań, Bydgoszcz, Gdańsk, Szczecin, Kielce, Olsztyn, Białystok, Rzeszów, Częstochowa, Kalisz, Koszalin, Opole, Radom, Sandomierz, Siedlce, Ełk, Zamość, Ostrołęka, Płock, Toruń, Zielona Góra, Gorzów Wlkp., Legnica, Piła, Inowrocław i Tarnów.

Z kolei opublikowana w 1959 r. propozycja S. Berezowskiego przewidywała podział kraju na 8 podstawowych regionów gospodarczych (z siedzibami w: Warszawie, Łodzi, Krakowie, Katowicach, Wrocławiu, Poznaniu, Gdańsku oraz Szczecinie) oraz 31 tzw. regionów wyższego rzędu (oprócz wymienionych, dodatkowo, z siedzibami w: Lublinie, Bydgoszczy, Kielcach, Olsztynie, Białymstoku, Rzeszowie, Częstochowie, Kaliszu lub Koninie, Koszalinie, Opolu, Pile, Radomiu, Sandomierzu lub Tarnobrzegu, Siedlcach, Ełku, Zamościu, Płocku, Ostrołęce, Toruniu, Zielonej Górze, Gorzowie Wlkp., Legnicy i Tarnowie).

Od podanych projektów, nie odbiegała w swoim ogólnym sensie propozycja J. Kowalskiego (pochodząca z 1964 r.), który postulował podzielenie kraju łącznie na 33 regiony. Obok 5 tzw. „dzielnic pełnych” (z siedzibami w Warszawie, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu i Gdańsku), 3 dzielnice określono jako „niepełne” (Łódź, Szczecin, Lublin). Ponadto zaproponowano 5 ośrodków ponadregionalnych (siedzibami tzw. „regionów samodzielnymi” miały być: Katowice, Bydgoszcz, Olsztyn, Słupsk i Zielona Góra), a dla 20 przewidziano funkcje regionalne (Kielce, Białystok, Rzeszów, Częstochowa, Kalisz, Koszalin, Opole, Piła, Radom, Siedlce, Ełk, Zamość, Ostrołęka, Płock, Toruń, Gorzów Wlkp., Legnica, Tarnów, Elbląg i Przemyśl). Ponadto J. Kowalski wytypował 4 miasta jako ośrodki tzw. „podregionów samodzielnych” (Gniezno, Kłodzko, Leszno i Nowy Targ).

Wysunięte przez wymienionych autorów propozycje doczekały się — z niewielkimi korektami — realizacji w 1975 r. Wówczas to wprowadzono nowy podział kraju na województwa (49 zamiast 17), likwidując ponadto powiaty. Przeprowadzona wtedy reforma podziału administracyjnego spotkała się z niemal powszechną krytyką (vide: Kukliński, Swianiewicz, 1990) i obecnie można twierdzić, iż jedynie w niewielu przypadkach dokonane wówczas zmiany były uzasadnione racjonalnymi przesłankami gospodarczymi, historycznymi czy geograficznymi.

Wszystkie przedstawione wyżej koncepcje — chociaż traktowały sprawę podziału terytorialnego kraju w kategoriach podziału z położeniem nacisku na kwestie społeczno-gospodarcze — zakładały, iż wyty-

powane ośrodki o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym mogłyby stać się ośrodkami administracyjnymi przyszłych województw. W tym miejscu należy wspomnieć, że w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych powstało również kilka koncepcji podziału Polski z punktu widzenia polityki planistyczno-gospodarczej. Na ogół autorzy tych propozycji postulowali utworzenie w Polsce 6 (K. Dziewoński w 1957 r. i B. Wejpa w 1958 r.) lub 7 (K. Secomski w 1956 r., S. Berezowski w 1959 r., B. Rychłowski w 1960 r. oraz W. Kawalec w 1962 r.) tzw. „makroregionów gospodarczych”. Ostatecznie tzw. „makroregiony planowania” zostały utworzone w 1975 r. (z siedzibami w Białymstoku, Warszawie, Lublinie, Krakowie, Katowicach, Wrocławiu, Poznaniu i Gdańsku, później doszła jeszcze Łódź) i odzwierciedlają ponadregionalne/ponadwojewódzkie znaczenie niektórych ośrodków.

Z analizy propozycji zmian w podziale terytorialnym kraju, przedstawionych w okresie 1945–75, wynika kilku zasadniczych cech wspólnych:

1. podobnie jak i w okresie międzywojennym, aż do lat siedemdziesiątych nie kwestionowano konieczności uwzględnienia w systemie podziału administracyjnego państwa szczebla powiatowego i szczebla wojewódzkiego,
2. w porównaniu z sytuacją sprzed II wojny światowej i stanem aktualnym, we wszystkich propozycjach postulowano istotne zwiększenie liczby województw; prawdopodobnie związane to było z fascynacją środowisk planistycznych teorią ośrodków centralnych W. Christallera, której rygorystyczne trzymanie się „narzucało” konieczność zwiększenia liczby ośrodków rangi wojewódzkiej,
3. autorzy większości projektów uzasadniali liczbę przyjętych jednostek przestrzennych i wybór ośrodków pełniących rolę regionalną przede wszystkim względami gospodarczymi, pomijając lub stawiając na dalszym miejscu uwarunkowania historyczno-kulturowe oraz społeczno-polityczne.

Podane wyżej cechy charakterystyczne projektów reformy podziału administracyjnego kraju wynikały przede wszystkim z nowej roli województwa w państwie kierującym się zasadą „centralizmu demokratycznego”. Faktyczna likwidacja instytucji samorządu terytorialnego i „zetatyzowanie” powiatu oraz województwa, oznaczało postawienie przed nimi nowych zadań, przy jednoczesnym odebraniu dotychczasowych funkcji. W obowiązującym od 1950 r. systemie władza wojewódzka (również powiatowa) była

postrzegana przede wszystkim jako organ mający przekazywać polecenia władzy centralnej na szczebel lokalny i jako „nadzorca” przestrzegający czy są one właściwie wykonywane. Przy takim założeniu większa liczba małych województw dawała lepszą możliwość sprawowania przez władzę wojewódzką kontroli nad jednostkami niższego szczebla, a jednocześnie oznaczała ich osłabienie w relacjach z władzą centralną. Dlatego też można przyjąć, że zlikwidowanie w 1975 r. powiatów i wprowadzenie obowiązującego do chwili obecnej podziału na 49 województw, było spowodowane nie tylko dążeniem kierownictwa państwa i PZPR do osłabienia znaczenia władz 17 dotychczasowych województw, ale zostało również spowodowane przez wcześniejsze propozycje planistów, którzy przez niemal cały okres 1945–75 postulowali zwiększenie liczby jednostek terytorialnych szczebla wojewódzkiego. Inaczej mówiąc, wprowadzając w 1975 r. nowy podział terytorialny kraju, politycy jedynie skorzystali z dawnych projektów (przy okazji „twórczo je rozwijając” i tworząc nie 31 lub 33 jednostki, ale 49 województw), przygotowanych przez kierujących się zupełnie innymi przesłankami naukowców jeszcze na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych.

Tabela 2

**Propozycje podziału Polski na województwa w latach 1984–86
(na podstawie materiałów w „Biuletynach KPZK PAN” nr 126 i 128)**

Autorzy projektów	Liczba województw	Liczba stopni podziału administracyjnego*
P. Eberhardt	11–13	3
S. Leszczycki	12–16	3
T. Lijewski	11	3
W. Pańko	15–17	3
A. Ryszkowski	12–14	3
J. Regulski	10–12	3
J. Rejduch	10–12	3
E. Ura	15	3
A. Wróbel	15	3

* — niektórzy autorzy proponowali również wariant dwustopniowy przy jedynie nieznacznej redukcji liczby województw utworzonych w 1975 r.

Wobec niespełnienia się zapowiadanych w 1975 r. przez rząd korzyści z podziału 2-stopniowego, a także ze względu na narastanie kryzysu społeczno-politycznego i gospodarczego, początek lat osiemdziesiątych przyniósł nową dyskusję na temat przeprowadzenia kolejnej reformy podziału administracyjnego kraju (Stasiak, 1984, 1986). Obok opinii podtrzymujących zasadność reformy z czerwca 1975 r. i postulujących

przeprowadzenie jedynie nieznacznych korekt, niektórzy specjaliści zaproponowali odejście od modelu podziału dwustopniowego, przywrócenie powiatów oraz poważne zredukowanie liczby jednostek szczebla wojewódzkiego do kilkunastu (na ogół mniejszej niż przed 1975 r.).

Propozycje zmniejszenia liczby województw i powrócenie do systemu podziału opartego na gminach, powiatach i województwach, należy uznać za pewien przełom w sposobie myślenia środowiska planistycznego i dowód nowego spojrzenia na miejsce województwa w strukturze państwa. Oceniając z obecnej perspektywy ówczesne propozycje można zauważyć, iż mimo braku w nich głębszych powiązań systemu podziału administracyjnego z założeniami prawno-ustrojowymi, są one w wielkim stopniu zbieżne z projektami regionalizacji Polski, jakie pojawiły się w ostatnich 2 latach. Autorzy projektów, chociaż nie nawiązywali w nich bezpośrednio do idei regionu autonomicznego czy też regionu samorządowego i na ogół traktowali proponowane przez siebie województwa (regiony) jako jednostki przede wszystkim rządowe i funkcjonalne, zaproponowali podział na województwa mogące ewentualnie spełniać rolę regionu samorządowego. Szczególnie interesujący wśród podanych propozycji wydaje się projekt T. Lijewskiego, który za punkt wyjścia przyjął rozmieszczenie głównych ośrodków komunikacyjnych i związane z nimi strefy ciężań.

Projekty zmian w podziale terytorialnym kraju po 1990 r.

Przyjęcie wiosną 1990 r. ustaw o samorządzie terytorialnym oraz o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, a następnie przeprowadzenie nowych wyborów do rad gmin, stanowiło pierwszy etap reformy podziału terytorialnego kraju, za którym nieuchronnie powinny przyjść następne. Jednak trudna sytuacja gospodarcza i społeczno-polityczna Polski sprawiła, że mimo upływu ponad dwóch lat głębsze reformy w sposobie zarządzania państwem oraz w funkcjonowaniu władz samorządowych nie zostały jeszcze podjęte. Nie oznacza to jednak, iż kwestia konieczności przeprowadzenia reformy podziału terytorialnego została odsunięta w daleką przyszłość. Mankamenty w funkcjonowaniu administracji rządowej, brak drugiego szczebla władzy samorządowej, problemy związane z własnością komunalną oraz tworzeniem instytucji skarbu państwa — wszystko to sprawia, iż gruntowna przebudowa systemu sprawowania władzy w Polsce wydaje się szczególnie pilna. Z tego też powodu, już na przełomie

1990/91 r., przy Urzędzie Rady Ministrów został utworzony Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa⁴.

Zamiar przeprowadzenia reformy podziału terytorialnego został po raz pierwszy oficjalnie podany opinii społecznej w dniu 16.2.1991 r. w Poznaniu, podczas spotkania premiera J.K. Bieleckiego z przedstawicielami samorządów terytorialnych z całej Polski. W swoim przemówieniu premier potwierdził wcześniejsze pogłoski na temat wstępnych przygotowań do rozpoczęcia reformy i stwierdził, iż w miejsce 49 dotychczasowych województw, kraj powinien zostać podzielony na 10–12 dużych jednostek terytorialnych.

W ślad za przemówieniem J.K. Bieleckiego w Poznaniu oraz utworzeniem przy URM grupy ekspertów zajmujących się koordynacją działań przygotowawczych do reformy i promujących ogólnospołeczną dyskusję na ten temat, w kręgach działaczy samorządowych, a także wśród przedstawicieli administracji rządowej i w środowiskach naukowych zaczęły powstawać różne koncepcje, których głównym celem było zaproponowanie przyszłego kształtu podziału terytorialnego kraju. Część opracowań dotyczyła wyłącznie przestrzennych aspektów reformy, w innych natomiast zajęto się przede wszystkim zagadnieniami prawnoustrojowymi. Jedną z ich cech wspólnych było przyjęcie założenia, że w Polsce konieczne jest przywrócenie co najmniej trzystopniowego podziału terytorialnego (gmina, powiat, województwo) lub nawet czterostopniowego (gmina, powiat, województwo oraz prowincja/dzielnica).

Zdaniem M. Kuleszy (1991) projektując przyszły kształt podziału Polski na jednostki wyższego rzędu (prowincje i województwa) należy brać pod uwagę 4 zasadnicze modele układów regionalnych:

1. związany z dekoncentracją terytorialną władzy centralnej (województwo administracyjne),
2. zawierający jednocześnie dekoncentrację i decentralizację funkcjonalną (województwo funkcjonalne)⁵,
3. polegający na decentralizacji terytorialnej (województwo samorządowe),
4. związany z autonomią terytorialną (województwo autonomiczne).

⁴Prace studialne na temat przyszłej struktury terytorialnej państwa rozpoczęto już wcześniej, a wyniki niektórych z nich zostały przedstawione władzom w końcu 1990 r.

⁵Utworzenie na obszarze województwa jednostki mającej wykonywać zadania publiczne najpierw w imieniu państwa a następnie w imieniu własnym. Jak podkreśla M. Kulesza ten typ województw nie ma tradycji w Polsce.

Zdaniem cytowanego autora, w warunkach polskich modele (3) i (4) wydają się nie mieć obecnie zastosowania (choć decentralizacja terytorialna występowała częściowo w okresie międzywojennym), gdyż byłyby źródłem konfliktów między regionalną władzą samorządową a władzą centralną. Możliwe jest natomiast już w tej chwili połączenie modelu (1) i (2), a dopiero docelowo modelu (4).

Wydaje się, że pogląd reprezentowany przez M. Kuleszę znalazł uznanie również u ekspertów zajmujących się znacznie bardziej szczegółowo problemem i będących autorami konkretnych propozycji podziału regionalnego Polski.

Dokonujący przeglądu 22 koncepcji zmiany podziału administracyjnego kraju, E. Wysocka i J. Borzyszkowski (1991) wyróżniają 2 typy podejść:

- zachowawczy (nawiązujący do obecnego podziału, czasami postulujący tworzenie większych regionów poprzez łączenie obecnych województw),
- restytucyjny (w oparciu o kryteria historyczno-kulturowe i funkcjonalno-przyrodnicze; i postulujący tworzenie dużych, autonomicznych regionów).

Proponując zmiany w podziale terytorialnym kraju autorzy poszczególnych koncepcji kierowali się 4 głównymi przesłankami: (1) kryteriami ustrojowymi i funkcjonalnymi, (2) czynnikami cywilizacyjnymi i gospodarczymi, (3) przeszłością historyczną i odrębnością etniczno-kulturową ludności, oraz (4) czynnikami geograficzno-przyrodniczymi.

Analizowane przez wymienionych autorów propozycje mają następujące cechy wspólne:

- docelowe utworzenie od 7 do 13 dużych, względnie autonomicznych regionów,
- utrzymanie nie zmienionego podziału na gminy,
- tworzenie regionów w drodze oddolnego procesu tworzenia się powiatów (przy stymulacji ze strony szczebla centralnego), które następnie miałyby swobodę przynależności do wybranego regionu.

* * *

W prezentowanym opracowaniu uznano za niecelowe omawianie wszystkich propozycji przyszłego podziału terytorialnego Polski, jakie ukazały się w latach 1990–92. Postanowiono zająć się jedynie kilkoma, na podsta-

wie których można prześledzić sposób podejścia do problemu nie tylko ich autorów, ale również twórców innych propozycji.

Na ogół poszczególni autorzy koncepcji przyszłego podziału regionalnego Polski przedstawiają tylko jedną propozycję, którą starają się wszechstronnie uzasadnić.

Jednym z autorów proponujących kilka wariantów ewentualnego podziału terytorialnego Polski jest Z. Rykiel (1991b). Jego zdaniem można wyróżnić 8 zasadniczych koncepcji podziału administracyjnego, w zależności od kształtu przyszłego modelu polityczno-ustrojowego państwa.

Tabela 3

	Gmina	Powiat	Województwo	Prowincja
1. Model prowizoryczny	s	r-s	r	--
2. Model totalitarny	jwp	jwp	jwp	--
3. Model autorytarny	jwp	--	r (s)	--
4. Model paternalistyczny	s	r	r	--
5. Model menedżerski	s	r-s	r	--
6. Model funkcjonalno-demokratyczny	s	r-s	r	s
7. Model samorządowy	s	s-r	s	lub s
8. Model federalistyczny	s	r-s	a	--

Uwagi:

s — jednostka samorządowa

r-s — jednostka rządowo-samorządowa

r — jednostka rządowa

jwp — jednostka zgodna z doktryną „jednolitej władzy państwowej”

a — jednostka autonomiczna

Według autora, model prowizoryczny występował w Polsce w latach 1918–39, model totalitarny w latach 1951–75, model autorytarny od 1975 do 1989 r. a model paternalistyczny od wiosny 1990 r. do chwili obecnej (wprowadzenie rejonów administracji rządowej jest jednym z przykładów paternalistycznego stosunku do władz samorządowych). Odrzucając te koncepcje Z. Rykiel proponuje zastosować jeden z czterech pozostałych modeli, koncentrując uwagę zwłaszcza na modelu menedżerskim (podział na 30 województw⁶ i około 300 powiatów — z 7–8 gminami w powiecie), funkcjonalno-demokratycznym i samorządowym (10–14 jednostek nazwanych prowincjami lub województwami (ze stolicami w: Gdańsku, Poznaniu, Szczecinie, Wrocławiu, Katowicach, Krakowie, Rzeszowie, Lublinie,

⁶Z siedzibami w: Szczecinie, Gorzowie, Zielonej Górze, Legnicy, Wałbrzychu, Wrocławiu, Opolu, Częstochowie, Katowicach, Krakowie, Tarnowie, Rzeszowie, Przemyślu Zamościu, Lublinie, Siedlcach, Łomży, Białymstoku, Elku, Olsztynie, Elblągu, Gdańsku, Słupsku, Koszalinie, Pile, Poznaniu, Kaliszu, Łodzi, Radomiu, Kielcach, Warszawie, Płocku, Toruniu, Bydgoszczy oraz ewentualnie w Bielsku-Białej.

Białymstoku, Olsztynie, Warszawie, Łodzi, Bydgoszczy i Kielcach) i około 150 powiatów liczących przeciętnie po 15 gmin). Ostatnim proponowanym modelem podziału terytorialnego jest model federalistyczny, składający się z 6–9 dzielnic oraz około 120 powiatów (po 18–19 gmin w powiecie). W kierunku faktycznej federalizacji państwa zmierza propozycja podziału na regiony sformułowana przez Unię Wielkopolan (możliwość ustalania własnego prawa cywilnego i karnego, a także organizowania systemu penitencjarnego).

Dwa warianty przyszłego podziału Polski można spotkać w propozycji J. Szczepkowskiego (1990), który w obu przypadkach optuje za niewielkimi korektami obecnego podziału administracyjnego. W wersji przewidującej podział Polski na 25 województw autor zakłada likwidację następujących województw: elbląskiego, słupskiego, wrocławskiego, ciechanowskiego, białkopodlaskiego, jeleniogórskiego, konińskiego, wałbrzyskiego, bielskiego, suwalskiego, łomżyńskiego, ostrołęckiego, piotrkowskiego, chełmskiego, zamojskiego, tarnobrzeskiego, nowosądeckiego, krośnieńskiego, przemyskiego, tarnowskiego, sieradzkiego, pilskiego, leszczyńskiego i skierniewickiego.

Zdaniem E. Wysockiej (1991), proponowany przez J. Szczepkowskiego podział Polski na 25 województw (tym bardziej na 31 województw) wyklucza możliwość dalszego podziału na powiaty, a tym samym utrzymany byłby obecny podział 2-stopniowy. Stąd też propozycja ograniczająca się jedynie do zredukowania liczby obecnych województw o 1/4 czy 1/3 nie wydaje się możliwa do przyjęcia.

Jak już wcześniej wspomniano, większość autorów programów uważa, że przy konstruowaniu przyszłego podziału terytorialnego należy się kierować przede wszystkim teorią regionu funkcjonalnego (węzłowego) nie tylko w sensie prawnoustrojowym, ale również społeczno-gospodarczym. Można sądzić, że upowszechnienie się tego sposobu traktowania problemu jest w dużej mierze spowodowane silnym przywiązaniem (zwłaszcza wśród geografów i planistów) do teorii ośrodków centralnych W. Christallera, która, przy obecnym poziomie rozwoju cywilizacyjnego (rewolucja informatyczna, transfer technologii, kierowanie się zasadami liberalizmu w gospodarce, dążenie do „wspólnej Europy”) jest — delikatnie mówiąc — mniej przydatna niż miało to miejsce kilkadziesiąt lat temu.

Za przyjęciem kryteriów funkcjonalnych przy wyznaczaniu ośrodków wojewódzkich i regionalnych opowiadają się m.in. J. Szczepkowski, ze spół w składzie A. Wróbel, T. Lijewski i K. Miros oraz Z. Rykiel. O ile J. Szczepkowski (1990) postuluje kierowanie się wskaźnikiem rangi mia-

sta (z uwzględnieniem funkcji administracyjnych, społeczno-kulturowych itp.), to A. Wróbel, T. Lijewski i K. Miros (1990) szczególne znaczenie widzą w dostępności komunikacyjnej poszczególnych ośrodków i intensywności powiązań między nimi oraz obsługiwanymi przez nie obszarami. Tym samym propozycja wspomnianych autorów nawiązuje do wcześniejszych badań T. Lijewskiego nad obszarami ciężarów komunikacyjnych (Lijewski, 1985).

Natomiast proponując wariant funkcjonalno-demokratyczny, Z. Rykiel (1991b) uważa, że siedziby władz wojewódzkich i regionalnych powinny być wyznaczone poprzez analizę wskaźnika ponadlokalnej (regionalnej) funkcji miast, w którym powinny być uwzględnione:

- liczba ludności,
- funkcje usługowe,
- funkcje administracyjne.

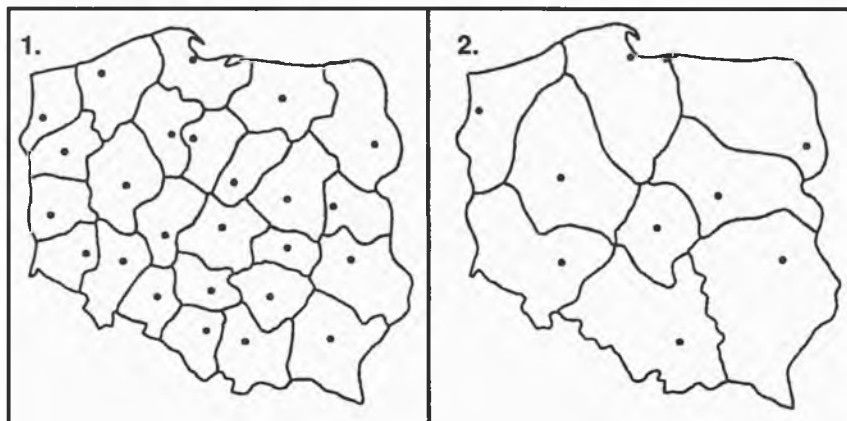
Rozwijając dalej swoją koncepcję, autor proponuje w modelu funkcjonalno-demokratycznym podział 4-stopniowy, składający się z prowincji (11–12), województw (21), powiatów (220) i gmin. Status prowincji miałyby regiony ze stolicami w Warszawie, Łodzi, Gdańsku, Szczecinie, Poznaniu, Wrocławiu, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Białymstoku, Olsztynie, i ewentualnie w Bydgoszczy⁷.

Zwolennikami podziału 4-stopniowego są również R. Matykowski i T. Kaczmarek (1991). W ich ocenie najwyższy szczebel powinno stanowić 12 regionów (Mazowsze, Małopolska, Wielkopolska, Dolny Śląsk, Górny Śląsk, Ziemia Łódzka, Pomorze Zachodnie, Pomorze Wschodnie, Mazury, Lubelszczyzna, Podlasie i Kujawy), które by się dzieliły na 49–60 województw. Trzeci poziom stanowiłyby powiaty (150–220) a czwarty 2120 gmin.

Za jedną z ciekawszych propozycji przyszłego kształtu podziału administracyjnego Polski, należy uznać pomysł J. Chamuły i A. Ziółkowskiego (1991), którzy uważają za konieczne wydzielenie w przyszłym podziale terytorialnym, aglomeracji regionalnych (zespoły metropolitalne Warszawy, Łodzi i Krakowa oraz zespoły miejskie Gdańska i Szczecina-Świnoujścia), a także utworzenie powiatów grodzkich. Chociaż autorzy nie rozwijają do końca swojej koncepcji i raczej tylko sygnalizują odmienne widzenie problemu, to jednak ich propozycję należy potraktować jako również nawiązującą do teorii regionu funkcjonalnego. Podobny pogląd reprezentuje

⁷Siedziby województw byłyby zlokalizowane (poza podanymi ośrodkami) w: Zielonej Górze, Legnicy, Opolu, Rzeszowie, Płocku, Siedlcach, Koszalinie, Kaliszu, Kielcach i ewentualnie w Elku.

L. Mażewski (1992), który uważa, że w Polsce powinno się wydzielić 7–8 obszarów metropolitalnych (obok powiatów grodzkich i ziemskich).



Rys. 1 Propozycje podziału Polski na regiony J. Szczepkowskiego (1) i A. Piskozuba (2)

Drugim, częściej spotykanym, sposobem podejścia do tematu, jest kierowanie się przy proponowaniu nowego podziału terytorialnego względami historyczno-kulturowymi i świadome bądź nieświadome nawiązywanie do koncepcji regionu strefowego (powierzchniowego).

Zwolennikami kierowania się przy przyszłym podziale Polski względami historyczno-kulturowymi są przede wszystkim A. Kostarczyk i K. Maszkowski (1990), A. Piskozub (1991a, 1991b) oraz Z. Ziobrowski, K. Trafas i T. Węclawowicz (1990), a w nieco mniejszym stopniu również A. Kowalczyk (1990).

W swojej propozycji podziału Polski na regiony (dzielnice), A. Piskozub (1991a, 1991b) za podstawę przyszłego podziału przyjął tradycje historyczne sięgające XII–XIII w., a także podział hydrograficzny. Zgodnie z przyjętymi założeniami w granicach danej dzielnicy powinny znajdować się zlewnie II, III i IV rzędu, co ułatwiłoby prowadzenie nie tylko odpowiedniej gospodarki wodnej, ale przede wszystkim miałyby donieść znaczenie dla właściwej koordynacji regionalnej polityki w zakresie ochrony środowiska (Piskozub, 1991a). Wymóg ten tylko w jednym wypadku nie jest respektowany — zgodnie z proponowanym podziałem na 9 dzielnic Śląsk Opolski wraz z pozostającym w granicach Polski dorzeczem górnej Odry wchodzi w skład dzielnicy górnośląsko-górnomalopolskiej (południo-

wej) ze stolicą w Krakowie, a nie do dzielnicy dolnośląskiej (południowo-zachodniej) ze stolicą we Wrocławiu. Tym samym granica między obydwoma dzielnicami biegnie nie przez linię wododziałową Odry i Wisły, ale w poprzek zlewni Odry. Podany przykład jest dosyć znaczący, gdyż pokazuje, że przyjmując jakiegokolwiek założenia wstępne, w niektórych sytuacjach należy uwzględnić wyjątki, które na ogół wynikają z przyczyn funkcjonalnych. Zresztą autor dopuszcza możliwość wprowadzenia korekt do zasadniczej propozycji podziału na 9 dzielnic. Dzielnice górnośląsko-górnomłopolska (Kraków), kujawsko-pomorska (Gdańsk) oraz dolnomłopolska (Lublin) mogłyby być podzielone na 6 dzielnic (górnośląską i górnomłopolską, kujawsko-chełmińsko-dobrzyńską i pomorską, oraz „galicyjską” ze stolicą w Rzeszowie i „kongresowiacką” ze stolicą w Lublinie).

Zdaniem A. Piskozuba dzielnice składałyby się z 32–40 województw⁸, które z kolei powinny być podzielone na około 300 powiatów, a te na 2100 gmin (Piskozub, 1991b).

Podsumowując propozycje zajmujące się w sposób całościowy przyszłym podziałem terytorialnym Polski, może wyciągnąć następujące wnioski:

1. wszyscy autorzy uważają, że idea podziału na gminy nie podlega dyskusji i w tym zakresie można dokonać jedynie niewielkich korekt,
2. nikt z projektodawców nie odrzucił idei przywrócenia podziału trzystopniowego (niektórzy proponują utworzenie 4 poziomów władzy lokalnej i regionalnej),
3. wśród autorów występuje dosyć wyraźny podział na zwolenników utrzymania w ogólnym zarysie obecnego podziału na województwa (na ogół z ich zredukowaniem do 25–40 jednostek), a także na gorących przeciwników aktualnego podziału, postulujących w zamian utworzenie kilkunastu dużych regionów (najczęściej 12–13),

⁸Województwa: białostockie, częstochowskie, elbląskie, ełckie (zamiast suwalskiego), gdańskie, gnieźnieńskie, gorzowskie, kaliskie, katowickie, kieleckie, krakowskie, legnickie, lubelskie, łomżyńskie, łódzkie, olsztyńskie, pilskie, piotrkowskie, plockie, poznańskie, radomskie, rzeszowskie, sandomierskie (zamiast tarnobrzeskiego), siedleckie, śląskie, szczecińskie, tarnowskie, toruńskie, warszawskie, wrocławskie, zamojskie i zielonogórskie. W dalszej kolejności można by utworzyć województwa: bydgoskie, koszalińskie, opolskie, przemyskie, wałbrzyskie i (ewentualnie) wrocławskie. Projekt nie przewiduje zachowania województw: białkopodlaskiego, bielskiego, chełmskiego, ciechanowskiego, jeleniogórskiego, konińskiego, krośnieńskiego, leszczyńskiego, nowosądeckiego, ostrołęckiego, sieradzkiego i skierniewickiego.

4. we wszystkich projektach jako przyszłe ośrodki regionalne wymieniane są: Warszawa, Gdańsk, Kraków, Wrocław, Poznań i Szczecin i tylko w kilku pominięto Katowice, Łódź, Lublin, Białystok, Rzeszów i Olsztyn.
5. autorzy propozycji — o ile w ogóle wypowiadają się na temat ustroju przyszłych regionów — uważają, że powinny mieć one charakter funkcjonalny lub samorządowy.

* * *

Tabela 4

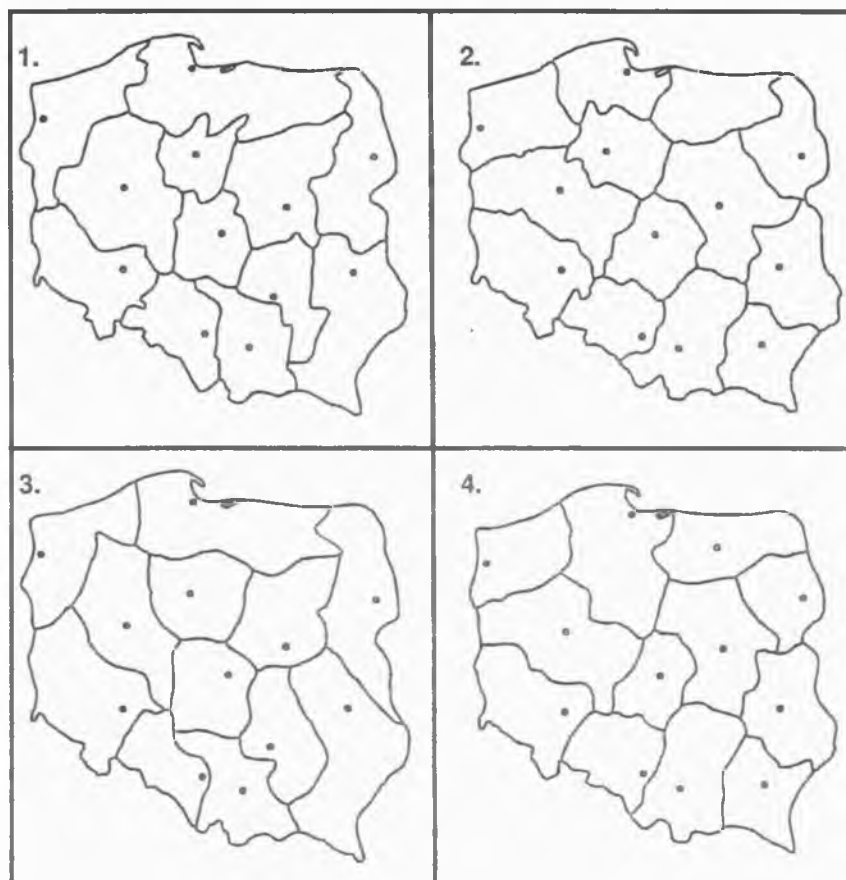
**Projekty przyszłego podziału terytorialnego Polski
przedstawione w latach 1990–92**

Autorzy projektów	Regiony	Województwa	Powiaty
P.Eberhardt	12	–	?
A.Kostarczyk, Maszkowski K.	12	–	270
A.Kowalczyk	13	–	250
A.Kukliński, P.Swianiewicz	7	?	?
T.Lijewski (I wariant)	13	?	?
T.Lijewski (II wariant)	–	17	?
T.Lijewski (III wariant)	–	25	?
T.Lijewski (IV wariant)	–	35	?
T.Lijewski (V wariant)	–	40	?
M.Majewski	14	?	?
R.Matykowski, T.Kaczmarek	12	49–60	150–220
L.Mażewski	12	?	?
A.Piskozub	9	32–40	300
L.Ratajczak	13	?	?
Z.Rykiel (I wariant)	–	34–35	300
Z.Rykiel (II wariant)	11–12	21–22	220
Z.Rykiel (III wariant)	10–14	–	150
Z.Rykiel (IV wariant)	6–9	–	120
R.Siępsiak	12	49	?
J.Szczepkowski (I wariant)	–	25	?
J.Szczepkowski (II wariant)	–	31	?
W.Toczyski, J.Gurski, T.Kęsy	14	?	?
W.Wieźel	12	?	?
A.Wróbel, T.Lijewski, K.Miros	13	–	260
E.Wysocka	12	?	?
Z.Ziobrowski, K.Trafas, T.Węclawowicz	11	–	250

Uwagi:

– szczebel w propozycji nie przewidziany

? brak informacji



Rys. 2 Propozycje podziału Polski na regiony A. Kostarczyka (1), A. Kowalczyka (2), L. Mażewskiego (3) i E. Wysockiej (4)

Obok projektów traktujących problem nowego podziału terytorialnego Polski, w niektórych środowiskach zajęto się tematem w sposób częściowy, ograniczając zainteresowania jedynie do własnego regionu. Tęgo rodzaju działania należy traktować jako odpowiedź administracji wojewódzkiej oraz środowisk samorządowych na pracę zespołu rządowego oraz propozycje niezależnych ekspertów. Na ogół zmierzają one do stworzenia silniejszych związków międzywojewódzkich, co w przyszłości pozwoliłoby

na dosyć łatwe wprowadzenie na danym obszarze nowej, znacznie większej jednostki terytorialnej. Tendencje takie wystąpiły jeszcze w 1991 r. w Polsce południowo-wschodniej (związek województw: rzeszowskiego, przemyskiego, krośnieńskiego i tarnobrzeskiego), w regionie północno-wschodnim (tzw. „Zielone Płuca Polski” — województwa: białostockie, suwalskie, olsztyńskie, łomżyńskie i ostrołęckie), na Pomorzu Wschodnim (tzw. Region Pomorza Nadwiślańskiego — woj.: gdańskie, bydgoskie, toruńskie, elbląskie, wrocławskie i słupskie) czy wzdłuż granicy zachodniej (woj.: jeleniogórskie, zielonogórskie, wałbrzyskie). Dążenie do nawiązywania ściślejszej współpracy między województwami było kontynuowane również w następnym roku i 27.6.1992 r., podczas obrad II Dolnośląskiego Forum Samorządów Terytorialnych, przedstawiciele województw: jeleniogórskiego, legnickiego, wałbrzyskiego i wrocławskiego uchwalili „Deklarację w sprawie decentralizacji władzy publicznej”, uznając ją za pierwszy krok w kierunku utworzenia Regionu Dolnośląskiego. Zdaniem L. Wińskiego (1992) i L. Kieresa (1992) inicjatywa dolnośląska nie oznacza dążenia do osłabienia władzy centralnej czy administracji rządowej, ale jest podyktowana głównie chęcią efektywnego załatwienia bieżących spraw związanych m.in. z wykorzystaniem obiektów po wycofywanych wojskach rosyjskich, prywatyzacją PGR-ów itd.

Jednym z krytyków porozumień podpisywanych między obecnymi województwami jest A. Piskozub (1991b), który uważa, że podział na województwa nawiązuje do makroregionów planowania i nie ma żadnego powodu aby był respektowany w nowej rzeczywistości. Ponadto, na przykładzie województw Polski południowo-zachodniej i zachodniej, można zauważyć, iż niektóre województwa wyrażają chęć współpracy z różnymi województwami. Np. jeleniogórskie występuje jednocześnie w grupie województw mających utworzyć Region Dolnośląski i wśród województw, które w 1991 r. zgłosiły projekt utworzenia Regionu Zachodniego. Potwierdza to ocenę A. Piskozuba i oznacza, że faktycznie tworzenie „sojuszy” obecnych województw nie musi automatycznie oznaczać, iż stanowią one załączek przyszłych regionów.

Percepcja społeczna propozycji zmian w podziale terytorialnym

Jak już wspomniano, niemal od samego początku propozycja gruntownej przebudowy podziału terytorialnego kraju wzbudziła duże emocje w środowiskach samorządowych oraz wśród przedstawicieli administracji

wojewódzkiej i rejonowej. W początkowej fazie dyskusji publicznej nad kształtem przyszłej struktury terytorialnej kraju dominowały uchwały protestacyjne podejmowane w województwach nie występujących w większości projektów jako przyszłe regiony. Już 29.1.1991 r. odpowiedni protest wyśtosowali działacze samorządowi z województwa opolskiego, 20.2. to samo uczynili działacze sejmiku samorządowego w siedleckim, a 27.2. zebrani w Koszalinie przedstawiciele 12 województw.

W tej sytuacji — zgodnie z wcześniejszą zapowiedzią o zasięgnięciu opinii działaczy samorządowych przed podjęciem przez władze centralne ostatecznych decyzji — Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa zwrócił się do przedstawicieli władz samorządowych (sejmików wojewódzkich) i administracji rządowej (województw, delegatów pełnomocnika rządu d/s samorządu terytorialnego) z prośbą o ustosunkowanie się do ewentualnych zmian w systemie podziału terytorialnego kraju.

Zespół rządowy zaproponował 3 opcje ustrojowe dla przyszłych regionów (województw):

- region funkcjonalny (który nie posiadałby kompetencji generalnych, a jego zakres działań ograniczony byłby do prawa realizacji jednego lub kilku zadań),
- region samorządowy (o kompetencjach generalnych i własnym aparacie wykonawczym),
- region autonomiczny (o kompetencjach generalnych i własnym aparacie wykonawczym oraz posiadający uprawnienia ustawodawcze, zagwarantowane konstytucją).

Najmniej respondentów opowiedziało się za wariantem pierwszym, co oznacza chęć odejścia od obecnego modelu województwa. Jak podaje E. Wysocka (1991), największe uznanie zdobył model regionu samorządowego, przy jednoczesnym założeniu, iż docelowo należy dążyć do utworzenia regionów autonomicznych. Ponadto opowiedziano się przeciwko unifikacji dotyczącej liczby ludności, powierzchni czy wielkości ośrodka regionalnego.

Ponadto w dniach 15–19.3.1991 r. badaniami objęto 1500-osobową⁹ próbę losową mieszkańców Polski, których pytano czy istnieje koniecz-

⁹Pełne przedstawienie wyników ankiety przeprowadzonej przez CBOS zostało zamieszczone w dodatku do „Biuletynu nr 2”, Zespołu do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa.

ność zmian w podziale terytorialnym Polski, a także czy przyszedł podział powinien nawiązywać do podziału sprzed 1975 r.

Okazało się, że jedynie 7.3% respondentów widzi potrzebę przeprowadzenia jak najszybciej reformy podziału administracyjnego, a 27.1% sądzi, że reforma jest konieczna, ale powinna być rozpoczęta dopiero za jakiś czas. Zwolennikami reformy byli przede wszystkim mieszkańcy dużych miast, osoby z wyższym wykształceniem i dobrze sytuowane. Natomiast 35.0% uznało, że sprawa reformy podziału terytorialnego jest mało ważna, a 24.5% odpowiedziało, iż w ogóle nie ma potrzeby dokonywania zmian w strukturze terytorialnej Polski. Wśród przeciwników reformy dominowali mieszkańcy wsi, o niskich dochodach i wykształceniu podstawowym oraz zasadniczym zawodowym, a także deklarujący sympatie lewicowe.

Aż 45.7% badanych opowiedziało się za przywróceniem stanu obowiązującego przed 1 czerwca 1975 r., tzn. ponownego wprowadzenia powiatów. Reaktywowanie poprzedniego podziału miało zwolenników głównie wśród osób liczących ponad 50 lat, mieszkańców wsi oraz wielkich miast, a także robotników i rolników. Nieco mniej, bo 38.9% respondentów popiera wprowadzenie całkowicie nowego podziału. Byli to głównie ludzie młodzi, z wyższym wykształceniem, na ogół dobrze sytuowani i pochodzący z miast od 100 000 do 500 000 mieszkańców (Opinie o konieczności zmian w podziale terytorialnym kraju. Komunikat z badań, 1991).

W ślad za badaniami CBOS na temat opinii mieszkańców Polski co do celowości przeprowadzenia w kraju reformy podziału terytorialnego, w kwietniu 1991 r. podobnymi badaniami objęto przedstawicieli administracji rządowej oraz samorządowej. Łącznie uzyskano opinie od 801 respondentów, z których 57.4% okazało się zwolennikami koncepcji podziału kraju na regiony, 22.3% nie widziało w obecnej chwili konieczności przeprowadzenia regionalizacji, 18.5% było zdecydowanymi jej przeciwnikami, a 1.7% nie wyraziło swojej opinii (Władze lokalne wobec regionalizacji, 1991)¹⁰. Wśród zwolenników regionalizacji 27.6% opowiedziało się za regionem samorządowym (idea regionu samorządowego znalazła poparcie głównie wśród respondentów z województw bielskiego i kieleckiego, oraz

¹⁰ Wyniki opublikowano w lipcu 1991 r. w Biuletynie nr 8 Zespołu do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa przy URM w 3 artykułach:

(1) Opinie na temat regionalizacji kraju, ss. 3–13,

(2) Analiza odpowiedzi wojewodów na ankietę dotyczącą regionalizacji kraju, ss. 14–20,

(3) Władze lokalne wobec regionalizacji, ss. 21–38.

Na ankietę dotyczącą projektu regionalizacji kraju nie odpowiedzieli wojewodowie: warszawski, gdański, koniński, koszaliński, krakowski, łomżyński, opolski, radomski, śląski, suwalski, szczeciński, tarnobrzeński, tarnowski, wrocławski i zamojski. Później liczba województw skąd nie nadesłano opinii zmniejszyła się do 12.

z Polski południowo-wschodniej, Mazowsza, Podlasia i Dolnego Śląska. Niewiele mniej — gdyż 26.2% — respondentów opowiedziało się za regionem autonomicznym, przy czym model ten miał najwięcej zwolenników w Wielkopolsce i na Górnym Śląsku, oraz w województwach lubelskim i szczecińskim. Natomiast za regionem funkcjonalnym, czyli najmniej odbiegającym od modelu obecnie obowiązującego, opowiedziało się jedynie 9.7% ankietowanych. Opinie popierające zamiar wprowadzenia regionu funkcjonalnego rozłożyły się mniej więcej równomiernie w całym kraju. Jedynie w województwie radomskim (w mniejszym stopniu również w sieradzkim, kieleckim i w Polsce wschodniej) model ten zdobył większe uznanie.

Najwięcej przeciwników idei podziału na regiony okazało się być w województwach: kaliskim, kieleckim i siedleckim, a także w białkopodlaskim, radomskim, sieradzkim, bielskim, łomżyńskim, przemyskim i ciechanowskim. (Władze lokalne wobec regionalizacji, 1991).

Wyniki badań przeprowadzonych wśród wojewodów pokazały, że za regionalizacją opowiedziało się 21 wojewodów, 14 wniosło do propozycji URM istotne zastrzeżenia, a 2 (częstochowski i radomski) było zdecydowanie przeciwnych wprowadzeniu podziału Polski na regiony (Analiza odpowiedzi wojewodów na ankietę dotyczącą regionalizacji kraju, 1991). Największe poparcie (10 zwolenników) zdobyła idea utworzenia regionów samorządowych (m.in. opowiedzieli się za nią wojewodowie: łódzki, rzeszowski, białostocki, krośnieński i przemyski). Niewiele mniej zwolenników znalazł model regionu autonomicznego (8), który został zaakceptowany m.in. w Poznaniu, Katowicach, Gdańsku, Wrocławiu i Lublinie. Natomiast za regionem funkcjonalnym opowiedziało się jedynie 5 wojewodów (m.in. bydgoski i płocki).

Dokładna analiza odpowiedzi udzielonych przez wojewodów wykazała, że z reguły zwolennikami regionalizacji byli wojewodowie reprezentujący województwa o dużym potencjale społeczno-gospodarczym, jak również o silnie zarysowanej odrębności kulturowo-historycznej. Z kolei wśród przeciwników regionalizacji i osób akceptujących ideę podziału Polski na regiony, ale mających do niej najwięcej zastrzeżeń, byli wojewodowie stojący na czele województw słabych pod względem potencjału społeczno-gospodarczego. Wśród zwolenników stopniowego przejścia do podziału na regiony dominował pogląd, iż należy to uczynić nie wcześniej niż za 4–6 lat. Jako główną przyczynę konieczności ewolucyjnego wprowadzania regionów podawano trudności gospodarcze, koszty reformy oraz brak silniej ugruntowanej idei samorządności.

Na podstawie wypowiedzi wojewodów co do istnienia lub deklarowania współpracy międzywojewódzkiej — co można uznać za pierwszy krok na drodze łączenia się obecnych województw w większe, nieformalne, jednostki terytorialne — można wyróżnić kilka obszarów będących załączkami regionów:

1. region wielkopolski (województwa: poznańskie, pilskie, leszczyńskie, kaliskie, konińskie oraz częściowo gorzowskie i zielonogórskie),
2. region górnośląski (województwa: katowickie, opolskie, bielskie i częstochowskie),
3. region dolnośląski (województwa: wrocławskie, legnickie, jeleniogórskie, wałbrzyskie oraz częściowo zielonogórskie, leszczyńskie i opolskie),
4. region południowo-wschodni (województwa: rzeszowskie, przemyskie, krośnieńskie oraz częściowo tarnowskie, nowosądeckie i tarnobrzeskie).

Nieco mniej wyraźnie rysują się aktualnie perspektywy uformowania się regionów: (5) mazowieckiego (woj.: warszawskie, radomskie, piotrkowskie, płockie, ciechanowskie, ostrołęckie i częściowo skierniewickie), (6) pomorskiego (woj.: gdańskie, elbląskie, słupskie, bydgoskie, toruńskie i włocławskie), a także (7) regionu północno-wschodniego (woj.: białostockie, suwalskie, łomżyńskie, ostrołęckie i olsztyńskie).

W opiniach kilkunastu wojewodów można zauważyć tendencję do spontanicznego tworzenia się obszarów współpracy ponadwojewódzkiej w oparciu o czynnik kulturowo-etniczny i historyczny (Podlasie, Warmia i Mazury, Ziemia Lubuska)¹¹.

Wśród wojewodów zarysowały się również istotne różnice co do podziału Polski na niższe szczeble podziału terytorialnego. W większości przypadków (13) uznano, że regiony powinny dzielić się na powiaty (a te z kolei na gminy), jednak 4 wojewodów postulowało pozostawienie obecnego systemu podziału na województwa (i dalej na gminy), a 6 uznało, że optymalnym rozwiązaniem by był podział na województwa i powiaty.

Jak już wspomniano, na temat projektu przyszłej regionalizacji Polski wypowiedziały się również niektóre rady gmin. Okazało się, że podobnie jak wśród wojewodów najwięcej zwolenników zdobyła koncepcja utworzenia regionów autonomicznych (145 rad gmin) i samorządowych (144 rady

¹¹Jedną z przyczyn sprzeciwienia się wojewody częstochowskiego podziału Polski na duże regiony, jest jego propozycja utworzenia na jego obszarze Międzynarodowego Centrum Kultu Maryjnego (Wysocka, 1991).

gmin), podczas gdy propozycja poprzestania na regionach funkcjonalnych (o zadaniach tylko nieco zmodyfikowanych w stosunku do obecnych województw) znalazła poparcie 52 rad gmin. Model autonomiczny zdobył najwięcej zwolenników w Wielkopolsce, na Pomorzu i — w nieco mniejszej mierze — na Dolnym Śląsku¹². Z kolei za regionem samorządowym opowiedziały się głównie rady gmin z województw południowo-wschodnich i wschodnich oraz na Mazowszu (Aneks).

Podobnie jak i w przypadku wojewodów, wśród rad gmin najwięcej zwolenników znalazła koncepcja podziału regionów na powiaty (144 odpowiedzi, 65%), w tym ponad 1/3 respondentów wskazywało na powiaty w granicach sprzed 1975 r. Na drugim miejscu znaleźli się przeciwnicy wprowadzania szczebla pośredniego (44 odpowiedzi, 20%). Natomiast za pozostawieniem województwa jako szczebla pośredniego opowiedziało się 25 rad gmin (11%), a za utrzymaniem podziału na województwa i dodaniem szczebla powiatowego jedynie 8 rad gmin (4%).

Niemal tyle samo zwolenników zdobyła koncepcja przekazania jednostkom szczebla pośredniego zadań samorządowych lub quasi-samorządowych, co i rządowo-samorządowych. Co prawda tylko 20 rad gmin (19% odpowiedzi na to pytanie) wyraźnie opowiedziało się za funkcjami samorządowymi, ale w 33 przypadkach (32%) stwierdzono, że szczebel pośredni powinien być oparty na związku gmin, co można uznać za wariant zbliżony do samorządowego. Jednocześnie 45 rad gmin (43% odpowiedzi) uznało, że jednostki szczebla pośredniego powinny spełniać funkcje samorządowo-rządowe, a tylko 6 rad gmin (5%), że ich zadania powinny być zredukowane do funkcji przewidzianych dla jednostek administracji rządowej, czyli odpowiadających obecnym rejonom.

Bardzo znaczącym zjawiskiem — które należy wziąć pod uwagę w dalszych pracach nad reformą podziału administracyjnego w Polsce — jest fakt, iż zaledwie 15% samorządów lokalnych objętych badaniami wyraziło gotowość przynależenie w przyszłości do regionów, których stolica by miała poniżej 300 000 mieszkańców (Władze lokalne wobec regionalizacji, 1991). Tęgo typu opinie zdarzały się głównie wśród respondentów pochodzących z gmin wokół Kielc, Opola, Rzeszowa, Olsztyna, Zielonej Góry, Kalisza i Siedlec, a więc miast, które z dwoma wyjątkami pełniły funkcje wojewódzkie przed 1975 r., a nie są uwzględniane przez niektórych autorów propozycji zreformowania w najbliższej przyszłości podziału administracyjnego Polski.

¹²Z Górnego Śląska i województwa opolskiego — gdzie idea regionu autonomicznego jest szczególnie silna — nadstawano jedynie kilka ankiet (Aneks A.).

* * *

Jednym z województw, które zgodnie z większością opracowań autorskich miałyby w przyszłym podziale administracyjnym stracić swój status, jest województwo siedleckie. W żadnym z opracowań sporządzonych dla Zespołu do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa przy URM, a zakładającym utworzenie mniej niż 20 województw, Siedlce nie występują jako siedziba władz wojewódzkich. Dopiero przy podziale Polski na ponad 20 województw (Z. Rykiel, J. Szczepkowski) Siedlce występują jako ośrodek wojewódzki.

Pominięcie Siedlec w większości propozycji wywołało niepokój wśród władz wojewódzkich, a zwłaszcza działaczy samorządowych, którzy 20.2.1991 r. wystosowali protest adresowany do rządu. Jednocześnie przystąpiono do publikowania ekspertyz wykazujących celowość zachowania województwa w przypadku wejścia w życie nowego podziału terytorialnego (Białczak, 1991, Stasiak, Eberhardt, 1991).

W marcu 1992 r. powołany przy URM Zespół do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej opublikował wstępne założenia przebudowy administracji publicznej, co dało nowe podstawy do publicznej dyskusji na temat przeszłego kształtu struktury terytorialnej Polski¹³. Pojawienie się tego dokumentu skłoniło przedstawicieli niektórych województw do przedstawienia własnej wizji podziału terytorialnego. Jednym z najbardziej aktywnych na tym polu było województwo siedleckie. W wyniku prac pod kierunkiem wicewojewody siedleckiego, w czerwcu 1992 r. zaczął być rozpowszechniany dokument zatytułowany „Koncepcja nowego województwa (mazowiecko-podlaskie, podlaskie, siedleckie) w przygotowywanym podziale terytorialnym kraju”, który został opracowany przez Zespół Wojewódzkiego Biura Planowania Przestrzennego w Siedlcach. Przedstawiony projekt zakłada utworzenie jednego województwa, składającego się z obecnych województw siedleckiego i białkopodlaskiego oraz terenów w rejonie Siemiatycz (obecnie w województwie białostockim). Tak pomyślane województwo miałyby 15 000 km² powierzchni, 1032 tys. mieszkańców (według stanu na 1991 r.) i składałoby się z 11 przyszłych powiatów oraz 123 gmin (w tym 14 miejskich). Od samego początku projekt znalazł poparcie radnych z Łosic, Radzyna Podlaskiego i Międzyrzecza Podlaskiego (województwo białkopodlaskie), a także gorący opór w Mińsku

¹³Według przewodniczącego zespołu, sen. Jerzego Stępnia, przed 1.1.1993 r. powinno być przygotowane ustawodawstwo dla przyszłych powiatów, w 1994 r. wybory samorządowe powinny być połączone z wyborami do rad powiatowych, a 1.1.1995 r. miałyby rozpocząć funkcjonowanie powiaty i nowe województwa (artykuł „Nie rysowaliśmy na mapie”, *Gazeta Stołeczna*, 16.7.1992 r.).

Mazowieckim. W sierpniu Rada Miejska w Mińsku Mazowieckim uchwaliła wniosek o wystąpienie do URM z postulatem włączenia miasta i przyszęłego powiatu do województwa z siedzibą w Warszawie a nie w Siedlcach. Podobną decyzję podjęli radni Siemiatycz pragnący aby ich miasto i gmina pozostały w województwie białostockim¹⁴.

Przykład województwa siedleckiego pokazuje, że problem podziału terytorialnego wzbudza w Polsce duże emocje, nie tylko wśród ekspertów, ale przede wszystkim wśród działaczy samorządowych a nawet społeczności lokalnych. Wśród przyczyn silnych emocji wywołanych tym tematem można wyróżnić kilka najważniejszych.

Po pierwsze, zamierzana likwidacja niektórych województw jest postrzegana przez mieszkańców, a zwłaszcza przez władze i działaczy, jako degradacja miast będących dotychczas ich siedzibami nie tylko w kategoriach politycznych i prestiżowych, ale również w społeczno-gospodarczych. Utarty i w dużej mierze prawdziwy (zwłaszcza w latach 1975–89) pogląd, iż funkcje wojewódzkie są źródłem licznych korzyści dla miasta i jego mieszkańców (np. poprzez rozwój budownictwa mieszkaniowego, tworzenia nowych stanowisk pracy, rozbudowę infrastruktury technicznej, zwiększone dotacje centralne), sprawia, że w powszechnej opinii nawet w warunkach gospodarki rynkowej utrata tych funkcji oznacza nieuchronną stagnację, czy nawet recesję znaczenia gospodarczego, obniżenie poziomu życia mieszkańców itd. Opinie takie są wyrażane nie tylko przez przeciętnych członków miejscowych społeczności, ale również przez władze miejscowe i lokalnych polityków. Dotyczy to zwłaszcza województw powstałych dopiero w 1975 r.

Po drugie, w przeciętnej opinii (również wśród wielu działaczy samorządowych) rola regionów, województw czy powiatów w gospodarce rynkowej, wydaje się być podobna do miejsca województwa i powiatu w znanej im z autopsji gospodarce centralnie planowanej. Stąd uważa się, że pozycja ekonomiczna miasta czy gminy jest ściśle związana z pełnioną przez nie funkcją polityczno-administracyjną.

Po trzecie, w niektórych częściach kraju istnieje poczucie krzywdy (obojętne czy mającej odbicie w rzeczywistości czy też urojonej), iż dany region (województwo, gmina) był dotychczas niewłaściwie traktowany przez władze wyższego szczebla, co w naturalny sposób prowadzi do pojawienia się nastrojów rewindykacyjnych. Stąd silna presja do osiągnięcia autonomii lub co najmniej samorządności, co w oczywisty sposób narusza dotych-

¹⁴Artykuły: „Mińsk Mazowiecki — nie siedlecki!”, *Gazeta Stołeczna* z dnia 16.7.1992 r. oraz „Nie chcą do Siedlec”, *Gazeta Stołeczna* z dnia 17.8.1992.

czasową pozycję władzy centralnej lub wojewódzkiej. W skali województwa przejawia się to w pojawieniu się nastrojów „secesyjnych” względem dotychczasowego centrum władzy regionalnej lub też w dążeniu do przyłączenia się do innego regionu.

Po czwarte, u podstaw silnych tendencji w niektórych regionach Polski w działaniach na rzecz osiągnięcia autonomii i zwiększenia stopnia samorządności, leży rzeczywistość ich odrębność kulturowo-etniczna, czy też historycznie uwarunkowana specyfika społeczno-demograficzna i gospodarcza.

Po piąte, władze lokalne, miejscowi politycy oraz mieszkańcy województw słabiej rozwiniętych, wyrażają obawy (raczej uzasadnione), że w warunkach zrealizowania zamiaru podzielenia Polski na regiony autonomiczne lub samorządowe, ich sytuacja gospodarcza ulegnie dalszemu pogorszeniu, m.in. wskutek ograniczenia dotacji centralnych i konieczności większego zrównoważenia własnych budżetów. Dlatego też przeprowadzone w 1991 r. badania wykazały, że wśród działaczy i mieszkańców obszarów najmniej rozwiniętych gospodarczo i silnie odczuwających recesję występuje największa skłonność do opowiadania się za regionem funkcjonalnym, a bardzo rzadko za autonomicznym.

Próbując podsumować poglądy działaczy lokalnych w kwestii planowanej regionalizacji Polski w oparciu o uzyskane odpowiedzi, E. Wysocka i J. Koziński (1991) postulują konieczność uwzględnienia w przyszłości następujących kryteriów:

- podczas wprowadzania podziału na regiony należy nawiązywać do podziałów historycznych na prowincje, krainy i ziemie,
- nie należy dążyć do ujednociania regionów pod względem liczby ludności, wielkości obszaru itp.,
- wielkie miasta powinny uzyskać rangę odpowiadającą rzeczywistej wielkości sfery ich wpływów,
- należy uwzględnić zmiany charakteru granic państwowych Polskich pod względem ich otwartości i przenikalności,
- powinno się wcześniej ustalić wzajemne relacje między regionami w układzie międzynarodowym i oparciu ich na standardy europejskich.

Z przedstawionych wyżej opinii wynika, że podejmując decyzje zmierzające do wprowadzenia w Polsce podziału na regiony należy czynić to niezwykle ostrożnie i uwzględnić wiele, często sprzecznych, czynników. Wydaje się, że jedynym rozwiązaniem jest w tej sytuacji odłożenie decy-

zji o wprowadzeniu regionów i wcześniejsze przywrócenie powiatów. Złożona w początkach września zapowiedź rządu o wprowadzeniu w ciągu 2 lat podziału na powiaty i przyznanie im funkcji samorządowych wydaje się decyzją optymalną w obecnej sytuacji, przy czym może się okazać, że również ustalenie ośrodków powiatowych i delimitacja granic powiatów może wzbudzić lokalnie duże namietności. Dlatego też jedynym rozwiązaniem wydaje się — z jednej strony — odtworzenie sytuacji sprzed 1975 r., a z drugiej — w możliwie dalekim zakresie uwzględnienie obecnie tworzonych, celowych związków gmin i różnego rodzaju stowarzyszeń (Grochowski, Kowalczyk, 1991).

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w obecnych warunkach ustrojowych i społeczno-gospodarczych, obowiązujący w Polsce dotychczas podział terytorialny powinien ulec daleko idącej transformacji, odpowiedniej do nowej sytuacji. Na podstawie ekspertyz naukowych oraz opinii władz lokalnych można stwierdzić, że najbardziej pożądanym byłby podział Polski na najwyżej kilkanaście regionów o statusie samorządowym. Przyjęcie takiego rozwiązania jest z jednej strony kompromisem między wprowadzeniem w Polsce modelu opartego na regionie autonomicznym, a utrzymaniem regionu rządowego lub tylko nieco zmienionego pod względem sytuacji obecnej, regionu funkcjonalnego, jak również między wariantem podziału Polski na kilka dużych regionów, a utrzymaniem dotychczasowego rozdrobnienia na 49 województw.

Nasuwa się pytanie czy w obecnej sytuacji społeczno-politycznej, a zwłaszcza gospodarczej, Polski jest słuszne prowadzenie prac nad przyszłym kształtem podziału terytorialnego kraju? Wydaje się, że wyniki publicznej dyskusji nad rządową propozycją wprowadzenia w Polsce podziału na regiony, powinny rozwiać ewentualne wątpliwości nad celowością podjęcia działań na rzecz reformy podziału administracyjnego kraju. Przedstawienie przez rząd w ogólnych zarysach koncepcji zreformowania władzy lokalnej, z jednej strony zaktywizowało lokalne i regionalne środowiska opiniotwórcze do przedstawienia swoich propozycji, ale również stało się początkiem nowej dyskusji teoretyczno-metodologicznej w środowiskach naukowych nad koncepcjami regionu węzłowego i regionu powierzchniowego i możliwościami ich zastosowania dla opracowania przyszłego podziału terytorialnego.

Z dyskusją nad przyszłym podziałem terytorialnym kraju zbiegło się w czasie zjawisko spontanicznego powstawania różnego rodzaju związków i stowarzyszeń gmin. Część z nich ma charakter ponadlokalny i skupia kilka gmin, inne zaś mają zasięg regionalny czy nawet ponadregionalny. Wydaje się, że podczas przyszłych prac nad podziałem Polski na regiony (ziemie, prowincje, województwa), a zwłaszcza na powiaty, ujawnione w ten sposób powiązania funkcjonalne i historyczno-kulturowe między gminami, jak również — nie mniej ważne — sympatie i antypatie między poszczególnymi społecznościami lokalnymi, powinny stać się jednym z podstawowych kryteriów uwzględnianych przy ustalaniu ośrodków regionalnych (wojewódzkich, powiatowych) oraz podczas delimitacji granic przyszłych jednostek administracyjnych.

Ponadto nie należy oddzielać problemu wprowadzenia nowego podziału terytorialnego od kwestii przeprowadzenia daleko posuniętej reformy administracji państwowej, o czym może świadczyć powołanie w 1992 r. przy URM Zespołu do Spraw Reorganizacji Administracji Publicznej (w miejsce Zespołu do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa).

Jednym z wyników szeroko zakrojonej dyskusji na temat ewentualnej regionalizacji Polski jest niemal pełna zgodność, iż powinna ona mieć miejsce najwcześniej w 1995 r. i musi być poprzedzona reaktywowaniem podziału na powiaty (Kieres, 1992, Mażewski, 1992). Obecnie coraz więcej zwolenników zdobywa pogląd, że w pierwszym etapie procesu regionalizacji powinno się dążyć do utworzenia regionu funkcjonalnego, a dopiero później samorządowego¹⁵. Wypowiadając się na temat ewolucyjnego przejścia do podziału Polski na regiony, L. Mażewski wspomina o możliwości obowiązywania w okresie przejściowym podziału „3 i 1/2-stopniowego” z zachowaniem niektórych obecnych ośrodków wojewódzkich, które by miały być swoistymi „delegaturami” władz regionalnych.

Natomiast koncepcja regionu autonomicznego w ciągu blisko 2-letniej wymiany poglądów między politykami i ekspertami wydaje się mieć znacznie mniej zwolenników niż na początku dyskusji na temat regionalizacji.

¹⁵L. Kieres uważa, że termin „region” nie ma tradycji w polskim prawie administracyjnym i w związku z tym dla przyszłych jednostek administracyjnych powinno używać się pojęcia „województwo”.

Literatura

- [1.] *Analiza odpowiedzi wojewodów na ankietę dotyczącą regionalizacji kraju*, 1991, Biuletyn nr 8 (lipiec), URM, Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 14–20.
- [2.] Białczak S., 1991, *Przyszłość województwa siedleckiego*, Biuletyn nr 2 (marzec), URM, Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 24–27
- [3.] Chamuła J., Ziółkowski A., 1991, *Samorząd lokalny w warunkach miejskich*, Biuletyn nr 2 (marzec), URM, Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 3–8.
- [4.] Grochowski M., Kowalczyk A., 1991, *Eastern Europe in transition. The case of Poland*, [w:] Elander I., Gustafsson M. (red.), *The re-emergence of local self-government in Central Europe: the first experience*, Centre for Housing and Urban Research, University of Orebro, ss. 25–49.
- [5.] Kieres L., 1992, *Nowa organizacja administracji państwowej na szczecblu województwa*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce. Materiały na seminarium*, 29–30.9.1992, Senat RP, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Warszawa, ss. 51–56.
- [6.] Kostarczyk A., Maszkowski K., 1990, *Studium restytucji struktury terytorialnej Polski, Studium struktury terytorialnej*, z.2, Gdańsk.
- [7.] Kowalczyk A., 1990, *Propozycja nowej organizacji terytorialnej*, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Warszawski, maszynopis powielany.
- [8.] Kukliński A., Swianiewicz P., 1990, *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, [w:] Kukliński A., Swianiewicz P. (red.), *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny, z. 23, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Warszawski, ss. 9–38.
- [9.] Kulesza M., 1991, *Reforma ustroju terytorialnego państwa*, Biuletyn nr 11 (sierpień), URM, Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 1–17.
- [10.] Langrod J.S., 1930, *Ze studiów nad podziałem administracyjnym państwa*, [w:] *Kraków słońca kresów południowo-zachodnich. Studia nad nowym podziałem państwa* (praca zbiorowa), Izba Przemysłowo-Handlowa, Kraków, ss. 7–240.
- [11.] Leszczyńska C., 1990, *Województwo w II Rzeczypospolitej*, [w:] Kukliński A., Swianiewicz P. (red.), *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, Rozwój regionalny — rozwój lokalny — samorząd terytorialny, z. 23, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Warszawski, ss. 39–114.
- [12.] Lijewski T., 1985, *Układy komunikacyjne województw*, Dokumentacja Geograficzna, z.1, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa
- [13.] Matykowski R., Kaczmarek T., 1991, *Projekt nowej organizacji terytorialnej kraju (reforma administracji w Polsce w 1990–1994)*, Biuletyn nr 15 (październik), URM,

- Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 43–57.
- [14.] Mażewski L., 1992, *Przyszłość województwa*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce. Materiały na seminarium*, 29–30.9.1992, Senat RP, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Warszawa, ss. 47–50.
- [15.] *Opinie na temat regionalizacji kraju*, 1991, Biuletyn nr 8 (lipiec), URM, Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 3–13.
- [16.] *Opinie o konieczności zmian w podziale terytorialnym kraju. Komunikat z badań*, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 1991 r. — dodatek do Biuletynu nr 2 (kwiecień), URM, Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 31–36.
- [17.] Piskozub A., 1987, *Dziedzictwo polskiej przestrzeni. Geograficzno-historyczne podstawy struktur przestrzennych ziem polskich*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław — Warszawa — Kraków — Gdańsk — Łódź.
- [18.] Piskozub A., 1991a, *Geograficzno-historyczne podstawy nowej koncepcji podziału regionalnego Polski*, Czasopismo Geograficzne, LXII, 4, ss. 339–348.
- [19.] Piskozub A., 1991b, *Regionalizacja Polski — aspekt geograficzny*, Biuletyn nr 15 (październik), URM, Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 3–17.
- [20.] *Podział administracyjny państwa. Referaty opracowane dla sekcji do spraw podziału administracyjnego państwa* (praca zbiorowa), Materiały Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, 1929, t. 1., Warszawa.
- [21.] Rykiel Z., 1991a, *Koncepcje granic w badaniach geograficznych*, Przegląd Geograficzny, LXII, 1/2, ss. 23–33.
- [22.] Rykiel Z., 1991b, *Podstawy koncepcyjne wyznaczania ośrodków administracyjnych*, Biuletyn nr 10 (lipiec), URM, Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 18–31.
- [23.] Srokowski S., 1930, *Podział administracyjny państwa*, Przegląd Geograficzny, XIII, 1, ss. 105–114.
- [24.] Stasiak A. (red.), 1984, *Podział administracyjny kraju. Poglądy i opinie. Materiały ekspertyzy: Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski*, cz.I, Biuletyn KPZK, z. 126.
- [25.] Stasiak A. (red.), 1986, *Podział administracyjny kraju. Studia, materiały, dyskusja. Materiały ekspertyzy: „Ocena obecnego podziału administracyjnego Polski”*, cz.II, Biuletyn KPZK, z. 128.
- [26.] Stasiak A., Eberhardt P., 1991, *Powstający region funkcjonalny województw siedleckiego i bialsko-podlaskiego*, Biuletyn nr 19 (grudzień), URM, Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 28–38.
- [27.] Szczepkowski J., 1990, *Projekt nowego podziału administracyjnego Polski, konferencja „Koncepcja nowego podziału Polski (propozycja środowiska geografów polskich)”*, Łódź, 7.11.1990, maszynopis powielany.

- [28.] *Władze lokalne wobec regionalizacji*, 1991, Biuletyn nr 8 (lipiec), URM, Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 21–38.
- [29.] Winiarski L., 1992, *Dolny Śląsk tworzy region*, Wspólnota, nr 30–31, (25.7–1.8.1992), s. 3.
- [30.] Wróbel A., Lijewski T., Miros K., 1990, *Projekt podziału terytorialnego kraju dla celów administracji rządowej. Założenia programowe i rezultaty prac*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa, maszynopis powielany.
- [31.] Wysocka E., 1991, *Wstępna koncepcja przestrzennej organizacji terytorialnej państwa*, Biuletyn nr 15 (październik), URM, Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 18–42.
- [32.] Wysocka E., Borzyszkowski J., 1991, *Przegląd propozycji nowego podziału terytorialnego kraju*, Biuletyn nr 5 (maj), URM, Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 37–42.
- [33.] Ziobrowski Z., Trafas K., Węclawowicz T., 1990, *Koncepcja podziału terytorialnego kraju*, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Zakład Planowania Przestrzennego, Oddział w Krakowie, maszynopis powielany.
- [34.] Ziomek M.J., 1930, *Podział administracyjny państwa dla celów administracji ogólnej z punktu widzenia potrzeb życia gospodarczego*, [w:] *Kraków stolicą kresów południowo-zachodnich. Studia nad nowym podziałem państwa* (praca zbiorowa), Izba Przemysłowo-Handlowa, Kraków, ss. 241–338.

Aneks A.

Wyniki konsultacji wśród przedstawicieli gmin na temat celowości przeprowadzenia w Polsce regionalizacji

(F — region funkcjonalny, S — region samorządowy, A — region autonomiczny)

Województwo	Liczba opinii	Liczba opinii popierających regionalizację			
		razem	F	S	A
warszawskie	12	11	1	4	1
białkopodlaskie	32	16	3	9	4
białostockie	1	1	—	1	—
bielskie	22	16	3	10	2
bydgoskie	3	2	—	1	1
chelmskie	1	1	—	1	—
ciechanowskie	33	22	2	9	5
częstochowskie	—	—	—	—	—
ełbąskie	6	5	1	2	1
gdańskie	1	1	—	1	—
gorzowskie	—	—	—	—	—
jeleniogórskie	—	—	—	—	—
kaliskie	16	16	2	7	7
katowickie	2	1	—	—	1
kieleckie	3	2	—	1	1
konińskie	—	—	—	—	—
koszalińskie	1	1	—	—	—
krakowskie	4	3	—	3	—
krośnieńskie	17	14	2	10	5
legnickie	23	18	2	8	5
leszczyńskie	12	10	1	2	7
lubelskie	1	1	1	—	—
łomżyńskie	17	16	2	5	6
łódzkie	9	8	1	4	2
nowosądeckie	2	1	—	1	—
olsztyńskie	13	13	—	3	5
opolskie	7	5	—	3	2
ostrołęckie	6	5	1	—	2
pilskie	21	18	—	5	13
piotrkowskie	5	4	—	1	2
płockie	4	3	1	2	—
poznańskie	36	35	1	7	24
przemyskie	—	—	—	—	—
radomskie	31	27	12	9	6
rzeszowskie	1	1	—	—	—
siedleckie	30	16	3	8	4
sieradzkie	1	1	—	1	—
skierniewickie	—	—	—	—	—
śląskie	4	3	1	—	1
suwalskie	—	—	—	—	—
szczecińskie	9	8	1	4	2
tarnobrzeskie	11	10	2	4	3
tarnowskie	—	—	—	—	—
toruńskie	26	21	1	4	11
watbrzyskie	11	11	—	3	7
wrocławskie	10	8	2	4	1
wrocławskie	2	2	1	1	—
zamojskie	12	11	3	1	7
zielonogórskie	13	13	1	4	7
Razem	471	381	52	144	145

Źródło: *Opinie na temat regionalizacji kraju*, 1991, Biuletyn nr 8 (lipiec), URM, Zespół do Opracowania Koncepcji Zmian w Organizacji Terytorialnej Państwa, ss. 3nn–13.

Tomasz Nawrocki

SPÓR O REGIONALIZM I REGIONALIZACJĘ NA GÓRNYM ŚLĄSKU

14 września 1992 roku w Katowicach grupa posłów KPN podpisała memoriał skierowany do Premier Hanny Suchockiej, w którym zażądała dymisji wojewody katowickiego Wojciecha Czecha oraz zmian kadrowych w instytucjach państwowych województwa katowickiego (Memoriał, 1992)¹. W dokumencie tym wojewodzie oraz jego najbliższemu współpracownikom (wywodzącym się z kręgów Związku Górnośląskiego) zarzucano *działalność promującą autonomiczne treści regionalne oraz osłabiającą centralne i narodowe treści ogólnopaństwowe* (Memoriał, 1992, s. 2). Zdaniem autorów *memoriału*, polityka ta prowadzić musi (niezależnie od motywów jej twórców) do ewolucyjnego związania się Górnego Śląska z Niemcami, a w dalszej perspektywie do „miękkiej” inkorporacji tych ziem przez RFN — w zawołowanej formie euroregionalnej (Memoriał, 1992, s. 3). Już sam rodzaj sformułowanych w tym dokumencie zarzutów sprawia, iż mamy w nim do czynienia nie tyle z częstą w Polsce ostatnich lat próbą obalenia wojewody przez skonfliktowane ugrupowania polityczne, ale ze sporem o przyszłość regionu, o jego miejsce w przekształcającym się państwie polskim i w jednoczącej się Europie (por.: P. Wieczorek, 1992).

Spór ten odżył w okresie przełomu 1989 roku i toczy się nadal dotykając problemów mających zasadnicze znaczenie dla mającej się dokonać restrukturyzacji Górnego Śląska. W trakcie jego trwania różne siły społeczne formułują bardziej lub mniej określone wizje ustroju i przyszłego kształtu

¹Memoriał opracowali: dr W. Błasiak, dr M.G. Gerlich i J. Górny, a podpisało pięciu posłów KPN i jedna posłanka Polskiego Związku Zachodniego.

regionu, odwołując się do restytuowania śląskiej autonomii, czy też procesów integracji europejskiej, Europy regionów lub ojczyzn itp. Różnorodnie postrzegają przy tym miejsce Śląska w nowej Europie, a przede wszystkim charakter relacji Śląsk–Polska, Śląsk–Niemcy, Śląsk–Czechy. Inaczej pojmują tożsamość regionalną i jej związki z tożsamością narodową. Odrębnie zapatrują się też na problem miejsca mniejszości niemieckiej na Śląsku, erozji narodowej, kolonizacji gospodarczej itp.

W zamieszczonym poniżej opracowaniu podejmiemy próbę identyfikacji stron uczestniczących w tym sporze, grupowych interesów, mechanizmów ich działania, a przede wszystkim zwrócimy uwagę na treści społeczne zawarte w formułowanych i realizowanych przez nie koncepcjach regionalizacji Górnego Śląska (wizji tworzenia regionu górnośląskiego). Nawiążemy tym samym do naszego wcześniejszego opracowania, w którym próbowaliśmy zidentyfikować znaczenie regionalnych ruchów społecznych na śląskiej scenie politycznej (T. Nawrocki, 1991). Poszerzając i aktualizując poruszoną tam problematykę, ponownie spróbujemy odpowiedzieć na pytanie o charakter sił społecznych uwikłanych w proces restrukturyzacji województwa.

Zanim to jednak nastąpi odwołamy się do przeszłości. Pytania o miejsce Śląska w państwie polskim, jego autonomię, związki z Niemcami, usytuowanie regionu w Europie i o inne kwestie związane z jego regionalizacją nie są poniekąd niczym nowym. Pojawiły się bowiem w tym samym momencie, kiedy decydowała się przynależność Śląska do Polski i przewijały się przez cały okres międzywojnia. Co prawda stawiane były one w zupełnie odmiennej sytuacji geopolitycznej i społecznej, ale w zasadniczych kwestiach dotyczyły spraw istotnych i dziś. Nie chodzi nam o takie czy inne pojmowanie autonomii regionu, ale o charakter jego związków z Polską i innymi państwami Europy Środkowej.

Spór o kształt polskiego Śląska w latach 1922–1939

Rozważania nasze ograniczamy do okresu funkcjonowania części Górnego Śląska w ramach państwa polskiego. Nie oznacza to jednak, iż nie dostrzegamy toczącej się w trakcie działań powstańczych i akcji plebiscytowej walki o przyszły kształt Śląska. Zderzyły się wówczas ze sobą siły, które dążyły do utrzymania Śląska w ramach państwa niemieckiego z dążeniami części ludności tych ziem (wspieranej przez państwo polskie) pragnącej przyłączenia ich do Polski. Obok opcji polskiej i opcji niemieckiej pojawiły się też tendencje separatystyczne, formułujące różne propozycje „trzeciej

drogi” dla Górnego Śląska. Wyrastając nie tylko z dążenia do neutralizacji ruchu polskiego przez stronę niemiecką, ale mając oparcie w realnych interesach różnorodnych grup społecznych (z jednej strony kler niemiecki oraz wielcy posiadacze ziemscy i przedsiębiorcy np. książę von Pless, a z drugiej strony labilne narodowo warstwy plebejskiej społeczności śląskiej — tzw. „popśnioły” lub też „chachary”) ugrupowania separatystyczne zgłaszały różne projekty ustanowienia równouprawnionego państwa Górnośląskiego, które pozostawałoby pod opieką Polski, Niemiec, bądź Czech (P. Dobrowolski, 1972). Jednakże niezależnie od tego, czy przyszłe państwo wiązano z Polską, czy z Niemcami, a także niezależnie od motywów kierujących separatystami (np. obawa przed reformą rolną i ponoszeniem kosztów reparacji wojennych lub też obrona śląskiej tożsamości regionalnej) w rzeczywistości opcja ta sprzyjała stronie niemieckiej. Suwerenny i neutralny Śląsk, zamieszkiwany przez znaczną grupę ludności niemieckiej (liczyłaby ona około 30% ogółu mieszkańców) i zdominowany przez przemysł będący w rękach niemieckich musiały i tak ciążyć w stronę silniejszego sąsiada, bo takim bez wątpienia były Niemcy.

Jednakże wbrew zamiarom separatystów podział Górnego Śląska stał się faktem. W czerwcu 1922 roku Polska objęła przyznaną jej decyzją Rady Ambasadorów (z 20 października 1921 roku) część obszaru plebiscytowego. Wcześniej jednak wydane zostały dwa akty prawne mające zasadnicze znaczenie dla usytuowania polskiej części Śląska w ramach Polski. Pierwszy z nich to Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 roku zawierająca statut organiczny województwa śląskiego (Dz.U. R.P. nr 73, poz. 497 z 1920 r.), drugi zaś, to podpisana 15 maja 1922 roku przez Polskę i Niemcy Konwencja Genewska.

Autonomia Śląska

Uchwalenie przez Sejm Ustawodawczy statutu organicznego województwa śląskiego oznaczało przyznanie polskiej części Górnego Śląska znacznej autonomii², czyli prawotwórczej kompetencji udzielonej jej jako zbiorowości podporządkowanej państwu polskiemu (J. Ciągwa 1988, s. 3). By wyjaśnić nieporozumienia narosłe wokół samego pojęcia autonomii, przypomnijmy za J. Ciągwą, iż wedle stanowiska przyjętego w prawie publicznym *jest ona czymś więcej niż samorząd, oznaczający sprawowanie wła-*

²Ustawa ta miała się stosować do *wszystkich ziem śląskich przyznanych Polsce, czy to ze Śląska Cieszyńskiego, czy też na mocy art. 88 Traktatu Wersalskiego z Niemcami* (Ustawy Sejmu Śląskiego, 1932, s. 11).

dzy wykonawczej i administracyjnej przez organa wybieralne — w ramach ustaw państwowych. W przypadku autonomii mamy do czynienia z wykonywaniem przez związek autonomiczny również władzy ustawodawczej — w zakresie określonym przez konstytucję (J. Ciągwa 1988, s. 3).

Uchwalenie autonomii śląskiej i jej późniejsze wprowadzenie w życie było sprawą unikalną w II Rzeczypospolitej (równocześnie nie zrealizowano ustawowo gwarantowanej autonomii dla województw południowo-wschodnich: lwowskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego), choć w międzywojennej Europie nie było to niczym wyjątkowym, gdyż status taki miały: Wyspy Alandzkie, Kraj Basków, Katalonia, Słowacja i Ukraina Zakarpaska (J. Ciągwa 1988). Pamiętać jednak należy, iż na przyznaniu szerokich uprawnień województwu śląskiemu zaważyła przede wszystkim rywalizacja polsko-niemiecka z okresu plebiscytowego. Ustawa ta była bowiem odpowiedzią na niemiecką ustawę o autonomii z 14 października 1919 roku. Zresztą Niemcy próbowali później przelicytować polskie projekty, powracając do autonomii Śląska (rozstrzygnąć o niej miało referendum) w ustawie z 27 listopada 1920 roku (J. Ciągwa 1979, s. 23–27). W tym kontekście mniejsze znaczenie dla uchwalenia śląskiej autonomii miały względy międzynarodowe, na które zwracają uwagę niektórzy badacze problemu (por.: C. Leszczyńska 1990, s. 107). Zresztą w trakcie samego uchwalania opracowanej przez Polski Komisariat Plebiscytowy w Bytomiu ustawy podkreślono znaczenie sytuacji przedplebiscytowej, która miała być podstawowym argumentem na rzecz ustanowienia autonomii — obok odrębności prawno-ekonomicznych Śląska i dążenia Ślązaków do uzyskania samorządu (J. Ciągwa 1979, s. 25).

Jednakże niezależnie od motywów, które zaważyły na ustanowieniu Statutu Organicznego, autonomia polskiego Śląska stała się w 1922 roku faktem i przetrwała w stanie prawie niezmienionym do wybuchu wojny. Pozostawiła ona województwu niezwykle duże uprawnienia. Dysponowało ono Sejmem Śląskim (początkowo 48 posłów, jeden na 25 tys. mieszkańców), którego kompetencje ustawodawcze obejmowały 17 odrębnych grup prawodawstwa. Statut — między innymi — pozwalał na uchwalanie ustaw dotyczących *ustroju śląskich władz administracyjnych i samorządu powiatowego i gminnego, tudzież podziału administracyjnego Śląska* (Ustawy Sejmu Śląskiego, 1932, s. 12)³, a także regulujących: używanie języka polskiego i niemieckiego, organizację sił policyjnych i żandarmerii, organizację szkolnictwa, czy też funkcjonowanie zakładów użyteczności publicznej. Sejm

³Ustawa o wewnętrznym ustroju województwa śląskiego mogła wejść w życie po podpisaniu jej przez Naczelnika Państwa (Prezydenta) (art. 15 statutu organicznego).

posiadał też pewne uprawnienia w nakładaniu podatków i opłat publicznych, co było szczególnie ważne, gdyż część z tych środków pozostawała w Skarbie Śląskim. Kwoty przekazywane corocznie na potrzeby ogólnopolskie lub pozostawiane w Skarbie Śląskim obliczano za pomocą specjalnego wzoru zwanego tangenta⁴.

Duże uprawnienia otrzymywały też naczelne organy administracji województwa śląskiego, czyli wojewoda i rada wojewódzka. I tak np. wojewoda śląski mianowany przez Prezydenta R.P. nie tylko kierował administracją ogólną, ale też administracją skarbową i szkolną. Był z urzędu przewodniczącym rady wojewódzkiej i dysponował prawem inicjatywy ustawodawczej w Sejmie Śląskim (J. Ciągwa 1979, s. 36–37). Dzięki temu pozycja wojewody w autonomicznym województwie śląskim była znacznie silniejsza niż wojewodów w innych częściach kraju. Słabiej za to określone były kompetencje rady wojewódzkiej, która występowała w podwójnym charakterze: *naczelnego organu wykonawczego samorządu wojewódzkiego oraz kolegialnego organu wojewódzkiego, współdziałającego z wojewodą w wykonywaniu zadań administracji ogólnej* (J. Ciągwa 1979, s. 39; Ustawy Sejmu Śląskiego, 1932, s. 83–89).

Podsumowując zasadnicze założenia autonomii śląskiej można stwierdzić, że choć dyskusyjne jest stwierdzenie o „unii realnej dwóch państw” (Polski i Górny Śląsk) (por.: C. Leszczyńska 1990, s. 107), to z pewnością uzyskane uprawnienia (z wyłączeniem polityki zagranicznej, spraw wojskowych i częściowo — finansów) stanowiło o wyjątkowym statusie województwa w ówczesnej Polsce. Stwarzało też szereg możliwości rozwoju gospodarczego i kulturowego tych ziem (w dużej mierze wykorzystanych po 1926 roku), nie ułatwiając przy tym scalania Śląska z resztą kraju (por.: E. Kopeć 1986; J. Ciągwa 1988, s. 19–20).

Konwencja genewska

Drugim aktem prawnym określającym specyficzne usytuowanie województwa śląskiego w ramach państwa polskiego była konwencja genew-

⁴W dodatku do art. 5 ustawy o statucie organicznym województwa śląskiego stwierdzono, iż Skarb Śląski zatrzymuje na własne potrzeby, część równającą się:

$$[(c/2) + (d/2)] \times (a/b)$$

a oddaje na potrzeby ogólnopolskie część równającą się:

$$[(c/2) - (d/2)] \times (a/b)$$

We wzorach tych: a=liczbie ludności województwa; b=liczbie ludności RP (wraz z województwem); c=dochodowi ogólnego Skarbu Śląskiego z podatków i opłat, ale bez tzw. dodatków od podatków; d=dochód ogólny Skarbu Rzeczypospolitej i Skarbu Śląskiego (ale bez dodatków od podatków).

ska⁵. Jej podpisanie przez Polskę i Niemcy było warunkiem wstępnym podziału terenu plebiscytowego. Układ ten bowiem miał stanowić gwarancję dla *ciągłości życia gospodarczego oraz ochrony mniejszości na Górnym Śląsku* (cyt. za: J. Przewłocki 1978, s. 45). Jego zasadnicze postanowienia sprowadzały się do:

- a) **zagwarantowania łagodnego podziału gospodarki śląskiej pomiędzy dwa organizmy państwowe**. Wiązało się to między innymi z trzyletnim zobowiązaniem Niemców do przyjmowania miliona ton polskiego węgla rocznie i — co ważniejsze — znacznego ograniczenia prawa do wywłaszczenia majątków przedsiębiorstw, które były w posiadaniu obywateli niemieckich (J. Przewłocki 1978, s. 52). To ostatnie postanowienie, wykraczające w swoich skutkach poza okres stosowania konwencji, miało poważny wpływ na polonizację przemysłu i jego integrację z gospodarką polską. Stwarzało też zaplecze dla niemieckich interesów na polskim Śląsku;
- b) **ochrony praw mniejszości narodowych** (równouprawnienia wszystkich obywateli). Ta część konwencji, obowiązująca przez piętnaście lat (do 1937 roku), gwarantowała np. prawo do władania własnym językiem, do szkolnictwa mniejszościowego, czy funkcjonowania organizacji politycznych, kulturalnych lub sportowych. Dzięki temu mniejszość niemiecka zyskiwała prawną ochronę własnych interesów i oparcie dla realizowanych przez siebie poczynań;
- c) **gwarantowania praw nabytych konwencją przez społeczność międzynarodową**. Nad realizacją jej ustaleń między innymi czuwały Komisja Mieszana dla Górnego Śląska oraz Górnośląski Trybunał Rozjemczy.

Wprowadzenie konwencji wiązało się też z piętnastoletnią *nieingerencją ogólnopolskiego i śląskiego ustawodawcy w ujęty ściśle zakres systemu prawnego, obowiązującego w górnośląskiej części województwa śląskiego w chwili przejęcia jej przez państwo polskie* (J. Ciągwa 1979, s. 45). Ograniczenia te, dotyczące między innymi prawa górniczego, prawa pracy, czy też prawa regulującego rozdział ziemi w poważnym stopniu utrudniały prawną integrację województwa śląskiego z resztą państwa. Dopiero po wygaśnięciu konwencji w 1937 roku podjęto próby unifikacji prawa. Spotkało się to jednak z oporem części społeczności górnośląskiej, która nie chciała zrezygnować ze znacznie korzystniejszego ustawodawstwa socjalnego niż to, które

⁵Konwencja genewska w odróżnieniu od statutu organicznego obowiązywała zarówno po polskiej, jak i po niemieckiej stronie.

obowiązywało w Polsce lub wysuwała żądania rozciągnięcia tego ustawodawstwa na cały kraj (por. J. Ciągwa 1979, s. 45).

Ostatni przykład dowodzi, iż konwencja nie tylko utrudniała ujednoczenie prawa ale, podobnie jak ustawa o autonomii, dawała znaczne korzyści województwu i jego mieszkańcom. Dlatego należy stwierdzić, że oba te akty prawne nie tylko opóźniały proces integracji Śląska z resztą kraju, ale też odpowiadały interesom konkretnych grup społecznych zamieszkujących województwo śląskie. Np. konwencja genewska pozwalała na utrzymywanie stanu posiadania ludności niemieckiej w śląskim przemyśle i, jak już wspominaliśmy, w sposób znacznie bardziej postępowy niż w Polsce regulowała sprawy socjalne. Autonomia zaś pozwalała na zatrzymanie znacznej części środków finansowych w województwie, czy też poprzez system prawny stwarzała znacznie korzystniejsze możliwości prowadzenia polityki regionalnej, niż miało to miejsce w innych częściach kraju. Dlatego też przedstawione poniżej spory o charakter powiązań polskiego Śląska z resztą Polski nie były tylko grą polityczną (jak można wywnioskować z niektórych opracowań historyków Śląska) i nie wiązały się tylko z ambicjami elit politycznych, ale były zakorzenione w realnych interesach grup zamieszkujących województwo śląskie.

Spór sanacji i chadecji o kształt Śląska

E. Kopeć analizując proces scalania Śląska z resztą kraju zauważył, że w dwudziestoleciu międzywojennym zderzyły się ze sobą dwie zasadnicze koncepcje integracji społecznej polskiej części Górnego Śląska z Rzeczpospolitą (E. Kopeć 1986).

Pierwsza z nich została wypracowana w kręgach polskich organizacji działających na terenie Cieszyńskiego i Górnego Śląska a związana była z postaciami Wincentego Lutostawskiego i księdza Teodora Kubiny. Jej przedstawiciele wychodząc z założenia, że *ziemie śląskie są najlepiej rozwiniętą pod względem gospodarczym częścią państwa, że społeczność śląska stanowi oświeconą i wysoko zorganizowaną egalitarną grupę regionalną nawykłą do praworządności, zakładali analogiczny rozwój stosunków społecznych i gospodarczych na pozostałych obszarach państwa. Z tego — skądinąd prawidłowego — rozumowania, wyprowadzali nieprawidłowy wniosek o konieczności upodobnienia struktur społecznych Rzeczypospolitej do tych, jakie jej władze zastały na Śląsku* (E. Kopeć 1986, s. 35). Odpowiadało temu proponowanie takiej „filozofii państwa”, która gwarantowałaby odpowiednią pozycję plebejskiej społeczności śląskiej i nielicznym grupom

burżuazji oraz związanej na ogół z klerem rodzimej inteligencji. Mieściło się w niej np. przedstawianie śląskiego etosu pracy jako wkładu w wywodzącą się ze szlacheckich korzeni kulturę ogólnonarodową. Ślązacy chcieli by o pozycji jednostki decydowała jej praca i to niezależnie od jej rodzaju — status osiągnęli, a nie fakt urodzenia, czy też wykonywanie określonego zawodu — status przypisany. W filozofii tej mieściło się też propagowanie plebejskiego katolicyzmu, który zdaniem kleru i śląskiej inteligencji miał być ochroną przed zjawiskami dezorganizacji społecznej. Podobnie jak propagowanie etosu kapitalizmu, co odgrywało istotną rolę w programie wspomagającym ekspansję śląskiego kapitału.

Przeciwnie stanowisko zajmowali ci, którzy uważali, że *jedyną możliwą do przyjęcia formą integracji społecznej było upodobnienie się struktur społecznych śląskich kresów państwa i odpowiadającej im obyczajowości do stosunków i norm panujących w województwach południowych i centralnych* (E. Kopeć 1986, s. 38). Wiązało się to nie tylko z dążeniem do wykreowania polskich klas średnich i licznej warstwy inteligentnej, czyli grup słabo reprezentowanych wśród polskiej ludności Śląska. W postaci skrajnej, reprezentowanej przez ludność napływową, przejawiało się to w krytycznym stosunku do plebejskiej kultury śląskiej i próbach przeciwstawiania jej kultury ogólnonarodowej, jako kultury wyższej (por.: E. Kopeć 1986; M. Watanowicz 1982).

Obie zaprezentowane powyżej koncepcje zakreślały ramy, w których przebiegał zasadniczy spór polityczny międzywojennego Śląska pomiędzy obozami skupionymi wokół śląskiej chadecji i jej lidera Wojciecha Korfantego a obozem śląskiej sanacji, któremu przewodził wojewoda Michał Grażyński⁶. Od 1926 roku, kiedy to po zamachu majowym stanowisko wojewody objął Grażyński, do wybuchu wojny toczyła się na polskim Śląsku walka polityczna o zasady jego integracji z resztą państwa. Skupiała się ona przede wszystkim na kluczowym w tym względzie problemie autonomii śląskiej, choć nie omijała takich problemów jak: mniejszość niemiecka na Śląsku, przedłużenie obowiązywania konwencji genewskiej, polonizacja przemysłu śląskiego, dostęp ludności śląskiej do stanowisk urzędniczych, czy też zmiana granic administracyjnych województwa.

⁶Nie oznacza to, że nie doceniamy znaczenia innych ugrupowań politycznych takich jak np. PPS, czy NPR, jednakże w niniejszym opracowaniu chcieliśmy tylko pokazać dwa przeciwstawne stanowiska, które zdominowały w latach międzywojennych spór o regionalizm Górnego Śląska.

Śląska chadecja

Zdecydowanych zwolenników „równania Rzeczypospolitej” do Śląska grupowała śląska chadecja. Przed rokiem 1926 miała ona możliwość realizowania tej polityki zarówno na wojewódzkiej scenie politycznej (była najsilniejszym ugrupowaniem w Sejmie Śląskim), jak i na scenie ogólnopolskiej, gdzie Wojciech Korfanty (jeden z głównych rzeczników ekspansji gospodarczej Śląska (por. E. Kopeć 1986, s. 36–37) zajmował znaczącą pozycję. W tym okresie chadecy nie byli jeszcze zdecydowanymi obrońcami śląskiej autonomii, a nawet podejmowali działania zmierzające do jej ograniczenia (np. próby rozciągnięcia służby wojskowej na teren województwa i popieranie ustawy o jego wewnętrznym ustroju). Będąc siłą dominującą na polskim Śląsku nie potrzebowali autonomii dla realizowania proponowanej przez siebie koncepcji integracji kresów zachodnich z resztą kraju. Nie występowali jednak zdecydowanie przeciwko niej, jak to czyniła endecja i działacze Związku Obrony Kresów Zachodnich.

Sytuacja zmieniła się po zamachu majowym, kiedy do władzy doszli śląscy sanatorowie. Korfanty i chadecja znaleźli się w defensywie razem z tymi, którzy jeszcze parę miesięcy wcześniej dowodzili, iż powstańczy dyktator wyalienował się ze śląskiej społeczności i reprezentuje interesy wielkiego kapitału, a nie ubożających powstańców (por.: E. Długajczyk 1983, s. 42–43; E. Kopeć 1986). Śląska chadecja, przechodząc do opozycji wobec realizującej inną wizję procesów integracyjnych sanacji, musiała gruntownie przekształcić strategię działania. Jeżeli w nowych okolicznościach Śląsk nie mógł stać się elementem ekspansywnym, czy choćby wzorem dla kreowania nowego ładu społecznego w wolnej Polsce, to należało się skupić na **obronie** przed jego całkowitym wtopieniem w polski organizm państwowy i zatraceniem śląskich odrębności. Dlatego też chadecja stała się po 1926 roku jednym z najgorętszych orędowników autonomii, angażując się nawet w obronę tych punktów, na które krytycznie zapatrywała się wcześniej. Uzyskała w ten sposób możliwość mobilizacji społecznej kręgów ludności, które były zawiedzione polskimi rządami na Śląsku po 1922 roku. Chadecja starała się zostać rzecznikiem interesów tej grupy i oprzeć na niej swoją bazę społeczną. Widać to wyraźnie w jej wystąpieniach w obronie miejsc pracy dla Ślązaków, czy też w lansowaniu przez nią hasła dyskryminacji miejscowej ludności w dostępie do stanowisk urzędniczych. Pozwoliło to nawet chadekom na zbliżenie w pewnym okresie do śląskich separatystów Jana Kustosa (por.: P. Dobrowolski 1972, s. 160–169).

Zbliżenie to było znacznie ułatwione dzięki podkreślaniu przez chadeków znaczenia odrębności śląskiej tożsamości regionalnej. Sam Korfanty przyrównał Górnoszlązaków do Alzatzczyków, a ks. Emil Szramek pisząc o narożnikowym charakterze Śląska nie bez racji wskazywał na „charakter graniczny” jego mieszkańców. W swej pracy „Śląsk jako problem socjologiczny” pisał: *Wynikiem długiej infiltracji, czyli mieszaniny narodowej są jednostki nie tylko dwujęzyczne, ale też podwójnego oblicza narodowego, podobne do kamieni granicznych, które z jednej strony noszą zamię polskie, z drugiej niemieckie, albo do gruszy granicznych, które na obie strony rodzą* (E. Szramek 1934, s. 35).

Obrona autonomii i śląskich odrębności zbliżyła też w pewnym momencie Korfantego do ugrupowań mniejszości niemieckiej. Jednakże pomimo krótkotrwałego „kokietowania” niemieckich katolików (dla wspólnej walki z sanacją) (E. Długajczyk 1983, s. 141), chadecja cały czas zdawała sobie sprawę z zagrożenia niemieckiego dla Śląska. Prowadziła przy tym bardziej wyważoną politykę względem mniejszości czy też wobec Rzeszy niż obóz rządzący. Przykładowo, gdy sanacja protestowała przeciwko rewizjonistycznym stwierdzeniom Hindenburga, Korfanty bagatelizował sprawę i podkreślał znaczenie współpracy gospodarczej w ówczesnym świecie oraz przestrzegał przed „mąceniem stosunków polsko-niemieckich (...), gdy Górny Śląsk oczekuje korzyści po zawarciu traktatu handlowego z Niemcami (E. Długajczyk 1983, s. 141). Sprzeciwił się też wnioskowi sanatorów o wysiedlenie niemieckiej administracji przemysłowej (1929 rok) (H. Rehowicz 1971, s. 164). W tym przypadku kierowały nim nie tylko obawy o groźbę retorsji ze strony Niemiec, ale też chęć powstrzymania dezorganizacji przemysłu. W. Korfanty, sam będąc blisko związany z kręgami przemysłowymi, nie chciał zastępować sprawdzonych niemieckich fachowców nie zawsze kompetentnymi Polakami (por. E. Kopeć 1986, s. 48).

Śląska sanacja

Bardziej złożoną kwestią jest jednoznaczne określenie stanowiska śląskiej sanacji wobec problemu integracji województwa z resztą kraju. Obóz ten wyrastał w znacznej mierze z tej części środowisk powstańczych, które twierdziły, iż nie po to walczyły o przyłączenie Śląska do Polski, by utrzymywać autonomię oraz ze środowisk napływowej inteligencji, które zdecydowanie sprzeciwiały się specjalnym uprawnieniom województwa śląskiego. Ponadto śląska sanacja stanowiła regionalną emanację ugrupowania, które dążyło do umocnienia władzy państwowej i silniejszego

scalenia państwa. Nic więc dziwnego, iż śląscy sanatorzy w początkowej fazie swych rządów (po 1926 roku) byli krytycznie ustosunkowani do statutu organicznego i uwarunkowań prawnych narzuconych konwencją genewską. Autonomia śląska postrzegana była przez nich jako zasadnicza przeszkoda w integracji Śląska z resztą kraju. Nie pozwala to jednak na proste przeciwstawienie ich stanowiska programowi chadecji. Sanacja podejmując działania zmierzające do wzmocnienia więzi śląskich kresów z resztą Polski, nie dążyła do upodabniania obyczajowości, stosunków i norm do tych, które panowały w województwach południowych i centralnych (por.: E. Kopeć 1986, s. 38). Nie wikała się też w ataki na wartości plebejskiej kultury śląskiej. Wręcz przeciwnie, odrzucając śląski separatyzm — propagowała koncepcje nowoczesnego, kulturowego regionalizmu.

Charakteryzując stanowisko wojewody Grażyńskiego i skupionych wokół niego śląskich sanatorów w sporze o miejsce polskiego Śląska w międzywojennej Polsce, należy zwrócić uwagę na:

politykę wobec autonomii śląskiej. Jak wspominaliśmy, początkowo sanacja zdecydowanie odrzucała specjalne uprawnienia nadawane przez statut organiczny i dążyła do szybkiej ich rewizji (por. H. Rechowicz 1988, s. 282). Jednakże, wraz z upływem czasu, zaczęła doceniać możliwości stwarzane przez autonomię i zrewidowała swe poglądy. Co prawda nadal krytykowała jej aspekt polityczny (był to element walki z opozycją), ale podkreślała jej znaczenie dla rozwoju gospodarczego, kulturowego i socjalnego województwa. Dążąc do przekształcenia autonomii w samorząd terytorialny (H. Rechowicz 1988, s. 287) obstawała przy szerokich kompetencjach w dziedzinie skarbowości i silnej pozycji wojewody (umiejętnie zresztą korzystając z uprawnień autonomicznych). Doszło nawet do tego, iż w 1939 roku broniono autonomii przed atakami polityków warszawskich (E. Długajczyk 1983, s. 351);

starania o unifikację systemu prawnego. Po 1922 roku na terenie województwa obowiązywało prawo niemieckie, austriackie (Śląsk Cieszyński), autonomiczne i ogólnopolskie. M. Grażyński, od samego początku swych rządów, starał się ujednoczyć tę mozaikę prawną (por.: H. Rechowicz 1971, s. 160). Konsekwentnie walczył o rozciągnięcie na terytorium Górnego Śląska polskiego systemu prawnego, upatrując w tym działaniu koniecznego warunku dla pomyślnego przebiegu procesów integracyjnych. Jak sam twierdził, ułożeniem prawnych stosunków Śląska z Polską winna kierować zasada

dobro Rzeczypospolitej najwyższym prawem (E. Długajczyk 1983, s. 276), a nie partykularne interesy poszczególnych grup ludności;

polonizację gospodarki Górnego Śląska. Obóz rządzący na Śląsku po 1926 roku był świadom, iż silniejsze związanie województwa z resztą kraju musi prowadzić poprzez zmiany zachodzące w gospodarce tego regionu. Chodziło nie tyle o wzajemne dopasowanie struktury wytwórczej, ale o uzyskanie przez Polskę kontroli nad potencjałem gospodarczym Śląska, którego znaczna część znajdowała się nadal w rękach niemieckich. Nie bez znaczenia było też pozbawienie mniejszości niemieckiej oparcia w niemieckim kapitale i uniemożliwienie rozszerzania wpływów niemieczyny poprzez wykorzystanie przewagi ekonomicznej („załatwienie pracy”, poprawa sytuacji materialnej itp.).

Środkami mającymi prowadzić do osiągnięcia zamierzonych przez sanatorów celów były: **polonizacja kadr i unarodowienie śląskiego kapitału**. M. Grażyński wraz ze swymi współpracownikami dążył do wyrugowania Niemców zarządzających przemysłem i zastępowania ich związanymi z sanacją Polakami. Wzmorzono kontrole skarbowe, badano działania poszczególnych przedsiębiorstw i koncernów, rozpowszechniano tezę o niemieckim sabotażu na Śląsku, co w konsekwencji doprowadziło do licznych zmian w administracji przemysłowej (por.: E. Długajczyk 1983, s. 198). Równocześnie podejmowano starania mające na celu zastąpienie obcego kapitału kapitałem polskim (np. przez próby uniezależnienia przemysłu od niemieckich źródeł kredytowych). Różniło to w sposób zasadniczy sanację od W. Korfantego, który utrzymywał dobre stosunki z niemieckim kapitałem i nie sprzeciwiał się jego napływowi na Śląsk. Dodajmy też, że takie postępowanie śląskiej sanacji korespondowało z reprezentowanym przez nią przekonaniem o konieczności interwencji państwowej w gospodarce⁷;

politykę antyniemiecką. Sanacja i chadecja znacznie różniły się też w spojrzeniu na kwestię niemiecką. Śląscy sanatorzy, w odróżnieniu od W. Korfantego, nie odwoływali się do wartości wielokulturowej społeczności regionalnej, nie podkreślali tego co łączy wszystkich Ślązaków, nie starali się też różnicować polityki niemieckiej w zależności

⁷Np. w 1933 roku na zjeździe sanacyjnego NChZP postulowano ujednoczenie zasad gospodarki węglem i poddanie jej kontroli państwa (E. Długajczyk 1983, s. 192).

od okoliczności, czy też charakteru grup, na które polityka ta była orientowana. Za to, przez cały okres swych rządów, prowadzili politykę konsekwentnie antyniemiecką. Wspominaliśmy już o ograniczaniu wpływów niemieckich w gospodarce. Podobnie starano się też ograniczyć wpływy kulturalne, czy też pomniejszyć zakres oddziaływania szkoły mniejszościowej. Podejmowano nawet próby we wprowadzeniu utrudnień w osiedlaniu się Niemców na polskim Śląsku. Cały czas toczono też walkę z organizacjami społecznymi i politycznymi mniejszości. Równocześnie bacznie śledzono co dzieje się w Niemczech reagując, gdy dopatrywano się naruszenia polskich interesów państwowych. Dodajmy tylko, iż czyniono to pomimo protestów niemieckich, stawiania sprawy na forum Ligi Narodów, czy nawet krytyki ze strony władz polskich, które nie zawsze patrzyły przychylnym okiem na antyniemieckie poczynania wojewody;

zmianę granic województwa. Przez wiele lat po zamachu majowym toczyły się dyskusje nad problemem granic województwa śląskiego. Obóz rządzący dążąc do unifikacji państwa i zgadzając się z koniecznością przełamania granic zaborczych, wysuwał propozycję powiększenia województwa o powiaty: częstochowski, będziński, olkusi, oświęcimski, chrzanowski i biały (1926 r.). W tym kształcie nowa jednostka składałaby się nie tylko z ziem tradycyjnie śląskich, ale obejmowałaby też ziemie byłych zaborów austriackiego i rosyjskiego, które nigdy do Śląska nie należały. Sensowność takich zmian uzasadniał M. Grażyński: scalenie terenów przemysłowych w jednym województwie (współbrzmiało to z wnioskami „Komisji dla usprawnienia administracji publicznej”⁸), lepsze powiązania komunikacyjne pomiędzy centrum województwa i przyłączonymi województwami, a także zwiększenie liczby ludności polskiej, co miało przyczynić się do umocnienia polskości na Śląsku (H. Rechowicz 1988, s. 294);

Do takich pomysłów sceptycznie ustosunkowali się śląscy zwolennicy autonomii. Obawiali się, że powiększenie województwa ograniczy autonomię i doprowadzi do dalszej komplikacji obowiązującego

⁸Komisja stwierdzała: *Nasze wielkie zagłębie węglowe, jedyny w Polsce okręg górniczo-hutniczy (...) jest obecnie podzielony między trzy województwa. Tymczasem to potężne skupienie górnictwa i wielkiego przemysłu stawia przed administracją publiczną pewne zadania dla całego okręgu wspólne, a ze względu na znaczenie tego okręgu dla Polski — ogromnie dla Państwa Polskiego doniosłe. Wymaga to objęcia całego Wielkiego Zagłębia Polskiego przez jedną jednostkę administracyjną i jeden wojewódzki związek komunalny, z którym pokrywałyby się okręgi dla innych działów administracji państwowej* (cyt. za H. Rechowicz 1988, s. 296).

stanu prawnego. Przewidywali też, że wywoła to rozmycie się wartości śląskiej kultury regionalnej i osłabi wpływ ludności rodzimej (stanowiącej bazę społeczności śląskiej opozycji) na sytuację w województwie.

Jednakże, kiedy z różnych stron (koła gospodarcze Krakowa, projekty reform podziału administracyjnego kraju J.S. Langroda i L. Ziomka) pojawiły się propozycje przyłączenia województwa śląskiego do Krakowa, różnice polityczne zanikły i wszystkie znaczące siły polityczne polskiego Śląska wyraziły wobec nich zdecydowany sprzeciw. Chadeacy, sanatorzy, socjaliści, ugrupowania mniejszości niemieckiej, dotychczas skłócen, zgodnie odwołali się do tradycji historycznych, wartości regionalnych, obrony tangenty itp.

Problem zmiany granic województwa nie został rozwiązany w okresie międzywojennym, choć wielokrotnie jeszcze dyskutowano i spierano się o koncepcje „wielkiego województwa śląskiego”, czy też o zupełną jego likwidację (por.: H. Rechowicz 1988, s. 293–307);

koncepcję regionalizmu kulturowego. Sanacja śląska przez cały okres swych rządów umiejętnie łączyła działania służące scaleniu województwa z resztą kraju z rozbudowaniem regionalizmu w sferze kultury. Zdawała sobie sprawę, iż sama aprobata i nawet najbardziej zaciekle obrona wartości kultury śląskiej (jak w przypadku W. Korfantego, czy wyznającej tradycyjny śląski regionalizm części środowisk twórczych) nie wystarcza. Wedle M. Grażyńskiego kultura regionalna winna być pielęgnowana i chroniona, będąc równocześnie otwarta na kulturę ogólnopolską. Nie powinna zamykać się w „śląskim ogródku”, ale wносить trwałe wkłady w dorobek kulturalny całego społeczeństwa polskiego i dowodzić na tym tle własnej wyjątkowości (por.: E. Długajczyk 1983, s. 234–235; T. Nawrocki 1990, s. 156–157)⁹.

Taka polityka wojewody nie była zawieszona w próżni. Zasadnicze jej postulaty nawiązywały do idei regionalizmu, które były szeroko dyskutowane przez cały okres międzywojenny (P. Kwiatkowski 1984). Odnosiły

⁹Na IX Zjeździe Związku Powstańców Śląskich M. Grażyński powiedział: *ja mam ambicję większą aniżeli ci, co głoszą politykę zaścianka śląskiego, ja pragnę, aby w burzy polskiej kultury doniosłe brzmiał śląski piorun. Odrzucając ordynary, przyjemny separatyzm dzielnicowy, głoszę hasło regionalizmu podporządkowanego centralnej idei państwowej. My musimy dorzucać wartości kulturalne do ogólnej kultury polskiej, z której pełnią powinniśmy czerpać dłońią* (cyt. za H. Rechowicz 1988, s. 309; por. T. Nawrocki 1990).

się też do poczynań przeciwników politycznych śląskiej sanacji. Przyjęcie takiej linii politycznej przez Grażyńskiego, prowadziło w rzeczywistości do neutralizacji tych ugrupowań opozycyjnych, które mieniły się obrońcami tradycyjnych wartości regionalnych (por.: E. Długajczyk 1983; E. Kopeć 1986). Przeciwdziałając przy tym — jak trafnie zauważył E. Długajczyk — *praktyce chadecko-enpeerowskiej (...) prowadzącej do tego, że zamiast przezwycięzać, pogłębiała u Górnoszlązaków poczucie krzywdy, wyzwalała niechęć do obcych i anarchizowała społeczeństwo poprzez podważanie zaufania do państwa* (E. Długajczyk 1983, s. 235).

Dokonana powyżej prezentacja sanacyjnego i chadeckiego spojrzenia na problem integracji śląskich kresów z resztą kraju nie wyczerpuje tematu. Przedstawiliśmy dwa przeciwstawne stanowiska, których zderzenie narzucało zasadnicze ramy sporu o regionalizm i regionalizację polskiego Śląska. Staraliśmy się też przedstawić najważniejsze kwestie poruszane w tym sporze. Pamiętać jednak należy, iż uczestniczyło w nim wielu innych aktorów. Większe lub mniejsze partie, czy też organizacje społeczne miały własne (choć często w zależności od okoliczności zmieniane) stanowisko w tych sprawach. Jednakże nawet ograniczenie się do analizy poglądów znaczących sił politycznych takich jak np. PPS, czy NPR (Narodowa Partia Robotnicza), wykraczałoby znacznie poza ramy i tak już obszernej pracy. Nie można tu jednak zupełnie pominąć postaw wobec interesującej nas tu problematyki, które prezentowały ugrupowania separatystyczne i mniejszość niemiecka. Zarówno Niemcy, jak i separatyści dysponowali zupełnie odmienną wizją przyszłości Górnego Śląska niż te, które zaprezentowaliśmy.

Ruchy separatystyczne. Zawiedzenie Górnoszlązaków rządami polskimi na Śląsku bardzo szybko zaowocowało odradzaniem się ruchów separatystycznych. Przez scenę polityczną województwa śląskiego do drugiej połowy lat trzydziestych przewinęło się wiele bardziej lub mniej efemerycznych ugrupowań tego typu, z których właściwie tylko Związek Obrony Górnoszlązaków (ZOG) kierowany przez Jana Kustosa zaznaczył bardziej trwale swą obecność.

Organizacje takie jak ZOG, w odróżnieniu od separatystów z okresu plebiscytowego, znacznie złagodziły wymowę swych programów. Poniważ o wysuwaniu haseł zmieniających przynależność państwową Śląska nie mogło być mowy¹⁰, skoncentrowały się na obronie praw

¹⁰Nie interesuje nas tu problem tzw. Ślązaków Koźdonia, który to ruch był ugrupowaniem proniemieckim.

ludności miejscowej i na walce o przestrzeganie oraz poszerzanie uprawnień autonomicznych. Nie oszczędzono przy tym ludności napływowej. Zwalczano ją nie tylko jako konkurencję na rynku pracy, ale też jako grupę w znacznym stopniu obcą kulturowo (por.: M. Wanatowicz 1982, s. 110). Przysporzyło to separatystom zwolenników, rekrutujących się z tych grup, które najsilniej czuły się zagrożone przez napływ ludności (gorzej sytuowana inteligencja, drobni kupcy i rzemieślnicy, przedstawiciele niektórych zawodów robotniczych). Przy rozszerzeniu bazy członkowskiej wykorzystywano też przywoływanie odrębności rasowej Ślązaków (co, jak trafnie zauważył P. Dobrowolski, mogło stanowić podłoże dla dalej idących żądań (P. Dobrowolski 1972, s. 141)). Konsekwencją przyjęcia takiego stanowiska było przywiązywanie dużego znaczenia do więzi regionalnej łączącej wszystkich Górnoślązaków (niezależnie od opcji narodowej). W praktyce oznaczało to podejmowanie współpracy działaczy ZOG z przedstawicielami mniejszości niemieckiej¹¹, co z kolei było wyłomem w krytycznym stosunku wobec mniejszości niemieckiej ugrupowań polskich.

Mniejszość niemiecka¹² Niemcy, którzy pozostali na polskim Śląsku po 1922 roku, choć stanowili mniejszość jego mieszkańców, to zdołali zachować dominującą pozycję w śląskiej gospodarce i utrzymać stan posiadania w zakresie środków masowego przekazu. Stwarzało to solidne podstawy do działań politycznych ugrupowań reprezentujących interesy mniejszości. Nic więc dziwnego, iż organizacje te odgrywały znaczącą rolę na śląskiej scenie politycznej i osiągały na ogół korzystne wyniki w wyborach komunalnych, czy też parlamentarnych¹³.

W życiu politycznym mniejszość niemiecka konsekwentnie opowiadała się za podtrzymaniem, a nawet rozszerzeniem autonomii śląskiej. Statut organiczny dawał bowiem Niemcom *szereg korzyści w zakresie utrzymywania odrębności mniejszości niemieckiej i jej praw oraz był punktem wyjścia dla szerokiej działalności politycznej i organizacyjnej* (H. Rechowicz 1971, s. 159–160). Dzięki niemu (oraz konwencji genewskiej) Niemcy mogli się czuć współgospodarzami województwa (M. Wanatowicz 1989, s. 144) i oddziaływać na proces

¹¹Np. w radzie miejskiej Katowic po wyborach z 1926 roku.

¹²Szerzej problem ten został omówiony w: (M. Wanatowicz 1989).

¹³Nie dotyczy to rzecz jasna wyborów do IV Sejmu Śląskiego, gdzie przedstawiciele mniejszości nie byli obecni.

scalania Śląska z resztą kraju. Zresztą z możliwości tych szeroko korzystali, prowadząc ożywioną działalność polityczną na forum Sejmu Śląskiego, władz lokalnych, jak i wewnątrz własnych organizacji i stowarzyszeń (np. sprzeciwiając się próbom unifikacji prawnej).

Pozycja polityczna i gospodarcza wykorzystywana była też przez mniejszość niemiecką do poszerzenia jej wpływów wśród ludności rodzimej. Służyły temu nie tylko instrumenty ekonomiczne, ale też akcja propagandowa, w której — jak zauważyła M. Wanatowicz — początkowo odwoływano się do wspólnoty regionalnej polskich i niemieckich Górnoślązaków, by w okresie późniejszym głosić tezy o odrębności językowej (wassepólnisch — oberschlesische Mischsprache) i kulturowej ludności Śląska. Towarzyszyły temu działania wymierzone przeciw ludności napływowej, czy też próby neutralizowania wszelkich poczynań służących umacnianiu polskości. Oficjalnie przy tym deklarowano lojalność wobec państwa polskiego, choć wraz z umacnianiem się wpływów faszystowskich pojawiały się w sposób bardziej lub mniej zakamuflowany hasła rewizjonistyczne (M. Wanatowicz 1989).

Przytoczone powyżej fakty uprawniają nas do stwierdzenia za M. Wanatowicz, iż w swej przewadze mniejszość niemiecka (były też odłamy mniejszości zachowujące lojalność wobec Polski) występowała nie tylko w obronie swych doraźnych interesów, ale przede wszystkim dążyła do osłabienia więzi Śląska z Polską (M. Wanatowicz 1989, s. 144). Zgadza się z autorką, iż śląscy Niemcy *mimo okresowego zróżnicowania postaw wobec państwowości polskiej, byli zgodni w jednym punkcie, tj. traktowania nowej rzeczywistości politycznej jako nietrwalej* (M. Wanatowicz 1989, s. 156) i swym postępowaniem zakłócali przebieg procesu integracji Śląska z polskim organizmem państwowym.

Śląsk — Polska (1988–1992)

(Sporu o charakter powiązań Górnego Śląska z Polską ciąg dalszy)

Upadek realnego socjalizmu w Polsce pociągnął za sobą konieczność takiej przebudowy systemu zarządzania państwem oraz takiego przekształcenia podziału terytorialnego kraju, który umożliwiłby ich dostosowanie do zmieniających się realiów ustrojowych tworzącej się gospodarki rynkowej oraz do nowego typu uwarunkowań zewnętrznych. Rozpoczęła się dyskusja nad kierunkiem i charakterem tych przemian. Wśród wielu pro-

blemów w niej poruszanych, w centrum uwagi znalazła się kwestia regionalizacji kraju. Część środowisk naukowych, niektóre partie polityczne (przede wszystkim KLD), czy też kręgi działaczy samorządowych stanęły na stanowisku, iż koniecznym warunkiem powodzenia polskich przemian jest decentralizacja władzy i szeroko zakrojona regionalizacja. Pojawiły się też ruchy regionalne, które hasła te podjęły i rozpoczęły działania na rzecz ich realizacji. Na Pomorzu było to Zrzeszenie Kaszubsko-Pomorskie i związani z nim działacze KLD, a w Wielkopolsce — Unia Wielkopolan. Jednakże szczególnie podatny grunt idee regionalizmu znalazły w województwie katowickim, gdzie umieszczone zostały w programach: Związku Górnośląskiego, Ruchu Autonomii Śląska, ugrupowań mniejszości niemieckiej i niektórych partii politycznych (np. Górnośląskiej Chrześcijańskiej Demokracji). W ten sposób po pół wieku odżył problem regionalizmu i regionalizacji Górnego Śląska. W latach 1945–1989, w ramach silnie scentralizowanego systemu władzy, dyskusje toczyły się jedynie wokół treści regionalizmu kulturowego.

Spór wystąpił silniej niż w innych częściach kraju. Na Górnym Śląsku, podobnie jak na Pomorzu i w Wielkopolsce, zachowała się w postaci szczątkowej **świadomość odrębności regionalnych**. Tu jednak istnieje dodatkowo możliwość nawiązania do **międzywojennej autonomii**. Np. publicznie wyraża się przekonanie, że to właśnie dzięki niej możliwy był dynamiczny rozwój województwa śląskiego w ówczesnej Rzeczypospolitej. Jak powiedział nam jeden z liderów Ruchu Autonomii Śląska, dzięki uprawnieniom autonomicznym w *krótkim czasie z takiego biednego regionu, staliśmy się potęgą w kraju* (Protokół... , s. 25). Twierdzi się też, że autonomia dla Ślązaków to także pamięć o tym, iż przez kilkanaście lat po raz pierwszy władza (przynajmniej ustawodawcza) znajdowała się w ich własnych rękach. Przypominać ma to nostalgiczne spojrzenie Polaków z innych części kraju na dwudziestolecie międzywojenne, kiedy to mogli — po okresie zaborów — sami kształtować przyszłość Polski. Niezależnie jednak, czy taka pamięć zbiorowa o śląskiej autonomii istnieje, czy też nie, ważne jest stwierdzenie, czy krótki okres funkcjonowania statutu organicznego rzeczywiście zaowocował wytworzeniem się takiego elementu poczucia tożsamości regionalnej, jakim jest poczucie samorządności (J. Wódz 1989, s. 155), jak to publicznie głoszą rzecznicy regionalizmu?

Jednakże nie tylko poczucie tożsamości kulturowej, wzmacniane pamięcią o tradycjach autonomicznych, zadecydowało o nasileniu się tendencji autonomicznych na Śląsku. Zgodnie z generalizacją sformułowaną przez B. Jałowieckiego, podstawą autonomicznych ruchów regionalnych

jest nie tylko odczuwanie odrębności od innych, ale też przekonanie o swoim upośledzeniu (B. Jałowiecki 1991, s. 33). Szczególnie wyraźnie jest to widoczne na Górnym Śląsku. Wszystkie, bez wyjątku, ugrupowania głoszące program regionalizacji podkreślają, iż wyrastają z **poczucia krzywdy Ślązaków**, że są reakcją na wieloletnią kolonizację tego regionu i na to co uczyniono z jego mieszkańcami. Wyraził to wprost autor programowego artykułu w biuletynie Ruchu Autonomii Śląska:

Powojenna historia Śląska, to trwający do dziś kolonialny wyzysk tej ziemi i jej społeczeństwa, doprowadzający do klęski ekologicznej, to kontynuacja repolonizacji i dezintegracji śląskiej społeczności (np. przez utworzenie regionu śląsko-dąbrowskiego). Idea śląskiej autonomii, tkwiąca głęboko i mocno w świadomości Ślązaków, odżyła z nową siłą teraz, jako reakcja na 70-letnią niszczycielską polską politykę wobec Śląska i jego mieszkańców (podkreślenie T.N.). Stanowi ona jedyną nadzieję lepszej przyszłości na śląskiej ziemi (A. Kositzka 1991, s. 4).

Podobne temu wystąpienia, jak i głoszenie haseł autonomizacji Górnego Śląska w bardziej łagodnej i zawołowanej formie, **musiało wzbudzić zaniepokojenie części ludności napływowej mieszkającej w tym regionie**. Poczuli się ona zagrożona głoszonymi, a ostatnio realizowanymi programami ugrupowań regionalnych. W dodatku symboliczne naznaczanie ludności nie-śląskiej (Zagłębiaków i tych, których trudno określić mianem ludności napływowej, gdyż w znacznej części mieszkają na Śląsku od urodzenia lub od kilkudziesięciu lat) winą za wszystko czego doświadczyli Ślązacy w czasach realnego socjalizmu (niektórzy twierdzą, że w minionym siedemdziesięcioleciu), zarzucanie im kulturregerstwa¹⁴, wytykanie „polskiego stosunku do pracy i porządku” itp. zagrożenie to potęgowało. W tej sytuacji krystalizować się zaczęła opozycja wobec tendencji autonomizacji Śląska. Pojawiły się też siły polityczne tendencjom tym się przeciwstawiające.

Zderzenie racji zwolenników i przeciwników regionalizacji Górnego Śląska sprawiło, iż ponownie pojawił się spór o charakter jego powiązań z resztą kraju. Poniżej postaramy się przedstawić stanowiska stron w sporze tym uczestniczących i — jak już wspominaliśmy na wstępie — dokonać identyfikacji ich grupowych interesów oraz mechanizmów działania.

¹⁴Kulturträger — szerzyciel kultury.

Związek Górnośląski

Pierwszą z organizacji, której poświęcimy naszą uwagę jest Związek Górnośląski, a właściwie skupiony wokół niego **obóz polityczny**. Ugrupowanie to, dominujące od trzech lat na regionalnej scenie politycznej, powiązane jest bowiem licznymi więzami personalnymi i programowymi ze skupiającym kręgi śląskiego biznesu Górnośląskim Towarzystwem Gospodarczym i katowickim oddziałem Kongresu Liberalnego. Jest też wiodącą siłą związanego w czerwcu 1992 roku, na bazie zgody co do idei decentralizacji kraju oraz wolnorynkowych reform w gospodarce — Porozumienia Regionalnego, w którego skład wchodzi — oprócz ZG, GTG, KLD — Unia Demokratyczna i Partia Chrześcijańskich Demokratów. Ponadto, jak już wspominaliśmy w naszym poprzednim opracowaniu (T. Nawrocki 1991, s. 404) ze Związkiem Górnośląskim związana jest znaczna część przedstawicieli władz administracyjnych i samorządowych województwa (np. wojewoda, wicewojewoda, przewodniczący sejmiku samorządowego, szef UOP, burmistrzowie i przewodniczący rad narodowych itp.¹⁵). Wojewoda zresztą otwarcie prezentuje w swych wystąpieniach publicznych tezy identyczne z tymi, które znajdujemy w programie ZG¹⁶.

Związek Górnośląski powstał wiosną 1989 roku po przygotowującej jego powołanie dyskusji nad problemami Śląska, która przetoczyła się przez łamy „Gościa Niedzielnego”¹⁷. W jego deklaracji programowej zapisano, iż:

U podstaw Związku Górnośląskiego leży zamiar obrony wartości kulturalnych i cywilizacyjnych Górnego Śląska powstałych na gruncie chrześcijańskim, jak również dążność do integracji społeczności regionu wokół jego wartości dawnych i nowych oraz do harmonijnego rozwoju zamieszkałej tu ludności zapewniającego dobro każdej osoby (cyt. za: P. Wieczorek 1990).

W ten sposób określono dwa zasadnicze cele dominujące w początkowym okresie działania Związku.

Pierwszy z nich wiązał się z **obroną i rewitalizacją wartości kulturowych i cywilizacyjnych Śląska**. Zadanie to niezwykle ważne, zważywszy na spustoszenia dokonane w śląskiej kulturze plebejskiej przez ostatnie kilkadziesiąt lat (por.: M. Błaszczak-Wacławik, W. Błasiak, T. Nawrocki 1990).

¹⁵O genezie Związku i jego powiązaniach z władzami lokalnymi (por.: T. Nawrocki 1991).

¹⁶Por. wywiady z wojewodą katowickim W. Czechem zamieszczone w spisie literatury.

¹⁷Dyskusję na łamach „Gościa Niedzielnego” zapoczątkował A. Klasik (1988), kontynuowano ją w artykule A. Grajewskiego (1988) oraz w wywiadach z ks. Biskupem Nossolem i W. Szewczykiem.

W rzeczywistości jednak realizacja tego celu często sprowadzała się i sprowadza nadal do działań typowo **zachowawczych**. Powtarza się w ten sposób błędy popełnione przez śląskich regionalistów w okresie międzywojennym. Zamknięcie się w kręgu kultury śląskiej (do czego dążą niektórzy), zamiast akcentowania jej związków z kulturą ogólnopolską nie przewycięży „śląskich kompleksów”, nie zbliży Ślązaków do pozostałych mieszkańców województwa. Wręcz przeciwnie, pewne poczynania, które obserwujemy, mogą wbrew intencjom autorów prowadzić do wzrostu ksenofobii i rozwoju konfliktów społecznych, a także — jak zauważył M. Gerlich — do odrodzenia izolacjonizmu śląskiego (M. Gerlich 1992)¹⁸. W 1989 roku ostrzegał przed tym J. Wódz, zwracając uwagę, iż nieostrożne kreowanie świadomości regionalnej może doprowadzić do pobudzenia treści szowinistycznych, gdyż granica pomiędzy patriotyzmem regionalnym a szowinizmem jest trudna do kontrolowania (J. Wódz 1989, s. 144).

Związek Górnośląski głosząc hasło obrony wartości tradycyjnej kultury śląskiej, **podjął równocześnie starania skupienia wokół tych wartości mieszkańców regionu**. W ten sposób dokonać się miała pierwotna mobilizacja społeczności województwa, która doprowadzić miała i ma nadal do odrodzenia, (stworzenia?) jej regionalnej tożsamości. **Poprzez wytworzenie takiej tożsamości i wchodzącego w jej skład poczucia odrębności regionalnej uzyskano by podstawę dla przekształcenia Górnego Śląska w region autonomiczny**.

Budzą się tu jednak pewne wątpliwości. Pozostawimy etnologom spór, czy rzeczywiście ideologowie Związku dokonują zawłaszczenia na własne potrzeby wartości uniwersalnych (prezentując je jako śląskie) (M.G. Gerlich 1992) i zwrócimy uwagę na problem integracji społeczności regionalnej. W praktyce bowiem mamy do czynienia z dążeniem **nie do integrowania wokół, a do asymilowania ludności nie-śląskiej**¹⁹ (by nie używać terminu ludność napływowa) **do kultury śląskiej**. Wymowy tych faktów nie zmienia twierdzenie, iż wartości regionalne powstały na styku oddziaływania kultury polskiej, czeskiej i niemieckiej; podobnie zresztą jak nie zmienia jej też odwoływanie się do bliżej niesprecyzowanych „nowo wytworzonych wartości” (por.: P. Wieczorek 1990). Postawa taka wywołać

¹⁸Uwaga ta nie dotyczy konkretnie Związku, ale wszystkich ugrupowań regionalnych. Władze Związku sprzeciwiały się takim tendencjom, co nie oznaczało, że nie znajdowały one wsparcia w kołach.

¹⁹Pojęcie asymilacji używamy określając proces przystosowania występujący w kontaktach zbiorowych czy jednostkowych, w których mamy do czynienia z konfrontacją różnych kultur, w rezultacie którego jedna z grup czy nawet jednostek całkowicie rezygnuje z własnej kultury i przyjmuje cudzą (Słownik etnologiczny 1987, s. 45).

musi i wywołuje zrozumiałe obawy u ludzi nie pochodzących ze Śląska. Świadczyć o tym może wypowiedź uzyskana w badaniach prowadzonych przez M.G. Gerlicha:

Urodziłem się we Lwowie. Mnie też rodzice uczyli miłości do rodziny, poszanowania pracy, rzetelności, gospodarności. Czy te moje wartości lwowskiego domu są lepsze od śląskich? A może to śląskie są jedyne i najlepsze? Wielu takiej polityki nie rozumie. My przybysze przyjechaliśmy tu na Śląsk i tu pracujemy. Pokochaliśmy tę ziemię, ale dlaczego mamy uznawać kulturę Śląska? Ja też chcę pracować dla dobra tej ziemi. Może chciałbym pracować w jakimś związku, ale w żadnym wypadku nie za cenę akceptacji tego, co jest ważne dla Ślązaków. To jest ich kultura, ich zwyczaje i obyczaje. Lecz obojętnie jak patrzeć, to są tylko tradycje regionalne od nich, Ślązaków. Nigdy o Ślązakach nie mówiłem „oni”, lecz teraz Ślązacy prowadzą politykę separatyzmu. Ich kultury nie wolno stawiać ponad kulturą narodową. Komu zależy na takim dzieleniu mieszkańców województwa katowickiego (M.G. Gerlich 1992).

Jeżeli w początkowej fazie działania Związku Górnośląskiego i jego zwolenników ukierunkowane były na obronę rodzimych wartości oraz rozbudzenie (stworzenie?) śląskiej świadomości regionalnej, to od jesieni 1990 roku coraz częściej pojawia się **problem powołania regionu górnośląskiego w ramach „Rzeczypospolitej Samodzielnych Regionów”**. Punktem zwrotnym jest tu opublikowanie listu otwartego związku do kandydatów na prezydenta przed pierwszą turą wyborów prezydenckich (P. Wiczorek 1991), gdzie jednoznacznie opowiedziano się za regionalizacją Polski. W tym okresie Związek okrępeł i stał się znaczącą siłą na regionalnej scenie politycznej. Dzięki temu mógł skoncentrować swoją uwagę na przygotowaniu przekształceń Górnego Śląska w samodzielny region Rzeczypospolitej.

Analiza konkretnych posunięć i wypowiedzi liderów obozu skupionego wokół Związku Górnośląskiego wskazuje, iż przekształcenia te przebiegały i przebiegają w myśl strategii, którą na nasze potrzeby określimy jako **„ucieczka (do przodu) w regionalizm”**. Opiera się ona na pesymistycznej diagnozie stanu państwa i rozpoznaniu niekorzystnego układu sił politycznych, dla idei regionalizmu (niesprzyjający układ sił w obu kadencjach Sejmu).

Zacytujmy dwie wypowiedzi charakteryzujące tę strategię. Joachimie Otte, obecny prezes Związku, zapytany przez dziennikarkę „Rzeczypospo-

litej” (maj 1992 r.) o popieranie tworzenia się regionów autonomicznych, a nie samorządowych odpowiedział:

Doprowadziła do tego sytuacja w kraju. Ten widoczny stopniowy upadek państwa i kryzys gospodarczy unaocznili nam, iż nie możemy oczekiwać, że Warszawa wypracuje jakieś cudowne formuły, które pozwolą nam tu na Śląsku egzystować. Upadek państwa spowodował też, że bardziej ostro formułujemy nasze postulaty i jesteśmy przekonani, że forma regionów autonomicznych jest zdecydowanie najlepsza (B. Cieszevska 1992).

Z kolei na łamach pierwszego numeru „Czasu Górnośląskiego”, pisma katowickiego oddziału KLD i Górnośląskiego Towarzystwa Gospodarczego czołowi ideolodzy polskich liberałów Lech i Longin Mażewski pisali:

Nakazem chwili nie jest toczenie sporów na temat kształtu regionalizowanej Polski, ale rozpoczęcie faktycznego procesu regionalizacji naszego kraju. Nie dokonamy tego odwołując się wyłącznie do historii czy przesłanek kulturowych. Musimy natomiast postawić na interes regionalny, a jeśli brak takiego interesu, to go wykreować (L. i L. Mażewscy 1992).

Z obu tych wypowiedzi można wywnioskować, iż śląscy zwolennicy regionalizacji obserwując narastający kryzys państwa polskiego i usiłując uniknąć jego skutków przygotowują się do przekształcenia Górnego Śląska w region autonomiczny. Strategia ta pozwolić ma na jak najszybsze utworzenie regionu śląskiego o szerokich kompetencjach ustawodawczych, gdy będzie to prawnie możliwe. Zaznaczyć jednak należy, że jeżeli początkowo liderzy Związku podkreślili, iż nie chodzi im o uzyskanie specjalnych uprawnień, ale o utworzenie regionu w ramach regionalizacji całego kraju (Górny Śląsk miał tu być regionem wzorcowym), to w „Koncepcji regionalizacji Rzeczypospolitej Polskiej” opublikowanej w „Biuletynie Informacyjnym Biura Prasowego Wojewody”, rozważa się utworzenie regionów posiadających status specjalny (regionów autonomicznych) oraz pozostałych regionów samorządowych. Przy przyjęciu takiego scenariusza regionalizacji kraju, Górny Śląsk mógłby stać się regionem autonomicznym w pierwszej kolejności.

Wedle autorów cytowanego już „Memoriału”, strategii tej podporządkowany został cały szereg konkretnych posunięć mających przygotować utworzenie przyszłego, autonomicznego regionu śląskiego. Nie cho-

dzi tu jedynie o przygotowanie programów regionalizacji kraju, czy też opracowywanie scenariuszy regionalizacji Górnego Śląska (tu szczególnie istotne są opracowania programowe publikowane na łamach „Czasu Górnośląskiego”), ale o tworzenie infrastruktury przyszłego autonomicznego regionu (por. Memoriał 1992, s. 4). Władze samorządowe, zdominowane przez działaczy Związku, wojewoda i jego współpracownicy, Górnośląskie Towarzystwo Gospodarcze, a wreszcie sam Związek Górnośląski podjęły wiele inicjatyw przygotowujących powołanie przyszłego regionu pod względem organizacyjnym, a także służących promowaniu treści regionalnych i kreowaniu interesu regionalnego. Powstają między innymi: Górnośląski Bank Gospodarczy, Górnośląska Oficyna Wydawnicza, Fundacja Górnośląska, Fundacja Przestrzeni Górnego Śląska, Instytut Górnośląski (na miejsce zlikwidowanego przez władze wojewódzkie Śląskiego Instytutu Naukowego), czy też Związek Gmin Górnego Śląska i Północnych Moraw, który ma rozwijać współpracę transgraniczną Śląsk-Morawy. Niepowodzeniem kończą się próby utworzenia w miejsce Śląskiego Wydawnictwa Prasowego, Górnośląskiego Centrum Prasowego i podporządkowania „regionalistom” III, „katowickiego”, programu telewizji (por. Memoriał 1992). Zaznaczyć jednak należy, iż prawdziwość tej tezy wymaga szczegółowego rozpoznania problemu.

W ramach strategii regionalizacji Górnego Śląska prowadzone są też prace nad kształtem i granicami przyszłego regionu. Związek Górnośląski już od dłuższego czasu opowiada się za utworzeniem tzw. Wielkiego Śląska, regionu autonomicznego obejmującego ziemie górnośląskie w ich historycznych granicach. Wojewoda katowicki, Wojciech Czech, zapytany o to, jaki miałby być ten Górny Śląsk odpowiedział, iż

powinien być zorganizowany w oparciu o województwa: bielskie, częstochowskie, katowickie i opolskie. Czy w całości? Częstochowskie ma w sobie część ziem z inną przeszłością historyczną. Myślę, że sami mieszkańcy zadecydują, ku któremu regionowi się skłonią. Na pewno rdzeniem tego regionu winien być historyczny Górny Śląsk. Wreszcie przeciwstawiono się jego rozbiorem postępującym od średniowiecza²⁰ (Zmieniać kraj 1991).

Z wypowiedzi innych liderów Związku oraz z kolportowanych mapek można wywnioskować, iż region ten obejmowałby ziemię katowicką, częstochowską i opolską, część Górnego Śląska (zachodnią granicą by-

²⁰Wojewoda popełnił tu pewną nieścisłość, gdyż pojęcie Górny Śląsk nie sięga średniowiecza, ale pochodzi z nowszych czasów.

łaby rzeka Stobrawa i dolny odcinek Nysy Kłodzkiej), Śląsk Cieszyński, znaczną część województwa bielskiego historycznie związaną ze Śląskiem oraz będące w łączności z Górnym Śląskiem Zagłębie. Inną sprawą jest umieszczanie na mapkach czeskiej części Górnego Śląska, rozciągającej się od Jabłonkowa do Jawornika. Taki kształt przyszłego regionu pozwala się domyślać, iż przy jego kreowaniu przyznaje się **prymat kryterium historyczno-kulturowego** nad pozostałymi kryteriami (nie wyłączając czynnika gospodarczego). Potwierdzenie tej tezy odnaleźć możemy w licznie pojawiających się ostatnio w śląskich mediach dywagacjach o historycznym obszarze regionu. Niektóre z nich wprost stwierdzają, iż warunkiem uniknięcia powoływania sztucznych tworów o sztucznych granicach jest dysponowanie świadomością historycznych granic tych regionów i jedności cech kultury na ich terenie (M. Lipok-Bierwiaczonek 1991). Przypomnijmy tylko, iż stanowisko takie wyraźnie zaznaczyło się w dyskutowanym w Polsce podziale województwa na regiony specjalne.

Stosowanie kryterium historyczno-kulturowego budzi jednak pewne wątpliwości. Nie będziemy dowodzić znaczenia czynników gospodarczych, wskazywać na istnienie sieci wzajemnych powiązań ekonomicznych, które nie pokrywają się z podziałami kulturowo-historycznymi (np. co z tzw. Krakowskim Zagłębiem Węglowym) i grożą naruszeniem rdzenia wykształconego w miastach GOP układu przestrzennego, czy powoływać się na ciężenie jednostek systemu osadniczego do ośrodków centralnych i na tym podobne kwestie. Nawet najbardziej skrótowe przedstawienie takiej analizy, wymagałoby odrębnej pracy. Interesuje nas raczej problematyczność posługiwania się kryterium historyczno-kulturowym. Śląsk przez wieki zmieniał swe terytorium, zaliczane były do niego w różnych okresach historycznych różne obszary. Co w takim razie zadecyduje o zaliczeniu pewnych terytoriów do „wielkiego Śląska”? Co określi jego granice? Przesieka? Granice czternastowiecznych księstw śląskich? A może przydatne będą niemieckie podziały wyodrębniające rejencję opolską, a później Prowincję Górnośląską, czy też wyróżnienie obszaru plebiscytowego? Dlaczego proponuje się włączenie Opolszczyzny, która przez sześćdziesiąt z ostatnich siedemdziesięciu lat nie dzieliła losów historycznych z pozostałą częścią Górnego Śląska? Pytań takich stawiać można więcej.

Podobnie rzecz się ma z różnicami kulturowymi. Z pewnością etnograf ma rację wytyczając wschodnią granicę Śląska wzdłuż biegu rzek: Brynicy, Białej i Przemszy (por.: M. Lipok-Bierwiaczonek 1991). Łatwo też wyznaczyć granicę północną, ale co z granicą południową i przede wszystkim —

z granicą zachodnią? Dlaczego w pewnych projektach zalicza się do Śląska tereny, które już na początku wieku zamieszkiwane były przez mniej niż 10,0% ludności polskiej (np. Głubczyce, Niemodlin, Nysa), a gdzie obecnie mieszka niewielu Ślązaków? Na ile cechy zachowanej kultury ludowej pozwalają łącznie traktować Śląsk znajdujący się po polskiej i czeskiej stronie granicy?

Listy zastrzeżeń wobec programu „wielkiego Śląska” nie będziemy rozbudowywać. Chcieliśmy tylko wykazać, do jak wielu nieporozumień prowadzić może przywiązywanie zbyt dużej wagi do niewątpliwie cennego i ważnego dla prawidłowej regionalizacji kraju historyczno-kulturowego. Musimy sobie zdać sprawę, iż **niestychanie powikłana historia Śląska nie pozwala na jasne i czytelne wyodrębnienie regionu w oparciu o kryterium historyczne**. Sytuacja jest tu inna niż w Europie Zachodniej, gdzie odrębność landów, czy regionów znacznie łatwiej można wywieść z ich przeszłości.

W kontekście sformułowanych powyżej uwag nie może dziwić gwałtowny protest, jaki wywołała koncepcja „wielkiego Śląska” w województwach ościennych. Zarówno w województwie bielskim, otwierającym ciężenie do Małopolski (z wyłączeniem Śląska Cieszyńskiego), opolskim dowodzącym własnych odrębności, jak i województwie częstochowskim — w swej większej części akceptującej stan obecny, koncepcję tę zdecydowanie odrzucono. Dano równocześnie do zrozumienia, że za wizją jednoczenia Górnego Śląska kryją się w rzeczywistości wielkoregionalne interesy katowickich elit politycznych. Na Opolszczyźnie mówiono: *Nie możemy się połączyć, bo jesteście silniejsi i liczniejsi. Szybko nas zdominujecie. Opolskie jest od dawna odrębnym regionem i nie powinniśmy tego zmieniać* (S. Starzyński 1991:a). Prezydent Bielska z kolei stwierdził, iż *Współpraca ze Śląskiem u nas źle się kojarzy — często z epoką gierkowską. Przez Śląsk moglibyśmy być traktowani jak kolonia, bo z uzasadnionych powodów tam wędrowałyby pieniądze na ekologię wypracowane na Podbeskidziu* (J.Z. 1991).

W odpowiedzi na takie zarzuty, katowiccy liderzy bądź zachęcali adwersarzy korzyściami, które osiągnie się przez regionalizację, bądź bagatelizowali zarzuty strony przeciwnej. Sprowadzali je do osobistych ambicji i partykularnych interesów władz województw sąsiednich, bądź interpretowali je, jako nieznamość **prawdziwego** kształtu Górnego Śląska. Równocześnie coraz rzadziej wspomniano o tym, by sami mieszkańcy ościennych województw wypowiedzieli się o swojej przyszłości. W tym kontekście nic nie znacząły rezultaty badań dowodzących np.: znacznej odręb-

ności stosunków społecznych na Opolszczyźnie, czy też wytworzenia się specyfiki gospodarczej i przestrzennej regionu opolskiego (St. Malarski 1991).

Podjęto za to działania uwzględniające już przyszły obszar regionu. Powstają liczne prace studialne. Wypracowana została np. koncepcja utworzenia ośrodków akademickich w Opolu, Bielsku i Raciborzu. Jak wynika z wypowiedzi wojewody, z myślą o przyszłym regionie opracowano też program regionalnej polityki gospodarczej. Wojewoda katowicki zapytany przez dziennikarza „Gazety Wyborczej” o szanse rozwoju rolnictwa w okolicach Bytomia, stwierdził, że *Górny Śląsk to nie tylko okolice Bytomia, ale także Nysa, Głubczyce, Racibórz i Pszczyzna. Gospodarki nie można przebudować tylko w granicach utworzonych województw i to w dodatku 49 (Czy Papież może być Ślązakiem? 1992).*

Zamiast podsumowania tej części naszych rozważań zadać można pytanie, czy przypadkowo nie jest tak, iż koncepcja „wielkiego Śląska” wyrasta nie tylko z motywacji kulturowej i historycznej, ale służy ideologicznemu uzasadnieniu ekspansji województwa i przerwaniu części kosztów jego restrukturyzacji na województwa ościenne. Podkreślamy jednak, iż jest to tylko hipoteza, która w oparciu o dostępną bazę źródłową nie jest możliwa jeszcze do zweryfikowania i wymaga rozpatrzenia w toku dalszych badań.

Na szczegółowe przedstawienie koncepcji „wielkiego Śląska” jest jeszcze za wcześnie. Z oficjalnych dokumentów, wypowiedzi prasowych oraz analizy konkretnych posunięć odczytać można tylko pewne treści zawarte w kreowanej przez ZG wizji regionu górnośląskiego. Słowa „autonomia” przez długi okres czasu działacze „ZG” unikali nie chcąc wywoływać negatywnych skojarzeń (por. P. Wieczorek 1991) i wierząc, że nieokreślenie wprost problemu nie pozwoli na jego zaistnienie w opinii społecznej²¹. Jak już wspominaliśmy nakreślono przyszłe granice „wielkiego Śląska”. Podjęto działania zmierzające w kierunku budowy infrastruktury regionalnej. Pojawiło się też wiele inicjatyw służących pobudzeniu interesu regionalnego. Jednakże w oparciu o dane, którymi dysponujemy trudno jednoznacznie odpowiedzieć, choćby jak śląscy regionaliści wyobrażają sobie w praktyce postulowaną przez nich „pełną samodzielność finansową regionu”. Czy ma zostać sformułowana nowa tangenta? Czy region ma zatrzymywać 25% wypracowanych środków, pozostawiając tyleż samo w gminie i oddając 50% do centrali, jak proponuje wojewoda Czech (Zmieniać kraj... 1991)? Czy też proporcje mają być inne? Podobnie należy oczekiwać stanowiska wobec rozdziału uprawnień ustawodawczych pomiędzy

²¹Postulowano się pojęciami „region” lub „regionalizacja”

region i centrum, zasad decentralizacji uprawnień regionu, czy też spreycyzowania modelu relacji władza państwowa — władza regionalna (Koncepcja regionalizacji... 1991)²².

Na zakończenie prezentacji proponowanej i realizowanej przez Związek Górnośląski koncepcji regionu śląskiego chcielibyśmy się przyjrzeć, w jaki sposób dokonuje się jej legitymizacji. Nie pretendując do przeprowadzenia wyczerpującej analizy, zwrócimy uwagę tylko na kilka najczęściej spotykanych sposobów uzasadniania konieczności autonomizacji Śląska. Zaznaczymy jednak, że tymi sposobami posługują się nie tylko liderzy Związku, ale też przedstawiciele pozostałych organizacji.

Pierwszym z nich jest **odwoływanie się do tradycji**. Ten sposób myślenia był już prezentowany w niniejszej pracy. Choć jest on bardziej charakterystyczny dla innego ugrupowania regionalnego (Ruch Autonomii Śląska), to spotkać go też można w wystąpieniach liderów Związku Górnośląskiego. Najogólniej mówiąc przyjmuje on dwie wersje. Pierwsza — znana nam już z wypowiedzi programowej RAS — polega na prezentowaniu autonomii jako sprawdzonego już mechanizmu, który przyczynił się do prosperity Śląska w okresie międzywojennym oraz wytworzył poczucie samorządności regionalnej. W drugiej zaś — przywiązuje się znaczenie do dowiedzenia, że tylko regionalizacja kraju i utworzenie autonomicznego regionu śląskiego pozwoli na zachowanie tradycyjnych wartości jego kultury.

Drugim sposobem legitymizacji jest **odwoływanie się do przyszłości**. W wypowiedziach wielu działaczy Związku Górnośląskiego czy Kongresu Liberalno-Demokratycznego przewija się silne przekonanie, iż regionalizacja przyczyni się do załatwienia jeżeli nie wszystkich, to większości problemów regionu. Sięga się tu najczęściej po przykład Europy Zachodniej. Jak stwierdził poseł z ramienia KLD A. Raj: *siła krajów najlepiej rozwiniętych tkwi w ich regionalnej strukturze i my chcemy tego samego dla Polski* (S. Starzyński 1991:b). Pomija się przy tym słabsze strony zachodniego regionalizmu i spory toczące się o jego model w jednoczącej Europie. Nie tłumaczy się też specyficznych uwarunkowań, w których kształtowały się tamtejsze regiony. Z rzadka dostrzega się, że autonomia „oznacza nie tylko decentralizację uprawnień, ale przede wszystkim problemów i kłopotów” (B. Jałowiecki 1991, s. 38). Głos posła z ramienia Związku Górnośląskiego i KLD J. Rzymelki, który przestrzega, by *nie tworzyć kolejnego złudzenia, iż regionalizacja rozwiąże szybko i skutecznie nasze problemy* (J. Rzymelka

²²Do chwili obecnej problemy te nie zostały poddane publicznej dyskusji. Znany jest jedynie dokument „Koncepcja regionalizacji Rzeczypospolitej Polskiej (założenia do projektu szczegółowego)”.

1991) jest tu wyjątkiem. Częściej spotyka się takie wypowiedzi, jak udzielona przez obecnego prezesa związku, w której dowodzi się, że regionalizacja pozwoli wreszcie zahamować odpływ środków finansowych ze Śląska (B. Cieszewska 1992). W ten sposób regionalizacja staje się równoznaczna z mitem o pomyślnej przyszłości Śląska.

Kolejnym sposobem legitymizowania autonomizacji jest traktowanie jej jako **warunku wejścia do Europy**. Wedle rzeczników tego stanowiska zbliżenie Śląska z Europą prowadzić może tylko przez regionalizację. Żeby nie zostać pariasami tego kontynentu należy dokonać w Polsce regionalizacji, gdyż przyszłość Europy związana jest z funkcjonowaniem w niej autonomicznych regionów. Śląsk, skupiający w sobie wpływy trzech kultur, może stać się pomostem wprowadzającym i zbliżającym Polskę do Europy, czy — jak precyzuje to R. Buchała — *swoistym laboratorium wielokulturowej Mikroeuropy Środkowej, gdzie można udowodnić, że jeżeli jest możliwe pokojowe współżycie trzech wielkich narodów i kultur europejskich po konfliktowej przeszłości, wniesionej z zewnątrz, to możliwe jest to na większych obszarach* (R. Buchała 1992).

Zatrzymajmy się chwilę przy poglądach prezentowanych przez R. Buchałę, które — choć wykraczają poza rozważany tu problem legitymizacji — poruszają niezwykle ważną kwestię usytuowania Górnego Śląska w Europie. Dla Buchały, śląskiego uczonego związanego z KLD, Górny Śląsk ma potencjalną szansę stać się wzorcowym regionem jednoczącej się Europy. Jednakże szansa ta może zostać zrealizowana tylko wtedy, gdy nie będzie się opierać przyszłości Górnego Śląska wyłącznie na *poczuciu bezpieczeństwa budowanego jedynie w oparciu o jedno państwo narodowe albo o jakieś uproszczone, czy wręcz prostackie, nacjonalistyczne ideologie, skądkolwiek by one nie przychodziły na Górny Śląsk! Programem i celem dla Górnego Śląska, jak dla małego którego regionu europejskiego, jest bowiem Europa Środkowa, ta szersza ojczyzna żyjących na Górnym Śląsku trzech wielkich narodów europejskich, to jest Polaków, Czechów i Niemców, którzy już w przeszłości umieli tu ze sobą zgodnie współżyć, zanim tę zgodę od zewnątrz popsuto* (R. Buchała 1992). Wypowiedź tę zostawimy bez komentarza. Nie chcemy bowiem wdawać się w żywą w polskich środowiskach intelektualnych dyskusję o Europie Środkowej. Zamieściliśmy ją tylko dlatego, by dowiedzieć, iż regionalizacja Górnego Śląska postrzegana jest przez niektórych, jako szansa zaistnienia w szerszej, ponadnarodowej społeczności. Chcieliśmy tylko zaznaczyć, iż wedle autorów takich jak R. Buchała, układem odniesienia dla wielokulturowego Śląska nie jest Polska i naród polski, ale wspólnota środkowoeuropejska. Gdzie indziej labilny narodowo Ślązak ma

szukać swej szerszej ojczyzny? Czy Polska i polskość to szkodliwe nacjonalistyczne ideologie? Od takiej postawy dzieli tylko krok od postawienia pytań, które obecnie już nurtują innych Środkowoeuropejczyków — Czechów, a dotyczą sensu procesów narodotwórczych prowadzących do powstawania narodu czeskiego i oceny znaczenia Palackiego, czy też nowego określenia tożsamości społeczności naszej części Europy (M. Krejci 1992).

Powracając do zasadniczego wątku naszych rozważań, chcielibyśmy wskazać ostatni z wyróżnionych przez nas sposobów legitymizacji procesu tworzenia regionu górnośląskiego. Jest nim odwoływanie się do **autonomii, jako czynnika umożliwiającego dokonanie mobilizacji społecznej**. Sprowadza się to do wyznawanej zasady, iż bez odbudowy społeczności regionalnych nie nastąpi mobilizacja społecza, a bez dokonania mobilizacji społecznej nie jest możliwa poprawa sytuacji i dalszy rozwój regionalny. Dlatego też trzeba stworzyć region autonomiczny, by wyzwolić w ludziach potencjał służący zmianie.

Tym czterem sposobom legitymizacji towarzyszy też mechanizm obronny, stosowany (przez wszystkie ruchy regionalne) gdy ktoś wyrazi zastrzeżenia co do zasadności samej autonomii lub krytycznie ustosunkowuje się do sposobu jej ustanawiania. Osoba taka zostaje symbolicznie naznaczona jako „wróg” wszystkiego co śląskie, *kulturtreger*, czy też polski szowinista. Przypisuje się jej również intencję obrony kolonialnego statusu Śląska (*Obawa przed utratą dojrzałej krowy. Skoro Górny Śląsk po wojnie skazany został na rolę kolonii wewnętrznej, to niech tak zostanie*) — por.: M. Fleischer 1991).

Uważamy, iż genezy takiej postawy obronnej należy poszukiwać u źródeł tendencji regionalnych na Górnym Śląsku. Ponieważ idea powstania regionu górnośląskiego wywiedziona została z konieczności obrony wartości kultury śląskiej i została potraktowana jako warunek konieczny dla zrzucenia neokolonialnego statusu Śląska, to każda jej krytyka, każda zgłoszona wątpliwość traktowana jest jako uderzenie w rdzeń tożsamości śląskiej, jako sprzeciw wobec tego co śląskie i obrona tego co obce, a także jako działanie służące podtrzymywaniu zależności regionu. Nic więc dziwnego, że autorom przywoływanego już w tej pracy „Memoriału” posłom KPN, zarzucono patologiczną antyśląskość i zionięcie nienawiścią do wszystkiego co śląskie. W krytyce „Memoriału” zjednoczyły się wszystkie ugrupowania regionalne (oprócz Niemieckiej Wspólnoty Robo-

czej „Pojednanie i Przyszłość” D. Brehmera) i prawie wszyscy posłowie — Ślązacy (oprócz KPN) od PC do SLD²³.

Ruch Autonomii Śląska

Jeżeli Związek Górnośląski przez dłuższy czas unikał pojęcia autonomii, to ukonstytuowany 13 stycznia 1990 roku w Rybniku Ruch Autonomii Śląska pojęcie to nie tylko uczynił głównym hasłem programowym, ale umieścił go nawet w swojej nazwie. Ruch ten powołany został — jak pisaliśmy już w innym miejscu (T. Nawrocki 1991, s. 407–409) — jako inicjatywa lokalna i wyrastał z radykalizacji nastrojów ludności śląskiej, która dążąc do zmienienia neokolonialnego statusu Górnego Śląska jedyny ratunek widziała w jego autonomii. Nie zadawała jej głoszone przez część elit Związku Górnośląskiego hasła regionalizacji kraju, skupiania wokół śląskich wartości całej społeczności regionu, czy też zjednywanie ludności pochodzenia nie-śląskiego. Zbyt mało radykalne były też dla nich poczynania powołanego w czerwcu 1990 roku wojewody katowickiego Wojciecha Czecha. Dlatego też stwierdzali, iż: *Ziemia Śląska nie może już dłużej czekać! Autonomia — jedynym wyjściem*. „*Autonomia szansą na przeżycie*”.

Cele ruchu i przyczyny jego powołania sformułowane zostały wyraźnie w pierwszych dokumentach programowych. W „Deklaracji ideowej” mającej motto „Jesteśmy solą tej ziemi” pisano:

uznając, iż w dotychczasowych formach strukturalnych systemu państwowego nie jest możliwe doprowadzenie do nadania Śląskowi i Jego mieszkańcom należnego, bo wynikającego z siły potencjału gospodarczego, miejsca w życiu społecznym kraju, zachodzi konieczność uzyskania prawa do samostanowienia o losach Śląska.

W pierwszym etapie autonomię w formie obowiązującej przed wojną na polskiej części Śląska wraz z Sejmem Śląskim a w dążeniu docelowym — pełnej autonomii (Biuletym informacyjnym 1990).

Jeżeli działacze „RAS” od samego początku nie taili, że celem ich jest autonomia, to trudniej przychodziło im skonkretyzować jak taki region autonomiczny sobie wyobrażają i jak do powołania tego regionu ma dojść. Nie akcentowali tak silnie jak Związek Górnośląski potrzeby regionalizacji całego kraju, koncentrując się na dowodzeniu konieczności powołania autonomicznego regionu śląskiego. Przywoływali przy tym argumenty hi-

²³Pod względem gwałtowności atak można przyrównać do napaści na czytanek autorstwa F. Goetla.

storyczne, żądając uchylenia „hańbiącej” Ustawy Konstytucyjnej z 6 maja 1945 roku, która znosiła statut organiczny województwa śląskiego (por. P. Kukuczka 1990). Ich zdaniem możliwe było reaktywowanie autonomii w kształcie przedwojennym i po dokonaniu kilku korekt wprowadzenie jej w życie. W ten sposób Śląsk zyskiwałby Sejm i Skarb Śląski, czyli instytucje, na fundamencie których miałyby być budowana przyszłość regionu.

Z dokumentów programowych ruchu wynika, iż tak pomyślany autonomiczny region górnośląski byłby częścią składową państwa polskiego. Jednakże trudno w oparciu o te materiały określić, jaki charakter miałyby mieć „pełna autonomia”. Jeżeli przedwojenny status województwa (ma zostać osiągnięty w etapie pierwszym), traktowana była przez niektórych jako „unia realna dwóch państw” (C. Leszczyńska 1990, s. 107), to czym będzie pełniejsza autonomia? Czyżby chodziło tu o powrót do koncepcji separatystycznych? Co ma oznaczać zawarte na łamach miesięcznika ruchu stwierdzenie A. Kositzy, że *od zarania wśród Ślązaków silna była dążność do tworzenia separatystycznych planów utworzenia państwa górnośląskiego* (A. Kositzy 1991, s. 4), którym przeszkodziło zainspirowane przez rząd polski I powstanie? Nostalię za przeszłością, czy uzasadnienie hasła programowego? Odpowiedzi muszą jednak pozostać w zawieszeniu, gdyż dysponujemy zbyt małą ilością danych potwierdzających **separatystyczny** charakter ruchu. Pozostaje tylko dodać, iż w programie działania Ruchu Autonomii Śląska odnajdujemy propozycję przekształcenia go w partię polityczną o proponowanych hasłach: Wolny Śląsk, Autonomiczny Śląsk, Niepodległy Śląsk (Program (projekt)... 1992).

Znacznie bardziej czytelna jest za to koncepcja oparcia budowy śląskiej autonomii o kryteria etniczne²⁴. Nie chodzi tu o to, iż członkami ruchu mogą być tylko Ślązacy, czy też o to, że dąży on do skupienia wszystkich Ślązaków — niezależnie od miejsca zamieszkania i posiadanego obywatelstwa — wokół idei autonomii. Kluczowego znaczenia nabiera tu traktowanie autonomii jako środka pozwalającego na upodmiotowienie Ślązaków w ich małej ojczyźnie. O autonomii myśli się i wypowiada się wyłącznie poprzez kontekst ludności śląskiej. Program działania Ruchu skierowany jedynie do Ślązaków. Z rzadka tylko odwołuje się do wspólnoty interesów wszystkich mieszkańców. Wyliczając skutki kolonizacji regionu nie zawsze dostrzega się, iż „proces jego grabieży i biologicznego wyniszczenia jego mieszkańców” dotyczy nie tylko rdzennej ludności Śląska. Nie proponuje

²⁴Por. wypowiedź W. Błasiaka na spotkaniu z przedstawicielami Ruchu Autonomii Śląska (Protokół z..., s. 28).

się też integrowania społeczności regionu wokół rdzenia, który stanowić mają wartości tradycyjnej kultury śląskiej (jak „Związek Górnośląski”). Za to o nie-Ślązakach mówi się „goście”, a liderzy Ruchu opowiadają o „gospodarzach i lokatorach”. Zaleca się przyjezdnym „uczenia mowy tubylców”. Twórca i pierwszy przewodniczący Ruchu Autonomii Śląska na spotkaniu w Uniwersytecie Śląskim powiedział:

wobec przyszywanych Ślązaków nie odczuwam wrogości. Owszem żyjecie w naszym środowisku, tylko spełniajcie te warunki, które wam proponujemy (Protokół z... 1991, s. 4).

W pierwszym okresie działania Ruchu, wypowiedziom takim towarzyszyło wiele bardziej lub mniej zdecydowanych ataków na ludność nie-śląską. Traktowano w nich ją jako kategorię obcą (M.G. Gerlich 1992). Zaznaczył też tu swą obecność wspomniany już mechanizm obarczania ludności napływowej winą za wszystko co wycierpiał Śląsk w ostatnim siedemdziesięcioleciu. Różnicowano co prawda przybyszy na lepszych i gorszych, ale też podkreślano, iż: *tyń nasz miły Slonsk łogromnie zapaskudzony i schacharzony. Co starsi ludziska pamiyntajom jak tu było piknie, kiej my tukej mieszkali we wynksości bez tych cudzych jak tu się godo — wandrusów* (M. Szymecka 1991, s. 3). Wypowiedziom takim towarzyszyło też bardzo silne podkreślanie wyższości niektórych cech cywilizacyjnych ludności śląskiej (stosunek do pracy, sposób rządzenia), w stosunku do ludności na Śląsk przybyłej. Wskazywało to na ciągłą żywotność mechanizmów obronnych wykształconych przez ludność śląską podczas jej zetknięcia z przybyszami w okresie międzywojennym.

Specyficznym układem odniesienia koncepcji autonomii śląskiej proponowanej przez Ruch jest sposób postrzegania śląskiej tożsamości regionalnej i narodowej. Wyczerpująco problem ten omówił M.G. Gerlich w swej pracy o współczesnych podziałach regionalnych na Śląsku (M.G. Gerlich 1992). Dlatego też na potrzeby naszego opracowania ograniczymy się tylko do stwierdzenia, iż dla „autonomistów” najważniejsza jest **śląska tożsamość regionalna**. Ruch ma scalać wszystkich Ślązaków, niezależnie od tego, czy uważają się za Niemców, czy za Polaków, czy tylko za Ślązaków. Dopiero nad tą tożsamością może, choć nie musi być nadbudowana tożsamość narodowa. Jednoznacznie wynika z tego, iż koncepcje Ruchu odnoszą się do zjawiska określanego przez historyków i socjologów mianem „świadomości kresowej”, czy też „świadomości granicznej” (por. J. Chałasiński 1936; J. Chlebowczyk 1980; E. Szramek 1934; St. Ossowski

1967)²⁵. Cytowany już wcześniej A. Kositz pisze: *Wśród rdzennych Ślązaków zawsze było i jest wyraźne poczucie odrębności, nie uważali się bowiem za stuprocentowych Niemców, ale też nie uważali się za Polaków. Schlesierzy stanowili zawsze i stanowią obecnie poważną część tej społeczności* (A. Kositz 1991, s. 3).

Jak już wspominaliśmy wcześniej, problem Śląska to także problem jego usytuowania w Europie. W dostępnych wypowiedziach programowych Ruchu przewija się na dalekim tle. Pojawiają się wprawdzie wypowiedzi, iż „Śląsk jest potomstwem do Europy”, czy dowodzenie tezy o europejskości Śląska, ale niewiele one wnoszą do tego, jak liderzy widzą autonomiczny Śląsk w Europie. Ważniejsze są tu próby pozyskania dla idei autonomii Ślązaków z obywatelstwem niemieckim. Wskazywać one mogą, iż **droga do Europy wieść może przez Niemcy**. Prawdopodobnie też w Niemczech liderzy Ruchu postrzegają kapitał, który mógłby wzmocnić śląską autonomię. Jeden z liderów RAS zapytany o restrukturyzację przemysłu powiedział: *restrukturyzacja przemysłu, czy jesteśmy to w stanie zrobić? Otóż tak. Jeżeli będziemy regionem autonomicznym i jeżeli jakaś firma zachodnia (myślę tu przede wszystkim o kapitale niemieckim, bo jest najbliższy) będzie chciała tu inwestować (...) i jeżeli spotkają na swej drodze region autonomiczny, który nie będzie bał się, że to wyprzedzą (...). To z tym regionem i z władzami regionu, szybciej się dogadają, niż pójdzie to przez Warszawę* (Protokół z... , s. 17).

Na zakończenie naszych rozważań poświęconych Ruchowi Autonomii Śląska chcielibyśmy zaznaczyć, iż po dwóch latach od jego powstania nie stanowi on wcale marginalnej siły na regionalnej scenie politycznej. Jeżeli przed wojną separatystyczne ugrupowanie J. Kustosa, do którego hasła programowych nawiązuje niekiedy Ruch, nie osiągnęło żadnego poważniejszego sukcesu wyborczego (jedynie nieliczne mandaty w wyborach do rad komunalnych), to z list RAS wprowadzono do sejmiku obecnej kadencji dwóch posłów²⁶. Ruch okrzepł i stara się umocnić własną pozycję. Równocześnie czynnie włączył się w działania służące integracji wszystkich śląskich ugrupowań regionalnych, które na początku lipca 1992 roku przybrały postać „Porozumienia Górnośląskiego”. Porozumienie powołały — obok Ruchu: Niemiecka Wspólnota Robocza „Pojednanie i Przyszłość” (D. Brehmera), DFK (Koła Przyjaźni Niemieckiej), Związek Górnoślązaków w Opolu i inne pomniejsze organizacje w celu skoordynowania dzia-

²⁵Szerzej pisze o tym autor w: (T. Nawrocki 1991).

²⁶Na listy RAS głosowało w okręgu Katowice 20 218 osób (7 miejsce 4,5% głosów) w Gliwicach 19 800 (8 miejsce 5,5% głosów).

łań na rzecz stworzenia silnego, samodzielnego regionu. Fakt ten świadczy o znacznym zbliżeniu stanowisk ugrupowań regionalnych i przybliża je do wspólnego wystąpienia w walce o autonomiczny region górnośląski²⁷.

Ugrupowania mniejszości niemieckiej

Odrębnym zagadnieniem jest stosunek do problemów regionalizacji Górnego Śląska ugrupowań mniejszości niemieckiej. Zagadnienie to pojawiło się już w naszym poprzednim opracowaniu, w którym prezentowaliśmy znaczenie ruchów mniejszości dla restrukturyzacji regionu (T. Nawrocki 1991). Pisaliśmy też o tym analizując społeczne uwarunkowania funkcjonowania mniejszości dla restrukturyzacji regionu (T. Nawrocki 1991); pisaliśmy o tym analizując społeczne uwarunkowania funkcjonowania mniejszości na Śląsku (T. Nawrocki 1992:b). Dlatego w niniejszym opracowaniu ograniczymy się jedynie do zwrócenia uwagi na kilka najistotniejszych spraw.

Jednakże zanim do tego przejdziemy, chcielibyśmy przypomnieć, iż nie należy traktować ruchu mniejszości niemieckiej jako ruchu jednolitego. Obecnie istnieją dwa główne ośrodki skupiające mniejszość na Śląsku, jak i w całej Polsce. Pierwszy z nich związany jest z towarzystwami społeczno-kulturalnymi polskich Niemców i skupia zdecydowaną większość osób przyznających się do pochodzenia niemieckiego, drugi zaś z Niemiecką Wspólnotą Roboczą „Pojednanie i Przyszłość”, której lideruje D. Brehmer (por. T. Nawrocki 1991).

Dominująca obecnie wśród mniejszości niemieckiej na Śląsku „grupa gogolińska” (posiada swych przedstawicieli zarówno w sejmie i senacie) zdecydowanie popiera program regionalizacji Polski. Jak wyraziła w swym oficjalnym stanowisku — opowiada się za koncepcją regionu samorządowego, zdając sobie sprawę z nierealności (w obecnych warunkach) tworzenia regionów autonomicznych (Stanowisko... 1991). Analiza dokumentów programowych, artykułów prasowych i wypowiedzi przywódców ruchu pozwala przypuszczać, iż poparcie śląskich Niemców motywowane jest przez:

- a) **oczekiwanie korzystniejszej sytuacji mniejszości po regionalizacji kraju.** Utworzenie regionów miałyby stworzyć lepsze niż dotychczas warunki dla utrzymywania odrębności ludności pochodzenia niemieckiego i gwarantowałyby jej realizację wszelkich należnych mniejszości praw. Warunkiem jest tu jednak zachowanie samodziel-

²⁷Nie znane jeszcze były dokumenty II Kongresu Ruchu (październik 1992).

ności regionalnej ziemi opolskiej, a nie forsowanie koncepcji „wielkiego Śląska”.

Liderzy mniejszości zdecydowanie nie zgadzają się na włączenie Opolszczyzny do regionu górnośląskiego (D. Brehmer ma tu odrębne zdanie). Argumentując przy tym, iż realizacja pomysłów Związku Górnośląskiego nie bierze pod uwagę równowagi osiągniętej na Opolszczyźnie przy bardzo specyficznym składzie ludności, prowadzi do „rozwodnienia” mniejszości niemieckiej i „narastania problemu niemieckiego na Śląsku” oraz może się wiązać z „rozwiązywaniem trudnych problemów okręgu przemysłowego, kosztem ziemi opolskiej”. Wedle autorów wspomnianego stanowiska naruszenie samodzielności regionalnej ziemi opolskiej byłoby *zagrożeniem egzystencji mniejszości w wymiarze społecznym* (Stanowisko... 1991);

b) **oczekiwanie korzystniejszej sytuacji Śląska po regionalizacji kraju.**

W wystąpieniach przywódców mniejszości następuje traktowanie regionalizacji, jako gwarancji lepszego rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego. Dostrzega się też w niej *realizację idei podmiotowości społeczeństwa z uwzględnieniem tożsamości lokalnych społeczności* (Stanowisko... 1991). Co wydać się też może interesujące, przyszła regionalizacja — wedle przywódców polskich Niemców — winna zapewnić pogodzenie interesów wszystkich grup ludności mieszkających na Śląsku (por. Stanowisko...);

c) **traktowanie regionalizacji, jako etapu w „dążeniu do Europy”.**

Utworzenie regionu śląskiego ma ułatwić zaistnienie Górnego Śląska w przyszłości, jako jednego z wielu europejskich regionów funkcjonujących we wspólnym „europejskim domu bez granic”. Zaznaczyć jednak należy, iż niemieccy liderzy wypowiadając się o bliższej perspektywie mówią jedynie o regionalizacji Polski i utworzeniu regionu opolskiego oraz górnośląskiego. Wizja Śląska jako jednego z wielu regionów europejskich odnosi się do zjednoczonej Europy regionów. Śląsk dzięki swym bliskim powiązaniom z Niemcami miałby się stać pomostem Polski do takiej Europy (A. Ujejski 1991).

To ostatnie stanowisko podejmowane jest też przez niemieckich polityków. Hartmut Koschyk, deputowany do Bundestagu, określa ten pomost mianem „pomostu zdrowego rozsądku”, który mógłby zostać stworzony dzięki powołaniu śląskiego euroregionu (H. Koschyk 1991). Euroregion

ten poprzez nawiązanie ponadgranicznej współpracy gospodarczej, uzgodnienie planowania przestrzennego, łagodziłby skutki ostrych podziałów granicznych pomiędzy Polską i Niemcami. Dzięki temu — zdaniem H. Koschyka — *Śląsk stałby się europejskim regionem kulturalnym, pierwszej wielkości, regionem, który mógłby być bezpieczną ojczyzną dla Niemców (także wypędzonych — przyp. T.N.), Polaków i Czechów* (H. Koschyk 1991, por.: H. Koschyk 1992).

Słowa wypowiedziane przez H. Koschyka mogłyby się znaleźć w sformułowaniach programowych Niemieckiej Wspólnoty Roboczej „Pojednanie i Przyszłość”. Wedle D. Brehmera — lidera Wspólnoty — Górny Śląsk w przyszłej Europie byłby zjednoczony w swoich etnicznych granicach (z Opolszczyzną, częścią Częstochowskiego, z Zagłębiem) i zamieszkały przez zwartą etnicznie społeczność (? — T.N.)²⁸. Jego wewnętrzna organizacja przypominałaby niemieckie landy. Gospodarczo pozostawałby nadal w bliskich kontaktach z Polską, rozwijając równocześnie współpracę europejską (Aby Górny Śląsk... 1992). Miałby to być *Europejski region współpracy, współdziałania i trwałego pokoju* (D. Brehmer 1992). Tylko dzięki temu mógłby sprostać wyzwaniom, które w przyszłości przyniesie dynamiczny rozwój gospodarki wschodnich landów państwa niemieckiego (Apetyt na... 1992).

Taka wizja przyszłości Górnego Śląska w wielu kwestiach odpowiada koncepcji wysuwanej przez ugrupowanie mniejszości skupione wokół posła H. Krola i senatora G. Bartodzieja. D. Brehmer, podobnie jak przewodzący „grupy gogolińskiej”, postrzega znaczenie Śląska jako pomostu pomiędzy Polską a Niemcami i Europą. Jednakże lider Wspólnoty odrębnie rozmieszcza akcenty, gdy wypowiada się o roli mniejszości niemieckiej w urzeczywistnianiu tej idei. Dla Brehmera Śląsk jest skazany na współpracę z Niemcami. Tylko stamtąd może napłynąć kapitał, bez którego *za 50 lat na Śląsku nie będzie można żyć* (Aby Górny Śląsk... 1992). Jednakże żeby powstały sprzyjające warunki dla napływu kapitału niemieckiego, żeby napływ tego kapitału nie doprowadził do antagonizowania społeczności Górnego Śląska, aby „Górny Śląsk nie stał się Górnym Karabachem” potrzebny jest szeroki ruch społeczny na rzecz polsko-niemieckiego pojednania. Ruch „moralny, a nie polityczny”, podobny tym, jaki tworzyli w przeszłości Ghandi i Martin Luter King. W stworzeniu takiego ruchu widzi D. Brehmer rolę mniejszości i swoją własną. Ruch taki miałby być odpowiedzialny za łagodne przejście Śląska do zjednoczonej Europy.

²⁸Odpowiedź na pytanie, czy ma to oznaczać posługiwanie się kryterium etnicznym przy budowie regionu jest trudna. Nie napotkaliśmy innej wypowiedzi D. Brehmera na ten temat.

Przeciwnicy regionalizacji Górnego Śląska

Jak staraliśmy się powyżej pokazać, na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, z ideą regionalizacji i utworzenia regionu śląskiego wystąpiło wiele ugrupowań regionalnych. Jak pisaliśmy już w innym miejscu ugrupowania te zdominowały lokalną scenę polityczną i uzyskały znaczący wpływ na kształtowanie sytuacji w województwie (T. Nawrocki 1991). Stworzone zostały w ten sposób warunki nie tylko umożliwiające rozwój i propagowanie koncepcji regionalistycznych oraz organizowanie się ich zwolenników, ale też sprzyjające wprowadzaniu ich w życie.

Sytuacja ta początkowo nie wywołała zainteresowania sił politycznych, które w swych ogólnopolskich programach krytycznie ustosunkowywały się do regionalizacji kraju. Przeciwników przekształceń regionalnych Śląska można było znaleźć jedynie na łamach katowickich czasopism (głównie „Dziennika Zachodniego” i „Śląskiego Tygodnika Rodzinnego”), gdzie co pewien czas wyrażano zastrzeżenia wobec polityki ugrupowań regionalnych. Z rzadka pojawiały się też wątpliwości wysuwane przez katowickie środowiska naukowe (por. J. Wóź 1991; a; 1991; b).

Dopiero krytyczna postawa Zarządu Regionu „Solidarności” i jej lidera A. Pietrzyka wobec propozycji autonomizacji Śląska oraz utworzenie Polskiego Związku Zachodniego — Ruchu Polskiego Śląska (PZZ-RPS) sprawiło, iż rysować zaczęła się przeciwwaga dla tendencji regionalistycznych. Dyskusja wobec regionalizmu ożywiła się jeszcze bardziej w trakcie kampanii wyborczej z jesieni 1991 roku, do której obok ugrupowań regionalnych stanął też PZZ-RPS.

Organizacja ta powstała w lipcu 1991 roku i skupiła w swych szeregach osoby wywodzące się z różnych środowisk politycznych (od KPN, poprzez UD, aż do kręgów lewicowych), a które połączyła zasada obrony i realizacji polskiej racji stanu na Śląsku oraz w pozostałych częściach kresów zachodnich. J. Krauz — obecnie posłanka z ramienia PZZ — pisała: *celem ruchu jest realizacja polskiej racji stanu zdeterminowanej dobrem zarówno państwa jak i narodu polskiego w procesie dokonujących się przemian ustrojowych, kształtowaniu podziału terytorialnego i samorządu terytorialnego, procesach integracji z Europą oraz integrowaniu ludności o różnym pochodzeniu etnicznym, narodowym i terytorialnym* (J. Krauz b.d., s. 1). Nawiązano w ten sposób do tradycji przedwojennego Związku Obrony Kresów Zachodnich oraz działającego przed wojną i krótko po niej Polskiego Związku Zachodniego.

W swych dokumentach programowych PZZ wystąpił zdecydowanie przeciw *lansowanym coraz uporczywiej koncepcjom regionalizacji Polski, która w najbardziej skrajnym wariantcie przewiduje całkowite zdeintegrowanie państwa polskiego przez jego podział na autonomiczne regiony (ziemie, dzielnice, makroregiony), z własnymi sejmami, rządami, skarbniami, pieniędzmi. Koncepcja ta jest pomyślana jako najpewniejszy sposób przyspieszonego wprowadzenia Polski do EWG przez „niemiecką bramę”* (J. Krauz b.d., s. 2). Zdaniem działaczy PZZ jej realizacja wiąże się z takimi zjawiskami jak np.: wzrost nastrojów ksenofobicznych, brak poszanowania dla polskiej tradycji narodowej, czy też stopniowa depolonizacja Śląska.

Takiemu sposobowi regionalizacji Polski PZZ zamierza przeciwstawić *takie rozwiązania ustrojowe i społeczno-gospodarcze oraz polityczne w skali całego kraju, które zapewniłyby możliwie najbardziej harmonijne kojarzenie interesów poszczególnych regionów z interesami całego kraju i odwrotnie* (J. Krauz b.d., s. 6).

Koncepcje te zostały zaprezentowane podczas ubiegłorocznej kampanii wyborczej, w której PZZ wystąpił jako organizacja zablokowana z KPN. W trakcie wyborów PZZ nie uzyskał znaczącego poparcia wyborczego, ale w środkach masowego przekazu po raz pierwszy zaistniało stanowisko ugrupowania, które wskazywało na niebezpieczeństwa związane z wprowadzeniem regionalizacji.

Kampania wyborcza do sejmu i senatu dała też możliwość wypowiedzenia się w sprawach przekształceń regionalnych działającym na Śląsku partiom politycznym. Z możliwości tej skorzystali właściwie tylko zwolennicy regionalizacji skupieni w KLD. Większość pozostałych partii problemy regionalne traktowała tylko hasłowo, ograniczając się do prezentowania sloganów wyborczych²⁹. Wyjątkiem była tu wypowiedź późniejszego posła z ramienia UD A.T. Potockiego, który przestrzegał przed skutkami gospodarczymi nagłego wprowadzenia autonomii i proponował rozpocząć regionalizację od zmiany struktury wytwórczej województwa (Regionalizm? 1991). Inny charakter miały ostrzeżenia J. Kaczyńskiego, który był jedynym politykiem „warszawskim”, który publicznie wypowiedział się o niebezpieczeństwach związanych z autonomizacją Śląska. Powiązał on mianowicie tendencje autonomiczne z rozszerzaniem wpływów niemieckich w regionie (Autonomia pozornie...). Wypowiedź ta spotkała się zresztą z gwałtowną reakcją na łamach prasy katowickiej (Spory o regionalizm 1991).

²⁹ Tezę tę potwierdzają analizy przeprowadzone przez studentów III roku socjologii Uniwersytetu Śląskiego w trakcie kampanii wyborczej.

Po wyborach polemikę ze zwolennikami idei regionalizacji prowadził jedynie KPN i zbliżona do niego grupa działaczy PZZ. Co prawda podjęto próby zmontowania koalicji ugrupowań niechętnych dominującej pozycji Związku Górnośląskiego oraz realizowanej przez Związek koncepcji regionu górnośląskiego, ale po zmianie układów koalicyjnych w Warszawie, KPN pozostał właściwie osamotniony. A cytowany na wstępie „Memoriał”, który początkowo opracowywany był przez przedstawicieli kilku ugrupowań centroprawicowych, podpisali tylko posłowie KPN. Podobnie zresztą oprócz KPN i PC ugrupowania polityczne nie zaprotestowały przeciwko wystąpieniu listu przez Sejmik Samorządwy województwa katowickiego do Przewodniczącej Bundestagu Rity Süsmuth³⁰. Poparty za to wojewodę w dyskusji wywołanej przez ukazanie się „Memoriału”.

W „Memoriale” zarzucono wojewodzie, iż wspierana i realizowana przez niego koncepcja Euroregionu Górnego Śląska jest groźna w swych *długofalowych skutkach dla integralności politycznej i terytorialnej państwa polskiego* (Memoriał 1992, s. 2). Propagowanie autonomicznych treści regionalnych w sytuacji kryzysu państwa polskiego i w kontekście śląskiej specyfiki (np. pograniczny charakter świadomości narodowej), prowadzić musi zdaniem autorów „Memoriału”, do inkorporacji (w różnych formach — od gospodarczej, poprzez cywilizacyjną, po polityczną) Śląska przez RFN (Memoriał 1992).

Opracowanie nasze rozpoczęliśmy i zakończyliśmy przywołaniem zarzutów zawartych w „Memoriale” postów KPN. Stanowiły one oskarżenie tworzonej i realizowanej na Górnym Śląsku idei regionalizacji. Nie jest naszym zadaniem analizowanie tego dokumentu. Niezależnie jednak od tego, czy sformułowane tam oskarżenia są słuszne, czy też nie, stworzony został pewien fakt polityczny, którego nie można ignorować. Dyskusja tocząca się wokół tego dokumentu dowodzi bowiem, iż spór o regionalizm nie dotyczy tylko takiego, czy innego podziału terytorialnego kraju, ale jest sporem o polską rację stanu, o ustrój państwa polskiego, o jego miejsce w jednoczącej się Europie. „Memoriał” tego sporu nie kończy, ale zmuszając obie strony do skonkretyzowania swych stanowisk spór ten właściwie rozpoczyna.

Katowice, październik–listopad 1992 r.

³⁰Por. list szefa URM J.M. Rokity do wojewody katowickiego opublikowany w „Tak” z 4 IX 1992 oraz (E. Puczek 1992).

Wybrana literatura

- [1.] *Aby Górny Śląsk nie stał się Górnym Karabachem*, 1992, rozmowa z D. Brehmerem, [w:] „Gazeta Katowicka” NR 27.
- [2.] *Autonomia pozornie korzystna*, 1991, [w:] „Gazeta Katowicka” nr 246.
- [3.] M. Lipok-Bierwiazzonek, 1991, *My z Górnego Śląska*, „Echa” nr 43.
- [4.] *Biuletyn Informacyjny nr 1 Śląskiego Ruchu na Rzecz Autonomii Śląska*, 1990.
- [5.] M. Błaszczak, 1990, *Miejsce i rola regionalnej kultury w procesach życia społecznego zbiorowości Górnego Śląska do roku 1945*, [w:] M. Błaszczak-Wactawik, W. Błasiak, T. Nawrocki, 1990, *Górny Śląsk. Szczególny przypadek kulturowy*, Kielce.
- [6.] D. Brehmer, *Moi drodzy krajanie*, 1992, [w:] „Życie Katowic”, nr 4.
- [7.] R. Buchała 1992, *Górny Śląsk wielokulturowa Mikroeuropa Środkowa*, [w:] „Czas Górnośląski” nr 5.
- [8.] J. Ciągwa, 1988, *Autonomia Śląska (1922–1939)*, Katowice.
- [9.] J. Ciągwa, 1979, *Wpływ centralnych organów Drugiej Rzeczypospolitej na ustawodawstwo śląskie w latach 1922–1939*, Katowice.
- [10.] M. Cieślak, *Eurośląsk?* 1992, „Wprost” nr 42.
- [11.] B. Cieszewska 1992, *Autonomia dla Górnego Śląska*, „Rzeczpospolita”, 4 maja.
- [12.] *Czy papież może być Ślązakiem*, 1992, z wojewodą katowickim W. Czechem rozmawiają S. Starzyński, A. Stefański, [w:] „Gazeta Katowicka” nr 8.
- [13.] E. Długajczyk, 1983, *Sanacja śląska 1926–1939. Zarys dziejów politycznych*, Katowice.
- [14.] P. Dobrowolski, 1972, *Ugrupowania i kierunki separatystyczne na Górnym Śląsku i w Cieszyńskim w latach 1918–1939*, Warszawa–Kraków.
- [15.] M. Dyba, 1992, *Śląskie drogi od X w. do 1939 r.*, Katowice.
- [16.] M. Fleischer, 1991, *Rezerwat dla Ślązaków*, [w:] „Więści Górnośląskie”, nr 1.
- [17.] M.G. Gerlich, 1992, *Współczesne podziały górnośląskiej zbiorowości regionalnej jako problem etnograficzny*, [w:] „Etnografia Polska”, t. XXVI, z. 1.
- [18.] A. Grajewski, 1988, *Tożsamość Górnego Śląska*, [w:] „Gość Niedzielny”, nr 6.
- [19.] B. Jałowiecki, 1991, *Uwarunkowania restrukturyzacji polskiej przestrzeni*, [w:] *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, t. 2, B. Jałowiecki, A. Kukliński (red.), Warszawa.
- [20.] A. Klasik, 1988, *Tożsamość Górnego Śląska*, [w:] „Gość Niedzielny”, 7 lutego.
- [21.] „*Koncepcja regionalizacji Rzeczypospolitej Polskiej*” 1991, [w:] „Biuletyn Informacyjny Biura Prasowego Wojewody”, październik.
- [22.] E. Kopeć, 1986, „*My i oni*” na polskim Śląsku (1918–1939), Katowice.
- [23.] H. Koschyk, 1992, *Aktualne aspekty niemiecko-polskiego stosunku*, mps.

- [24.] H. Koschyk, 1991, *Pomost zdrowego rozsądku*, „Wprost” nr 47.
- [25.] A. Kositzka, 1991, *Autonomia — jedynym wyjściem*, [w:] „Jaskółka” nr 1.
- [26.] H. Kowolik, 1991, *Na szagę*, „Prawo i Życie”, nr 18.
- [27.] J. Krauz, b.d., *Geneza reaktywowania i zadania Polskiego Związku Zachodniego*, mps.
- [28.] M. Krejci 1992, *Palacky i nowa polityka czeska*, [w:] „Dziś” nr 7.
- [29.] C. Leszczyńska, 1990, *Województwo w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Polskie województwo doświadczenia i perspektywy*, A. Kukliński, P. Swianiewicz (red.), Warszawa.
- [30.] M. Łukowski, 1992, *Rejon Górnos Śląski*, [w:] „Sejmik Samorządowy”, nr 14.
- [31.] St. Malarski, 1991, „*Region Śląsk Opolski*”, *Specjalna strefa gospodarczo-ekologiczna*, Opole.
- [32.] L. Mażewski, 1992, *Regionalizm: trzy ostrożne kroki*, [w:] „Czas Górnos Śląski” nr 1.
- [33.] L. Mażewski, 1992, *Prywatyzacja i reprivatyzacja w regionie*, [w:] „Czas Górnos Śląski”, nr 1.
- [34.] *Memoriał w sprawie odwołania wojewody katowickiego Wojciecha Czecha oraz konieczności zmian kadrowych w instytucjach państwowych województwa katowickiego*, 1992, mps., Katowice.
- [35.] W. Musiałik, 1989, *Michał Tadeusz Grażyński 1890–1965*, Opole.
- [36.] T. Nawrocki, 1990, *Kultura profesjonalna na Górnym Śląsku w latach 1922–1980*, [w:] M. Błaszczak-Waławik, W. Błasiak, T. Nawrocki, *Górny Śląsk jako szczególnie przypadek kulturowy*, Kielce.
- [37.] T. Nawrocki, 1991, *Społeczne uwarunkowania Górnego Śląska*, [w:] *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, t. 2. B. Jałowicki, A. Kukliński, Warszawa.
- [38.] T. Nawrocki, 1992:a, *Władza jako czynnik integracji społecznej ludności Śląska Opolskiego*, mps. pracy doktorskiej, Katowice.
- [39.] T. Nawrocki, *Mniejszość niemiecka na Śląsku*, [w:] „Dziś”, nr 4.
- [40.] *Poczuć się gospodarzem z wojewodą katowickim rozmawia P. Wieczorek*, 1992, [w:] „Gość Niedzielny”, nr 18.
- [41.] *Program działania na rok 1992 i lata następne*, 1992, Ruch Autonomii Śląska.
- [42.] *Program ruchu mniejszości niemieckiej*, b.d. mps.
- [43.] *Protokół spotkania z przedstawicielami „Ruchu Autonomii Śląska” 1991*, WNS Uniwersytet Śląski, Katowice 11 czerwca, mps.
- [44.] J. Przewłocki, 1978, *Stosunek mocarstw zachodnioeuropejskich do problemów Górnego Śląska w latach 1918–1939*, Katowice.
- [45.] E. Puczek, 1992, *Męska decyzja*, [w:] „Wprost” nr 41.
- [46.] H. Rechowicz, 1971, *Sejm Śląski 1922–1939*, Katowice.
- [47.] H. Rechowicz, 1988, *Wojewoda Śląski dr Michał Grażyński*, Warszawa–Kraków.

- [48.] *Słownik etnologiczny* 1987, Z. Staszczak (red.), Warszawa–Poznań.
- [49.] J. Rzymelka 1991, *Droga do dobrobytu*, [w:] „Trybuna Śląska” nr 13.
- [50.] *Stanowisko TS-K MP w sprawie regionalizacji*, 1991, [w:] „Gazeta Górnośląska” nr 7.
- [51.] S. Starzyński 1991:a, *Rozmowa silnego ze słabym*, [w:] „Gazeta Katowicka” nr 168.
- [52.] S. Starzyński, 1991:b, *Spory o regionalizm*, [w:] „Gazeta Katowicka”, nr 246.
- [53.] P. Swianiewicz, 1990, *Region w perspektywie europejskiej*, [w:] *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, A. Kukliński, P. Swianiewicz (red.), Warszawa.
- [54.] W. Szewczyk, 1986, *Syndrom Śląski*, Katowice.
- [55.] E. Szramek, 1934, *Śląsk jako problem socjologiczny*, [w:] *Roczniki Towarzystwa Przyjaciół Nauk na Górnym Śląsku*, t. IV, Katowice.
- [56.] M. Szymecka, 1991, *List do redakcji*, [w:] „Jaskółka”, nr 1.
- [57.] A. Ujejski, *Głos za autonomią*, 1991, [w:] „Wiadomości Górnośląskie”, nr 18.
- [58.] *Ustawy Sejmu Śląskiego 1922–1932*, 1932, Katowice.
- [59.] M. Wanatowicz, 1982, *Ludność napywowa na Górnym Śląsku w latach 1922–1939*, Katowice.
- [60.] M. Wanatowicz, 1989, *Niemcy wobec problemu integracji Górnego Śląska z Rzeczpospolitą (1922–1939)*, [w:] *Niemcy wobec konfliktu narodowościowego na Górnym Śląsku po I wojnie światowej*, A. Szefer (red.), Poznań.
- [61.] P. Wieczorek, 1990, „*Communitas*”, [w:] „Gość Niedzielny”, nr 28.
- [62.] P. Wieczorek, 1991, *Nowy ustrój*, [w:] „Gość Niedzielny”, nr 26.
- [63.] P. Wieczorek, 1992, *Sprawa „Memoriału”*, „Gość Niedzielny”, nr 41.
- [64.] J. Wódz, 1989, *Socjologia w planistyce regionalnej i lokalnej. Przydatność czy konieczność?*, Katowice.
- [65.] J. Wódz, 1991:a, *Regionalizacja — tak, ale rozsądnie*, [w:] „Gazeta Wspólna” nr 5.
- [66.] J. Wódz, 1991:b, *Jak Polskę dzielić i po co?*, [w:] „Gazeta Wspólna” nr 10.
- [67.] P. Wróbel, 1991, *Nie oddadzą walkowerem...*, [w:] „Trybuna Śląska” nr 91.
- [68.] *Zmieniać kraj, a nie stać na baczność, Rozmowa z wojewodą katowickim Wojciechem Czechem*, [w:] „Gazeta katowicka” nr 65.
- [69.] J.Ż. (J. Żurek), 1991, *Do Małopolski?*, [w:] „Gazeta Katowicka” nr 270.

Wojciech Błasiak

SPOŁECZNE ŹRÓDŁA MOBILIZACJI ORAZ DEMOBILIZACJI REGIONALNEJ I LOKALNEJ ZBIOROWOŚCI GÓRNEGO ŚLĄSKA I ZAGŁĘBIA DĄBROWSKIEGO

Niniejsze opracowanie stanowi syntezę badań autora nad zjawiskami mobilizacji i demobilizacji społecznej na Górnym Śląsku i w Zagłębiu Dąbrowskim. Zasadniczym pytaniem jakie tym badaniom przyświecało, było pytanie o czynniki natury społecznej, które mobilizują społeczne aktywności regionalne i lokalne oraz poszukiwania tych, które takie aktywności demobilizują i rugują ze sceny społecznej, kulturowej oraz politycznej. Uściśleniem pytania głównego było pytanie o to, co różnicuje same treści dążeń regionalistycznych i lokalnych.

Pytanie to wynika z szerszych, bardziej pragmatycznych rozważań autora na temat warunków kulturowych mobilizacji społecznej i transformacji struktur społecznych, politycznych i gospodarczych w województwie katowickim¹. Tego typu transformacje zależą bowiem od możliwości mobilizacji i demobilizacji poszczególnych zbiorowości, kręgów i grup społecznych a także od motywów i ideologii takich mobilizacji społecznych. Pojęcie mobilizacji społecznej (versus demobilizacji) pojmuję odmiennie od twórcy tej kategorii socjologicznej Karla Deutscha², który zbyt jednostronnie — moim zdaniem — wiązał je ze zjawiskami klasycznie rozu-

¹W. Błasiak *Społeczne i kulturowe uwarunkowania restrukturyzacji gospodarczej województwa katowickiego*, artykuł złożony do druku w 1990 roku w Wydawnictwie Uniwersytetu Śląskiego, w ramach pracy zbiorowej pod red. J. Wodza.

²K. Deutsch, *Social mobilization and Political Development*, „American Political Science Re-

mianej modernizacji społecznej. W konsekwencji jego pojęcie „mobilizacji społecznej jako procesu, w którym podstawowe układy starych, społecznych, ekonomicznych oraz psychologicznych systmów uległy erozji i rozpadowi, a ludzie stali się podatni na nowe wzory socjalizacji i zachowania³, jest wyraźnie naznaczone teorią i paradygmatem modernizacji. W używanym przeze mnie w niniejszym opracowaniu pojęciu „mobilizacji społecznej”, w tym — regionalnej oraz lokalnej, akcentuję wymiar socjologiczny, a przez taką właśnie mobilizację społeczną rozumiem proces aktywizacji o wspólnotowym charakterze poszczególnych zbiorowości, kręgów i grup społecznych, który to proces posiada ukierunkowany charakter i wykrytalizowane ośrodki skupienia społecznego. Mobilizacja społeczna wyraża się stanem zbiorowej gotowości do ukierunkowanych działań społecznych oraz samymi ekspresjami takich działań w postaci ruchów społecznych, instytucji oraz organizacji a także poszczególnych przedsięwzięć o charakterze jednorazowym. Przez demobilizację społeczną natomiast, jako proces przebiegający w odwrotnym kierunku, rozumiem będą proces rozpadu stanów zbiorowej gotowości do działań tego typu oraz zaniku takich zbiorowych ekspresji.

W niniejszym opracowaniu podjąłem próbę analizy zjawiska mobilizacji i demobilizacji w skali regionalnej i lokalnej województwa katowickiego, głównie ze względu na zjawiska mobilizacji regionalnej i lokalnej. Województwo katowickie stało się od 1988 roku sceną o szczególnie dużym nasyceniu ruchów i aktywności regionalnej znacząco określonych. Na arenie społecznej i politycznej pojawiły się takie organizacje jak: Związek Górnośląski, Ruch Autonomii Śląska, Związek Górnoślązaków, Związek Gmin Górnego Śląska (i Północnych Moraw), Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Mniejszości Niemieckiej województwa katowickiego, Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Mniejszości Niemieckiej na Śląsku Opolskim czy Niemiecka Wspólnota Robocza „Pojednanie i Przyszłość”. Rozpoczął się też spór ideologiczny i polityczny o regionalizm i region. Stwarza to szczególnie dogodne pole empirycznych analiz i obserwacji zjawisk mobilizacji społecznej w aspekcie regionalnym i lokalnym.

Materiałami empirycznymi moich badań były przede wszystkim obserwowane fakty świadczące o mobilizacji, jak i demobilizacji społecznej w województwie. Były więc nimi dokumenty różnych organizacji, wypowiedzi prasowe ich liderów, prasowe opisy działalności i obserwacja uczestni-

view” 1961, Vol. 55, s. 463–516, za: M.S. Szczepański, *Modernizacja, rozwój zależny, rozwój endogeny. Socjologiczne studium teorii rozwoju społecznego*, Katowice 1989, s. 32.

³Jak wyżej.

cząca. Odrębną grupę danych stanowiły analizy wywiadów autobiograficznych. Te z nich, dotycząca śląskiej części zbiorowości, były zbierane jeszcze w latach 1988–1989⁴, te dotyczące ludności napływowej, przesiedlonej z terenów byłej II-giej Rzeczypospolitej oraz ludności Zagłębia Dąbrowskiego, zostały zebrane w 1992 roku. Łącznie analizie poddano 60 wywiadów autobiograficznych, w tym 30 dotyczyło ludności śląskiej, a 30 — ludności zagłębiowskiej i napływowej.

1. Historyczne różnicowania tradycji i świadomości regionalnej i lokalnej

Obszar województwa katowickiego, zajmowany głównie przez historyczne tereny Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego, zamieszkują zbiorowości kulturowo i etnicznie zróżnicowane. Jest to więc — najbardziej znacząca — grupa ludności śląskiej, jest ludność napływowa z terenów całego kraju oraz z terenów ziem byłej II Rzeczypospolitej, jest ludność zagłębiowska oraz są miasta tradycyjnie związane z Małopolską i Krakowem jak Olkusz, Jaworzno czy Chrzanów. Województwo jest mozaiką kulturową zamieszkałej tu ludności. Oprócz zbiorowości o polskim poczuciu przynależności narodowej, występuje również zbiorowość uważająca się za niemiecką. Stanowi o niej zarówno etniczna niemiecka zbiorowość, jak i śląska część o niemieckim poczuciu przynależności narodowej. Województwo jest więc też obszarem pogranicza narodowościowego, acz o specyficznym, bo enklawowym charakterze.

Zrozumienie różnic w regionalnej i lokalnej tradycji i świadomości wymaga bezpośredniego odwołania się do historycznych zależności i uwikłań obecnego stanu. W przypadku omawianego województwa jest to zabieg niezbędny.

Śląska zbiorowość regionalna jest tu zbiorowością najbardziej szczególnie historycznie a przy tym najbardziej specyficzną. Jej szczególną, historycznie doniosłą cechą był i jest fakt, że jest to zbiorowość pogranicza narodowego i kulturowego polsko-niemieckiego. Podstawowe procesy narodotwórcze w tej zbiorowości, wraz z tworzeniem narodowej więzi ponadlokalnej i ponadregionalnej, zachodziły w specyficznej sytuacji odcięcia jej od głównego nurtu procesów narodotwórczych na pozostałych ziemiach etnicznie polskich. Pograniczny charakter tej zbiorowości istniał

⁴W. Błasiak, *Śląska zbiorowość regionalna i jej kultura w latach 1945–1956*, [w:] M. Błaszczak-Wacławik, W. Błasiak, T. Nawrocki, *Górny Śląsk. Szczególny przypadek kulturowy*, Warszawa 1990, s. 67–68.

w sytuacji dominacji większości niemieckiej w obrębie państwa pruskiego a następnie II Rzeszy Niemieckiej. Konsekwencją takiej sytuacji była specyficzna struktura społeczna wyrażająca się brakiem górnych warstw — inteligencji, burżuazji i drobnomieszczaństwa śląskiego. Awans do górnych warstw struktury wiązał się bowiem z niemiecką asymilacją awansującego a tym samym z zerwaniem więzi ze zbiorowością śląską.

W aspekcie narodowościowym najistotniejszym faktem o stale aktualnych skutkach jest to, że etniczność nie musi się pokrywać z poczuciem przynależności narodowej. W zbiorowościach pogranicza narodowościowego, jaką to zbiorowością była i jest zbiorowość śląska, narodowość stanowi kwestię wyboru. W zbiorowościach tego typu występuje również stopniowalność poczucia przynależności narodowej oraz znaczące odłamy ludności bez poczucia przynależności narodowej, narodowo indyferentnej a identyfikującej się tylko ze swoją „ojczyzną prywatną”. Jak twierdził znakomity badacz tego typu zbiorowości Józef Chlebowczyk, pogranicze jest bowiem terenem konfrontacji różnych postaw i wartości, miejscem promieniowania oraz wzajemnego przenikania się różnorodnych wpływów kulturowo-cywilizacyjnych, językowych, gospodarczych, migracyjnych czy politycznych. Te procesy przenikania tworzą specyficzną świadomość i mentalność pogranicza, nazywaną przez Chlebowczyka „świadomością kresową”⁵. *Cechują ją — pisał — nie spotykana gdzie indziej amplituda postaw i zachowań społecznych, od nierefleksyjnego indyferentyzmu narodowego, (...), do programowego, świadomego uniwersalizmu z jednej strony, a z drugiej od zdeklarowanego patriotyzmu, do najdrastyczniejszych przejawów nacjonalistycznego zacietrzewienia, fanatyzmu oraz szowinizmu*⁶. W tego typu zbiorowościach poczucie narodowej przynależności fluktuuje. *W nich biorą — pisał ten sam autor — nie na stałe, lecz okresowo górę, ten krąg kulturowo-cywilizacyjny oraz ten układ stosunków społeczno-politycznych, które z różnych względów okazują się dla miejscowej ludności bardziej atrakcyjne oraz realne. Siła i zakres oddziaływania owych procesów, których obszary jednorodne raczej nie znają, zależy od różnych okoliczności danego etapu rozwojowego*⁷.

Istotnym jest również fakt, że procesy społeczne na Górnym Śląsku przebiegały w okresie przedwojennym w obrębie dwóch różnych organizmów państwowych. Ludność śląska na terenach byłej niemieckiej rejencji

⁵J. Chlebowczyk, *O prawie do bytu małych i młodych narodów. Kwestia narodowa i procesy narodotwórcze we wschodniej Europie środkowej w dobie kapitalizmu (od schyłku XVIII do początku XX w.)*, Kraków-Warszawa, 1983, s. 32.

⁶Jak wyżej.

⁷Jak wyżej.

opolskiej znajdowała się pod panowaniem niemieckiej Republiki Weimarskiej a następnie niemieckiej III Rzeszy, podlegając niemieckiej asymilacji narodowej czy też procesom narodotwórczym w obrębie niemieckiej większości narodowej. Ludność Śląska na terenach przyłączonych po 1922 roku do II Rzeczypospolitej podlegała procesom integracyjnym i polonizacyjnym z resztą ziem i zbiorowością ogólnonarodową.

Plebejsko-robotniczy charakter zbiorowości śląskiej wpłynął istotnie na charakter i sam przebieg procesów integracyjnych w okresie przedwojennym. Szczególnie destrukcyjny wpływ miała zamiana górnych warstw zbiorowości w regionie — ówczesnym województwie śląskim, z warstw o niemieckiej przynależności etnicznej i narodowej, na imigrujące z innych obszarów kraju warstwy napływowej inteligencji polskiej. Tworzyło to konfliktogenny charakter integracji, szczególnie silny wobec ksenofobii regionalnej ówczesnego okresu w ogóle, a na Górnym Śląsku w szczególności. Jak pisze Mirosława Błaszczak-Waławik, *Włączenie Górnego Śląska do Polski i związane z tym procesy unifikacyjne i integracyjne wywołało dostrzegalne procesy destrukcyjne. Ujawniły się szczególnie w konfrontacji różnych w istocie modeli stratyfikacji społecznej, różnych poziomów gospodarczych, kulturowych, odmiennych etosów i obyczajowości*⁸.

Istotnym osiągnięciem tego okresu była integracja narodowościowa zbiorowości śląskiej w ramach narodu polskiego. *Kształtowała się — pisze M. Błaszczak-Waławik — w niezwykle skomplikowanych, charakterystycznych dla pogranicza warunkach, utrudniana słabością Polski i siłą, chronionej przez Konwencję Genewską i wspomaganą finansowo z Berlina, mniejszości niemieckiej. Pod koniec okresu międzywojennego zmniejszyła się ilość ludności indyferentnej narodowo. Rozluźniła się również wydatnie ponadnarodowa nawykowa więź regionalna. Umacniana w początkowym okresie, jako reakcja obronna przed zagrożeniem regionalnych wartości i poczucia swojskości, osłabiała się stopniowo pod wpływem unifikacyjnych procesów państwowych, polityki narodowościowej władz regionu, potęgującego zagrożenia niemieckiego. (...) Stosunek do narodowości znacznej części zbiorowości określony był już nie przez więź językową, religijną i obyczaj, lecz przez więź ideologiczną. Polskość obyczajowa i ojczyzna lokalna ustępowały miejsca ojczyźnie ideologicznej*⁹.

⁸M. Błaszczak-Waławik, *Miejsce i rola regionalnej kultury w procesach życia społecznego zbiorowości Górnego Śląska do roku 1945*, [w:] M. Błaszczak-Waławik, W. Błasiak, T. Nawrocki, 1990, s. 29.

⁹Jak wyżej, s. 27–28.

Równoczesnym efektem procesów integracyjnych okresu międzywojennego, mimo całej konfliktowości ich przebiegów, był według teźże autorki spadek ksenofobii dzielnicowej.

Zasadnicze zmiany położenia zbiorowości śląskiej były wynikiem II wojny światowej i okresu powojennego. W wyniku II wojny trudny do ustalenia odsetek byłych żołnierzy Wehrmachtu, Ślązaków zarówno z terenów byłej niemieckiej rejencji opolskiej, jak i byłego polskiego województwa śląskiego, pozostał w Europie Zachodniej, głównie w alianckich strefach okupacyjnych Niemiec. Nie wróciła też do kraju część Ślązaków z byłego II Korpusu Polskiego gen. Wł. Andersa. Równolegle, w latach 1945–1949, przeprowadzona została na Górnym Śląsku akcja weryfikacji i selekcji narodowościowej. W jej wyniku w latach 1945–1950 wysiedlono z terenów byłego województwa śląsko-dąbrowskiego 309 tys. osób uznanych za ludność niemiecką. Uruchoimiło to kolejne fale przesiedleń i wyjazdów, trwające nieustannie do dziś. Podziały narodowościowe przebiegały bowiem również w poprzek więzi rodzinnych, zaś sam sposób przeprowadzenia akcji weryfikacji i selekcji doprowadził do wysiedlenia z Górnego Śląska znaczącego odsetka śląskiej ludności etnicznie polskiej¹⁰. Kolejne zaś fale emigracji w ramach „akcji łączenia rodzin”, tyle samo przynajmniej rodzin łączyło co rozłączały.

W konsekwencji tych procesów śląska zbiorowość rodzima jest *de facto* zbiorowością rozbitą terytorialnie na część zamieszkałą w Polsce (na terenach Górnego Śląska) i na część zamieszkałą w Niemczech, głównie na terenach byłych Niemiec Zachodnich.

Sam sposób przeprowadzenia selekcji narodowościowej w latach powojennych oraz weryfikacji i cały kontekst społeczno-prawny, doprowadziły do osłabienia więzi narodowej wśród zbiorowości śląskiej byłego województwa śląskiego, aż do zerwania więzi ideologicznej z polskością. W wypadku natomiast ziem byłej niemieckiej rejencji opolskiej, gdzie ludność miejscową Armia Czerwona traktowała jak ludność kraju podbitego, z masowymi represjami, morderstwami itd., zaś tworzona polska władza ludowa dopuściła się masowych nadużyć lub tylko na nie przyzwalała, włączenie tej części zbiorowości śląskiej do nowo utworzonego państwa polskiego przypominało swym przebiegiem „kolonizację polityczną” ludności podbitej. A był to pierwszy kontakt ludności etnicznej polskiej, acz o różnym stopniu poczucia przynależności narodowej i różnych opcjach narodowych, z polską państwowością¹¹.

¹⁰Por. W. Błasiak, *Śląska zbiorowość...*, 1990, s. 68–83.

¹¹jak wyżej.

Sposób tworzenia nowej struktury społecznej a następnie jej reprodukcja w ramach społecznych stosunków realnego socjalizmu doprowadziły do podreprezentacji śląskiej części zbiorowości w górnych warstwach struktury społecznej, przede wszystkim w zbiorowościach klas średnich, tworzonej drogą biurokratycznej kooptacji. Podreprezentacja Ślązaków w górnych warstwach struktury społecznej była w toku dziesięcioleci PRL niwelowana i złagodzona. Klasowe podłoże dystansów etniczno-terytorialnych między ludnością śląską a nieśląską pozostało wszakże do dziś.

Dodajmy, że niezależnie od akcji wysiedleń ludności uznanej za niemiecką, na terenach Górnego Śląska pozostała nieliczna grupa etnicznie niemieckiej ludności rodzimej.

Drugą znaczną grupą ludności rodzimej zamieszkującej na terenie województwa katowickiego jest rodzima ludność Zagłębia Dąbrowskiego. Jest to część terenów Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego należąca do byłego zaboru rosyjskiego. Jej awans cywilizacyjny i przemysłowy przebiegał w ramach procesów industrializacji i urbanizacji Królestwa Polskiego a następnie ziem polskich Cesarstwa Rosyjskiego. Była to zbiorowość o plebejsko-robotniczym charakterze, tradycyjnie zasiedziała terytorialnie, z dominacją zawodów robotniczych: górnika i hutnika. W okresie międzywojennym przynależało Zagłębie do byłego województwa kieleckiego, było odgródzone od terenów województwa śląskiego barierą zakazu zatrudnienia ludzi nie zamieszkujących na obszarze Górnego Śląska. Tereny Zagłębia były przy tym terenami silnego napływu ludności z głębi Polski, co przy zamkniętych granicach zatrudnienia na terenach województwa śląskiego sprzyjało *narastaniu antyśląskich nastrojów wzdłuż całej granicy regionu*. Tradycyjny już wręcz antagonizm czy animozje kulturowo-społeczne między Ślązakami a Zagłębiakami, mają swój przedwojenny rodowód i koźnienie.

Okres II wojny światowej i lata 1945–1956 umocniły ten konflikt, silnie go antagonizując. W okresie lat 1939–1945 wykrystalizował się wśród ludności zagłębiowskiej stereotyp narodowo labilnego Ślązaka, ze względu na fakt napływu na tereny Zagłębia Dąbrowskiego włączonych do III Rzeszy hitlerowskiej przedstawicieli zbiorowości śląskiej, pełniących funkcje pomocnicze wobec administracji okupanta niemieckiego, a także uaktywnienie się części śląskiej ludności narodowo indyferentnej (szacowanej przed wojną na około 15% ogółu ludności byłego województwa śląskiego) i proniemieckimi jej deklaracjami. Z kolei nieufna wobec ludności pogranicza narodowego i nie znająca stosunków narodowościowych i kulturowych, władza polskiego państwa realnego socjalizmu opierała się w swych funk-

cjach wykonawczych szczególnie silnie na Zagłębiakach. Stworzyło to podstawy pod nadreprezentację ludności Zagłębia Dąbrowskiego wraz z ludnością napływową w górnych warstwach struktury społecznej. W kontekście sposobu przeprowadzania selekcji i weryfikacji narodowościowej oraz procesów nadużyć prawa wobec ludności śląskiej dla osiągnięcia korzyści majątkowej i zawłaszczania jej mienia Zagłębiacy byli definiowani społecznie przez część zbiorowości śląskiej jako szczególnie odpowiedzialni za sytuację w jakiej znalazła się ludność Śląska. Silnie zantagonizowało to na długi okres wzajemne stosunki, a obustronne negatywne stereotypy trwają do dziś.

Wśród ludności napływowej wydzielić można dwie główne grupy o rodowodzie powojennym. Pierwszą jest ludność wysiedlona z terenów byłej II Rzeczypospolitej, które przypadły ZSRR. Ludność ta została przesiedlona głównie na tereny, z których w znacznym stopniu wysiedlano ludność uznaną za niemiecką. Były to tereny głównie dawnej rejencji opolskiej. Szczególne nasycenie ludnością wysiedloną z kresów wschodnich występuje właśnie w części województwa katowickiego, która przed drugą wojną światową należała do niemieckiej części Górnego Śląska, a więc w rejonie miast: Gliwice, Zabrze, Bytom. Ludność ta była również ludnością pogranicza tyle, że pogranicza polsko-ruskiego czy ściślej polsko-ukraińskiego. Zderzenie kulturowe jej z ludnością Śląska było więc zderzeniem dwóch zbiorowości pogranicza narodowego i kulturowego — polsko-niemieckiego i polsko-ukraińskiego. Przebiegało ono w sytuacji prawnej i społeczno-kulturowej podrzędności ludności śląskiej, co zaoocowało zantagonizowaniem konfliktu. Dla zbiorowości wysiedlonych Ślązacy byli „Niemcami”, a dla zbiorowości śląskiej wysiedleni byli „Rusami”, „Ukraińcami” czy „Chazajami”.

Ludność napływowa to liczebnie chyba już największa grupa wśród zbiorowości całego regionu. Ludność ta napływała przez cały okres powojenny a szczególnie okresy nasilonej migracji przypadają na pierwsze lata powojenne, lata planu sześcioletniego i lata siedemdziesiąte. Zasadniczym powodem migracji były motywy ekonomiczne, związane z poszukiwaniem pracy i mieszkania. Górny Śląsk i Zagłębie Dąbrowskie podlegały przez cały okres powojenny ekstensywnemu typowi rozwoju gospodarczego, opartego o niski poziom technologiczny przetwórstwa przemysłowego. Ten typ rozwoju wymuszał szczególnie wysokie zapotrzebowanie na duże ilości nisko kwalifikowanej siły roboczej.

Nieustanny popyt na masy siły roboczej, szczególnie dla potrzeb górnictwa węgla kamiennego, przekraczał podaż siły roboczej ludności miej-

scowej. Wymuszał migracyjne ściąganie siły roboczej z pozostałej części kraju. Dla stabilizacji zawodowej i terytorialnej była ona uprzywilejowana przede wszystkim w przydziale mieszkań.

Różnice w potencjale kulturowym pracy, zwłaszcza w górnictwie i przemyśle ciężkim, między ludnością rodzimą, szczególnie Ślązakami a ludnością napływową, a także różnice cywilizacyjne powodowały powstanie dodatkowego pola konfliktów społecznych. Były to napięcia poziome w obrębie zespołów pracowniczych, z podziałem na swoich i *werbusów*, *łapańców*, a generalnie *Goroli*, jako mniej lub bardziej pogardliwej nazwy ludności napływowej. Dla tejeż ludności, podobnie jak i dla ludności Zagłębia Dąbrowskiego Ślązacy byli z kolei *Hanydami*, czyli ludźmi naznaczonymi piętnem niższości obywatelsko-narodowej.

Choć ze względu na strukturę zapotrzebowania na siłę roboczą dominowała migracja ludzi zwykle młodych, relatywnie niżej wykwalifikowanych, z terenów w znaczącym odsetku wiejskim, to fala migracji — zwłaszcza w latach siedemdziesiątych — obejmowała też ludność o relatywnie wysokim poziomie wykształcenia, pochodzącą z dużych i średnich miast.

Ekstensywny typ rozwoju przemysłowego oparty na górnictwie, hutnictwie, energetyce i przemyśle ciężkim, prowadził do względnej peryferyzacji gospodarczej, gdyż relatywnie cofał region w stosunku do zmian jakie zachodziły w otoczeniu regionów wysoko uprzemysłowionych w Polsce i Europie. Ten typ rozwoju prowadził też do względnej marginalizacji samej ludności regionu, gdyż sprowadzał ją do roli rezerwuaru siły roboczej. Prowadził również do wyniszczenia ekologicznego. Peryferyzacja gospodarcza przeszła w latach siedemdziesiątych w fazę „kolonizacji wewnętrznej”, gdyż procesy ekstensyfikującego rozwoju niedorozwoju sprowadziły region do roli surowcowo-energetycznej „kolonii wewnętrznej” nowego, przemysłowego typu.

Koszty tego peryferyzującego i „kolonizującego wewnętrznie” rozwoju, nie rozkładały się przy tym równomiernie na wszystkie grupy ludności. Największe — ponosiła ludność rodzima, zwłaszcza jej śląska część, koncentrująca się w centralnej części GOP. Chodzi tu zarówno o koszty ekologiczne, jak i oświatowe i kwalifikacyjne, czy też socjalne. W tej części GOP koncentrował się stary, niemodernizowany przemysł Górnego Śląska. Przemysły bardziej nowoczesne rozwijane były na obrzeżu GOP. Podobnie działo się z tkanką miejską i mieszkaliczą, gdyż intensywnemu rozwojowi urbanistycznemu podlegały tereny obrzeżne zwłaszcza poczynając od lat siedemdziesiątych. Pogłębiało to wśród śląskiej części zbiorowości regionu,

poczucie subiektywnego upośledzenia, co wyrażało się w pojęciu „śląskiej krzywdy”.

2. Tożsamość regionalna i lokalna a narodowa

Możliwości mobilizacji społecznej są istotnie określone treściami i charakterem tożsamości społecznej poszczególnych zbiorowości, kręgów i grup. Na stany zbiorowej gotowości do działań społecznych, aktywizację o zbiorowym i ukierunkowanym charakterze zasadniczo wpływa bowiem treść i charakter podmiotowości społecznej. Podmiotowość społeczna w wymiarze subiektywnym jest niczym innym jak samoidentyfikacją społeczną poszczególnych zbiorowości, kręgów i grup. Jest wymiarem tożsamości społecznej. Tożsamość społeczna naszym zdaniem określa wyjściowe przynajmniej warunki mobilizacji lub demobilizacji. Decyduje bowiem o treści i sile motywów do jakich wstępnie można się odwołać w toku pierwotnej mobilizacji. Sądzymy również, iż określa istotnie szybkość i kierunek pierwszych faz mobilizacji.

Przez tożsamość społeczną rozumiem, za Peterem Bergerem¹², akt samoidentyfikacji w otoczeniu społecznym polegający na umiejscawianiu się w tymże otoczeniu. Na to umiejscawianie siebie w toczącym się życiu społecznym wpływa zasadniczo to, jak zbiorowości, kręgi i grupy są identyfikowane i oceniane przez innych. Tożsamość społeczna zbiorowości, kręgów i grup społecznych Górnego Śląska i Zagłębia Dąbrowskiego jest zasadniczo zróżnicowana właśnie historią, a przy tym jest to tożsamość zasadniczo różna dla różnych zbiorowości kulturowych i etnicznych. Dlatego w istocie trzeba mówić o różnych tożsamościach społecznych w województwie katowickim. Tożsamości te odtwarzałem w oparciu o wyniki wywiadów autobiograficznych, których metodologiczną i metodyczną konstrukcję już przedstawiałem wcześniej¹³.

Bardzo wyraźne są specyficzne cechy tożsamości społecznej śląskiej zbiorowości rodzimej. Można w jej wypadku mówić o śląskiej tożsamości społecznej, a przynajmniej o istnieniu znaczącej grupy taką tożsamość posiadającą. Ślązaków dość jednoznacznie wyodrębnia z otoczenia społecznego poczucie własnej odrębności oraz silna a emocjonalnie pozytywna identyfikacja ze śląską zbiorowością regionalną. W badanych i analizowanych przeze mnie wywiadach autobiograficznych nie było przypadku nie-

¹²P.L. Berger, *Tożsamość jako problem socjologii wiedzy*, [w:] *Problemy socjologii wiedzy*, wybór A. Chmielnicki, S. Czerniak, J. Niżnik, S. Rainko, Warszawa 1985.

¹³W. Błasiak, *Śląska zbiorowość...*, 1990.

nazwania siebie „Ślązakiem” czy też trudności w identyfikacji społecznej „Ślązaka”.

Podstawą samoidentyfikacji było zawsze miejsce urodzenia, traktowane jako pokoleniowe miejsce urodzenia, a także — częściej pośrednio — specyficzna kultura. Tak więc Śląsk jako region kulturowo naznaczony, śląskość jako zespół specyficznych cech społecznych i kulturowych, i Ślązak jako urodzony w regionie i związany z tradycją kulturową Górnego Śląska, były regularnie powtarzającym się sposobem identyfikowania społecznego w autobiografiach.

Przedmiotem samoidentyfikacji był tradycyjny rdzeń kultury śląskiej, a więc rzetelność i profesjonalizm pracy, katolicyzm, znaczenie życia rodzinnego i wartość rodziny w życiu jednostki a także gwara śląska.

W autobiografiach szczególnie silnym identyfikatorem była śląska etyka pracy, przypisująca rzetelności i profesjonalizmowi wykonania każdej pracy zasadnicze znaczenie w ocenie jednostek i grup społecznych. Ta pozytywnie przeżywana samoocena dokonywana była wszakże przez pryzmat negatywnej często oceny miejsca zbiorowości śląskiej w regionalnym czy szerzej ogólnopolskim podziale pracy, z jakim identyfikowani są — zdaniem respondentów — Ślązacy przez nieśląskie otoczenie. Taka identyfikacja rzetelności pracy z równoległą podległością wykonawczą tejże pracy, tworzy dialektykę z jednej strony wysokiej samooceny, a z drugiej wprowadza element poczucia upośledzenia, i społecznego i kulturowego. Ten element identyfikacji wykazywał swoiście obronny charakter.

Drugim silnym identyfikatorem śląskiej tożsamości społecznej była gwara śląska, jednoznacznie wyróżniająca zewnętrznie Ślązaków przez pozaśląskie otoczenie. Ta gwara była zarówno wyróżnikiem, jak i emocjonalnie silnie przeżywanym pozytywnym identyfikatorem. Tworzy ona silne poczucie śląskiej tożsamości. Silna identyfikacja emocjonalna z gwarą, jako lokalną odmianą języka polskiego, dokonywana jest równoległe ze świadomością negatywnej oceny tej gwary przez pozaśląskie otoczenie. Śląska gwara naznaczona była bowiem społecznie podrzędnością kulturową nie tylko wobec języka polskiego w wersji uniwersyteckiej lecz również wobec innych dialektów gwarowych. Dlatego też i w tym wypadku mamy do czynienia z wprowadzeniem negatywnego wątku tożsamości społecznej, co w konsekwencji również tworzy swoistą dialektykę tego elementu tożsamości śląskiej.

Inne identyfikatory to: religijność katolicka, etos życia rodzinnego a czasem też podkreślana rygorystyczność przestrzegania podstawowych norm moralnych.

Identyfikacja narodowa, mimo postrzeganych i przeżywnych dystansów wobec polskiego otoczenia pozaśląskiego, była z reguły polska. Samoumiejszcowanie Ślązaków w obrębie polskiej wspólnoty narodowej, przy trudnej do oceny ze względu na brak mierników stopnia identyfikacji, jest wszakże dość specyficzne. Umiejszcowanie to jest zasadniczo dokonywane poprzez kulturę regionalną, traktowaną *implicite* jako polską. Dopiero poprzez nią najczęściej zachodziła identyfikacja z polskością. Pozaśląskie, polskie, otoczenie było często postrzegane jako zagrożenie w identyfikacji narodowej, dzięki temu, że podważało często tę identyfikację w stosunku do śląskiej ludności pogranicza narodowościowego.

Z wywiadów wynika istnienie zróżnicowania między zbiorowością śląską zamieszkałą na terenach byłej rejencji opolskiej Śląska niemieckiego a byłego województwa śląskiego Śląska polskiego. Polskie poczucie narodowe wśród zbiorowości byłej rejencji opolskiej jest wyraźnie słabsze i częste były przejawy niewykrystalizowania narodowej tożsamości, tak polskiej, jak i niemieckiej. Sygnalizuje to istnienie, w dalszym ciągu, wśród zbiorowości śląskiej ludności narodowo indyferentnej czy narodowo silnie labilnej.

Z autobiografii wynika istnienie swoistej śląskiej ideologii kulturowej o samoobronnym charakterze i silnie etnocentrycznej treści. Znacząca część wypowiedzi wskazuje na istnienie zjawiska ksenofobii regionalnej. Wyraża się ono między innymi w postrzeganiu i przeżywaniu swej sytuacji społecznej i ekonomicznej oraz politycznej w kategoriach głównie etnicznych. Polega to na rozpatrywaniu swego położenia przez pryzmat etniczny „swój” versus „obcy”. Wszelkie przyczyny zła i negatywnych ocen swego położenia postrzega się w tym, że są efektem działań „obcych”.

Z wywiadów autobiograficznych Ślązaków, którzy wyjechali do Niemiec wynika dość duża mozaika tożsamości regionalnej i narodowej. Najczęściej spotykaną identyfikacją jest identyfikacja wyłącznie regionalna — *Oczywiście, że tak zawsze byłem i będę Ślązakiem, bo tu się urodziłem i spędziłem swoją młodość, tu się chodziło na dziołchy i takie tam głupoty*. W takich wypadkach występuje jednoznacznie rozróżnienie na „Poloków”, „Ślązoków” i „Niemców”. Występowała również identyfikacja śląska z *implicite* polską identyfikacją narodową — *Ślązakiem jestem oczywiście, ponieważ na Śląsku się urodziłem, wychowałem w tradycji śląskiej, w tej kulturze. Z mojego „Ausweisu” wynika akurat, że jestem Niemcem, to jedna strona medalu, a to co się czuje wewnątrz, w sercu to druga strona*. Jeszcze inna identyfikacja to tożsamość niemieckiego Ślązaka — *Jo turoz to się mom za niemieckiego Ślązoka albo śląskiego Niemca, jak kto woli. To dlatego, że tam jestem, tam*

żyja i pracować tyż pracują, to dlaczego mam być inny. Niemcy mi doli wszystko, a co mi dała Polska?. Występowała też jednoznaczna identyfikacja narodowa niemiecka — *Ja jestem Niemką, przez całe życie w Polsce, a szczególnie po wojnie cierpeliśmy z mężem z tego powodu.*

Druga znacząca grupa ludności rodzimej to mieszkańcy Zagłębia Dąbrowskiego. Zbiorowość ta ma jednoznaczne poczucie własnej, odrębnej tożsamości społecznej. Zdecydowana większość respondentów w swych wywiadach autobiograficznych określała się jako „Zagłębiacy”. Ta samoidentyfikacja była przy tym przeżywana pozytywnie. Dotyczy to zwłaszcza ludzi w wieku starszym, którzy szczególnie akcentowali odrębność Zagłębia Dąbrowskiego.

Zagłębiowska tożsamość społeczna była uzasadniona wielopokoleniowym związkiem z miejscem urodzenia i emocjonalnym stosunkiem do tej „ojczyzny prywatnej” — *Uważam się za Zagłębiankę. Tutaj się urodziłam, tutaj urodziła się moja mama. Nie chciałabym stąd wyjeżdżać. Jestem z tym miejscem bardzo związana.*

Miejsce urodzenia w rozumieniu wielopokoleniowym oraz emocjonalny związek z terenami Zagłębia Dąbrowskiego, to podstawowe identyfikatory zagłębiowskiej tożsamości społecznej. Następnym jest poczucie więzi ze zbiorowością ludności rodzimej miasta Zagłębia. Brak jest przy tym szczególnych przedmiotów identyfikacji społecznej, poza *implicit*e przywoływaną wspólnotą historyczną losów. W przeciwieństwie do samoidentyfikacji społecznej zbiorowości śląskiej — nie pojawiają się w sposób względnie regularny szczególne przedmioty odniesienia społecznego. Identyfikatory typu: przemysłowy etos pracy, rygoryzm norm moralnych, pojawiają się wyraźnie rzadziej niż w przypadku śląskiej części zbiorowości.

W wypowiedziach istnieje zróżnicowany co do treści lecz wyraźny dystans w stosunku do zbiorowości śląskiej. W autobiografiach podkreślano często nierozróżnienie Śląska i Zagłębia w pozostałych częściach kraju i oceniano to — *Tu jest Zagłębie a nie Śląsk. Do Ślązaków nic nie mam ale nie czuję się z nimi związana i nie chcę żeby ktoś porównywał mnie do Ślązaczki.*

Odrębność kulturowa i społeczna Ślązaków jest przez mieszkańców Zagłębia Dąbrowskiego wyraźnie postrzegana i definiowana. Bycie „Ślązakiem” to nie bycie mieszkańcem województwa katowickiego, lecz kategoria kulturowa odrębna. Zdaniem rodzimej ludności Zagłębia Dąbrowskiego — *o byciu Ślązakiem świadczy przynależność do rodziny, która od lat mieszka na tych ziemiach, kultuwuje swoje odrębne tradycje.* W definiowaniu

Ślązaków przez respondentów podkreślano więc, acz w mniejszym stopniu niż w wypadku samych respondentów — Ślązaków, podobne wyróżniki społeczne, a zwłaszcza pokoleniowy związek z historycznymi ziemiami Górnego Śląska i odrębność kulturową.

Stosunek do Ślązaków był mocno zróżnicowany i obejmował całą gamę postaw, od sympatii, po jawny antagonizm; — *Za pracę ich cenię, bo się przekonałem jako dyrektor szkoły ... oni mają nawyki, które teraz są na Zachodzie, — Choć nigdy nie spotkałam Ślązaka, to wiem że to fałszywy naród.* Podkreślano wszakże zawsze dystans społeczny i kulturowy, niezależnie od tego, jaką postawę wobec Ślązaków zajmowano — *Nie wyprowadziłbym się nigdy do Zabrza czy Chorzowa. Czułbym się tam nieswoj. Tutaj dobrze znam swoich ludzi, z którymi mogę znaleźć wspólny język.*

Występował w wypowiedziach również wyraźny dystans społeczny i kulturowy wobec ludności napływowej, która definiowana była często mniej więcej w ten sam sposób, w jaki Ślązacy definiowali ludność napływową na swoje tereny rdzennego Górnego Śląska — *Napływa dużo ludzi a ci ludzie przedstawiają sobą różny poziom inteligencji i kultury. To stwarza jakiś obraz o Zagłębiu, niezbyt pochlebny. Zresztą moje odczucie jest podobne, że w związku z tą napływową ludnością jest taka jakaś pazerność, zachłanność na pieniądze i brak kultury osobistej.*

Ludność napływowa nie była wszakże traktowana w tak zdecydowanie jednoznaczny sposób podkreślający jej obcość kulturową i *implicit*e zagrożenie tożsamości, jak wśród respondentów-Ślązaków.

Tym co wspólne, zarówno dla mieszkańców Zagłębia i Śląska, to postrzeganie województwa katowickiego przez mieszkańców innych regionów kraju oraz poczucie zagrożenia ekologicznego często pojawiające się w wypowiedziach — *Uważają, że jesteśmy z województwa uprzywilejowanego, że więcej zarabiamy, bo jesteśmy z bogatego województwa, że przez to nam się lepiej powodzi. To powoduje u nich zazdrość.* Czasem pojawiał się także wspólny element zdefiniowania w kategoriach podrzędnego miejsca w ogólnopolskim podziale pracy — *Uważają nas za »robotli«.*

Identyfikacja narodowa jest dość jednoznacznie polska i przy tym *explicit*e podkreślana — *Uważam się w pierwszym rzędzie za Polaka, a następnie uważam się za mieszkańca Zagłębia ...* Często podkreślana czy też eksponowana nawet była obcość kulturowa ze Śląskiem, ze względu na pograniczny charakter narodowy zbiorowości śląskiej, acz definiowany jako albo nie w pełni polski, albo „proniemiecki”, albo wreszcie jako „mieszany” — *Ślązak to taka mieszanka Niemca i Polaka. Poza tym Ślązak mówi*

gwarą. Zdarzały się wszakże dość odmienne typy — *Ślązak to człowiek pogranicza, który był stale naciągany i wykorzystywany.*

W przypadku ludności napływowej tożsamość lokalna i regionalna jest już odmienna, gdyż odmienny jest sposób samoidentyfikacji. Występuje tu dość duże zróżnicowanie w społecznej identyfikacji. Dominuje wszakże identyfikacja lokalna z miejscem zamieszkania, przy czym szerszym odniesieniem jest całe województwo katowickie.

W przypadku respondentów, którzy urodzili się już na Górnym Śląsku a ich rodzice byli napływowci, identyfikacja jest dość jednoznaczna i zwykle rozciągnięta na cały region — *Uważam się za mieszkańca Górnego Śląska dlatego, że mieszkałem już w kilku miastach tego obszaru — Jaworzno, Tychy, Sosnowiec, Katowice.* Również w przypadku osób napływowych w pierwszym pokoleniu występowało identyfikowanie się w województwem katowickim czy Górnym Śląskiem i Zagłębiem Dąbrowskim — *Uważam się za mieszkańca województwa katowickiego dlatego, że tu mieszkam już ponad 20 lat.* Najczęściej wszakże identyfikatorem było miejsce zamieszkania traktowane jako miejscowość — *Uważam się przede wszystkim za Jastrzębianina, Uważam się za Polaka i za mieszkańca mojego miasta, gdyż kocham bardzo moje miasto.*

U ludności niedawno przybytej na Górny Śląsk występują przykłady identyfikacji z miejscem urodzenia i wychowania — *Uważam się za rodowitą Żaganiankę cały czas. Ja się tam urodziłam i tam wychowałam. Bardzo lubię jeździć tam, odwiedzać koleżanki ... Jak tam jadę, to aż mi się ciepło robi.*

Były również rzadkie przypadki identyfikacji z ludnością rodzimą Śląska i pełną asymilacją — *Uważam się za Ślązaka, gdzie popularnie się mówi czasem — z importu. W wyniku Jałty los mnie przyniósł na Śląsk. Gościnnie ziemia i ludność mnie tu przyjęła ... nabrałem tu takiej ogólnej obyczajowości i kultury, patriotyzmu i dumy, że tu mieszkam.*

Na ogół wszakże zaznaczano jeśli nie dystans, to przynajmniej różnice między ludnością napływową a śląską ludnością rodzimą. Dystans ten nie był wszakże na ogół tak ostry jak w przypadku ludności zagłębiowskiej — *Na początku byliśmy dla miejscowych „łapańcami” albo „gorolami”. Obecnie też jeszcze to jest ale bardziej w znaczeniu żartobliwym.* Być „Ślązakiem” wszakże to przede wszystkim mieszkać na Śląsku od pokoleń i posiadać odrębną kulturę.

3. Społeczne zróżnicowanie aktywności regionalnych i lokalnych

Najważniejsze i najszerze zmiany w polach aktywności o społecznym charakterze zaszły w obrębie zbiorowości śląskiej oraz mniejszości niemieckiej. Procesem o najważniejszym społecznym znaczeniu był szybki proces aktywizacji niemieckiej mniejszości narodowej. W wyniku tego procesu powstały względnie silne struktury organizacyjne mniejszości niemieckiej w województwie katowickim, acz znacznie mniej liczne niż w województwie opolskim. Również ważkim procesem, ale o mniejszej skali i zasięgu społecznego oddziaływania, był proces aktywizacji części zbiorowości śląskiej pod hasłami emancypacji Górnego Śląska i Ślązaków oraz autonomii dla regionu.

Proces aktywizacji mniejszości niemieckiej rozpoczął się od połowy lat osiemdziesiątych. Obecnie na terenie województwa katowickiego działa Towarzystwo Społeczno-Kulturalne Ludności Pochodzenia Niemieckiego województwa katowickiego oraz Niemiecka Wspólnota Robocza „Pojednanie i Przyszłość”. Najliczniejsze jest TSKLPN, gdyż w 6 oddziałach skupia około 53 tys. członków¹⁴. Druga z organizacji, NWR, podaje liczbę swych członków na około 20 tys¹⁵. Razem więc zorganizowana mniejszość niemiecka liczy w województwie katowickim około 73 tys. członków. Jest to relatywnie mało w stosunku do 250 kół i 180 tys. członków spośród dorosłej części mniejszości niemieckiej.

Zjawisko to wymaga odwołania się do pogranicznego charakteru zbiorowości śląskiej oraz skutków anarodowej, czy wręcz w swych obiektywnych skutkach antynarodowej polityki w okresie PRL, a także skutków realizacji polityki gospodarczej i społecznej postsolidarnościowych rządów, wykonujących założenia programu Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego.

Mniejszość niemiecka na Górnym Śląsku wyraźnie składa się z etnicznych Niemców i Ślązaków o niemieckim poczuciu przynależności narodowej. Etniczna mniejszość niemiecka istniała na Górnym Śląsku w całym okresie powojennym; ze względu na wysiedlenia oraz fale migracji do RFN, w różnej ilościowo skali. Pod koniec lat osiemdziesiątych, etniczną mniejszość niemiecką szacowano w Polsce na kilkanaście tysięcy osób. Socjologicznym problemem nie jest tu więc ta kilkunastotysięczna

¹⁴M.G. Gerlich, *Współczesne podziały górnośląskiej zbiorowości regionalnej jako problem etnograficzny*, [w:] „Etnografia Polska”, t.XXVI, 1992, z.1.

¹⁵„Gazeta Wyborcza”, 17.05.1991, J. Koral „Bojszowy na własnym”.

grupa etniczna lecz skala i zasięg niemieckiego poczucia przynależności narodowej wśród zbiorowości śląskiej.

Pierwszą rzeczą jaką się rzuca w oczy to fakt nierównomiernego rozłożenia mniejszości niemieckiej między była rejencją opolską a byłym województwem śląskim. Nasilenie procesów aktywizacji niemieckiej występuje głównie na terenach byłej niemieckiej rejencji opolskiej, a w stosunkowo mniejszym zakresie — na terenie byłego polskiego województwa śląskiego. Z wywiadów autobiograficznych wynikało, że właśnie na tych terenach istnieje nasilenie postaw narodowego indyferentyzmu, zarówno w opcji polskiej, jak i opcji niemieckiej.

Chcąc wyciągnąć wnioski z powyższego stanu rzeczy w poszukiwaniu społecznych źródeł aktywizacji mniejszości niemieckiej i aktywizacji niemieckiej opcji w śląskiej zbiorowości pogranicza, należy wziąć pod uwagę wiele przyczyn społecznych.

Pierwszą uwagą jest stwierdzenie faktu, że procesy narodowe w zbiorowości śląskiej nie zostały zakończone. Wydaje się, że okres II wojny światowej oraz okres totalitarnego socjalizmu realnego zamroził, a przynajmniej zasadniczo spowolnił ich przebieg. Dopiero odblokowanie mechanizmów demokratyzacyjnych wyzwoliło go czy tylko przyspieszyło. Deklaracje po stronie opcji niemieckiej nie są bowiem jednoznaczными deklaracjami narodowościowymi. Z analiz wypowiedzi przedstawicieli mniejszości niemieckiej wynika, że znaczny odsetek tej mniejszości to Ślązacy o niewykryształizowanym poczuciu przynależności narodowej. Niemiecka przynależność narodowa jest traktowana jako obrona tożsamości regionalnej labilnej narodowo części Ślązaków. *Nastała godzina prawdy* — pisał jeden z przedstawicieli tej grupy — *Ślązak w Polsce nie ma szans. Tzw. polska opcja Ślązaków może oznaczać tylko pełną polonizację. Inaczej nie zostanie się w tym kraju zaakceptowanym (...) Ślązak jeśli chce zostać Polakiem, musi przestać być Ślązakiem. Naród polski jest organizmem, który wszelkie odrębności — w tym i Ślązaków — odrzuca jako obcy przeszczep. Jeśli coś śląskiego może się jeszcze zachować, to pod parasolem niemieckości*¹⁶.

Dokończenie tych procesów wypada więc dla polskiej opcji narodowej szczególnie niekorzystnie. Ze względu na obiektywnie antynarodową politykę lat realnego socjalizmu, można sądzić, że już w tej chwili straty są nie do odrobienia i procesy germanizacyjne większości ludności byłego Śląska niemieckiego — w tym przynajmniej pokoleniu — są nieodwracalne.

W przypadku ludności śląskiej, narodowo indyferentnej, szczególnie bowiem deprecjacja śląskiej kultury regionalnej działała w kierunku prze-

¹⁶P. Muskala, *Zwycięstwo czy porażka?* „Oberschleisische Zeitung”, 16–30 listopada 1991.

konania, że śląskość jako więź regionalna i typ kulturowy może przetrwać w ramach opcji niemieckiej. Zjawiska społecznej delegalizacji kultury śląskiej, w tym zwłaszcza tak ważnego wyróżnika jakim jest gwara śląska, jakie miały miejsce szczególnie w pierwszym okresie tworzenia realnego socjalizmu, szczególnie sprzyjają temu zjawisku przy istnieniu pałmięci zbiorowej.

Można więc powiedzieć, że w tym wypadku czynnikiem aktywizującym niemiecki ruch narodowy wśród zbiorowości śląskiej jest obrona zagrożonej śląskiej tożsamości regionalnej wśród ludności śląskiej narodowo indyferentnej.

Drugą grupę formującą się spośród śląskiej zbiorowości etnicznie polskiej niemieckiej grupy narodowościowej wydają się stanowić Ślązacy narodowo nie tyle indyferentni ile labilni. Czynnikiem sprzyjającym tu aktywizacji w ramach niemieckiej opcji narodowej jest stosunek sił, możliwości i perspektywy jakie daje przynależność do polskiej opcji narodowej w stosunku do opcji niemieckiej. Jest to — z jednej strony przyciąganie przez możliwości jakie daje lub w przyszłości może dawać niemiecka przynależność narodowa, a z drugiej — wypychanie i odpychanie przez możliwości i perspektywy stwarzane polską przynależnością narodową i jej obywatelstwem.

Ten zespół czynników jest szczególnie wyraźny w przypadku wyjazdów do RFN o charakterze emigracyjnym. Opisała go Maria Śmiełowska¹⁷, stwierdzając w konkluzji, że *W sumie na stosunek Ślązaków do Polski składają się: negatywna ocena warunków gospodarczych i społecznych, słabe lub wręcz nie istniejące więzi z organizacją państwową i środowiskiem szerszym aniżeli własna regionalna grupa. O dokonywanych ocenach decydują realia gospodarcze, które nie stwarzają bezpieczeństwa materialnego ani też dających się przewidzieć rzeczywistych szans rozwoju młodszego pokolenia. Formułowane oceny są tym bardziej negatywne, że ich punkt odniesienia stanowi z jednej strony poziom cywilizacyjny państw zachodnich, traktowany jako potencjalny wariant dla Polski, gdyby opierała się ona na racjonalnej polityce ekonomicznej, z drugiej zaś porównanie odnoszące się do przedwojennego Śląska, jednego z najbogatszych regionów ówczesnej Polski*¹⁸.

Dodajmy, że ten zespół czynników społecznych jeszcze bardziej wpływa na aktywizację narodową w przypadku niemieckiej części Górnego Śląska. Jak wynika z wywiadów autobiograficznych działa tu bowiem szczególnie

¹⁷M. Śmiełowska, *Kulturowe, polityczne i gospodarcze uwarunkowania świadomości etnicznej Ślązaków*, Katowice, 1989.

¹⁸Jak wyżej.

silnie prawo tła narodowego. W tej części Śląska istniał wyłącznie niemiecki kontekst porównawczy („za Niemców”), a nie istniał porównawczy kontekst polski („za starej Polski”). Stąd powojenny okres był tożsamy z „polskimi porządkami”; przeciwstawiany „niemieckim porządkom”.

Tu docieramy do jednego z najważniejszych czynników, a ściślej głównej przyczyny demobilizacji po stronie opcji polskiej, co dotyczy już nie tylko zbiorowości śląskiej lecz również ludności napływowej i będzie również dotyczyć, jak należy sądzić, ludności zagłębiowskiej. Ta przyczyna demobilizacji aktywności polskiej opcji narodowej i rugowania ze sceny tego typu aktywności to procesy erozji narodowej społeczeństwa polskiego.

Erozja narodowa polskości jest tu wynikiem rozpadu pionowych więzi integracyjnych o ideologicznym czy też ideowym charakterze. W przeciwieństwie bowiem do więzi etnicznych czy regionalnych, integracja narodowa opiera się na więzi ideologicznej, związanej z przeżywaniem pozytywnym i pozytywnym wartościowaniem swego związku ideowego z polską tożsamością narodową i typem narodowym polskiej kultury. Rozkład i rozpad tego typu więzi narodowych ma swe głębokie źródła w całej powojennej historii realnego socjalizmu. Ten okres tworzył bowiem przesłanki do braku identyfikacji z własną państwowością oraz ówczesną wersją narodowej tożsamości — werbalnie patriotycznej a realnie aidowej (w tym przynajmniej względnie). W konsekwencji tych procesów polskość stała się dla znaczącej części zwłaszcza młodego pokolenia więzią nie tyle ideową czy ideologiczną ale nawykową, o obyczajowo-kulturowym charakterze wyrażanym wspólnotą języka, zwyczaju i obyczaju.

Na erozję narodową polskiego społeczeństwa wpływało również, a wpływa szczególnie obecnie, uprzedmiotowienie ekonomiczno-socjalne oraz obywatelsko-polityczne szerokich rzesz społeczeństwa, zwłaszcza jego robotniczej części. Jest to proces szczególnie istotny dla przyszłości. Pionowa integracja narodowa o ponadklasowej i ponadetnicznej oraz ponadregionalnej skali była i jest możliwa tylko na bazie podmiotowości socjalnej i obywatelskiej emancypujących się mas robotniczych i chłopskich, a szerzej — plebejskich. Bez takiej emancypacji, upodmiotowienie rozbijające bariery ekonomiczno-społeczne i skalę etniczno-regionalną byłoby niemożliwe. Długotrwałe pozbawienie podmiotowości obywatelsko-politycznej oraz uprzedmiotowienie musi destruktywnie wpływać na więzi ideologiczne o charakterze narodowym. Wywołuje procesy rozmywania tożsamości narodowej.

Ten proces odgrywa szczególnie istotne znaczenie współcześnie — ze względu na równoczesne pozbawienie realnego wpływu politycznego

przy wcześniejszym rozbudzeniu aspiracji obywatelskich po wyborach kontraktowych 1989 roku, i silnych procesów uprzedmiotowienia socjalno-ekonomicznego, łącznie z zachwianiem elementarnego poczucia bezpieczeństwa socjalnego a obecnie już dla szeregu grup społecznych bezpieczeństwa egzystencjalnego. Realizowana od 1988 roku polityka prowadzi bowiem do normalnego i realnego odpodmiotowienia rzesz pracowniczych, w tym szczególnie robotniczych, z uprawnień socjalnych i gospodarczych w sferze pracy, a w konsekwencji zagrożenia również bezpieczeństwa w sferze konsumpcji. Ubezwłasnowolnienie siły roboczej stało się jednym z głównych celów strategicznych realizowanego od 1988 roku przez kolejne rządy polskie programu Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Będzie ten proces na wzór latynoamerykański stopniowo pogłębił dotychczasowe zjawiska erozji narodowej i usuwał poza nawias pionowej integracji narodowej coraz szersze rzesze społeczeństwa. Procesy gospodarcze i socjalne prowadzące do coraz głębszego uprzedmiotowienia wywoływać będą moim zdaniem szczególnie silne wynarodowienie marginalizowanych mas społecznych.

W aktualnym wymiarze tych procesów, efektem jest utrata perspektywy historycznej i egzystencjalnej w ramach polskiej społeczności narodowej. Utrata takiej wspólnotowej perspektywy staje się bezpośrednim źródłem rozpadu więzi narodowej w ramach polskiej opcji.

W tym kontekście proces aktywizacji mniejszości a w przyszłości, być może, większości niemieckiej na Górnym Śląsku będzie obejmował w coraz szerszym stopniu również pozaśląską a etnicznie i ideologicznie jeszcze polską część mieszkańców województwa katowickiego.

Pierwszym symptomem takiego zjawiska jest emigracja ludności napływowej do Niemiec, wykorzystującej artykuł 116 Konstytucji niemieckiej. *Kiedy przyjeżdżali ludzie starsi — mówi wieloletni pracownik Aussiedlerberaterin w Laddestelle — teraz — bardzo młodzi. Kiedy wypełniam te wszystkie papiery, to widzę, że przeważnie rodzice zostają w domu, a młodzi przyjeżdżają tu (...)* Zawsze mi odpowiadają to jedno — w Polsce nie ma przyszłości żadnej. Ten eksodus dotyczy w coraz większym stopniu również nieśląskiej części zbiorowości. *Wie Pan, co się robi, żeby „pochodzenie” (niemieckie — W. B.) dostać? — twierdzi ta sama urzędniczka — małżeństwo ze Ślązacką. Widzę, że ona jest niezdecydowana, że się niepewnie czuje, to pytam — Pani nie jest przekonana, że dobrze zrobiła przyjeżdżając tu? To*

ona mi odpowiada — mąż mi nie dawał spokoju. Potem, po przyjeździe się rozwodzą¹⁹.

Drugim po aktywizacji mniejszości niemieckiej na Górnym Śląsku polu mobilizacji społecznej jest emancypacja i autonomiczny (w mniejszym lub większym stopniu) ruch regionalistyczny. Najpełniej wyrażają go dwie organizacje — Związek Górnośląski i Ruch Autonomii Śląska. Związek Górnośląski ma 64 koła w których zrzeszonych jest kilkanaście tysięcy członków. Jest to organizacja najbardziej wpływowa w województwie katowickim a jej członkowie kontrolują Urząd Wojewódzki, Związek Gmin Górnego Śląska, Górnośląski Bank Gospodarczy i Górnośląskie Towarzystwo Gospodarcze a także władze miejskie większości miast z terenów Górnego Śląska. Ruch Autonomii Śląska skupia około 7 tys. członków, nie posiadając wpływów w aparacie władzy lecz posiadając względnie duże poparcie społeczne zwłaszcza na obszarach byłego powiatu rybnickiego.

Związek Górnośląski powstawał początkowo jako ruch ideologiczny skupiony wokół lokalnego Kościoła Katolickiego a jego pierwotna grupa liderów wywodziła się z kręgów katowickiego Klubu Inteligencji Katolickiej. Jego naczelną ideą była początkowo ideologicznie sformułowana idea obrony śląskiej tożsamości regionalnej, zagrożonej erozją. Idea obrony śląskiej tożsamości występowała równoległe z hasłem emancypacji Górnego Śląska i Ślązaków, odwołując się *eksplicite* i *implicitie* do poczucia „śląskiej krzywdy”. Jak pisze Marian G. Gerlich *Związek przeszedł znamiennej ewolucję. Na początku działalności odwoływał się do konieczności obrony śląskiej tożsamości. Dzięki temu zyskał poparcie ludności rodzimej. Dziś coraz wyraźniej stawia sobie cele polityczne. Nadal lansuje prymat lokalnej tożsamości, ale dodatkowo także regionalizacji kraju (...) oraz Europy regionów*²⁰.

Najbardziej ogólna grupa czynników społecznych, które są przyczynami aktywizacji tego regionalistycznego ruchu, wiąże się z faktem istnienia specyficznej i szczególnej regionalnej kultury śląskiej w sytuacji jej deprecjacji w poprzednich okresach. Nośność haseł obrony zagrożonej śląskiej tożsamości społecznej wynika z faktu, że kulturowy konflikt oraz społeczne antagonizmy między zbiorowością śląską a pozaśląskim otoczeniem zachodził w warunkach społecznej i kulturowej podrzędności zbiorowości śląskiej i kultury śląskiej. Przejawy delegalizacji społecznej kultury śląskiej, w tym szczególnie drastycznie odbieranego faktu delegalizacji kulturowej

¹⁹ „Później przychodzi otrzeźwienie”, rozmowa z M. Kafczyk, „Oberschlesische Zeitung”, 1-15 września 1992.

²⁰ M.G. Gerlich, 1992.

gwary śląskiej, tworzyły podstawy do swoistej ideologii kulturowej wyznawanej przez część zbiorowości śląskiej. W tej ideologii, jak wynika z analiz wywiadów autobiograficznych, istnieją dwa podstawowe sposoby uprawomocniania śląskiej tożsamości społecznej²¹. Pierwszym jest sposób historyczny, polegający na odwoływaniu się do wielowiekowej tradycji kulturowej Górnego Śląska i społecznej odrębności Ślązaków. Uzasadnia ten sposób bycie „u siebie” i nobilituje miejsce urodzenia, jako uprawomocnienie tego, że się jest „u siebie”, co było istotne w sytuacji odczuwanego zagrożenia ze strony pozaśląskiego otoczenia. Drugim sposobem uprawomocnienia było poczucie wyższości cywilizacyjno-kulturowej wobec pozaśląskiego otoczenia. To poczucie wyższości śląskiej kultury w stosunku do „przybyszy” umożliwiało podtrzymywanie swej tożsamości społecznej w sytuacji zagrożenia delegalizacją społeczną kultury śląskiej.

Oba sposoby, wyrosłe ze społecznej sytuacji poprzednich dziesięcioleci, stały się zasadniczymi elementami ideologii Związku Górnośląskiego. Tyle, że jest to już ideologia grupy ekspansywnej społecznie i politycznie, stąd zmiana sposobu wewnątrzideologicznego dyskursu. W kampanii wyborczej „swojskość” i „bycie na swoim” stało się motywem przewodnim związku. W przyjętym 9 marca 1991 roku apelu do wyborców p.t. „To jest moja ziemia” czytamy: *Chcemy być wolni, chcemy być gospodarzami naszej ziemi. Wolność to możliwość wyboru. Wybierzmy wartości tradycyjnie związane z tą ziemią: — uciążliwość rodzinnego domu; — religijność i tolerancję; — szacunek dla rzetelnej pracy. (...) Wybierzmy tych, którzy traktują region jako miejsce życia dla siebie, swoich dzieci i przyszłych pokoleń — tych, którzy mogą powiedzieć swoją postawą: To jest moja ziemia. Wybierzmy swoich*²².

W ideologii tej wyraźnie występuje też motyw wyższości kulturowej tego co śląskie, a w sposób bardziej dyskretny i być może nawet do końca nieświadomy, motyw wyższości kultury śląskiej nad kulturą nie tylko „przybyszy” lecz również kulturą polską o ogólnonarodowym charakterze. W wymiarze pragmatycznym tego motywu konsekwencją jest też prymat „ojczyzny lokalnej” nad „ideologiczną”, acz ten wymiar ideologii związku również zawarty jest tylko *implicite* w jego retoryce i praktyce. Jak pisał M.G.Gerlich *można stwierdzić, iż nie istniejący w ostatnim okresie na Górnym Śląsku, konkretnie na obszarze województwa katowickiego, konflikt kulturowy między ludnością rodzimą a napływową jest teraz wywoływany w ka-*

²¹W. Błasiak, *Śląska zbiorowość...*, 1990, s.136.

²²„To jest moja ziemia”, „Gość Niedzielny” nr 12/91.

tegoriach politycznych wskutek lansowanego prymatu śląskości nad kulturą ludności napływowej czy nawet kulturą ogólnonarodową²³.

Jest to więc specyficzna eksploatacja śląskiej więzi regionalnej i śląskich postaw regionalistycznych. Ta eksploatacja nie ma już bowiem charakteru obronnego lecz *stricte* ekspansywny tworząc ideologiczne podstawy pod próby odbudowy ponadnarodowej więzi regionalnej. Wyrazem tego są popierane przez Związek Górnośląski koncepcje prowincji Górnego Śląska. Granice tej prowincji, a faktycznie nowego euroregionu, są wyznaczone w oparciu o historyczne kryteria. Region ten stanowi ponadnarodową wspólnotę polsko-czesko-niemiecką.

Idea stworzenia autonomicznej prowincji Górnego Śląska jest ideologicznie określoną próbą odtworzenia więzi regionalnej o ponadnarodowym czy raczej już pozanarodowym charakterze i to z czasów, gdy nie istniała nowoczesna, ideologiczna więź narodowa. Czynnikiem sprawczym jest tu wyrosła z sytuacji społecznej i kulturowej zbiorowości śląskiej specyficzna ideologia kulturowa, użyta na rzecz ruchu regionalistycznego, bazującego wszakże na silnej więzi regionalnej i lokalnej z czasów istnienia procesów unarodowienia.

Nieodłącznym tłem ruchu regionalnego jest hasło emancypacji, wyraźające z sytuacji degradacji gospodarczej i ekologicznej regionu oraz marginalizacji społecznej jego mieszkańców. Jest to sytuacja definiowana jako „śląska krzywda”. Znajdujemy tego wyrazy w jednej z wypowiedzi uzasadniającej samo powołanie Związku Górnośląskiego — *Ślązacy byli przez lata gnębieni. Trzeba było odpowiedzieć sobie na pytanie podstawowe. Nie mogliśmy już dłużej czekać i być dalej w niewoli. Nam nie potrzeba żadnych kulturregrów, ale musimy wziąć swoje sprawy w swoje ręce*²⁴. Ten zespół przyczyn jest związany ściśle z eksploatacją gospodarczą regionu i jego peryferyzacją czy też kolonizacją wewnętrzną, w sytuacji silnych nadal — jak się wydaje — nastrojów ksenofobii regionalnej wśród części zbiorowości śląskiej. Eksploatacja nastrojów ksenofobii regionalnej jest wszakże w przypadku Związku Górnośląskiego dyskretna, w przeciwieństwie do jawnej — w przypadku Ruchu Autonomii Śląska.

Kolejna grupa przyczyn aktywizacji tego politycznego już *de facto* ruchu regionalnego ma charakter polityczny, wiąże się z ambicjami i interesami aktywistów oraz liderów związku. Ideologia związku jest bowiem wyjątkowo sprzyjająca dla uzasadnienia przejmowania władzy gospodarczej i politycznej w regionie przez jego działaczy. Stanowi również per-

²³M.G. Gerlich, 19/92.

²⁴za: M.G. Gerlich, 1992.

spektywicznie dobrą odskocznią dla ewentualnej ekspansji takiej władzy w ramach przyszłej autonomii euroregionalnej. Interesy polityczne i gospodarcze tworzących się na bazie ruchu regionalistycznego grup władzy politycznej i gospodarczej (Związek Gmin Górnego Śląska, Górnośląski Bank Gospodarczy, Górnośląskie Towarzystwo Gospodarcze, Regionalna Izba Gospodarcza) stanowią względnie autonomiczny czynnik sprawczy, nadający związkowi względnie samodzielny impet egzystencji politycznej. Choć, jak wynika z wywiadów z ekspertami, związek rozpoczął swe istnienie od grupy *stricte* ideologicznej, w miarę upływu czasu doszło do symbiozy z grupami starych i nowych elit władzy gospodarczej i politycznej w regionie, a sam związek stał się w dużym stopniu nieformalną płaszczyzną uzgodnień wspólnych interesów.

W przypadku Ruchu Autonomii Śląska zespół przyczyn, które powołały go do życia jest bardziej prosty. Jest on przede wszystkim zespołem związanym z ksenofobią regionalną splecioną z poczuciem wyzysku Górnego Śląska i świadomością jego wewnętrznej kolonizacji. Bazą społeczną ruchu wydaje się być indyferentna narodowa część zbiorowości śląskiej. Ksenofobiczny a przy tym i indyferentny narodowo charakter tego ruchu obrazowo oddaje kryterium przynależności, gdzie *W praktyce ... uważamy na takich, co mają tylko jednego z rodziców Ślązoka. Prowda godając stawiamy ino na tych, co są echt Ślązokami*²⁵. Fakt zdobycia przez ten ruch 2 mandatów w wyborach do polskiego parlamentu, i to pod własnym szyldem, świadczy o jego możliwościach również i w przyszłości, a przynajmniej o tym, że przyczyny, które go powołały do życia nie są efemeryczne.

To pole aktywności wyznaczone przez mobilizację niemieckiej opcji narodowościowej oraz mobilizację o podmiotującym charakterze śląskich ruchów regionalnych, należy widzieć w kontekście demobilizacji społecznej pozostałych scen społecznych i politycznych. Jej ogólne przyczyny są związane z opisywanym już uprzedmiotowieniem szerokich warstw społecznych oraz utratą przez nie ich własnych ośrodków skupienia (NSZZ „Solidarność” czy ruch samorządów pracowniczych) oraz perspektywy upodmiotowienia w ramach istniejących instytucji pozaśląskiej sceny społeczno-politycznej. Najgłębszą wszakże warstwą demobilizacji jest postępująca erozja narodowa tych rzesz społecznych, widoczna na razie tylko w postaci aktywizacji niemieckiego ruchu narodowego na Górnym Śląsku i przyspieszenia procesów germanizacyjnych wśród labilnej i indyferentnej narodowo części zbiorowości śląskiej.

²⁵za: M.G. Gerlich, 1992.

Marek S. Szczepański

REGIONALIZM GÓRNOŚLĄSKI W ŚWIADOMOŚCI SPOŁECZNEJ

Wprowadzenie

W 1989 roku **Otto von Habsburg**, deputowany z ramienia CSU do Parlamentu Europejskiego, zgłosił propozycję przeprowadzenia na Górnym Śląsku ponownego plebiscytu w sprawie uczynienia z tego regionu *niezależnej enklawy europejskiej*. I choć koncepcja austro-niemieckiego arystokraty nie miała charakteru formalnego, to jednak wywołała w regionie poważne dyskusje polityczne i przyczyniła się do rozbitcia organizacyjnego górnośląskiej mniejszości niemieckiej¹. Nawiasem mówiąc, rozbitcie to przyspieszyły również wewnątrzorganizacyjne kontrowersje dotyczące stanowiska mniejszości wobec kolejnej propozycji plebiscytu zgłoszonej — tym razem — przez **Hartmuta Koszyka** i czołowych działaczy *Związku Wypędzonych (BdV)*².

Oprócz tego typu *koncyliacyjnych* i *pokojowych* planów uregulowania politycznego statusu Górnego Śląska pojawiają się również projekty — zgłaszane przez najbardziej radykalne organizacje śląskie funkcjonujące w Republice Federalnej i Austrii — zakładające rozstrzygnięcia pozapolityczne. Projekty takie są jednak odosobnione, choć nie można ich całkowicie lekceważyć, gdyż groźbom zawartym na przykład w deklaracjach *Śląskiej Młodzieży Austrii* i jej przywódcy **Aloisa Wechselbergera** towarzyszą

¹R. Jakubowski: *Król kontra Brehmer. Niewypał z hotelu Streng*, „Wprost”, nr 13, 13.03.1991

²Również **Jadwiga Staniszkis** nie wyklucza — w bliskiej perspektywie — nowego plebiscytu na Górnym Śląsku. Dążenia do jego przeprowadzenia związane być mogą — jak sądzi — z trudną sytuacją ekonomiczną regionu i zubożeniem zbiorowości regionalnej. Zob. „Wokanda”, 22–28.12.1991.

poczynania praktyczne, takie choćby jak szkolenie grup paramilitarnych, które przydatne być mają w wywołaniu *Śląskiej Intifady* etc.³.

Zgłaszane i stale ponawiane propozycje przeprowadzenia plebiscytu spotkały się z negatywną oceną organizacji górnośląskich. Trudno wszakże nie wspomnieć o przychylnych opiniach wyrażanych przez część przedstawicieli mniejszości niemieckiej, dystansujących się od umiarkowanej grupy Dietmara Brehmera — przewodniczącego *Niemieckiej Wspólnoty Roboczej „Pojednanie i Przyszłość”*. Odrzuceniu radykalnych sugestii i propozycji płynących z Republiki Federalnej towarzyszyła jednocześnie kampania informacyjna — prowadzona przez głównych aktorów regionalnej sceny politycznej — zmierzająca do publicznej prezentacji ich poglądów na:

- granice, obszar i zasady delimitacji regionu górnośląskiego ulokowanego w przyszłej *Polsce* i *Europie regionów*;
- reguły regionalizacji kraju, tempo tego procesu, charakter i status polityczno-administracyjny przysłego regionu górnośląskiego w zreformowanym administracyjnie kraju;
- regionalizm górnośląski.

W tej ważnej dla przyszłych losów Górnego Śląska debacie udział wzięli przedstawiciele **Związku Górnośląskiego, Ruchu Autonomii Śląska, Niemieckiej Wspólnoty Roboczej „Pojednanie i Przyszłość” oraz reprezentanci mniejszych ugrupowań** (np. Górnośląskiej Chrześcijańskiej Demokracji — prezes Kazimierz Świłoń).

Cel tego opracowania jest w istocie dwojaki. Z jednej bowiem strony ukazuje ono ideologiczne i doktrynalne podstawy regionalizmu konceptualizowanego i lansowanego przez najważniejszych aktorów górnośląskiej sceny politycznej, z drugiej zaś — rekonstruuje potoczne wyobrażenia mieszkańców Śląska na temat regionalizmu i postulowanej autonomii tej części Polski. Tekst opiera się zatem na zróżnicowanych źródłach i podstawach; wykorzystano w nim bowiem oficjalną dokumentację partii i organizacji politycznych, prasowe wypowiedzi ich liderów oraz wyniki stosunkowo rozległych — i zaledwie wstępnie podsumowanych — badań empirycznych przeprowadzonych w 1992 roku.

³Radykalne stanowisko Aloisa Wechselbergera przedstawiłem w innym opracowaniu. Por. M.S. Szczepański: *Spoleczno-kulturowe uwarunkowania restrukturyzacji Górnego Śląska*, [w:] B. Jałowiecki i A. Kukliński (red.): *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, Warszawa 1991, s. 379. Na Opolszczyźnie, w gminie Dziewkowice, działają przedstawiciele skrajnie prawicowej — neonazistowskiej — organizacji pod nazwą *Niemiecka Ofensywa Narodowa (Nationale Offensive)*; głosi ona hasło powrotu Śląska do Niemiec (*Schlesien bleibi Deutch*).

W całym opracowaniu posługuję się nieprecyzyjnie terminem Górny Śląsk. Brak precyzji polega w istocie na tym, że historycznie ukształtowany region górnośląski, ulokowany po II wojnie światowej niemal w całości w granicach Polski, obejmuje swym zasięgiem znaczną część województw: katowickiego i opolskiego oraz fragment województwa częstochowskiego. Tymczasem tekst poświęcony jest — ze względu na ograniczenie objętości — wyłącznie katowickiej części Górnego Śląska.

Region, regionalizm i regionalizacja a główni aktorzy śląskiej sceny politycznej

Poglądy Związku Górnośląskiego — organizacji wpływowej na lokalnej scenie politycznej — na regionalizm górnośląski są niejednoznaczne i trudne do intelektualnej rekonstrukcji. Można jednak przyjąć, że działacze Związku dążą do utworzenia — czy może raczej restytucji — *Wielkiego Śląska*, względnie autonomicznego regionu pogranicza zajmującego przede wszystkim historyczne ziemie Górnego Śląska. Zasięg i rubieże tak definiowanego regionu dobrze ilustruje Mapa 1, przygotowana i kolportowana przez Związek oraz Fundację Przestrzeni Górnego Śląska⁴. Warto przy tym podkreślić, iż restytuowany region obejmowałby swym zasięgiem również tereny *Nowego Śląska*, włączonego w wyniku postanowień trzeciego traktatu zaborczego, wraz z historycznym Śląskiem, do królestwa pruskiego i pozostającego w nim do pokoju w Tylży (1807). Południowa granica tej efemerycznej jednostki administracyjnej — utworzonej na terytorium dawnego księstwa siewierskiego — zaczynała się przy ujściu Przemszy do Wisły, biegła dalej wzdłuż Przemszy i Białej Przemszy aż do ujścia Centawy, przechodziła między Starą Hutą a Podzamczem oraz Ryczowem i ciągnęła się dalej, aż do Koniecpola. Na północy zaś biegła „w odległości jednej mili na południe od Częstochowy i biegła na wschód do Pilicy”⁵. *Nowy Śląsk* jako obszar należący do historycznie ukształtowanego *Górnego Śląska* przez kilkanaście zaledwie lat określany bywa w języku działaczy Związku jako: „Ziemia w łączności z Górnym Śląskiem”. Oprócz *Nowego Śląska* w skład postulowanego regionu transgranicznego weszłyby również tereny leżące w Czecho-Słowacji (miasta: Javornik, Jeseník, Karniów, Bruntal, Opava, Hulczyn, Ostrava, Cieszyn Czeski, Frydek, Jablónkov).

⁴Wierna reprodukcję mapy kolportowanej przez Związek Górnośląski oraz Fundację Przestrzeni Górnego Śląska wykonała mgr inż. arch. Magdalena Nowak

⁵Zob. szerzej na ten temat J. Danel: *Kiedy Będzin i Czeladź były pod władzą pruską*, „Zaranie Śląskie”, nr 1–2, 1982. Por też J. Czempas: *Żydzi w Nowym Śląsku (1795–1807)*, Katowice 1990.

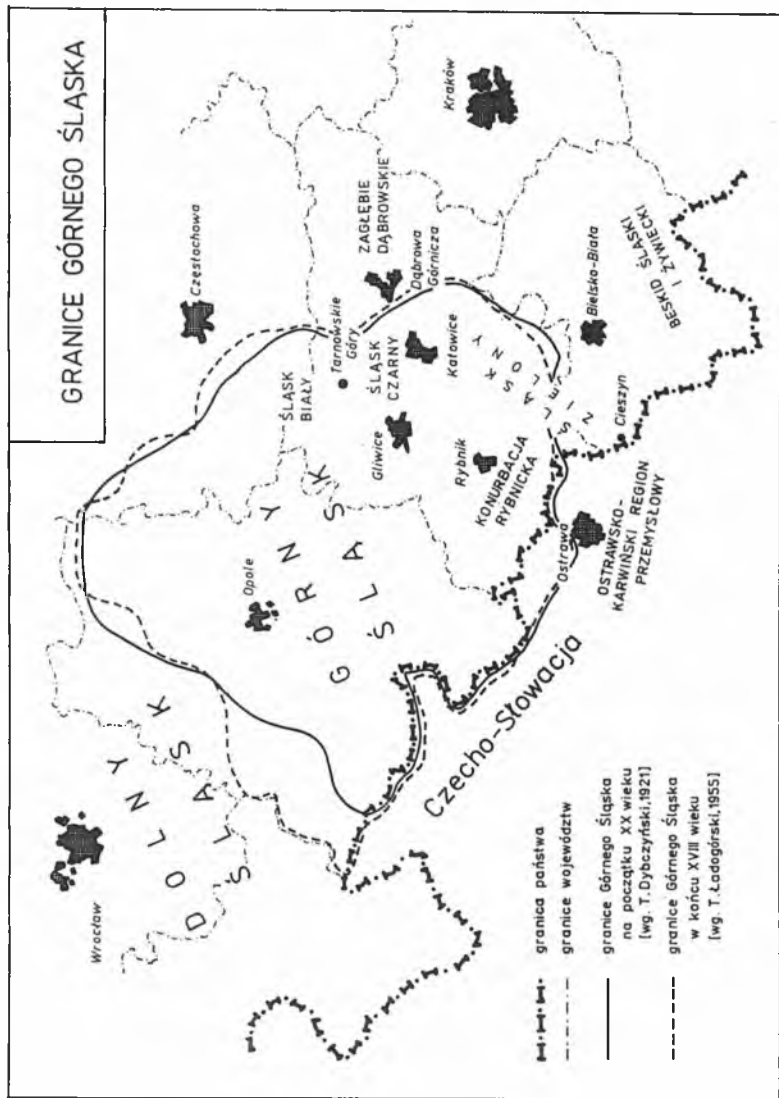
Stanowią one — wedle działaczy Związku — część *integralnego obszaru historycznego*. Tak wyznaczone granice *Wielkiego Śląska* nie pokrywają się z granicami historycznymi wykreślonymi przez Tadeusza Ładogórskiego i Tadeusza Dybczyńskiego (Mapa 2). *Wielki Śląsk* jest bowiem przedstawiany na mapach Związku Górnośląskiego w granicach niezwykle szerokich, nie znajdujących ani historycznego, ani kulturowego uzasadnienia. Istotę rozbieżności delimitacyjnych zrozumieć można poprzez porównanie Mapy 1 oraz 2. Ta ostatnia przygotowana została specjalnie na użytek niniejszego opracowania przez **Jerzego Rungego** z Katedry Geografii Ekonomicznej Uniwersytetu Śląskiego.

Delimitacja obszaru *Wielkiego Śląska* — oparta na kontrowersyjnym kryterium historycznym — usprawiedliwana jest przez przedstawicieli Związku obszernymi badaniami nad organizacją i strukturą terytorialną Polski w dalekiej przeszłości. Kluczowe opracowanie z tego zakresu zawiera zestaw map obrazujących ewolucję struktur terytorialnych w latach 1450, 1700, 1910⁶. *Pierwszy etap badań* — piszą ich autorzy: Wojciech Czech, obecny wojewoda katowicki, Artur Kostarczyk z Gdańska i Tomasz Węclawowicz z Krakowa — *zakończył się pionierskim opracowaniem (...) mapy granic prowincji historycznych Polski, uwzględniającej procesy dziejowe. Obecnie realizowane jest studium podziału kulturowego kraju na krainy i rejony, które powinno posłużyć reformie administracji. Wydaje się — konkludują autorzy syntezy — że dotychczasowe wyniki badań, a także prowadzone aktualnie studia i syntezy etapowe, powinny być wykorzystywane w bieżących pracach parlamentu i rządu*⁷. Można jednak przyjąć, że cytowani badacze i ich współpracownicy — w przeważającej mierze architekci i etnografowie — przeceniają rolę historycznych podziałów Polski i próbują restytuować nieaktualne już układy oraz podziały sprzed wielu stuleci, lekceważąc tym samym zmiany jakie zaszły w wyniku funkcjonowania kolejnych formacji ekonomiczno-politycznych. Nowy podział terytorialny kraju wymaga bardziej gruntownego oraz wielodyscyplinarnego spojrzenia i nie należy przygotowywać go — jak się zdaje — w oparciu o sugestie i opracowania, najbardziej nawet utalentowanych, architektów czy etnografów. Ich głos może być pomocny, ale nie rozstrzygający, ani w odniesieniu do regionalizacji Polski, ani w odniesieniu do Śląska⁸.

⁶*Synthesis of Spatial Values of Built Environment. Research project for the years 1989–1993, Gdańsk 1991* (maszynopis powielony).

⁷W. Czech, A. Kostarczyk, T. Węclawowicz: *Informacja dla Panów Posłów i Senatorów RP o problemie badawczym Ministerstwa Kultury i Sztuki: „Synteza kulturowych wartości przestrzeni Państwa Polskiego”*. Studium struktury terytorialnej, Zeszyt 2, 1990

⁸Nawiasem mówiąc autorzy badań powołują się na znany cytat z pracy René Dubosa *Pochwała*



Mapa 2. Granice Górnego Śląska

Projektując odtworzenie Wielkiego Śląska działacze Związku deklarują jednocześnie wierność zasadzie unitarności państwa i przyjętym zasadom konstytucyjnym⁹. Akceptują zarazem — co w nowoczesnych ruchach politycznych jest raczej niezwykle — perspektywę i retorykę personalistyczną¹⁰. Cele śląskich regionalistów i stosowany przez nich język dobrze ilustruje wypowiedź Józefa Buszmana, członka Rady Związku Górn Śląskiego, pełniącego też funkcje przewodniczącego Sejmiku Samorządowego Województwa Katowickiego. *Cele te opisane hasłem regionalistów „poszanowanie różnorodności” streścić można — stwierdza J. Buszman — tak:*

- *celem cywilizacji, a zwłaszcza cywilizacji europejskiej jest rozwój Osoby funkcjonującej we wspólnocie jako obywatel zarówno wolny, jak i odpowiedzialny,*
- *Osoby, a także wspólnoty różnych szczebli łączą się w oparciu o zasadę solidarności, która jest warunkiem koniecznym i niezbędnym autonomii, tak jak ich odpowiedzialność jest warunkiem wolności.*

Dlatego — dodaje J. Buszman — *regiony XXI wieku mogą być czynnikiem rozwoju obywatelskości, miejscem realizacji Osoby, a nie jednostki niewidocznej spoza grupy politycznej, kulturalnej, etnicznej czy innej*¹¹.

Intelektualną legitymizację projektów regionalizacyjnych zgłaszanych przez Związek Górn Śląski zapewniają badania prowadzone przez Centrum Dziedzictwa Kulturowego Górnego Śląska oraz Fundację Przestrzeni

różnorodności, Warszawa 1986. *Ten duch miejsca* — pisze R. Dubos — *wyraża się nadal w regionalizmie, którego nie należy mylić z nacjonalizmem. Tysiąc lat narodowego zjednoczenia Francji pod rządami królów, cesarzy, dyktatorów i demokratów nie zmniejszyło różnic między charakterem mieszkańców Perigord, prowansji, Bretanii czy Burgundii.*

⁹Wiarygodność tych deklaracji zakwestionowali autorzy „Memoriału w sprawie odwołania wojewody katowickiego Wojciecha Czecha oraz konieczności zmian kadrowych w instytucjach państwowych województwa katowickiego”. Dokument ten, opracowany przez Wojciecha Błasiaka, Mariana Grzegorza Gerlicha i Jana Górnego zaakceptowany został przez posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej reprezentujących KPN i skierowany na ręce Premier Hanny Suchockiej. *Wojciech Czech — piszą autorzy dokumentu — wykorzystał funkcje najwyższego przedstawiciela państwa polskiego w województwie oraz potencjał podporządkowanego mu aparatu państwowego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach do tworzenia nowej, a pozakonstytucyjnej struktury terytorialno-administracyjnej i polityczno-gospodarczej w postaci przyszłego Euroregionu Górnego Śląska. Tworzenie podstaw tej nowej struktury odbywało się niezależnie od poczynań i polityki państwa, a w szych obiektywnych konsekwencjach było sprzeczne z polską racją stanu i dobrze pojętym interesem województwa katowickiego.*

¹⁰Niezwykłość retoryki polega na tym, iż działacze Związku Górn Śląskiego odwołują się do doświadczeń regionalistów zachodnieuropejskich, wolnych od tak jednoznacznych deklaracji personalistycznych — by nie rzec: teologicznych.

¹¹„Nasza Gazeta — biuletyn Związku Górn Śląskiego”, wydanie specjalne, Katowice 1992.

Górnego Śląska. Tę ostatnią założyła — w 1990 roku — *Grupa Inicjatywna*, w skład której wchodziłi między innymi znani działacze *Związku*, pełniący jednocześnie sprawcze funkcje w administracji wojewódzkiej (wojewoda katowicki, wojewódzki konserwator zabytków, architekt wojewódzki etc.). *Fundacja* — jak piszą jej twórcy — *realizuje swoje cele przez:*

1. *Poznawanie i opracowywanie przestrzeni Górnego Śląska, integrowanie wiedzy o niej.*
2. *Utworzenie zbioru opracowań i materiałów badawczych opisujących przestrzeń Górnego Śląska w ramach jego historycznego terytorium wg wypełniających ją wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych.*
3. *Organizowanie i prowadzenie badań naukowych.*
4. *Upowszechnianie wiedzy o przestrzeni poprzez różne formy publikacji oraz prezentacji naukowej i popularyzatorskiej.*
5. *Integrację osób, instytucji i środowisk — w kraju i za granicą — na rzecz zachowania wartości przestrzeni regionu.*
6. *Wspomaganie działalności kreatywnej w przestrzeni we wszystkich fazach: projektowej, inwestorskiej, eksploatacyjnej.*
7. *Dobieranie i kształcenie współpracowników dla badań przestrzeni Śląska¹².*

Wstępnym — lecz znaczącym — krokiem organizacyjnym na drodze do restytucji *Wielkiego Śląska* było powołanie **Związku Gmin Górnego Śląska**. *Związek nasz* — mówi jego przewodniczący, Janusz Paczocha, zarazem prezydent Bytomia i działacz Związku Górnośląskiego — *stawia przed sobą dwa cele. Pierwszy, to — podobnie jak zakładają to inne związki samorządu terytorialnego — dążenie do decentralizacji państwa. Drugi cel związany jest z naszym przygranicznym położeniem i polega na rozwijaniu różnych form sąsiedzkiej współpracy, której uwieńczeniem byłoby utworzenie Transgranicznego Regionu Śląsk-Morawy¹³.* Jednocześnie J. Paczocha kategorycznie —

¹²*Fundacja Przestrzeni Górnego Śląska*. Ulotka informacyjna, Katowice (bez daty wydania).

¹³*Secesji nie będzie. Z Januszem Paczochą przewodniczącym Związku Gmin Górnego Śląska rozmawia Iza Marcisz, „Wspólnota”, nr 38, 19 września 1992.* Nawiasem mówiąc, organizatorzy Transgranicznego Regionu Śląsk – Morawy nie powinni bagatelizować opinii kilku czołowych polityków czecho-słowackich (np. Vaclava Havla) zaniepokojonych separatystycznymi dążeniami działaczy śląsko-morawskich. Żądania autonomii dla Moraw sięgają wprawdzie czasów Praskiej Wiosny, ale po „aksamitnej rewolucji” wyraźnie się nasiliły. W ostatnich latach w Ostravie, Brnie

i często — podkreśla, iż kierowany przezeń Związek nie zamierza naruszać zasady unitarności Państwa Polskiego. *Wszelkie podejrzenia* — mówi — *z jakimi się spotkałem w czasie mojej rocznej działalności w charakterze przewodniczącego związku, wynikają z niedoinformowania oraz podsycanej atmosfery podejrzliwości*¹⁴. Trudno jednak w tym kontekście nie zauważyć, że nawet znawcy problematyki śląskiej, wolni od przesadnej podejrzliwości, wyrażają publicznie niepokój co do polityki regionalnej prowadzonej przez władze województwa, związane bezpośrednio ze Związkiem Górnośląskim, co do losów kierowanego przez J. Paczochę Związku Gmin czy rosnących antagonizmów i nastrojów ksenofobicznych na Górnym Śląsku (np. Jan Dziadul, Włodzimierz Paźniewski oraz działacze Polskiego Związku Zachodniego). Tymczasem lista gmin członkowskich Związku Gmin Górnego Śląska stale się powiększa i w końcu września wpisano na nią 68 gmin polskich¹⁵ i 66 gmin czesko-słowackich¹⁶, które wstępnie przystąpiły do tej organizacji. Ich przedstawiciele działają w siedmiu komisjach problemowych: finansowej, ekologicznej, organizacyjno-prawnej, polityki gospodarczej, planowania przestrzennego oraz architektury i gospodarki gruntami, zdrowia i opieki społecznej, kultury i edukacji. **Jeśli poczynania polskich reprezentantów w Związku Gmin uwzględniać będą z jednej strony wyrazi polskiej racji stanu, z drugiej zaś — prowadzić do rozwiązywania cywilizacyjnych wyzwań przed jakimi staje Górny Śląsk i Zagłębie**

i Ołomuńcu miały miejsce silne demonstracje lokalnych separatystów. Żądali oni niezależności Moraw i Śląska w dłuższej perspektywie, a autonomii — w krótkiej. Utworzyli też Ruch Samorządowy — Społeczności Moraw i Śląska, który w dwóch kolejnych wyborach parlamentarnych osiągnął poważne sukcesy. Por. A. Majewicz: *Havel przestrzeża przed problemami. Morawy i Śląsk chcą autonomii*, „Trybuna Śląska”, nr 228, 30.09.1992.

¹⁴*Secesji nie będzie...*, „Wspólnota”, nr 38, 19 września 1992

¹⁵Lista gmin polskich: Będzin, Bobrowniki, Bytom, Chorzów, Czeladź, Dąbrowa Górnicza, Gąszowice, Gierałtówice, Gorzyce, Jastrzębie Zdrój, Katowice, Knurów, Kuźnia Raciborska, Libiąż, Łazy, Miedźna, Mierzęcice, Mikołów, Mysłowice, Ogrodzieniec, Ornontowice, Pawłowice, Psary, Pszczyna, Pyskowice, Racibórz, Ruda Śląska, Rudnik, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Siewierz, Slawków, Sosnowiec, Suszec, Świerklaniec, Świętochłowice, Tarnowskie Góry, Tapkowice, Tychy, Włodowice, Wodzisław, Zabrze, Zawiercie, Zbrosławice, Żarnowiec, Żory, Bieruń, Dobrodzień, Herby, Kalety, Kamienica Polska, Kochanowice, Koszęcin, Kozięglowy, Lubliniec, Myszków, Pawonków, Woźniki, Głubczyce, Kietrz, Prudnik, Brenna, Goleśzów.

¹⁶Lista gmin czeskich i słowackich: Albrechtice, Bartosovice, Bilovec, Bohusov, Bolatice, Brezova u Vitkova, Brumovice, Bruntal, Czeski Cieszyn, Dehylov, Divci Hrad, Dolni Domaslovice, Frydek-Místek, Frydland nad Ostravici, Havirov, Hlinka, Holasovice, Jeseník, Karvina, Klimkovic, Krasna, Kravare, Krnov, Liptan, Litultovice, Moravka, Nižni Lhoty, Nosovice, Novy Jicin, Opava, Osoblaha, Ostrava-mesto, Ostravice, Otice, Paskov, Petrovice u Karvine, Pist, Pustejov, Raskovice, Rychvald, Repiste, Slavkov okr. Opava, Sosnova, Steborice, Stonava, Sudice, Svetla Hora, Senov, Tranovice, Trebom, Vaclavovice, Velke Hostice, Vitkov, Vojkovic, Vratimov, Vysoka, Vysni Lhoty, Teskovice, Rybi, Janovice, Chuchelna, Tremesna, Rusin, Slezske Rudoltice, Siherovice, Bernartice n.O.

Dąbrowskie, to taką ich działalność trudno będzie oceniać inaczej niż pozytywnie. Winna im jednak towarzyszyć świadomość zagrożeń związanych z funkcjonującymi tutaj nastrojami separatystycznymi, ksenofobicznymi, utrwalonymi resentymentami i zadawnionymi antagonizmami, gdyż niebezpieczeństwa te są najzupełniej realne i nie stanowią wymysłów adwersarzy transgranicznych euroregionów. Co więcej, trzeba też wiedzieć, iż funkcjonowanie euroregionów oceniane jest w różnych częściach Polski, a nie tylko na Śląsku, wysoce niejednoznacznie — gdyby użyć tutaj sformułowań eufemistycznych. Na Śląsku jednak znaczna część opinii publicznej i intelektualistów traktuje tego typu przedsięwzięcia jako wstępny krok do autonomizacji ziem włączonych do Polski po II wojnie światowej, a zatem do naruszenia ich związków z macierzą i — *per saldo* — do powolnej inkorporacji polskich regionów przygranicznych przez państwo niemieckie. Podkreślają oni jednocześnie, iż inny obszar przygraniczny Polski (tzw. region zgorzelecki), położony niedaleko od Górnego Śląska, wszedł już w skład EUROREGIONU NYSA, powstałego na terenach styku trzech krajów: Czecho-Słowacji, RFN i Polski (*Trójkąt Trzech Ziem*). Instytucja ta powołana została z zamiarem wspierania współpracy obszarów przygranicznych trzech krajów. Zakres współdziałania regionalnego ma być rozległy, ale na plan pierwszy wybijają się wspólne przedsięwzięcia w dziedzinie gospodarki przestrzennej, polityki inwestycyjnej, w rozbudowie infrastruktury o zasięgu ponadgranicznym, zwalczaniu katastrof i klęsk żywiołowych, usprawnianiu ruchu turystycznego, pomocy humanitarnej, wymiany kulturalnej etc. Przeciwnicy euroregionów twierdzą jednak, iż rzeczywisty sens tych transgranicznych poczynań jest inny i chodzi w nim w istocie o kamuflowanie występujących tendencji separatystycznych. Wcale nie odozobniony jest bowiem pogląd wyrażony na przykład przez Jarosława Kaczyńskiego podczas jego pobytu w Katowicach w październiku 1991. *Tu na Śląsku — mówił lider Porozumienia Centrum — skupiły się jak w soczewce i stały się jeszcze bardziej wyraźne i groźne wszystkie aktualne problemy Polski. Nawet sprawy polskiej polityki zagranicznej tutaj nabierają szczególnego wymiaru. Rządząca partia Kongres Liberalno-Demokratyczny w ścisłej symbiozie ze Związkiem Górnos Śląskim pana Jerzego Wuttke lansują pozornie chwytliwe hasło, że nasze wejście do Europy może dokonać się tylko przez Niemcy i dzięki Niemcom, poprzez przekształcenie Śląska w autonomiczny region tylko powiązany z resztą Polski, mający nam w zamian — przez swoje szybsze wejście — utorować drogę do Europy*¹⁷.

¹⁷Wypowiedź J. Kaczyńskiego dla Polskiej Agencji Prasowej z 12 października. „Gazeta Wyborcza”, nr 46, 1991. W dalszej części swej wypowiedzi lider Porozumienia Centrum powiedział,

Ruch Autonomii Śląska ma, od początku swojego powstania (13.01.1991), bardziej klarowny i jednoznaczny niż Związek Górnośląski pogląd na kształt autonomicznego Śląska i zasady jego funkcjonowania¹⁸. Podstawą przyszłych decyzji regionalizacyjnych w tej części Polski winna być restytucja autonomii Śląska w oparciu o Ustawę Konstytucyjną z 15 lipca 1920, a zwłaszcza o dwa jej artykuły: 4 i 5. Pierwszy z nich określał ustawodawcze kompetencje Sejmu Śląskiego i liczył 17 punktów. Na ich mocy dla tego Sejmu zastrzeżono między innymi następujące sprawy: ustawodawstwo o używaniu języka polskiego i niemieckiego w służbie zewnętrznej wszelkich cywilnych władz i urzędów na obszarze Śląska; ustawodawstwo o ustroju śląskich władz administracyjnych i samorządzie powiatowym i gminnym; ustawodawstwo sanitarne; ustawodawstwo o organizacji sił policyjnych i żandarmerii; ustawodawstwo o policji budowlanej, ogniowej, drogowej i o utrzymaniu dróg lądowych; ustalanie corocznego budżetu śląskiego i zatwierdzanie zamknięć rachunkowych, zaciąganie pożyczek wojewódzkich; nakładanie podatków i opłat publicznych śląskich. Artykuł 5 natomiast określał zakres spraw Sejmu Śląskiego w dziedzinie skarbości (Skarb Śląski), a dodatek do tego właśnie artykułu ustalał zasady oddawania części skarbu śląskiego na potrzeby ogólnopństwowe oraz zachowania na miejscu odpowiedniej części dochodów¹⁹.

Obszar autonomicznego regionu winien być ustalony — zdaniem działaczy Ruchu Autonomii Śląska — w drodze referendum. W 1991 roku

iz politykę KLD i Związku Górnośląskiego zdecydowanie odrzuca i uważa za wysoce szkodliwe, nie tylko dla Polski, ale także dla Śląska. Po pierwsze, taka wyłączość na wpływy niemieckie budzi uzasadniony odruch sprzeciwu w pozostałych krajach Europy i szkodzi naszym stosunkom z nimi; po drugie — sprzeczna jest z naszą tradycją narodową i obecnymi interesami państwa, które zawsze było w Europie, nie musi do niej wchodzić bocznymi drzwiami i chce zespolenia jako jeden w miarę silny naród, a nie rozczłonkowany przez drobne, tracące na wartości i znaczeniu regiony; po trzecie wreszcie, Śląsk u progu restrukturyzacji, prywatyzacji, przed przeobrażeniami w wielu dziedzinach, a zwłaszcza w ekologii, musi więcej uzyskać niż jest w stanie aktualnie dawać.

¹⁸Por. na ten temat T. Nawrocki: *Spoleczne uwarunkowania restrukturyzacji Górnego Śląska. Ruch mniejszości niemieckiej a procesy restrukturyzacji regionu*, [w:] *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, B. Jałowicki, A. Kukliński (red.), tom 2, Warszawa 1991, s. 407 i nast.

¹⁹Dodatek do artykułu 5 brzmiał następująco:

„Należy obliczyć corocznie:

1. ludność cywilną województwa śląskiego, =a,
2. ludność cywilną Rzeczypospolitej Polskiej wraz z województwem śląskim, =b,
3. dochód ogólny skarbu śląskiego z podatków i opłat pobieranych ze Śląska, atoli bez dochodu z podatków, =c,
4. dochód ogólny skarbu Rzeczypospolitej i skarbu śląskiego z podatków i opłat wszelkiego rodzaju (bez dodatków do podatków), =d,
5. skarb śląski zatrzymuje na własne potrzeby część równającą się: $(c/2)+(d/2)\times(a/b)$
6. skarb śląski oddaje na potrzeby ogólnopństwowe część równającą się: $(c/2)-(d/2)\times(a/b)$.”

Ruch ten *powodowany głęboką troską o rujnowaną z premedytacją Ziemię Śląską i stałym ubożeniem jej pracowitych mieszkańców* wystosował list otwarty do wojewodów: katowickiego, opolskiego i bielskiego żądający zorganizowania takiego właśnie rozstrzygającego referendum. W oparciu o jego wyniki zostałyby określone granice autonomicznego Śląska i sformułowana ordynacja do Sejmu Śląskiego. Jednocześnie działacze Ruchu zażądali zaniechania płacenia wszelkich świadczeń na rzecz władz centralnych ze względu na *notoryczne marnowanie każdej przekazanej im złotówki, inwentaryzacji bezprawnie wywiezionych ze Śląska dóbr o wysokich wartościach materialnych i artystycznych oraz uznania zbrodni wobec Ślązaków za nie ulegające przedawnieniu*²⁰. Ostatnie wypowiedzi działaczy Ruchu wskazują jednak na, częściową przynajmniej, rezygnację z głoszenia tak radykalnych, a jednocześnie niezwykle emocjonalnych, poglądów. To ograniczone odstępianie od rewolucyjnej retoryki dobrze ilustruje wypowiedź Krystiana Skupnika, wiceprzewodniczącego Ruchu Autonomii Śląska, udzielona Redakcji Dziennika Śląskiego. (...) *Nasz ruch* — stwierdza K. Skupnik — *nie chce wychodzić z gotową definicją autonomii i regionalizacji (...). My autonomię postrzegamy jako samorządność w ramach Rzeczypospolitej, która wyzwoliłaby w lokalnych społecznościach inicjatywę i energię w działaniu, pozwalając jednocześnie zatrzymać dobra tu wytworzone. Oczywiście pewne świadczenia na rzecz „centrali” musiałyby być wypełniane*²¹. Ocenę programu Ruchu Autonomii Śląska poważnie utrudniło przystąpienie tej organizacji do utworzonego 4 lipca 1992 roku **Porozumienia Górnośląskiego**, skupiającego oprócz Ruchu, Niemiecką Wspólnotę Roboczą „Pojednanie i Przyszłość”, DFK, Związek Górnoślązaków w Opolu, Towarzystwo Przyjaciół Katowic, Górnośląskie Towarzystwo Charytatywne oraz Światowy Związek Górnoślązaków. Wprawdzie Porozumienie gwarantuje zachowanie tożsamości każdej z współtworzących je organizacji, ale publiczne wypowiedzi Przewodniczącego Tymczasowej Rady Porozumienia Edwarda Poloczka — działacza Związku Górnośląskiego²² — są sprzeczne z głównymi ideami Ruchu Autonomii Śląska. *Nienawidzę tego słowa (autonomii — przyp. M.S.S.) — stwierdził Przewodniczący. Jestem za tym żeby wykreślić je z naszego współczesnego słownika politycznego. Chcemy ratować Górną Śląsk. Ja osobiście bardzo mocno zaangażowałem się w jego sprawę (...).*

²⁰Fragmety listu otwartego opublikował poznański tygodnik „Wprost”. Por. M. Cieślak, M. Urbanek: *Katanga* '92, „Wprost”, nr 35, 30.08.1992

²¹*Kto się boi autonomii. Dyskusja redakcyjna*, „Dziennik Śląski”, nr 34, 21.05.1992

²²Sam Związek Górnośląski nie przystąpił jednak do Porozumienia.

Bardzo zbliżone — jak Ruch Autonomii Śląska — stanowisko wobec regionalizmu zajmuje **Górnośląska Chrześcijańska Demokracja**, partia mała, znana głównie dzięki popularności swojego prezesa (poseł K. Świtonia). Śląscy chadecy dążą bowiem do restytucji Sejmu i Skarbu Śląskiego oraz samorządności regionalnej. Słowo „autonomia” — stwierdza K. Świtonia — *bardzo drażni „centralę”*. *Wolałbym tego więc nie akcentować, gdyż prawdziwa samorządność to samo oznacza. Nawet moi starzy koledzy z opozycji zarzucają mi w Sejmie, że my tam na Śląsku chcemy się oderwać od Polski*²³. Program K. Świtonia adresowany jest przede wszystkim do mieszkańców historycznego Górnego Śląska, a *mieszkańcy Zagłębia sami powinni określić, do jakiego regionu chcieliby należeć* — stwierdza przywódca śląskich chadeków.

Ostatnim z ważnych aktorów instytucjonalnych na regionalnej scenie politycznej jest **Niemiecka Wspólnota Robocza „Pojednanie i Przyszłość”**. Jej lider, Dietmar Brehmer, uważa iż region Śląski zachowany być winien w „granicach etnicznych” — z Opolszczyzną, częścią Częstochowskiego (Lubliniec) oraz z Katowickim (w tym i z Zagłębiem). *Oparty byłby — dodaje D. Brehmer — raczej na koncepcji landów niemieckich niż wzorach francuskich. Tam wszystko trzeba załatwiać przez Paryż, jest duża centralizacja. W Niemczech natomiast Bonn to małe miasto, nie ma silnego centrum. W odniesieniu do Śląska bałbym się jednak używać słowa „autonomia”. Ten region powinien pozostać w dobrych kontaktach z Polską (...). Jednocześnie podkreślić należy, iż „Pojednanie i Przyszłość” dystansuje się — przynajmniej werbalnie — od separatystycznie zorientowanych organizacji mniejszości niemieckiej działających na Opolszczyźnie”. Z drugiej zaś strony lider tej organizacji stwierdza z pełnym przekonaniem, iż *przyszłość Śląska to współpraca z Niemcami. Rozumiem uprzedzenia narosłe przez dziesiątki lat — dodaje Brehmer. Na szczęście dzisiejsi trzydziestolatkowie mówią: „Dajcie mi z tym wszystkim spokój, dla mnie to jest tylko historia”. Ciągłe oddawanie sobie na zasadzie: „mnie skrzywdzili, to muszę oddać” jest pozbawione sensu — kończy swoją wypowiedź*²⁴.*

Rekonstruowane dotychczas poglądy ważnych na górnośląskiej scenie politycznej aktorów²⁵ stanowić mają zarazem tło i kontrapunkt dla

²³Kto się boi autonomii. Dyskusja redakcyjna, „Dziennik Śląski”, nr 34, 21.05.1992.

²⁴Aby Góry Śląsk nie stał się Górnym Karabachem. Rozmowa z Dietmarem Brehmerem, „Gazeta Katowicka”, 1–2 luty 1992.

²⁵W rekonstrukcji tej pominięto lokalne i regionalne partie oraz organizacje dystansujące się

rozważań zawartych w dalszej części opracowania. Jest ona poświęcona w całości omówieniu rezultatów badań empirycznych przeprowadzonych w Tychach w lecie 1992 roku i dotyczących — w znacznym stopniu — problemów regionu, regionalizmu oraz autonomii regionalnej. Ich celem nie było wszakże wskazanie na podobieństwa i rozbieżności w poglądach *regionalnej klasy politycznej* oraz mieszkańców na temat kluczowych — wręcz egzystencjalnych — kwestii Górnego Śląska. Chodziło raczej o wstępne rozeznanie i rekonstrukcję świadomości potocznej ludności rodzimej i napływowej co do istoty regionalizacji oraz regionalizmu, a także co do ewentualnych skutków zrodzonych w wyniku postulowanej reformy administracyjnej kraju. Wbrew pozorom badań tego typu na Górnym Śląsku prawie w ogóle nie organizowano, a zgromadzona do tej pory wiedza opierała się w znacznej mierze na intuicji polityków i badaczy, z natury rzeczy zawodnej i nie spełniającej wymogów dyskursu naukowego.

Regionalizm w społecznej świadomości

Bezpośrednią inspiracją do szerszych badań empirycznych były rezultaty pilotażowego sondażu przeprowadzonego w Tychach między 24 czerwca a 2 lipca 1992 roku na niewielkiej próbie (próba kwotowa; N=96; poziom ufności $d=0.95$)²⁶. Z jednej bowiem strony ankietowani tyszańanie stwierdzili, iż **kluczowym czynnikiem różnicującym i antagonizującym ludzi w ich mieście jest pochodzenie regionalne mieszkańców**, z drugiej zaś podkreślili, iż **programy partii czy organizacji politycznych lansujących regionalizm górnośląski i koncepcje regionalizacji (Związek Górnośląski, Ruch Autonomii Śląska, Ruch Mniejszości Niemieckiej, Kongres Liberalno-Demokratyczny) są im niemal zupełnie nieznanne** (por. Wykresy 1, 2 i 3). Znane im były natomiast programy partii jednoznacznie odrzucających koncepcje regionalizacji kraju (**Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe**) lub nie podejmujących w ogóle tego typu problematyki (**Polska Partia Zielonych**).

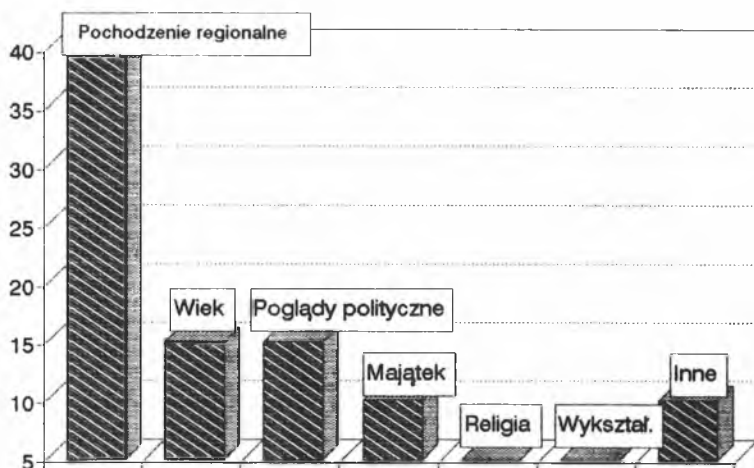
Wybór Tychów jako miejsca pogłębionych badań empirycznych nie był przypadkowy. W mieście działają lokalne oddziały głównych organizacji górnośląskiej sceny politycznej (Związek Górnośląski i Ruch Mniejszości Niemieckiej²⁷), a niektórzy ich przedstawiciele zajmują ważne pozycje

od koncepcji *regionu Górnego Śląska czy Wielkiego Śląska* (np. Konfederacja Polski Niepodległej, Porozumienie Centrum, Polski Związek Zachodni).

²⁶Sondaż przeprowadził Grzegorz Brzęczek, dyplomant Instytutu Socjologii Uniwersytetu Śląskiego.

²⁷Nawiasem mówiąc, liderzy Mniejszości Niemieckiej jeszcze do niedawna utrzymywali, iż tyski

Wykres 1 — badania pilotażowe Co najbardziej dzieli Tyszan?



w lokalnych układach władzy. Samo zaś miasto — określane jeszcze do niedawna jako *socjalistyczne* — zamieszkuje z jednej strony duża społeczność śląska (około 30% wszystkich mieszkańców), z drugiej zaś — heterogeniczna ludność napływowa²⁸. Te jego cechy i interesujące wyniki pogłębionego sondażu zadecydowały o ostatecznym wyborze miejsca badań.

Badania przeprowadzono między czerwcem a październikiem 1992 roku, a objęto nimi 360 osób — dobranych w sposób celowo-kwotowy — zamieszkałych w trzech zróżnicowanych urbanistycznie, architektonicznie i społecznie częściach miasta (zob. Tabela 1)²⁹. W pierwszej z nich, wyraźnie wyznaczonej w przestrzeni całych Tychów, znajdują się kwartały starej zabudowy przybrowarnianej (Stare Tychy)³⁰ oraz najwcześniej wzniesione

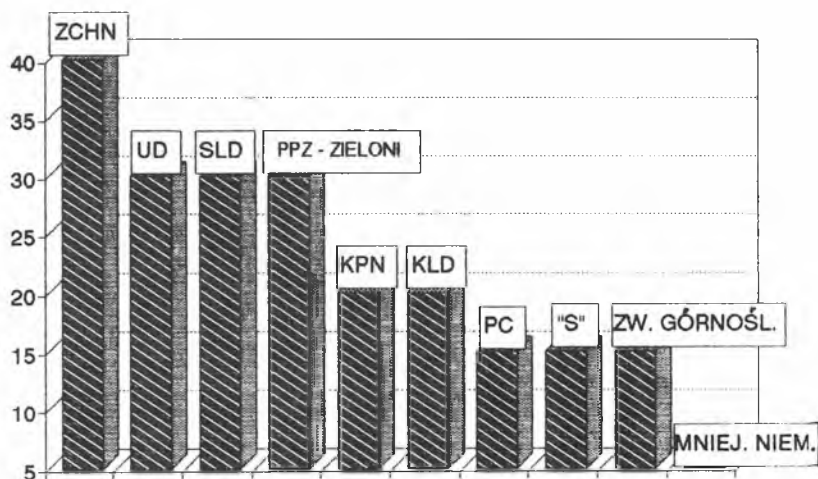
oddział ich organizacji jest jednym z najsilniejszych — po Katowicach, Chorzowie i Bytomiu — w województwie katowickim.

²⁸Szerzej na temat Tychów, składu społecznego miasta, jego struktury społeczno-przestrzennej zob. M.S. Szczepański: „*Miasto socjalistyczne*” i świat społeczny jego mieszkańców, Warszawa 1991, passim.

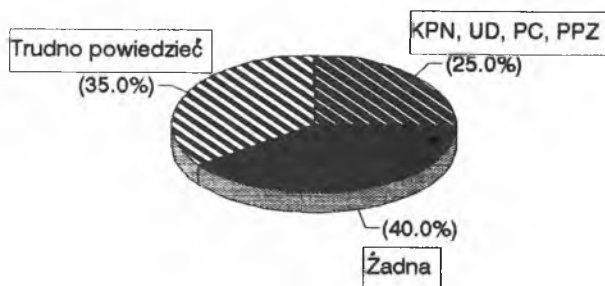
²⁹Nadzór merytoryczny i organizacyjny nad badaniami tyskimi sprawował mgr **Andrzej Tomczek** z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Śląskiego.

³⁰W badaniach uwzględniono mieszkańców domów usytuowanych przy ulicach: Sienkiewicza, Kościuszki, Miarki, Nowokościelnej, Norwida, Błachnickiego, Hłonda, Wieczorka, Darmota, Piwowarów, Zakątek.

Wykres 2 — pilotaż Znajomość programów partii i organizacji



Wykres 3 — pilotaż Która partia najlepiej reprezentuje interesy Regionu?



osiedla nowego miasta (osiedle A i B)³¹. Druga natomiast stanowi rdzeń Nowych Tychów i w jej obrębie uwzględniono zespoły C³², D³³, E³⁴, M³⁵,

³¹Ulice: 1 Maja, Lenina, Armii Czerwonej, Wojska Polskiego, Budowlanych, Barona, Glińczańska.

³²Ulice: Curie-Skłodowskiej, Czysta, Cyganerii.

³³Ulice: Dąbrowskiego, Darwina, Dębowa, Al. Niepodległości.

³⁴Ulica Grota Roweckiego.

³⁵Ulice: Młodzieżowa, Marchlewskiego, Marksa, Morcinka.

N³⁶ i O³⁷. Ostatnia — wreszcie — rozciąga się na peryferiach miasta; w jej obrębie znajduje się inkorporowana do Tychów wieś Żwaków, nowe domki jednorodzinne³⁸ ulokowane w pobliżu zespołu R oraz sam zespół R (zob. Mapa 3).

Tabela 1

Zbiorowość badana — podstawowe cechy metryczkowe

Cecha	Liczba osób	%
pleć:		
mężczyźni	180	50
kobiety	180	50
wiek:		
18–35	180	50
36–60	180	50
pochożenie terytorialne:		
śląskie	237	66
nieśląskie	123	34
wykształcenie:		
niepełne podst. i podst.	50	13.9
zasadnicze zawodowe	115	32.0
średnie	131	36.5
półwyższe	21	5.8
wyższe	42	11.8
okres zamieszkiwania w Tychach:		
do jednego roku	8	2.2
od 1 do 10 lat	37	10.3
od 11 do 20 lat	99	27.5
od 21 do 30 lat	81	22.5
od 31 do 40 lat	65	18.1
od 41 do 50 lat	34	9.4
powyżej 50 lat	36	10.0

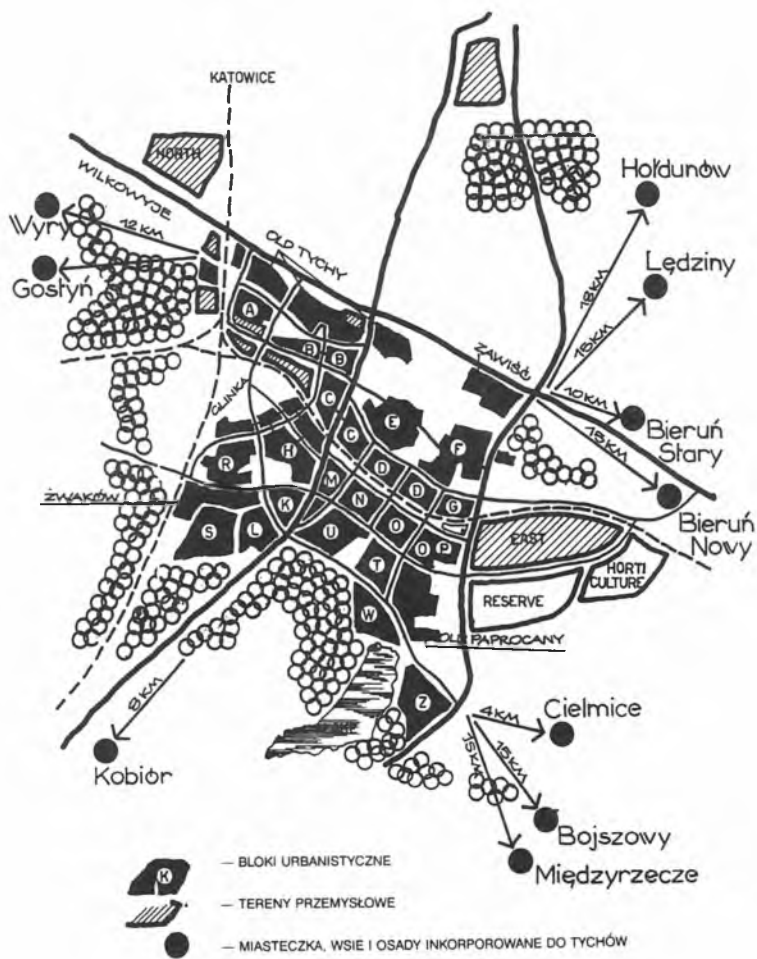
Wykorzystany w badaniach kwestionariusz ankiety zawierał wprawdzie trzy bloki tematyczne, ale ze względu na charakter i cel niniejszego opracowania relacjonujemy jedynie odpowiedzi dotyczące problematyki regionalizmu. Blok drugi poświęcony był postrzeganiu przez tyszan kluczowych problemów miasta, a trzeci dotyczył ich samoświadomości ekologicznej.

Wyniki badań wyraźnie dowiodły, iż pojęcie *regionalizm* jest słabo zakorzenione w indywidualnej oraz zbiorowej świadomości, a jego zdefiniowanie przekracza możliwości, kompetencje lub chęci 94.0% ankietowanych

³⁶Ulica Nałkowskiej.

³⁷Ulica Orzeszkowej.

³⁸Ulice: Rękodzielnicza, Rydla, Zagrodowa, Regionalna, Chałupnicza.



Mapa 3. Tychy — podział na bloki urbanistyczne

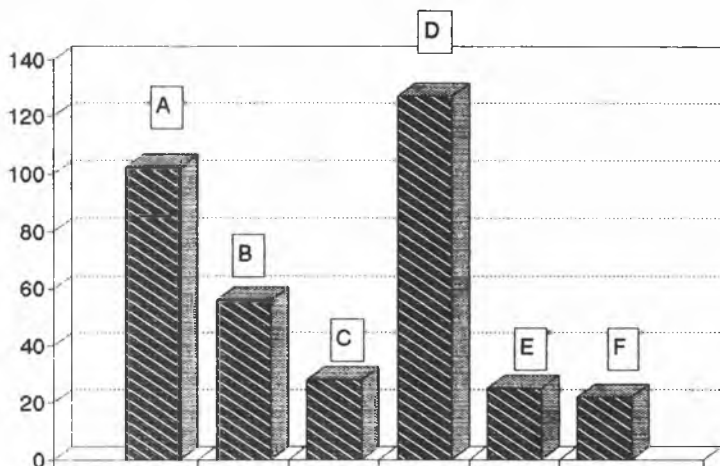
(338 osób). Wszyscy oni skorzystali z propozycji podanych w ankiecie i nie próbowali dokonać samodzielnego opisu. Najczęściej przez regionalizm pojmowano: *dążenie do podkreślenia odrębności różnych regionów Polski, takich jak Wielkopolska czy Góry Śląsk, od innych regionów* (30.1%; 102 osoby). Rzadziej definiowano regionalizm jako: *dążenie do ożywienia życia kulturalnego, naukowego, gospodarczego w różnych regionach kraju, takich jak Wielkopolska czy Góry Śląsk* (16.7; 56). Zaledwie co dwunasty ankietowany kojarzy regionalizm z *dążeniem do samodzielności politycznej i ekonomicznej różnych regionów Polski, takich jak Wielkopolska czy Góry Śląsk* (8.2%; 28). Duża część pytanych nie знаła konotacji tego pojęcia (37.5%; 127), a niektórzy nigdy nawet o nim nie słyszeli. Jeszcze inna grupa ankietowanych uchyliła się od jakiegokolwiek odpowiedzi (7.5%; 25; por. Wykres 4).

Pozostali (6%; 22 osoby), którzy samodzielnie i w sposób opisowy próbowali zdefiniować termin *regionalizm* nadawali mu liczne i zróżnicowane znaczenia. Pojęcie to oznaczało zatem³⁹:

- *lokalny patriotyzm,*
- *podział kraju na regiony językowe i kulturowe,*
- *niepowtarzalne cechy regionów i ich wartości kulturowe, tradycje, język,*
- *częściową autonomię gospodarczą jakiegoś regionu,*
- *uwerturę do szowinizmu regionalnego,*
- *poczucie się do regionu,*
- *samostanowienie regionu,*
- *wszystko to co się dzieje w naszym regionie i co dotyczy Śląska,*
- *najbliższe otoczenie, w którym żyję,*
- *konkretny region: Śląsk czy Mazury,*
- *dzielenie przyjezdnych od tutejszych,*
- *dążenie do odrębności ekologicznej,*
- *ziemia należąca do regionu,*
- *teren zamieszkania, kultura, język, gwara, obyczaje,*
- *pewien region, część całości,*
- *spojenie ludzi na jakimś terenie,*
- *atmosfera, która panuje w jakiejś okolicy,*

³⁹Cytuję oryginalne wypowiedzi ankietowanych.

Wykres 4 Jak badani rozumieją regionalizm?

**Legenda:**

A — „Dążenie do podkreślenia odrębności różnych regionów Polski, takich jak Wielkopolska czy Górny Śląsk, od innych regionów”;

B — „Dążenie do ożywienia życia kulturalnego, naukowego, gospodarczego w różnych regionach kraju, takich jak Wielkopolska czy Górny Śląsk”;

C — „Dążenie do samodzielności politycznej i ekonomicznej różnych regionów Polski, takich jak Wielkopolska czy Górny Śląsk”;

D — „Nie znam tego pojęcia”;

E — „Brak odpowiedzi”;

F — inne — zindywidualizowane — określenia regionalizmu.

- *pewna grupa ludzi, która żyła się i ma pewną tradycję,*
- *oddzielenie Śląska od Polski,*
- *przywiązanie do regionu, w którym się urodziło,*
- *nierówność pomiędzy danymi regionami Polski,*
- *człowiek, który dba o warunki regionu w którym mieszka,*
- *irracjonalne odrębności, trudne do uchwycenia, poglądy dotyczące odrębności kulturowej i ekonomicznej,*
- *region śląski, który dzieli się na górnośląski i dolnośląski,*

— dany region kraju, samowystarczalny, z którego pieniądze — w małej kwocie — powinny być odprowadzane do skarbu państwa.

Cytowane wypowiedzi dobrze ilustrują zróżnicowane asocjacje skojarzeń, jakie w indywidualnej i zbiorowej świadomości wywołuje termin *regionalizm*. Z jednej strony wiąże się go ze *zbiorowością zamieszkującą pewne terytorium*, z drugiej — z *człowiekiem, dbającym o warunki regionu*; raz wskazuje się na jego konotacje pozytywne, innym razem podkreśla, iż *regionalizm stanowi uverture dla szowinizmu*.

Regionalizm — zdaniem większości badanych — ma swoje podłoże w zindywidualizowanych i głęboko utrwalonych *wspomnieniach i sentymentach związanych z urodzeniem, pobytem lub długim zamieszkiwaniem w poszczególnych częściach kraju* (62.7%; 225). Tylko co czwarty ankietowany tyszanin podkreślił, iż poziom identyfikacji z regionem zależy przede wszystkim od *gruntownej znajomości kultury regionów, ich gwary, zwyczajów i obrzędów* (28.3%; 102). Na znaczenie *pogłębionej znajomości historii poszczególnych regionów, ważnych zdarzeń historycznych* w kształtowaniu „indywidualnych postaw proregionalnych” wskazało zaledwie 5.5% osób (20). Pozostali eksponowali rolę wszystkich tych czynników jednocześnie (1.1%; 4) lub też nie udzielili żadnej odpowiedzi (2.4%; 9).

Odmienne pochodzenie regionalne tyszan sprawia, że — zdaniem większości badanych — różnią się oni między sobą pewnymi cechami, zwłaszcza właściwą im *kulturą osobistą i stosunkiem do pracy*. Zdecydowanie mniejszą rolę w różnicowaniu ludzi odgrywają przekonania polityczne i ich religijność. Wbrew oczekiwaniom zmienna pochodzenia (pochodzenie śląskie *versus* pochodzenie *nieśląskie*) nie miała istotnego znaczenia w tych ocenach; na różnicującą rolę kultury osobistej i stosunku do pracy w równym stopniu wskazywali Ślązacy, jak i przybysze z różnych stron kraju.

Wyniki wspomnianych już badań pilotażowych, a zwłaszcza te dane, które wyraźnie wskazywały na rosnącą rolę pochodzenia regionalnego w kreowaniu dystansów społecznych, skłoniły do postawienia pytań o **przejawy nietolerancji** w stosunkach między śląską ludnością rodzimą a przybyszami spoza regionu. **Za zdecydowanie powszechniejsze i częstsze uznano restrykcyjne zachowania Ślązaków (*hanysi*) wobec ludzi pochodzących spoza regionu (*gorole*) niż przybyszów wobec Ślązaków**⁴⁰. Z przypadkami

⁴⁰Świat społeczny Górnego Śląska nie jest dwudzielny: oprócz *goroli* i *hanysów* wymienia się również *krojcoków*. Zalicza się do nich dzieci z małżeństw mieszanych, przybyszów *przyżenionych ze Ślązakiem* lub *Ślązaczką*, a nawet dzieci *goroli* urodzone na Śląsku.

nietolerancji wobec *goroli* zetknęło się 38.9% badanych (140 osób); 22.9% (82) nie spotkało się z nimi w żadnej sytuacji, a 38.3% (138) uchyliło się od odpowiedzi podkreślając przy tym, iż pytanie ma charakter drastyczny i kontrowersyjny. Jednocześnie ci z *hanysów*, którzy stykali się z przejawami nietolerancji wobec przybyszów usiłowali racjonalizować ten typ restrykcyjnych zachowań. Sugerowali głównie, iż u ich podstaw leży niska *kultura osobista* przybyszów i ich *cwaniactwo*. Badani zapytani o przejawy nietolerancji wobec *goroli* wymienili wiele ich przykładów, ale najczęściej wskazywali na⁴¹:

- *częste wyzwiska wobec goroli* (zetknęło się z nimi 49 osób; 13.1%),
- *ordynarne zachowania w stosunku do goroli*,
- *obelgi, napaści i przemoc*,
- *traktowanie goroli jako osób gorszych w pracy*,
- *publiczne pomówienia*,
- *nieprzyjmowanie obcych do grupy*,
- *wytkanie nieśląskiego pochodzenia*,
- *ogólną nienawiść*,
- *częste kłótnie między Ślązakami a przybyszami*,
- *utarczki*,
- *unikanie kontaktów towarzyskich z gorolami*.

Incydentalnie badani wskazywali na: *śląski rasizm; uprzedzenia psychiczne; ogólną dyskryminację nieślązków; winę goroli, którzy okradali ogrody rodowitych tyszan, co spowodowało konflikty* etc.

Z przejawami nietolerancji wobec Ślązków ze strony *goroli* zetknęło się 26.1% wszystkich badanych (94); nie spotkało się z nimi nigdy — 38.6% osób (139), a 35.3% (127) uniknęło jakiegokolwiek odpowiedzi stwierdzając, iż pytanie ma charakter drastyczny i kontrowersyjny. Za najpoważniejsze przejawy tego typu nietolerancji badani uznali⁴²:

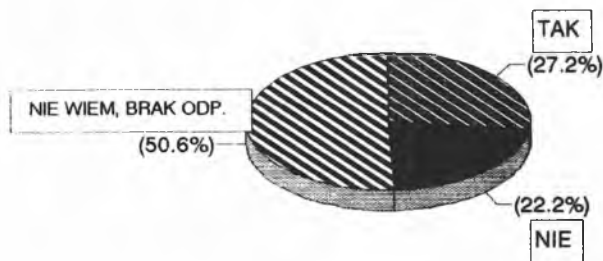
- *nazywanie Ślązków hanysami* (32 osoby; 8.9%),
- *złośliwe uwagi na temat gwary i niektórych obyczajów śląskich*,
- *dyskryminowanie w szkole dzieci mówiących po śląsku*,
- *wyśmiewanie Ślązków*,

⁴¹Cytuję fragmenty oryginalnych wypowiedzi badanych.

⁴²Cytuję oryginalne stwierdzenia respondentów.

- traktowanie Ślązaków jako gorszych,
- uznawanie Ślązaków za Niemców,
- stosowanie przemocy fizycznej wobec Ślązaków, bicie Ślązaków,
- szykanowanie w pracy.

Wykres 5 Czy Śląsk powinien być autonomiczny gospodarczo?

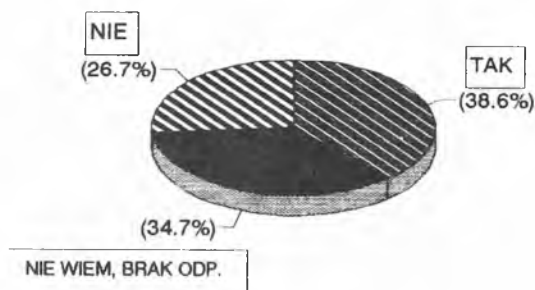


Zagadnienia dotyczące wzajemnych relacji między ludnością rodzimą a napływową — związane z poważnymi choć nie dramatycznymi konfliktami — stanowiły punkt wyjścia do sekwencji pytań o postrzeganie przez obie te grupy przyszłego statusu Górnego Śląska. **Co trzeci badany stwierdził, że polskie regiony, a zwłaszcza Górny Śląsk i Wielkopolska, winny posiadać samodzielność gospodarczą (38.6%; 139; por. Wykres 5). Ten typ samodzielności kojarzony był najczęściej z autonomią finansową regionu i corocznym zachowywaniem oraz reinwestowaniem znaczącej części dochodów tutaj wytworzonych.** Badani tyszenie nie byli jednak zgodni co do proporcji między dochodami odprowadzanymi do skarbu państwa a pozostawianymi do dyspozycji władz regionalnych. Najczęściej sugerowano aby zatrzymywać na Śląsku od 50 do 90% wszelkich dochodów — czyli znacznie więcej niżli w okresie międzywojennym, kiedy wysokość odprowadzanych sum regulował Statut Organiczny (około 50% dochodów pozostawało na Śląsku).

Co czwarty rozmówca był jednak przeciwny autonomii gospodarczej, a zwolennicy takiego poglądu podkreślali, iż jej uchwalenie stanowić może pretekst do całkowitego lekceważenia *problemów finansowych zrujnowanego Śląska przez centrum* (26.7%; 96). I znowu wiele osób uchyliło się od odpowiedzi (22.1%; 80) lub wybrało wariant nierozstrzygujący — *trudno*

powiedzieć (12.6%; 45). Warto może podkreślić, iż pytania dotyczące problemów autonomii budziły obawy i to zarówno u osób lepiej zorientowanych, jak i intuicyjnie tylko kojarzących ten termin z działającymi na Śląsku ruchami rewindykacji regionalnej. Być może obawy te związane są z utrwalanym przez lata przekonaniem, iż publiczne dyskusje nad statusem gospodarczym, politycznym Górnego Śląska są sprzeczne z polską racją stanu. Niewykluczone jednak, że symptomatyczna powściągliwość ankietowanych wiąże się z trudną i napiętą sytuacją polityczną regionu w drugiej połowie 1992 (strajki w kopalniach, strajk w FSM, działalność rewindykacyjna ruchów regionalnych etc.). Obawy te — mimo, iż po badaniach pilotażowych próbowano je rozwiązać przy pomocy lokalnych środków masowego przekazu, przy pomocy lokalnego Kościoła i władz — uzmysławia również rozkład odpowiedzi na kolejne pytanie ankiety (*Czy Pana(i) zdaniem władze Górnego Śląska powinny dążyć do uzyskania szeroko rozumianej autonomii?*). Aż 36.9% badanych (133) uchyliło się od odpowiedzi lub wybrało wariant nierozstrzygający (13.7%; 49). Co czwarty tyszanin sądzi, iż takie zabiegi winny być podjęte w najbliższym czasie (27.2%; 98), a co piąty, że należy z nich w ogóle zrezygnować (22.2%; 80; por. wykres 6). Można przy tym przyjąć, z dużą dozą prawdopodobieństwa, iż wśród uchylających się od jednoznacznej odpowiedzi znaczną grupę stanowili zwolennicy działań autonomizacyjnych; z różnych jednak powodów nie ujawnili oni swoich poglądów.

Wykres 6. Czy Śląsk powinien dążyć do pełnej autonomii?



Najwięcej obaw budzą u ankietowanych dążenia do politycznej autonomii Śląska; popiera je zaledwie 3.5% osób (13), głównie przedstawiciele ludności rodzimej. Dużo liczniejsi są zwolennicy — nadzorowanej przez państwo i władze centralne — autonomii integralnej, gwarantującej pewną niezależność gospodarczą (finansową) i polityczną jednocześnie (24.4%;

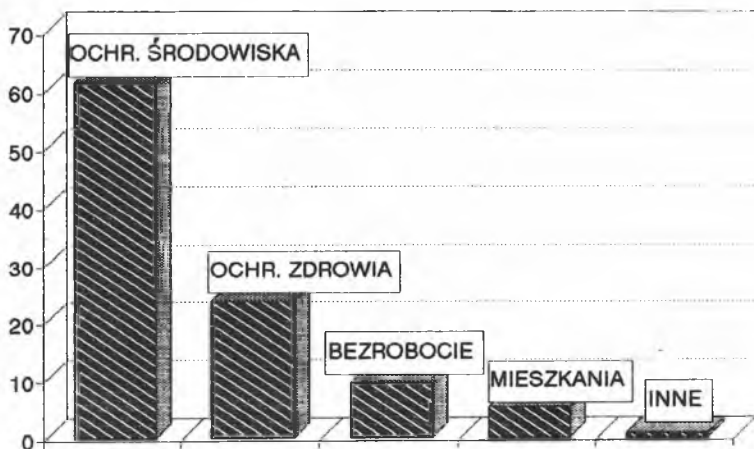
88). Tęgo typu rozstrzygnięcie pozwoliłoby na zahamowanie przyśpieszonej degradacji ekonomicznej, ekologicznej, kulturowej i urbanistyczno-przestrzennej regionu. Nawiasem mówiąc aż 39.7% (143) wszystkich badanych jest zdania, że w okresie realnego socjalizmu — a zwłaszcza w latach siedemdziesiątych — Śląsk traktowany był przez władze centralne lepiej niż inne regiony kraju. Stwierdzano, że *poprzednie władze były zainteresowane regionem, lepiej zaopatrywały śląskie sklepy, dawały lepiej zarobić i faworyzowały przemysł*. Dopiero upadek formacji zmienił jakoby te korzystne relacje, a ich restytucja możliwa jest dzięki wewnątrzregionalnej mobilizacji społecznej, albo ustanowieniu ograniczonej autonomii finansowej. Dla porównania warto dodać, że 16.7% (60) badanych sądzi, iż w przeszłości Śląsk traktowany był przez władze centralne na równi z innymi regionami kraju; 19.7% (71) uważa, że gorzej, a od odpowiedzi uchyliło się 23.9% (86). Ci z ankietowanych, którzy wyrażali przekonanie, iż Śląsk był traktowany gorzej, stanowisko swoje uzasadniali standardowo: *Śląsk był grabiony z pieniędzy; był stale wykorzystywany gospodarczo; pieniądze ze Śląska szły do Warszawy; Ślązacy byli traktowani jak konie robocze; gospodarka była rabunkowa; Śląsk ograniczano kulturowo i zabierano mu perspektywy*.

Co czwarty ankietowany uznawał jednocześnie, iż degradacja ekologiczna, ekonomiczna i urbanistyczno-architektoniczna Śląska jest tak głęboka, iż przekroczony został punkt krytyczny. W tej sytuacji największy nawet wysiłek zbiorowości regionalnej nie będzie skuteczny bez ekonomicznego wsparcia władz centralnych i **faworyzowania Śląska** w porównaniu z pozostałymi regionami Polski (24.4%; 88). Stanowisko to dobrze ilustrują następujące wypowiedzi: *Śląsk daje największy dochód, więc powinien dostawać więcej pieniędzy; Śląsk umiera ekologicznie i musi mieć więcej pieniędzy na ochronę środowiska; należy się nam jakaś rekompensata za to, że żyjemy w takich warunkach; trzeba odbudować, co zniszczyli komuniści; trzeba naprawić zaniedbania na polu kultury etc.* 21.6% ankietowanych (78) uważa jednak, że wystarczające będzie traktowanie Śląska na równi z innymi regionami, a *zasobność regionu pozwoli na jego emancypację*.

Zarówno badania pilotażowe jak i pogłębione dowiodły wyraźnie, iż **regionalizm, a nawet problemy śląskiej autonomii nie zajmują** — w świadomości badanych — eksponowanego miejsca, są słabo przez nich **weberalizowane i niejasno definiowane**. W przypadku Tychów — a być może całego regionu — za nadużycie polityczne uznać należy próby legitymizacji lub racjonalizacji działań zmierzających do regionalizacji przy pomocy odwołań do poparcia opinii publicznej. Mieszkańcy miasta łączą ten typ

działalności politycznej raczej z walką o kluczowe miejsca w regionalnym *establishmencie politycznym*, aniżeli z *próbami rozwiązywania rzeczywistych problemów* Górnego Śląska. Są przekonani, że niebezpiecznie narastają dystanse społeczne oparte na różnicy pochodzenia regionalnego (*hanysi – gorole*), ale tę eskalację próbują częściowo tłumaczyć dramatycznym kryzysem gospodarczym w jakim znalazł się region. Wzmaga on indywidualną i zbiorową neurastenię, sprzyja powstawaniu napięć i grozi wybuchem społecznym w mieście. Ankietowani wskazują jednocześnie na inne — niż autonomia, regionalizm i regionalizacja kraju — problemy, które wymagają na Śląsku natychmiastowych rozwiązań. Wspominają zatem o elementarnych kwestiach egzystencjalnych takich jak: ochrona środowiska, ochrona zdrowia czy ochrona przed bezrobociem i niedostatkiem mieszkań (por. Wykres 7). Tylko incydentalnie (dwukrotnie) badani zaznaczyli, iż rozwiązanie tych kluczowych problemów nie jest możliwe bez autonomizacji

Wykres 7. Kluczowe problemy Śląska w opinii badanych



Śląska (0.7% wypowiedzi). Za znacznie ważniejsze uznano przyspieszony napływ kapitału zagranicznego, bez którego — zdaniem 29.7% ankietowanych (107) — rozwój regionu nie jest możliwy. Dla 20.0% (72) ludzi nie jest ważne skąd kapitał ten trafia na Górny Śląsk, choć część ludności pochodzenia śląskiego wyraźnie podkreślała, iż kapitał ten — z racji bliskości

geograficznej i kulturowej oraz z uwagi na związki gospodarcze — winien trafiać z Niemiec (10.3%; 37). Niektórzy sądzili jednak, iż bezpieczniejszy byłby napływ kapitałów z całej Europy Zachodniej (8.6%; 31) lub nawet z odległej Japonii (1.9%; 7).

Troszec o elementarne warunki egzystencjalne towarzyszą jednocześnie deklaracje składane przez większość ankietowanych, że zamierzają pozostać na Śląsku; jedynie 14.7% osób (53) pragnie opuścić region lub podjęło nawet działania w celu zrealizowania tego projektu. Warto może podkreślić, iż pozytywnym układem odniesienia dla grupy emigrantów są obszary ekologicznie czyste, zwłaszcza zaś Mazury, Podhale i Bieszczady, rzadziej — Niemcy oraz Austria.

Zakończenie

Przedstawione opracowanie spełniać miało — w autorskich zamierzeniach — dwojakie cele. Z jednej bowiem strony, powinno — w formie skrótowej — ukazywać ideologiczne oraz doktrynalne podstawy regionalizmu konceptualizowanego i lansowanego przez najważniejszych aktorów górnośląskiej sceny politycznej (Związek Górnośląski, Ruch Autonomii Śląska, Niemiecka Wspólnota Robocza „Pojednanie i Przyszłość”). Z drugiej zaś — rekonstruować potoczne wyobrażenia mieszkańców Śląska na temat regionalizmu i postulowanej autonomii tej części Polski. Tekst opiera się zatem na zróżnicowanych źródłach i podstawach; wykorzystano w nim bowiem oficjalną dokumentację partii i organizacji politycznych, prasowe wypowiedzi ich liderów oraz wyniki stosunkowo rozległych — i wstępnie podsumowanych — badań empirycznych przeprowadzonych w Tychach między czerwcem a październikiem 1992 roku (N=360).

Wyniki badań dowiodły, iż pojęcie *regionalizm* jest słabo zakorzenione w indywidualnej oraz zbiorowej świadomości, a jego zdefiniowanie przekracza możliwości, kompetencje lub chęci zdecydowanej większości ankietowanych. Zdecydowali się oni na skorzystania z kafeterii podanej w ankiecie i nie próbowali dokonać samodzielnego opisu. Najczęściej przez „regionalizm” pojmowali: *dążenie do podkreślenia odrębności różnych regionów Polski, takich jak Wielkopolska czy Górny Śląsk, od innych regionów*. Nieliczni, którzy samodzielnie i w sposób opisowy próbowali zdefiniować termin *regionalizm* nadawali mu liczne i zróżnicowane znaczenia. Z jednej strony wiąжали go ze *zbiorowością zamieszkującą pewne terytorium*, z drugiej — z *człowiekiem, dbającym o warunki regionu*; raz wskazywali na jego konotacje pozytywne, innym razem podkreślali, iż *regionalizm stanowi uverture*

dla szowinizmu. Znaczna część pytanych nie znała konotacji tego pojęcia, a niektórzy nigdy o nim nie słyszeli.

Regionalizm — zdaniem większości badanych — ma swoje podłoże w zindywidualizowanych oraz głęboko utrwalonych *wspomnieniach i sentymentach związanych z urodzeniem, pobytem lub długim zamieszkiwaniem w poszczególnych częściach kraju*. Rzadziej podkreślano, iż poziom identyfikacji z regionem zależy przede wszystkim od gruntownej *znajomości kultury regionów, ich gwary, zwyczajów i obrzędów*. Na znaczenie *pogłębionej znajomości historii poszczególnych regionów, ważnych zdarzeń historycznych* w kształtowaniu „indywidualnych postaw proregionalnych” wskazali bardzo nieliczni.

Część pytań ankiety dotyczyła wyobrażeń potocznych na temat przyszłego statusu Górnego Śląska. Co trzeci badany stwierdzał, że polskie regiony, a zwłaszcza Górny Śląsk i Wielkopolska, winny posiadać samodzielność gospodarczą, kojarzoną zazwyczaj z autonomią finansową, wzorowaną na międzywojennym Statucie Organicznym. Co czwarty rozmówca był jednak przeciwny takiej niezależności gospodarczej podkreślając, iż jej uchwalenie stanowić może pretekst do całkowitego lekceważenia *problemów finansowych zrujnowanego Śląska przez centrum*. Największe jednak obawy budziły u ankietowanych wysiłki na rzecz politycznej autonomii Śląska, kojarzone z działaniami o charakterze separatystycznym.

Przeprowadzone badania empiryczne wyraźnie dowodzą, że *regionalizm*, czy problemy autonomizacji regionu nie zajmują — w świadomości badanych — zbyt eksponowanego miejsca, są słabo przez nich werbalizowane i niejednoznacznie definiowane. W przypadku Tychów — a być może całego regionu — za nadużycie polityczne uznać należy próby legitymizacji lub racjonalizacji działań zmierzających do regionalizacji przy pomocy odwołań do poparcia opinii publicznej. Mieszkańcy miasta są bowiem w przeważającej mierze zorientowani **pragmatycznie** i łączą ten typ działalności politycznej raczej z walką o kluczowe miejsca w regionalnym *establishmencie politycznym*, aniżeli z *próbami rozwiązywania rzeczywistych problemów* Górnego Śląska. Ankietowani wskazują jednocześnie na inne — niż autonomia, regionalizm i regionalizacja kraju — problemy, które wymagają na Śląsku natychmiastowych rozwiązań (ochrona środowiska, ochrona zdrowia, ochrona przed bezrobociem i niedostatkiem mieszkań).

Jak już wspomniano zasadniczym celem relacjonowanych badań empirycznych nie było wskazywanie na podobieństwa i rozbieżności w po-

glądach *regionalnej klasy politycznej* oraz mieszkańców na temat kluczowych — wręcz egzystencjalnych — kwestii Górnego Śląska. Chodziło raczej o wstępne rozeznanie i rekonstrukcję świadomości potocznej ludności rodzimej i napływowej co do istoty regionalizacji oraz regionalizmu, a także co do ewentualnych skutków zrodzonych w wyniku postulowanej reformy administracyjnej kraju. Jeśli przedstawione badania pozwalają na takie wstępne rozstrzygnięcia i rekonstrukcje, to ich cel został spełniony.

Tychy, październik–listopad 1992

Jerzy Kołodziejski

ANALIZA FUNKCJONOWANIA TERENOWEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ

Wprowadzenie

Ustawa z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21 z 1990 r. poz. 23) stworzyła nowe podstawy prawnoustrojowe przebudowy tzw. terenowych organów administracji państwowej funkcjonujących w okresie PRL. Wprowadziła też nowe pojęcie „terenowych organów rządowej administracji ogólnej”, w odróżnieniu od administracji samorządowej i terenowych ogniw rządowej administracji specjalnej.

Tą ustawą oraz pakietem ustaw samorządowych został złamany PRL-owski model tzw. „jednolitej władzy i administracji państwowej” (Kołodziejski J., 1991a; Urząd Rady Ministrów, 1990a).

Powstała nowa ustrojowa sytuacja prawna funkcjonowania terenowej władzy i administracji publicznej, w tym także rządowej administracji terenowej. Pierwsza faza jej generalnej przebudowy rozpoczęła się. Główne problemy tej transformacji ustrojowej przedstawiono już w pracy wykonanej w 1991 r. na zlecenie Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego pt.: „Polityczne aspekty restrukturyzacji administracji regionalnej” (Kołodziejski J., 1991a).

W nawiązaniu do jej empirycznie udokumentowanych nurtów problemowych, w niniejszej pracy podjęto próbę zarysowania węzłowych problemów funkcjonowania terenowych organów rządowej administracji ogólnej w okresie około trzech lat od ich ustanowienia.

Praca ma charakter *hipotezy badawczej*, która mogłaby stanowić podstawę do przeprowadzenia pogłębionych *badania empirycznych* funkcjono-

wania terenowej administracji rządowej. Zasadność ich podjęcia, wobec wysokich kosztów, powinna wynikać przede wszystkim z odpowiedzi na pytanie: czy, w jakim kierunku i kiedy przeprowadzony zostanie drugi etap restrukturyzacji funkcjonowania państwa, w tym całej administracji państwowej, a w jego zaś ramach — rządowej administracji terenowej (od odpowiedzi na to pytanie zależy potrzeba i wartość użyteczna przyszłych badań).

Niestety, na zrationalizowaną relacjonalizację takiej sekwencji restrukturyzacji dotychczas wcale się nie zanosi — pomimo licznych zapowiedzi rządowych (por. działalność tzw. komisji senatora Stępnia, wypowiedzi publiczne trzech kolejnych szefów URM-u, itp.). Przeciwnie — ostatnie deklaracje przedstawicieli rządu Premier Suchockiej wskazują na zamiar przyśpieszonego przeprowadzenia kolejnej, częściowej zmiany poprzez powołanie powiatów oraz ewentualną reorganizację wojewódzkiej struktury funkcjonowania administracji publicznej.

Gdyby rzeczywiście miało to nastąpić już w 1993 roku, podejmowanie proponowanych badań empirycznych traciłoby swój sens praktyczny.

Ostrzeżeniem przed negatywnymi skutkami takiej decyzji mogą być dotychczasowe doświadczenia z reformowania terenowej władzy i administracji publicznej (Kołodziejski J., 1991a). Otóż należy przypomnieć, że:

- wobec nacisku sytuacji politycznej (ideologia „przyśpieszenia” i „wojna na górze”) ustrojowe zmiany w terytorialnym systemie funkcjonowania państwa zostały przeprowadzone bez wystarczająco pogłębionego przygotowania koncepcyjnego (Kołodziejski J., 1991a); miały jedynie zapoczątkować proces przekształceń, stworzyć podstawy legislacyjne jego pierwszej fazy;
- zakładano, że przyjęty w całym pakiecie ustaw dekretnych te zmiany (Urząd Rady Ministrów, 1990a) nowy model terytorialnego systemu funkcjonowania państwa ulegać będzie dalszym przekształceniom w miarę dojrzewania uwarunkowań zewnętrznych wynikających z transformacji ustrojowej społeczeństwa, gospodarki i państwa;
- sprawność funkcjonowania przyszłego modelu i jego adekwatność do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych miała być testowana poprzez celowo zaprogramowane badania empiryczne.

Zmiana całej ekipy kierującej procesem transformacji tego systemu wraz z dymisją rządu T. Mazowieckiego spowodowała także zasadnicze przewartościowanie głównej linii strategicznej dalszych przekształceń.

Najistotniejsze konsekwencje tej sytuacji dla niniejszej pracy polegają na tym, że:

- przerwano *de facto* proces restrukturyzacji systemu terytorialnego, utrzymując go zbyt długo w kształcie wynikającym jedynie z najniezbędniejszych potrzeb pierwszego okresu transformacji i przewidywanych konsekwencji politycznych zapowiedzianej strategii „przyśpieszenia” i „wojny na górze”;
- nie wdrożono zamierzonego pierwotnie, systemowo przemyślanego monitoringu i ciągłego diagnozowania sprawności funkcjonowania modelu oraz jego skutków społeczno politycznych.

Utracono w ten sposób możliwość uzyskania zarówno przesłanek do zracjonalizowanego korygowania systemu *in statu nascendi*, jak i materiału empirycznego do uogólnień naukowych i pragmatycznych.

Powstałej w ten sposób luki informacyjnej nie można już zastąpić badaniami empirycznymi prowadzonymi *post factum*. Wykazały to sondaże informacyjne autora niniejszej pracy przeprowadzone wśród wybranych wojewodów i ich urzędów. Także wartość materiałów faktograficznych, gromadzonych incydentalnie z różnych okazji w różnych instytucjach państwowych, jest z punktu widzenia pracy naukowej niezadawalająco wiarygodna lub niedostępna dla nauki.

W tej sytuacji przyjęto dwa założenia metodyczne, które określają cele i treści niniejszej pracy.

Założenie pierwsze formułuje następująco główny cel pracy:

Stworzenie hipotezy badawczej badań empirycznych funkcjonowania rządowej administracji terenowej na tle transformacji ustrojowej państwa, gospodarki i społeczeństwa oraz przekształceń terytorialnego systemu funkcjonowania państwa.

Założenie drugie określa następująco treść pracy jako następstwo przyjętego celu:

1. struktura nowego modelu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa (w jego ramach rządowej administracji terenowej) utworzonego pakietem ustaw w 1990 r. (Kołodziejski J., 1991a);
2. główne sytuacje problemowe funkcjonowania rządowej administracji terenowej na tle uwarunkowań społeczno-gospodarczych, politycznych i prawno-organizacyjnych wynikających z procesu transformacji ustrojowej w latach 1990–1992;

3. hipotetyczne sytuacje problemowe funkcjonowania rządowej administracji terenowej w uwarunkowaniach przełomu XX i XXI w. (Kołodziejski J., 1992);
4. koncepcja programu badań empirycznych określająca zasadność i założenie jego ciągłości, interdyscyplinarności, współzależności ze zmienną rzeczywistością oraz wybór badań empirycznych.

W każdej sytuacji systemowej wynikającej z dalszego procesu transformacji ustrojowej Polski podjęcie takiego programu badań będzie zasadne. Jego wyniki poznawcze mogłyby bowiem stanowić zobiektyzowaną podstawę do podejmowania decyzji politycznych — albo podwyższających skuteczność funkcjonowania rządowej administracji terenowej, albo ostrzegających przed jej deformacjami. Jeśli drugi etap reformy systemu zostanie przeprowadzony już w 1993 r. zgodnie z zapowiedziami rządu — to przedstawiona w tej pracy koncepcja badań empirycznych może zostać wykorzystana w odniesieniu do nowego modelu funkcjonowania administracji.

Niezależnie jednak od tego, wartości poznawczej prezentowanej hipotezy badawczej można upatrywać w identyfikacji głównych sytuacji problemowych, wobec jakich stanęła rządowa administracja terenowa w okresie pierwszych trzech lat transformacji ustrojowej i we wstępnej diagnozie sprawności w ich rozwiązywaniu.

Należy także podkreślić, że praca niniejsza jest w wysokim stopniu komplementarna z innymi opracowaniami wykonanymi przez autora w latach 1991–1992.

Na szczególne wyróżnienie, oprócz cytowanej już na wstępie pracy nt. politycznych aspektów restrukturyzacji administracji regionalnej (Kołodziejski J., 1991a), zasługują także opracowania i artykuły na temat:

- ustrojowych przesłanek ewolucji funkcjonowania gospodarki przestrzennej (Kołodziejski J., 1991c);
- polityki regionalnej w procesie transformacji ustrojowej państwa (Kołodziejski J., 1992);
- organizacji przestrzennej państwa, gospodarki i społeczeństwa (Kołodziejski J., 1991b i 1991e);
- modelu samorządowej gospodarki regionalnej (Kołodziejski J., 1990).

Wskazują one na konkretyzację i ewolucję diagnoz i koncepcji, które dotyczą uwarunkowań ustrojowych, przestrzennych i organizacyjnych funkcjonowania terenowej administracji rządowej. Ich ostatni kształt przedstawia niniejsza praca.

I. Struktura nowego modelu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa — zmiana miejsca i funkcji rządowej administracji terenowej

Proces kształtowania nowego modelu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa został przedstawiony w pracy pt.: „Polityczne aspekty restrukturyzacji administracji regionalnej” (Kołodziejcki J., 1991a). Jedyne więc dla zachowania czytelności struktury problemowej niniejszej pracy należałoby zaakcentować kilka spraw najistotniejszych dla analizy funkcjonowania rządowej administracji terenowej.

I. Podstawy konstytucyjne i przesłanki polityczne wyboru modelu

Ukształtowany w okresie PRL model „jednolitej władzy państwowej” tworzył u progu nowej Rzeczypospolitej jedną z najbardziej opornych na zmiany struktur państwa. Bez zmiany ustroju była ona niereformowalna, była spójna wewnątrznie z punktu widzenia politycznych celów państwa totalitarnego oraz mocno i współzależnie powiązana z całym jego systemem organizacyjnym, była wreszcie — w konsekwencji tego — skostniała i nieefektywna.

W kształtującym się nowym systemie sprawowania władzy była więc to z jednej strony struktura blokująca proces demokratyzacji państwa i społeczeństwa (poprzez wmontowany w nią mechanizm ubezwłasnowolnienia podmiotów gospodarczych, jednostek i społeczności), z drugiej zaś strony niepodatna nawet na zmiany cząstkowe lub powolne (Kołodziejcki J., 1991a).

Od wyborów czerwcowych i utworzenia rządu Tadeusza Mazowieckiego rozpoczął się okres, w którym współistniały jeszcze struktury, poglądy i postawy charakterystyczne dla „realnego socjalizmu” z nowymi rozwiązaniami i elementami świadomości społecznej kształtującego się systemu gospodarki rynkowej, demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

Także „stalinowska” jeszcze konstytucja, znowelizowana przez Sejm 29 grudnia 1989 roku, jest tego wyrazem. Formułuje ona bowiem jedynie bardzo ogólnikowo nowe podstawy ustroju politycznego i gospodarczego. Stwarzały one co prawda konstytucyjną gwarancję udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy, pozostawiały natomiast bez żadnych zmian strukturę całego terytorialnego systemu funkcjonowania państwa, ukształtowaną w PRL zgodnie z zasadą „jednolitej władzy państwowej”.

W pierwszych kilku miesiącach, aż do wyborów samorządowych, funkcjonował więc stary jego model ustrojowy, zgodnie z ustawą z 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 26 poz. 183 z 1988 r.).

Ten stan rzeczy wyodrębnił dwie fazy procesu przekształceń terytorialnego systemu funkcjonowania państwa.

W pierwszej fazie trwały intensywne prace koncepcyjne i proces legislacyjny, zmierzające do ustanowienia jego nowych podstaw prawnych i instytucji prawnoustrojowych; doprowadziły one do uchwalenia przez Sejm pakietu dziewięciu aktów prawnych konstytuujących nowy system (Urząd Rady Ministrów, 1990a).

W drugiej fazie wybrane samorzady przystąpiły do tworzenia i umacniania swych struktur organizacyjnych; zintensyfikowano prace nad ustawą o systemie finansowym gmin, a rządowa administracja terenowa kontynuowała rozpoczęty od powstania rządu Tadeusza Mazowieckiego proces restrukturyzacji swoich struktur organizacyjnych i kadrowych, ale już na podstawie upoważnień ustawowych.

Ustalenie terminu wyborów samorządowych, które wyodrębniają te dwie jakościowo różne fazy w procesie reformowania terytorialnego systemu funkcjonowania państwa, oparto na przesłankach politycznych. Stały się one bowiem kluczem do rozwiązania wielu narastających problemów społeczno-politycznych (Kołodziejski J., 1991a). Istotę złożoności decyzji wyrażał dylemat: czy przyspieszenie terminu wyborów i gorsze przygotowanie się do reformy całego systemu, czy też przeprowadzenie wyborów po dokładnym, i sumiennym przygotowaniu podstaw prawnych reformy i starannym przygotowaniu kadrowo-organizacyjnym.

Większość ekspertów była za wyborem drugiego rozwiązania, zaś politycy opowiadali się za pierwszym. Długą listę ich argumentów aż nadto potwierdzała realna rzeczywistość. Stan przygotowania koncepcyjno-legislacyjnego do reformy był bowiem jeszcze znacznie gorszy od ich obrazu. Promotorzy koncepcji nowego modelu samorządu terytorialnego koncentrowali swój wysiłek na jej aspektach politycznych stymulując opinię publiczną także w tym kierunku. Z jednej strony akcentowali więc ogólnikowe idee demokracji lokalnej, czy też walkę z „czerwonym”, z drugiej zaś — przedstawiali bardziej teoretyczne niż praktyczne możliwości samorządów lokalnych nie artykułując potencjalnych trudności wynikających z bardzo ograniczonych możliwości ekonomicznych państwa oraz przewrotu organizacyjnego, jaki nastąpi w całym systemie. Przysłowiowym

już wyrazem tego było przedwyborcze hasło guru samorządności: *obudzić się w innej Polsce*.

Równoległy do tego, zmasowany atak ze strony różnych ogniw „Solidarności” i Komitetów Obywatelskich na rady narodowe i urzędy państwowe oraz ich nomenklaturę obniżał i tak już niską sprawność ich funkcjonowania, piętrzył trudności kierowania państwem. Sytuacje konfliktowe mnożyły się bez końca. Powstało realne zagrożenie anarchizacji całego terytorialnego systemu funkcjonowania państwa (z różnorodnych przyczyn społeczno-politycznych). Natomiast jego rzeczywista wydolność organizacyjna i pozorna lub rzeczywista nielojalność starej nomenklatury nie upoważniały do natychmiastowej i nie przygotowanej jeszcze reformy. Niestety, żadne argumenty o niedojrzałości intelektualnej i niezadawalającej jeszcze przydatności praktycznej projektu nie było brane pod uwagę.

W tej atmosferze „naporu politycznego”, podsycanego już wtedy przez „gdański ośrodek władzy”, nie można było opowiedzieć się za wyborem wariantu ekspertów pomimo pełnej zasadności ich argumentów. Dalszy rozwój sytuacji politycznej w kraju wykazał zresztą, że odłożenie wyborów chociażby na kilka miesięcy zaowocowałyby prawdopodobnie niewyobrażalnym wzrostem napięcia politycznego w okresie prezydenckiej kampanii wyborczej. Szła już przecież przez Polskę fala „przyśpieszenia”. Z drugiej zaś strony, w miarę upływu czasu, potwierdzała się aż nadto słuszność wszystkich argumentów ekspertów. Na tym — być może — polegał dramatyzm ówczesnej sytuacji.

W ten oto sposób jedna z najbardziej radykalnych reform systemu terytorialnego państwa we współczesnej Europie wchodziła zbyt pośpiesznie w stadium realizacji bez należytego przygotowania.

2. Struktura nowego modelu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa

Diagnoza sytuacji politycznej stanowiła więc punkt wyjścia przyjętej koncepcji reformy. Jej podstawą było założenie, że w miejsce funkcjonującego dotychczas systemu należy wprowadzić nowy, odpowiadający istocie państwa demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z ideologią przebudowy systemu, potwierdzoną protokołem „okrągłego stołu” i uchwałą Senatu z 29 lipca 1989 roku, oznaczało to konieczność:

— radykalnej „dekompozycji” modelu PRL-owskiego w taki sposób, aby zniszczyć jego ubezwłasnowolniający wpływ na indywidualną i grupową aktywność społeczną i gospodarczą, dominację organów wykonawczych

nad przedstawicielskimi organami władzy oraz mechanizm wzajemnej blokady funkcjonujący między nimi;

- ustanowienia samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy publicznej i podmiotu obrotu cywilno-prawnego, co powinno wyrazić się w samodzielności funkcjonalnej jego jednostek, gwarantującej posiadanie własnych organów ustrojowych oraz ograniczeniu nadzoru nad samorządem; do zapewnienia legalności jego działań, samodzielności majątkowej i finansowej; w demokratycznym sposobie wyłaniania organów uchwałodawczych; w ten sposób samorząd terytorialny jako forma realizacji władzy publicznej przez instytucje terenowe, w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, powinien stać się integralnym elementem ogólnopaństwowego porządku prawnego;
- wprowadzenia nowej organizacji rządowej administracji terenowej jako odrębnej struktury funkcjonowania państwa, której miejsce w systemie, zadania i kompetencje byłyby wyraźnie i jednoznacznie określone;
- rozgraniczenia organizacyjnego i kompetencyjnego administracji rządowej od samorządu terytorialnego w taki sposób, aby zapewnić zarówno realizację zasady jej nieingerencji w jego kompetencje, zasady skutecznego ale nie blokującego aktywność nadzoru według kryterium legalności a nie celowości oraz zasady komplementarności i współdziałania we wszystkich przedsięwzięciach podejmowanych na rzecz społeczeństwa.

Przeprowadzenie reformy według tak określonych reguł tworzyło nową ustrojową strukturę terytorialnego systemu funkcjonowania państwa. W strukturze tej administracja rządowa i samorząd terytorialny stanowią dwa wyodrębnione funkcjonalnie i organizacyjnie, ale współdziałające ze sobą podsystemy. Funkcjonowanie każdego z nich regulowała odrębna ustawa, a proces przekształceń od modelu „jednolitej władzy państwowej” do nowego systemu stworzyła ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz zmianie niektórych ustaw (Kołodziejski J., 1992).

Tak ukształtowany, nowy ustrojowo, model terytorialnego systemu funkcjonowania państwa stanowi dopiero pierwszą fazę procesu zmian.

Ukształtowany dotychczas i wadliwy z samego założenia podział terytorialny państwa pozostawiono w pierwszej fazie przekształceń systemowych bez zasadniczych zmian (Kołodziejski J., 1991e). Dokonano jedynie najniezbędniejszych korekt na jego szczeblu podstawowym, wychodząc naprze-

ciw najbardziej uzasadnionym żądaniom społeczności lokalnych. Proces tych zmian nie został dotychczas zakończony.

3. Struktura nowego modelu rządowej administracji terenowej

Ukonstytuowanie nowego modelu samorządu terytorialnego spowodowało konieczność zmiany funkcjonowania terenowej administracji rządowej. Spośród różnych możliwości określenia statusu województw i ich władz wybrano rozwiązanie, które wydawało się najtrafniejsze w pierwszej fazie przekształceń. Jego istotą było ustanowienie województwa jako domeny administracji rządowej, a wojewodów — przedstawicielami rządu na ich terenie. Zasadę tę określiła ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Urząd Rady Ministrów, 1990a). Stworzyła ona podstawy prawne jej radykalnej restrukturyzacji stanowiąc, że (art. 1): zadania administracji rządowej w terenie wykonują:

1. wojewodowie i podporządkowane im organy, jako organy administracji ogólnej;
2. terenowe organy administracji, podporządkowane bezpośrednio ministrom jako organy administracji specjalnej;
3. organy gminy działające w ramach zadań zleconych.

Utrzymała ona ukształtowaną w PRL-u ideę administracji ogólnej (zespólonej) funkcjonującej pod kierownictwem wojewody. Intencją ustawodawcy było zarówno stworzenie zapory przeciwko występującym wyraźnie tendencjom do resortowo-centralistycznej organizacji służb państwowych podporządkowanych bezpośrednio ministrom (Kołodziejewski J., 1991a), jak i ukształtowanie dogodnych ram organizacyjnych do koordynacji funkcjonowania i rozwoju województw (regionów) poprzez:

- formułowanie i realizowanie spójnej wewnętrznie polityki regionalnej państwa (społecznej, ekonomicznej, ekologicznej i przestrzennej);
- koordynowanie działalności różnych podmiotów gospodarczych i jednostek administracji państwowej, zmierzającej do realizacji wspólnych przedsięwzięć;
- prowadzenie negocjacji i uzyskiwanie rozwiązań konsensusowych w przypadkach występowania sytuacji pomiędzy różnymi podmiotami, samorządem terytorialnym, grupami społecznymi i państwem;

— sprawowanie funkcji państwowej kontroli i nadzoru w zakresie przewidzianym prawem.

Potencjalna efektywność, sprawność i skuteczność tego modelu organizacji administracji terenowej jako narzędzia realizacji tych zadań została empirycznie potwierdzona (Kołodziejski J., 1990).

Zgodnie z jego przewodnią ideą, konstrukcją nośną terenowej administracji rządowej, głównym jego ogniwem jest wojewoda funkcjonujący jako przedstawiciel rządu na obszarze województwa oraz organ administracji ogólnej wyższego stopnia, w postępowaniu administracji ogólnej i organów samorządu terytorialnego w zakresie realizowanych przez te organy zleconych zadań administracji rządowej.

Jest on powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów, jednak po zaopiniowaniu kandydata przez Sejmik Samorządowy. Procedura ta okazała się wysoce konfliktogenna.

Uprawnienia wojewody jako przedstawiciela rządu są znaczące i wielostronne. Większe niż kiedykolwiek dotychczas. Obejmują one bowiem, zgodnie z art. 10 ustawy:

- koordynację działalności organów administracji rządowej działających na obszarze województwa — w zakresie zgodności z polityką rządu;
- organizowanie kontroli wykonywania na obszarze województwa zadań administracji rządowej, wynikające z ustaw oraz z rozporządzeń, uchwał i zarządzeń naczelnych i centralnych organów administracji państwowej;
- zapewnienie współdziałania jednostek organizacyjnych działających na obszarze województwa w zakresie utrzymania porządku publicznego, a także zapobiegania klęskom żywiołowym oraz usuwania ich skutków;
- możliwości przedstawiania pod obrady rządu projektów dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa;
- reprezentowanie rządu na uroczystościach państwowych i w trakcie przyjmowania wizyt oficjalnych składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych.

Dla zapewnienia skutecznej realizacji funkcji wojewody jako koordynatora działalności organów całej administracji rządowej w województwie, wojewoda może:

- żądać informacji i wyjaśnień od działających na obszarze województwa organów administracji specjalnej, a w szczególności uzasadnionych

przypadkach, gdy zwłoka zagraża interesowi publicznemu, może także osobiście wejść w tok spraw załatwianych przez ten organ;

- zwoływać okresowo narady terenowych organów administracji rządowej województwa w celu uzgodnienia ich współdziałania i realizacji polityki rządu, a organy te obowiązane są uzgodnić z wojewodą projekty swych aktów prawnych o charakterze ogólnym oraz projekty innych aktów, jeżeli mają one ważne znaczenie dla realizacji polityki rządu;
- w szczególnie uzasadnionych przypadkach wstrzymać na czas określony czynność każdego organu prowadzącego egzekucje administracyjną.

Ważnym dla wojewody instrumentem działania jest ponadto:

- opiniowanie powoływania i odwoływania podległych ministrom organów administracji specjalnej, których terytorialny zasięg działania obejmuje obszar województwa lub jego część;
- wydawanie przepisów prawnych powszechnie obowiązujących na terenie województwa lub jego części (stanowienie prawa miejscowego), w określonych ustawowo przypadkach, a więc w sprawach o charakterze techniczno-organizacyjnym albo w sprawach szczegółowych, które ze swej istoty wymagają uwzględnienia warunków i potrzeb miejscowych lub częstych zmian w sposobie ich uregulowania.

Jak to wynika z wyciszczenia uprawnień wojewody i ich porównania z PRL-owskim jego statusem — znacznym zmianom uległy zasady realizowania przez niego funkcji przedstawiciela rządu. Zmiany te w mniejszym stopniu dotyczą zadań, jakie w tym zakresie spoczywają na nim, natomiast w znacznym stopniu rozszerzają wachlarz instrumentów prawnych służących realizacji funkcji przedstawiciela rządu. Brak tych instrumentów był jedną z zasadniczych wad dotychczas obowiązującej regulacji.

Dotyczy to zwłaszcza instrumentów w zakresie koordynacji wszystkich organów administracji rządowej na terenie województwa, zwłaszcza pod kątem zgodności jej działań podejmowanych przez agendy terenowe niektórych państwowych jednostek organizacyjnych (np. przedsiębiorstw państwowych „Polskie Koleje Państwowe” i „Polska Poczta, Telegraf i Telefon”).

Ponadto przyznano wojewodzie określone uprawnienia w zakresie nadzoru nad sprawami osobowymi urzędników państwowych, zatrudnionych w urzędach terenowej administracji rządowej.

Zadania i kompetencje wojewody jako rządowego organu administracji ogólnej zostały rozszerzone o zadania i kompetencje należące dotych-

czas do wojewódzkich rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej i szczególnej, o ile ustawowo nie zostały one przekazane organom samorządu terytorialnego lub innym organom.

Powyższe zadania wojewoda realizuje jako jedyny organ rządowej administracji ogólnej stopnia wojewódzkiego, gdyż zrezygnowano ze skomplikowanej teoretycznie i trudnej do praktycznego zastosowania zasady tworzenia dla realizacji zadań i kompetencji administracji zespolonej w poszczególnych jej działach — odrębnych terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej, której organami byli w tym systemie rad narodowych kierownicy wydziałów urzędów wojewódzkich.

Swoje zadania i kompetencje wojewoda może natomiast realizować wykorzystując możliwość upoważnienia do załatwiania określonych spraw podległych mu pracowników urzędu wojewódzkiego.

W nowej sytuacji prawnej urząd wojewódzki stał się jedynie aparatem pomocniczym wojewody. Jego organizacja została znacznie uproszczona. Główną zasadą stała się struktura funkcjonalna zamiast dotychczas obowiązującej działowo-gałęziowej. Istota radykalnej zmiany głównej formuły funkcjonowania urzędów polega na tym, że ich jednobranżowe wydziały, dotychczas pionowo podporządkowane odpowiednim ministerstwom — zgodnie z resortowo-centralistycznym modelem sprawowania władzy w PRL, przekształcono w wydziały funkcjonalne (wielobranżowe, interdyscyplinarne).

Ukształtowana w wyniku tej zmiany ramowa struktura urzędów wojewódzkich, promowana jedynie przez Urząd Rady Ministrów, ustanowiła punkt wyjścia dla wojewodów do określenia własnych koncepcji organizacyjnych, zgodnie ze specyfiką uwarunkowań regionalnych. Założono bowiem, że w okresie przejściowym (co najmniej dwuletnim), do czasu ukonstytuowania się rozwiniętego modelu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa, należy stworzyć elastyczne ramy umożliwiające eksperymentowanie w celu wyboru empirycznie potwierdzonych, najbardziej racjonalnych rozwiązań.

Jedną z najbardziej skomplikowanych, a jak się okazało w praktyce także konfliktogennych społecznie, było utworzenie rejonowych organów rządowej administracji ogólnej. Główne przesłanki, które złożyły się na ich powołanie zostały już opisane (Kołodziejski J., 1991a).

Uwzględniając je, ustawa jednoznacznie sytuuje urząd rejonowy i jego kierownika jedynie jako strukturę pomocniczą w systemie funkcjonowania administracji rządowej województwa, w zakresie realizacji niektórych spraw należących do niej, o czym świadczy to, że:

- zadania i kompetencje rządowej administracji realizowane są na szczeblu rejonowym dwutorowo: przez kierownika urzędu rejonowego oraz przez samorząd terytorialny — jako zadania zlecone; kierownikowi urzędu rejonowego nie przysługują tu kompetencje organu wyższej instancji wobec organów samorządu. Nadzór instancyjny nad realizacją przez samorząd zadań zleconych sprawuje wojewoda. Tak więc, w omawianym zakresie spraw, rejon i gmina są jednostkami równorzędnymi, choć działającymi w zróżnicowanym terytorialnie zakresie. Rejon nie jest więc szczeblem pośrednim między gminą a wojewodą;
- kierownikowi urzędu rejonowego nie przyznano w ustawach reformujących system zarządzania lokalnego żadnych kompetencji z zakresu tzw. ogólnego nadzoru nad samorządem. Organami posiadającymi te kompetencje są: prezes rady ministrów, wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe;
- kierownikowi urzędu rejonowego nie przyznano uprawnień prawotwórczych w zakresie przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze rejonu lub jego części (gminie). Organami uprawnionymi do stanowienia przepisów prawa miejscowego są organy gminy i wojewodowie;
- ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej nie przyznaje kierownikowi urzędu rejonowego zadań i kompetencji przedstawiciela rządu (lub wojewody) na obszarze rejonu. W szczególności organ ten nie posiada uprawnień koordynacyjnych wobec działających w rejonach organów rządowej administracji specjalnej oraz wobec innych podmiotów. Cała tzw. koordynacja terenowa wykonywana jest ze szczebla wojewódzkiego;
- kierownikowi rejonu nie przyznano zadań i kompetencji organu założycielskiego jakichkolwiek przedsiębiorstw państwowych;
- kierownik rejonu nie dzieli subwencji ogólnej dla gmin (kompetencje ministra finansów), ani też dotacji celowych (kompetencje naczelných organów administracyjnych i wojewodów). Nie ma więc możliwości „krzywdzenia” bądź „faworyzowania” określonych gmin.

Można tu również wymienić kilka rozwiązań w ustawach, które w wyraźny sposób ograniczają „samodzielność” urzędów rejonowych np. statut urzędowi rejonowemu nadaje wojewoda; kierownik urzędu rejonowego na powierzenie spraw do prowadzenia organom gminy musi uzyskać zgodę wojewody.

Istota zmiany roli i zadań rządowej administracji terenowej polega na tym, że oprócz funkcji koordynacyjnej — redystrybucyjnej oraz kontrolnej i nadzorczej, realizowanych *de facto* w sposób nakazowy i autorytarny w imieniu państwa (zgodnie z kompetencjami prawnie usankcjonowanymi), jako potencjalnie podstawowa zaczyna występować funkcja sterowania rozwojem województw z punktu widzenia celów i uwarunkowań polityki państwa i związanej z nimi racjonalności ogólnospołecznej oraz negocjonowanie z tego punktu widzenia interesów częściowych (w tym samorządowych, innych grupowych), aż do osiągnięcia zadawalających rozwiązań konsensusowych.

II. Główne sytuacje problemowe funkcjonowania terenowej administracji rządowej

1. Ustrojowy dylemat funkcjonowania: państwo samorządowe (samorządne) czy samorząd upaństwowiony

Zasada współzależnego funkcjonowania dwu podsystemów — o wyodrębnionych kompetencjach i zadaniach oraz podmiotowo samodzielnych lecz komplementarnych i współdziałających partnersko w ramach spójnego systemu terytorialnego państwa — niestety nie potwierdza się dotychczas empirycznie.

Niedoskonałość przyjętych rozwiązań prawnoustrojowych, które kształtują samorządowo-rządową strukturę tego systemu jest — jak dotychczas — oczywista. Nie ma przy tym przekonywujących dowodów empirycznych umożliwiających odpowiedź na pytanie, czy model z racji swej struktury jest zły, czy jedynie źle funkcjonuje ze względu na to, że nie został konsekwentnie wprowadzony w praktykę życia społecznego. Zrealizowano przecież jedynie jego człon samorządowy (i to tylko na szczeblu lokalnym). Natomiast na szczeblu wojewódzkim utworzono efemerydę samorządności w postaci sejmików samorządowych, a reforma rządowej administracji terenowej została zablokowana przez brak koncepcji:

- dalszej ewolucji samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach;
- podziału terytorialnego państwa;
- funkcjonowania administracji rządowej.

Podstawową przyczynę tego stanu rzeczy można upatrywać w braku modelu państwa, którego integralnym i ważnym elementem jest zawsze jego system terytorialny (podsystem). Można zatem powiedzieć, że ten

mankament całego procesu transformacji ustrojowej jest grzechem pierwotnym. Przecież tworząc podstawy prawnoustrojowe tego systemu, ich autorzy nie znali jeszcze nowego modelu funkcjonowania państwa ponad to, co zostało sformułowane w nowelizacji konstytucji z dnia 29 grudnia 1989 r. Poglądy dotyczące wszystkich niemal znaczących strukturalnie rozwiązań szczegółowych były mocno zróżnicowane — nie tylko z punktu widzenia kryteriów merytorycznych lecz także politycznych. Najmniejsze różnice dotyczyły oceny politycznej i funkcjonalnej nieprzydatności dotychczasowego systemu „jednolitej władzy państwowej”. Natomiast nie było spójnej koncepcji ładu społecznego, politycznego i ekonomicznego państwa, a wypracowane przez „okrągły stół” propozycje były coraz częściej podważane z różnych pozycji politycznych, często ekstremalnych. Dotyczyło to także zasadniczych spraw funkcjonowania terytorialnego systemu państwa (Kołodziejcki J., 1991a).

Zróżnicowane politycznie poglądy i koncepcje w tym zakresie wiązały się także z tempem i sposobem przekształceń. Ich istota była analogiczna do przedstawionej już sprawy terminu i sposobu wprowadzenia nowego modelu samorządu terytorialnego, a wraz z nim ustrojowej zmiany całego terytorialnego systemu funkcjonowania państwa. We wszystkich płaszczyznach procesu jego restrukturyzacji występowała kolizja między niedojrzałością intelektualną i pragmatyczną proponowanych koncepcji a politycznym naporem na ich szybką realizację. Jego źródłem były różne środowiska powstających partii politycznych, kierownicze gremia „Solidarności” i Komitety Obywatelskie (a przede wszystkim niektórzy politycy), które poprzez demagogię oderwaną od rzeczywistości dążyły do zdobywania popularności. Stymulowały zaś te tendencje środki masowego przekazu goniące za sensacją i ekstremizmami. Ich wspólnym motywem było powoływanie się na nastroje, poglądy i dążenia tzw. „całego społeczeństwa”. Tendencje te w sposób lawinowy i społecznie spektakularny wystąpiły co prawda dopiero w czasie ogłoszenia tzw. „wojny na górze” i kampanii prezydenckiej, ale w swej „gabinetowej” postaci występowały już od początku 1990 roku.

W tej atmosferze zbyt małą „siłę przebicia” miały racje merytoryczne, pokonywane często przez iluzoryczne argumenty polityczne, nie wynikające z oceny realiów rzeczywistych.

Kluczowym problemem, o silnie zarysowanym podłożu politycznym wymagającym rozwiązania, było określenie roli i funkcji państwa w kształtującym się systemie demokracji i gospodarki rynkowej. Nie wnikając w całą złożoność tego zagadnienia przyjęto założenie, że najistotniejszy

wpływ na restrukturyzację terytorialnego systemu funkcjonowania państwa będą miały przede wszystkim takie procesy, jak (Kołodziejski J., 1992 i 1991d):

- ograniczenie funkcji kierowniczych państwa do sterowania systemowego i strategicznego;
- dalsza decentralizacja uprawnień i kompetencji oraz środków władzy centralnej na rzecz układu regionalnego i lokalnego (zarówno samorządowego jak i rządowego);
- stopniowe uspołecznienie całej struktury funkcjonowania państwa na wszystkich jej szczeblach i we wszystkich sferach administracji publicznej;
- ograniczenie funkcji kontrolnych i nadzorczych państwa do sfery legalności działalności podmiotów, a nie jej celowości (także wzmocnienie skuteczności tej kontroli).

Przewidywano, że w ślad za tymi procesami (lub równoległe do nich) społeczeństwo uwolnione ze sztywnych rygorów państwa autorytarnego dążyć będzie do: samoorganizacji w różnorodnych strukturach zawodowych, samorządowych, w grupach i związkach wspólnych zainteresowań o zróżnicowanych przestrzennie zasięgach działania, poszukiwania historycznej i współczesnej tożsamości miejsca (miejscowości regionu), tworząc zróżnicowane przestrzennie ugrupowania lokalne.

Oczekiwano, że następstwem tych dążeń będzie coraz wyższa autentyczność społeczna samorządów terytorialnych, naturalny dla współczesnego społeczeństwa wzrost ruchliwości przestrzennej oraz swobody wyboru z różnorodnych potencjalnie możliwości; że będą one stymulowały tworzenie się ugrupowań nie sformalizowanych instytucjonalnie, o płynnych strukturach przestrzennych.

W sferze gospodarczej przewidywano coraz większe oddziaływanie mechanizmów rynkowych na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych, swobodę ich organizowania się i powiązań kooperacyjnych według kryterium maksymalizacji zysku, tendencje do rozluźnienia powiązań produkcyjnych i rynkowych ciągłych przestrzennie (np. regionów ekonomicznych), z drugiej zaś strony — wzrost zależności sprawności funkcjonowania i pomyślności ekonomicznej podmiotów gospodarczych od warunków zewnętrznych (zależnych od poziomu wyposażenia otoczenia w infrastrukturę społeczną i techniczną, także od sprawności funkcjonowania administracji publicznej, kondycji technicznej i psychicznej społeczeństwa).

Zakładano, że równoległe z tymi procesami następować będą istotne zmiany funkcji państwa w sterowaniu rozwojem gospodarczym, ich ograniczenie do:

- kształtowania zasad funkcjonowania gospodarki (m.in. ustalania „reguł gry” rynkowej, kształtowania struktury zarządzania gospodarką);
- realizacji zadań, których rynek ze swej natury nie wykonuje, a także zadań związanych ze stabilizowaniem i dynamizacją rozwoju gospodarki (zaspokajanie potrzeb o charakterze publicznym, osłona socjalna, obronność i bezpieczeństwo państwa, stabilizowanie zasad funkcjonowania gospodarki, promowania i wzmocnienia tendencji rozwojowych).

Przewidywano, że na tle tej zmiany funkcji państwa w sterowaniu rozwojem ulegnie dalszemu przekształceniu dotychczasowa rola i zadania planowania. W jego wyniku najistotniejsze znaczenie będzie miało kształtowanie długookresowej polityki rozwoju kraju i jej regionalnych różnicowań (polityk regionalnych).

Przedstawione przewidywania nie sprawdziły się. W walce o kształt nowej Rzeczypospolitej zwyciężyły neoliberalne opcje szybkiej eliminacji państwa z procesu sterowania rozwojem społeczno-gospodarczym, sugerujące możliwość zastąpienia jego funkcji przez samoregulacyjną „niewidzialną rękę rynku”, jak i stopniowego ale przyspieszonego eliminowania państwa przez system samorządów terytorialnych na wszystkich szczeblach jego struktury hierarchicznej. Jednym słowem: w gospodarce państwo miał szybko zastąpić rynek, a w stymulowaniu aktywności społecznej i przedsiębiorczości — rynek i samorząd terytorialny.

Coraz bardziej wyraziste tendencje do skokowego ograniczania roli i funkcji państwa w sferze społeczno-gospodarczej (na szczeblu lokalnym i regionalnym) były pochodną koncepcji artykułowanych w całym okresie tworzenia nowego modelu państwa i samorządu terytorialnego.

Zgodnie z nią szczebel wojewódzki (regionalny) funkcjonowania państwa został pozbawiony atrybutów podmiotowości gospodarczej. Ani wojewodowie ani sejmiki samorządowe nie są podmiotami rozwoju społeczno-gospodarczego województw. W ten sposób uprawianie polityki regionalnej stało się praktycznie bezprzedmiotowe, chyba że za pośrednictwem podmiotów centralnych.

Koncepcja „jak najmniej państwa” legła także u podstaw szlachetnej utopii o „samorząd Rzeczypospolitej”, wykreowanej jeszcze w 1981 roku przez opozycję solidarnościową w walce z systemem totalitarnym. Jej atrakcyjność polityczna i ideologiczna była wówczas oczywista. Na-

tomiał jako formuła funkcjonowania państwa w warunkach społeczno-ekonomicznych i politycznych okresu transformacji ustrojowej Polski, długoletniej recesji gospodarczej i jej skutków społecznych, narastającej dekompozycji wszystkich niemal struktur — wydaje się jeszcze praktycznie mało użyteczna. Przynajmniej do czasu opanowania sytuacji i osiągnięcia minimalnego chociażby poziomu stabilności państwa oraz stopniowego ukształtowania nowej świadomości społecznej równoważącej interesy lokalne z interesami ogólnospołecznymi (Kołodziejski J., 1991a).

Tak jednoznaczna i kategoriyczna ocena tej koncepcji jest pochodną kilku, co najmniej obiektywnie uwarunkowanych, przesłanek które wynikają z przedstawionych już wielokrotnie ocen sytuacji i założeń nowego systemu. Są to (Kołodziejski J., 1992):

- a) sprzeczności występujące zawsze pomiędzy interesami społeczności lokalnych, których wyrazicielem są samorządy terytorialne, a ogólnospołeczną racjonalnością, którą reprezentuje państwo w interesie całego społeczeństwa; sprzeczności te często przeradzają się w sytuacje konfliktowe, co zostało empirycznie potwierdzone praktyką życia społeczno-gospodarczego i to nie tylko w Polsce (Kołodziejski J., 1991c);
- b) brak w polskim systemie prawnym wykształconych procedur negocjacyjnych, przy pomocy których w demokratycznym państwie prawnym można neutralizować lub eliminować sytuacje konfliktowe; do stworzenia spójnego systemu takich procedur jest jeszcze daleka droga uciążliwego i długotrwałego procesu legislacyjnego — wskazuje na to cały dotychczasowy proces legislacyjny;
- c) nieukształtowana jeszcze świadomość społeczna konieczności dochodzenia do rozwiązań konsensusowych w przypadkach, kiedy pojawiają się sytuacje konfliktowe; przeważa świadomość interesów lokalnych, indywidualnych lub grupowych; racje państwa („już naszego”, a nieprzyjaznego, a nawet wrogiego), nie mają w tej świadomości należytego miejsca;
- d) empirycznie niepotwierdzony poziom sprawności organizacyjnej większości samorządów lokalnych, poziom ich potencjalnej skuteczności w rozwiązywaniu problemów ponadlokalnych o istotnym znaczeniu dla państwa, co nakazuje wręcz ostrożność w przekazywaniu im kompetencji i zadań, które każde państwo musi wykonywać pod rygorem zapewnienia bezpieczeństwa całego społeczeństwa i spraw-

ności funkcjonowania swych niczym niezastępowalnych struktur (Jawłowiecki B., 1991).

Zasadność pierwszej z przedstawionych przesłanek, w świetle przeprowadzonych dotychczas badań empirycznych, wynika z obiektywnie uwarunkowanego mechanizmu funkcjonowania rozwoju społeczno-gospodarczego (Kołodziejski J., 1990 i 1991c). W każdym razie jej znaczenie nie zostało dotychczas zakwestionowane w określaniu relacji: racjonalność cząstkowa społeczności lokalnych i podmiotów gospodarczych.

Istotą tej relacji jest występowanie sprzeczności interesów, a na ich tle także sytuacji konfliktowych między racjonalnością ogólnospołeczną państwa jako całości a cząstkowymi racjonalnościami podmiotów gospodarczych z jednej strony oraz samorządów terytorialnych (potrzeby, cele, interesy lokalne) z drugiej.

Źródło tych sprzeczności (w obu przypadkach) ma charakter obiektywny. W pierwszym dlatego, że podmioty gospodarcze jako nadrzędny cel swojej działalności przyjmują zgodnie z ich funkcją w społecznym podziale pracy maksymalizację efektu ekonomicznego, opartą na kalkulacji ponoszonych nakładów i uzyskiwanych korzyści. Jest to więc racjonalność cząstkowa, która preferuje minimalizację kosztów zewnętrznych rozwoju, a nie docenia kryteriów korzystnych z punktu widzenia ogólnospołecznych celów rozwoju, związanych ze wzrostem stopy życiowej, efektów z tytułu strukturalnie zrównoważonego rozwoju, kryteriów ochrony środowiska przyrodniczego itp.

Realizowany obecnie ład ekonomiczny gospodarki rynkowej dodatkowo zaostrza te tendencje podmiotów gospodarczych.

Obiektywnie uwarunkowane sprzeczności celów i kryteriów rozwoju występują także między racjonalnością ogólnospołeczną państwa a cząstkową racjonalnością samorządów terytorialnych reprezentujących cele społeczności lokalnych.

Są to sprzeczności między dążeniami państwa do racjonalnego gospodarowania w celu zaspokajania potrzeb ogólnospołecznych, a dążeniem samorządów terytorialnych do rozwoju najkorzystniejszego dla zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych, szczególnie zaś rozwoju, który szybko dynamizuje zagospodarowanie miast, osiedli i gmin, stymuluje modernizację i rozbudowę lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, a w rezultacie finalnym przyspiesza wzrost jakości życia mieszkańców.

Równocześnie z powyższymi, tradycyjnie już znanymi sprzecznościami ukształtowały się także nowe jakościowo — w postaci niechęci samorządów terytorialnych do lokalizacji przedsięwzięć gospodarczych o wysokim stop-

niu uciążliwości dla funkcjonowania struktur lokalnych, ale niezbędnych z punktu widzenia potrzeb ogólnokrajowych (Kołodziejski J., 1991c).

Poza oczywistością teoretyczną pierwszej z podanych wyżej przesłanek (Kołodziejski J., 1991c), zasadność wszystkich pozostałych nie została empirycznie potwierdzona w odniesieniu do polskiej rzeczywistości okresu transformacji, niestabilności i długotrwałej recesji.

Można natomiast, na podstawie analizy wybranych cech i procesów oraz formułowanych koncepcji, uzyskać potwierdzenie co do zasadności identyfikacji tego problemu jako przedmiotu badań empirycznych.

Po pierwsze więc, ustanowienie podmiotowości gmin we wszystkich sprawach lokalnych nie zaspokoilo ich tendencji „władczych”; wyrażało się to w ciągłym ich dążeniu do przejmowania całokształtu spraw zgodnie z modelem „jednolitej władzy państwowej” (systemu rad narodowych) PRL-u; najwymowniejszym tego przykładem była „wojna” gmin o rejony (Kołodziejski J., 1991a); jej istotą było dążenie nowowybranych władz samorządowych do przejmowania wszystkich zadań i kompetencji państwa zgodnie z PRL-owskim modelem „jednolitej władzy państwowej” (nawet funkcji policji administracyjnych); kontynuacją tej tendencji jest także idea powiatu samorządowego, który ma przejąć wszystkie kompetencje państwa tego szczebla (wszystkie zadania obecnych rejonów administracji rządowej), a także ideologia państwa regionów autonomicznych (Kołodziejski J., 1992) czy też idea regionu samorządowego, sygnowana przez Krajowy Instytut Badań Samorządowych (Krajowy Instytut Badań Samorządowych, 1991).

Po drugie, powszechność i częstotliwość sytuacji konfliktowych, rzeczywiście występujących pomiędzy różnorodnymi interesami lokalnymi gmin a interesami ogólnospołecznymi państwa, jest potwierdzeniem tego, że w prawnoustrojowych regułach funkcjonowania terytorialnego systemu państwa problem jego zdolności negocjacyjnej musi być rozwiązany i to nie na zasadzie PRL-owskiej „jednolitej władzy państwowej”, której model nie przewidywał możliwości występowania sprzeczności i sytuacji konfliktowych. Nową regułą jego funkcjonowania musi być prawne oprzyrządowanie procesu negocjacyjnego, prowadzącego do rozwiązań konsensusowych. Niestety, przygotowywane ustawy (np. projekt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) tego postulatu z reguły nie realizują.

Po trzecie wreszcie, wstępna ocena funkcjonowania systemu terytorialnego państwa wskazuje wyraźnie na jego nikłą zdolność do rozwiązywania sytuacji konfliktowych lub osiągnięcia konsensusu wobec sprzecznych interesów. W systemie tym bowiem wojewodowie jako organy tere-

nowej administracji rządowej są skutecznie blokowani przez sejmiki samorządowe we wszystkich przypadkach, w których występują sytuacje konfliktowe. Źródłem tego jest przejęta przez Sejm RP z PRL-owskiego modelu „jednolitej władzy państwowej” zasada powoływania i odwoływania wojewodów za pośrednictwem sejmików samorządowych (poprzez tzw. opiniowanie). Wprowadza ona bowiem różne formy ich uzależnienia od sejmików, łamiąc samodzielność i suwerenność wielu decyzji autonomicznie państwowych. Wskazują na to przypadki, w których wojewodowie musieli realizować cele polityczne sejmików opanowanych przez partie opozycyjne wobec rządu, sprzeczne z polityką państwa. W systemie pluralizmu politycznego takie sytuacje mogą zdarzać się dość często, zaburzając spójność procesu realizacji polityki państwa, a w okresie transformacji ustrojowej, przy małej stabilności politycznej, stanowią także jej potencjalne zagrożenie.

Z punktu widzenia sprawności funkcjonowania całego terytorialnego systemu państwa, z jego regułą jednoznacznego rozgraniczenia uprawnień i kompetencji samorządu terytorialnego i administracji rządowej, procedura podwójnej odpowiedzialności i zależności jest także bezzasadna. Została jednak uchwalona przez Sejm z pełną świadomością tej sytuacji blokującej, jakby w obawie przed zbyt dużymi uprawnieniami wojewody i brakiem kontroli społecznej jego działalności.

W świetle przedstawionej wyżej analizy sytuacji problemowej należy ponownie (Kołodziejcki J., 1992 i 1991b) zaakcentować zasadność wyjaśnienia jednego z głównych problemów ustrojowych państwa. Jego istotą jest ewolucja i przyszły kształt systemu terytorialnego państwa. Jest to problem wyboru:

- modelu ustrojowego tego systemu, współzależnie z modelem państwa;
- modelu organizacji przestrzennej państwa, którego syntetycznym wyrazem jest podział terytorialny (administracyjny) kraju.

Na tle oceny przebiegu trzyletniego już procesu transformacji ustrojowej Polski problem ten syntetycznie wyraża dylemat ustrojowy:

czy upaństwiać samorząd terytorialny przekazując mu coraz to nowe zadania państwa, czy usamorządować państwo tworząc na wszystkich szczeblach jego systemu terytorialnego struktury samorządowe (powiaty i regiony samorządowe, izba samorządowa Sejmu).

Z punktu widzenia długookresowych celów kształtowania demokratycznego systemu sprawowania władzy byłby to dylemat groźny, jeśli nie

został fałszywie zidentyfikowany. Tylko dla wyjaśnienia jego zasadności należałoby przeprowadzić pogłębione badania empiryczne.

Proponuje się, aby jako ich podstawę przyjąć hipotezę badawczą wynikającą z niniejszego opracowania.

Należy jednak podkreślić, że model tego systemu można formułować jedynie równoległe z postępem prac nad konstytucją, a wszelkie rozwiązania cząstkowe wprowadzone w życie przed rozstrzygnięciami systemowymi nie powinny być poważnie brane pod uwagę.

Jest to wniosek generalny, który wynika z trzyletnich już i bezowocnych działań zmierzających do zmiany sytuacji powstałej po pierwszym etapie restrukturyzacji terytorialnej systemu funkcjonowania państwa bez koncepcji jego modelu.

Na jego zasadność wskazuje także chaos koncepcyjny, jaki towarzyszył wszystkim pracom zmierzającym do uformowania nowych koncepcji podziału terytorialnego państwa (Urząd Rady Ministrów, 1991; Wysocka E., 1992) i regionu samorządowego (Kołodziejski J., 1991b; Krajowy Instytut Badań Samorządowych, 1991), a ostatnio koncepcji utworzenia powiatów (Urząd Rady Ministrów, 1991; Wywiad z senatorem J. Stępnem, 1992; Wywiad z M. Kuleszą, 1992) i reformy administracji rządowej (Wywiad z senatorem J. Stępnem, 1992; Wywiad z M. Kuleszą, 1992).

2. Sprawność funkcjonowania w warunkach niepewności i destabilizacji

Niepewność przyszłości i brak stabilizacji determinowały sytuację w jakiej funkcjonowała rządowa administracja terenowa w okresie trzech pierwszych lat transformacji ustrojowej.

Przewidując tę sytuację i jej konsekwencje Premier T. Mazowiecki już w pierwszych dniach po powołaniu rządu określił (na naradzie wojewodów we wrześniu 1989 r.), że zapewnienie sprawnego funkcjonowania państwa powinno stanowić główne zadanie rządowej administracji terenowej. W imieniu rządu deklarował ideę tworzenia administracji profesjonalnej, dobrze wyposażonej i zorganizowanej oraz politycznie lojalnej i niezaangażowanej. Idea ta była realizowana, co prawda w trudniejszych niż to przewidywano na początku warunkach politycznych. W pierwszej fazie przebudowy systemu terytorialnego (do wyborów samorządowych) administracja terenowa funkcjonowała w PRL-owskim modelu „jednolitej władzy państwowej” ze wszystkimi tego konsekwencjami organizacyjnymi i politycznymi. Dokonywane w niej zmiany nie miały charakteru strukturalnego (Kołodziejski J., 1991a).

Wprowadzenie gospodarki rynkowej do systemu gospodarowania oznaczało konieczność:

- stopniowego wyzbywania się funkcji reglamentacji i rozdzielnictwa oraz w miarę tego przeznaczanie środków kadrowych na inne cele;
- sterowania procesami rozwoju województw, miast i gmin za pośrednictwem mechanizmów ekonomicznych a nie środków administracyjnych;
- demonopolizacji usług, handlu i wytwórczości poprzez tworzenie nowych przedsiębiorstw lub przy pomocy środków administracyjnych;
- tworzenie ekonomicznych zachęt lub korzystnych warunków infrastrukturalnych lokalizacji dla funkcjonowania podmiotów gospodarczych pożądanых z punktu widzenia rozwoju miast, gmin, województw;
- tworzenia korzystnych warunków dla aktywizacji przedsiębiorczości indywidualnej.

Bliska perspektywa ustrojowej zmiany modelu samorządu terytorialnego, który miał przejąć niepodzielną odpowiedzialność za wszystkie sprawy lokalne stwarzała potrzebę stopniowego przygotowania warunków organizacyjnych i kadrowych umożliwiających w miarę bezkolizyjną realizację tego przedsięwzięcia. Oznaczało to:

- określenie zakresu działalności społecznej i gospodarczej, która ze względu na swój zasięg przestrzenny i charakter może być prowadzona lokalnie (w gminie, mieście, osiedlu) oraz tej, która ma charakter i zasięg regionalny (województki);
- przeprowadzenie decentralizacji zadań, kompetencji, środków finansowych oraz kadr ze szczebla wojewódzkiego na podstawowy, zgodnie z treścią art. 24 ust. 1 i 2 „Ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego”;
- określenie i prowadzenie na szczeblu wojewódzkim jedynie spraw, które nie mogą być rozwiązywane na szczeblu podstawowym ze względu na swój zasięg przestrzenny lub charakter;
- przygotowanie narzędzi do sterowania strategicznego rozwojem województw i sprawowania funkcji negocjacyjnych w sytuacjach konfliktowych, które będą występować między interesami samorządów terytorialnych a interesem ogólnospołecznym państwa czy województwa.

Równoległe z działaniami zmierzającymi do systemowych zmian w funkcjonowaniu administracji terenowej musiała ona podejmować wszystkie problemy bieżące, których rozwiązanie prowadziło zarówno do opa-

nowywania zagrożeń kryzysowych, jak i do wykorzystania szans stwarzanych przez reformowaną gospodarkę i państwo. Wśród nich do najważniejszych zaliczono:

- panowanie nad sytuacją społeczną i gospodarczą, aktywne rozwiązywanie konfliktów społecznych oraz zapobieganie powstawaniu nowych, gospodarowanie w warunkach ciągłego deficytu środków i zasobów;
- aktywne wykorzystywanie wszystkich możliwości pobudzania przedsiębiorczości indywidualnej i zbiorowej, innowacyjność środowisk twórczych i intelektualnych;
- utrzymywanie sprawności funkcjonowania lokalnych i regionalnych systemów infrastruktury technicznej i społecznej w sytuacji niedoboru środków jako niezbędnego czynnika stabilizującego warunki organizacyjno-techniczne funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa;
- organizacyjne wspieranie funkcjonowania rynku żywnościowego w warunkach deficytu produktów (organizowanie giełd, transfer towarów, organizacja zaopatrzenia większych miast i aglomeracji miejskich) jako niezbędny warunek spokoju społecznego;
- sprawna i życzliwa obsługa obywateli załatwiających swoje indywidualne sprawy jako potencjalna możliwość zmiany negatywnej — w przewadze — opinii społeczeństwa o funkcjonowaniu urzędów państwowych;
- zachowanie wszystkich rygorów oszczędności wydatków budżetowych i oszczędna gospodarka kadrami jako niezbędny warunek przetrwania i zachowania ciągłości funkcjonowania wszystkich służb państwowych;
- pobudzanie postaw zaangażowania, ofiarności, innowacyjności jako niezbędny warunek przekształcenia administracji biurokratycznej w służbę społeczną.

Większość z tych zadań wiązała się z podtrzymywaniem spokoju społecznego w trudnych warunkach ekonomicznych państwa. Realizowana była w lawinie konfliktów społecznych i politycznych zawiązujących się na różnym tle, w zależności od zróżnicowanych uwarunkowań.

Ich najbardziej uniwersalnym źródłem były jednak przed wszystkim:

- coraz bardziej widoczne rozbieżności między rzeczywistymi warunkami życia społeczeństwa a zapowiedziami i obietnicami ich poprawy składanymi przez nowe rządy i elity polityczne;
- narastające rozczarowanie, zniecierpliwienie a następnie frustracja, na-

wet agresja społeczeństwa z powodu niedotrzymywania obietnic i pogarszającej się sytuacji;

- wzrost zróżnicowania politycznego elit postsolidarnościowych wraz z narastaniem „wojny na górze” i propagandą idei „przyśpieszenia”;
- wzrastająca niechęć, krytycyzm, a nawet wrogość społeczności lokalnych wobec terenowej administracji rządowej jako pozostałości starego systemu.

Na tym tle, aż do wyborów samorządowych, postkomunistyczne rady narodowe i związana z nimi rządowa administracja terenowa obwiniane były o „całokoszt” sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, która w odbiorze społecznym stawała się coraz gorsza. W jej realiach wiodły polityczne sukcesy pokonania „komuny”, a całe niezadowolenie ześrodkowywało się przeciwko jej lokalnym i regionalnym strukturom i osobom. Siły polityczne, które wykorzystywały tę sytuację budując swój autorytet zorganizowane były w Komitetach Obywatelskich i wokół Zarządów Regionów NSZZ „Solidarność”. Polem ich społecznego oddziaływania było w pierwszym etapie — przygotowanie polityczne wyborów do samorządów lokalnych, a w drugim — prezydencka kampania wyborcza. Z przyczyn personalnych (kandydowanie T. Mazowieckiego), drugi etap zaostrzył krytykę rządowej administracji terenowej, powodując jej dalszą destabilizację.

Niezależnie więc od rzeczywistego poziomu sprawności jej funkcjonowania była ona w centrum społecznego osądu. Krytyka była politycznie i personalnie ukierunkowana, nie próbowano nawet sięgać do argumentacji rzeczowej. Empirycznym tego potwierdzeniem jest treść publikacji prasowych z tamtego okresu, wyniki kontroli NIK, URM i licznych społecznych komisji, a także skargi i wnioski przesyłane i analizowane systematycznie (co tydzień) w URM-ie.

Konkluzję do jakiej upoważnia analiza tego materiału faktograficznego można sformułować następująco: sprawność funkcjonowania rządowej administracji terenowej w pierwszych 16 miesiącach procesu transformacji ustrojowej (okres funkcjonowania rządu T. Mazowieckiego) nie była niższa niż w ostatnich latach realnego socjalizmu¹. Świadczy o tym liczba i sposób rozwiązywanych problemów oraz liczba skarg, uzasadnionych odwołań, udowodnionych nieprawidłowości itp. Potwierdzeniem takiej diagnozy może być porównanie raportów o stanie urzędów terenowych organów rządowej administracji ogólnej wykonanych na podstawie przeprowadzo-

¹Jej sprawność w okresie PRL-u była wysoka; wynikało to z samej istoty państwa totalitarnego oraz głębokiej reformy przeprowadzonej w latach osiemdziesiątych.

nych przez Biuro Kontroli URM w październiku 1989 r. i wrześniu 1990 r. kontroli (Urząd Rady Ministrów, 1989, 1990b i 1990c).

Także lojalność postkomunistycznych struktur personalnych nie budziła zasadniczych zastrzeżeń. Jeszcze za „komuny” nie były one przez PZPR rozpieszczane. Przeciwnie. Często obwiniano je o niepopelnione grzechy, wykorzystywano jako alibi niesprawności systemu. Zmianę systemu, wraz z zapewnieniem stworzenia warunków spokojnej pracy, jej ocen opartych o kryteria merytoryczne, przyjęły one z nadzieją. Najpierw premier, a z czasem rząd — zaczęli zdobywać sobie szacunek i uznanie.

Najwymowniejszym potwierdzeniem empirycznym poziomu sprawności i lojalności terenowej administracji rządowej tamtego okresu był sposób przeprowadzenia jej głębokiej reformy. Otóż w warunkach pogłębiającego się chaosu organizacyjnego, niepewności losów starej kadry i przy braku doświadczonej nowej, proces przekształceń strukturalnych przeprowadzono bardzo sprawnie i to w ramach istniejących budżetów, bez dodatkowych środków centralnie dozowanych (Urząd Rady Ministrów, 1990c). Nowa struktura zaczęła funkcjonować „z marszu” i to w nowej sytuacji konfliktowej (Urząd Rady Ministrów, 1990b).

Niestety. Rewolucja personalna rozpoczęta „od dołu” przez zwalczające się między sobą środowiska postsolidarnościowe zdemolowała rodzącą się stabilizację, wprowadziła niepokój, niepewność i poczucie braku perspektyw, a w ślad za tym nastroje i postawy wyczekiwania, a nawet wrogości wobec przeobrażeń. Najpierw wśród gremiów kierowniczych administracji terenowej, a potem wśród całych zespołów pracowniczych.

Żywiołowo przeprowadzane zmiany personalne stały się głównym źródłem destabilizacji w funkcjonowaniu rządowej administracji terenowej. Tym bardziej, że dotyczyły one w pierwszym rządzie wojewodów, i wicewojewodów oraz kierowników wydziałów na szczeblu wojewódzkim, a po wyborach samorządowych całych niemal składów kierowniczych miast i gmin.

W konflikty personalne do ustawowej zmiany ustroju terytorialnego systemu państwa (marzec 1990 r.) angażowane były szerokie kręgi społeczności lokalnych i regionalnych, posłowie i senatorowie, biskupi i ministrowie, środki masowego przekazu, partie polityczne, NIK i prokuratury.

Główną zaś przeszkodą było utworzenie urzędów rejonowych oraz związana z tym redukcja około 1/3 pracowników urzędów wojewódzkich, których etaty przesunięte zostały na potrzeby urzędów rejonowych.

Zakres dokonanych wtedy zmian kadrowych obrazują dane „Sprawozdania z działalności Rządu w okresie od 12 września 1989 r. do 10 gru-

dnia 1990 r.” (Rada Ministrów, 1990), według których: z byłych terenowych urzędów administracji państwowej szczebla podstawowego zwolnionych zostało w ostatnim półroczu około 26,5 tys. pracowników, w tym ponad 1800 byłych naczelników gmin i prezydentów miast. Oznacza to, że co 3–4 pracownik tego szczebla administracji został zwolniony. Także w urzędach wojewódzkich znaczna część kadry została zwolniona. Dotyczy to około 6800 pracowników tj. około 30–40% dotychczasowego stanu zatrudnienia w zależności od lokalnych warunków i dotychczasowego poziomu zatrudnienia. Szczególnie głęboka wymiana kadr nastąpiła na stanowiskach kierowniczych — dyrektorów i zastępców dyrektorów wydziałów urzędów wojewódzkich — prawie o 70–80%. Przy obsadzie tych stanowisk korzystano coraz częściej z drogi konkursu. W urzędach tych zmniejszono liczbę stanowisk kierowniczych z 2500 do 1400. W wyniku reformy systemu zarządzania lokalnego nie wzrosło zatrudnienie w administracji publicznej, tj. samorządowej i rządowej w bieżącym roku. (...) Głębokich zmian kadrowych dokonano również w grupie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Spośród ponad 200 osób, które pełniły funkcje wojewodów i wicewojewodów przed dniem 12 września 1989 r. obecnie pozostaje na tych stanowiskach 15 osób, tj. 5 wojewodów i 10 wicewojewodów. Na stanowiskach wojewodów i wicewojewodów zatrudnionych jest aktualnie 92 osoby.

3. Funkcjonowanie w procesie przebudowy

Po utworzeniu nowej struktury organizacyjnej i wymianie kadr kierowniczych, rządowa administracja terenowa rozpoczęła nową jakościowo fazę transformacji.

Zdawało się wtedy (w połowie 1990 r.), że może to być wreszcie okres postępującej stabilizacji. Niestety. Wraz z wygasaniem konfliktów personalnych, głównie zaś walki o wojewodów (w najważniejszych i politycznie najatrakcyjniejszych województwach stanowiska te zostały już obsadzone) rozpałał się nowy konflikt. Jego podłożem było utworzenie rejonowych urzędów administracji rządowej, a siłą napędową — nowowybrane, ale już sfrustrowane władze gmin. Konflikt ten został już opisany w opracowaniu autora niniejszej pracy (Kołodziejski J., 1991a). Tutaj, dla czytelności całego wywodu, należy jedynie podkreślić jego całkowicie subiektywne i politycznie uwarunkowane podłoże. Tak jak z analizy obiektywnych uwarunkowań wynikała pełna zasadność utworzenia rejonów jako rozwiązania przejściowego od starego modelu PRL-owskiego (uwarunkowanego jeszcze kilkudziesięcioma ustawami prawa materialnego) do nowej, samorządowo-

-rządowej formuły terytorialnego systemu funkcjonowania państwa (Kołodziejski J., 1991a). Potwierdzają tę diagnozę nawet ówczesni krytycy widząc dzisiaj rejony jako punkt wyjścia (pierwszy etap) realizacji idei powiatu samorządowego (Kołodziejski J., 1991a). Przecież takie było długookresowe zamierzenie przeprowadzonego pierwszego etapu reformy. Było ono nawet upubliczniane, wzmacniając paradoksalnie walkę samorządów gmin o urzędy rejonowe (przyszłe siedziby powiatów)

Podłoże polityczne konfliktu „walki o rejony lub „przeciwko rejonom” powodowało natomiast znaczną destabilizację funkcjonowania rządowej administracji terenowej. Tymczasem: *był to klasyczny konflikt zastępczy*. Jego głównym źródłem była bowiem olbrzymia fala frustracji, jaka ogarnęła po wyborach samorządy terytorialne, nieusatysfakcjonowane zarówno przyznanymi im uprawnieniami oraz skąpyimi środkami materialnymi na działalność, jak i niewielką aktywnością a nawet rezerwą społeczności lokalnych. Ich miarą była już relatywnie niska frekwencja wyborcza, jak na przełomowe politycznie znaczenie samorządów lokalnych w procesie formowania nowego ładu społeczno-politycznego. Nawet jeśli uwzględnimy ukształtowaną w okresie PRL obojętność lub niechęć społeczeństwa do wyborów lokalnych, to i tak nie można tych wyników uznać za zadowalające.

Wyczuwały to doskonale wybrane rady i sejmiki samorządowe wraz z nasilającą się krytyką społeczną ich pierwszych kroków i dokonań. Wszyscy mieli przecież jeszcze w pamięci rozniecaną przez nieodpowiedzialnych polityków euforię „wspaniałych nowych możliwości”. To właśnie ówczesne upolitycznienie całej atmosfery społecznej, obudzenie nadmiernych oczekiwań wybranych samorządów i społeczeństwa, spowodowało zarówno koncentrację ich działań na sprawach politycznych, jak i olbrzymie frustracje z powodu nie spełnionych aspiracji i nadziei.

Dotyczyło to przede wszystkim kompetencji organów samorządowych, które — zgodnie z przyjętą ideą samorządności terytorialnej — zostały uszczuplone w stosunku do dawnych rad narodowych na rzecz administracji rządowej oraz systemu finansowego, niekorzystnego dla samorządów.

W tej sytuacji młodzi, ambitni politycznie i sprawni intelektualnie nowo wybrani działacze samorządów przystąpili do frontального ataku na administrację rządową według reguł i mentalności już scharakteryzowanych. W tym konflikcie żadne argumenty merytoryczne nie trafiały do przekonania. Hasłem dnia przez cały 1990 rok było leninowskie zawołanie *Cała władza w ręce rad*. A więc:

- utworzenie rejonów było błędem, są one narzędziem ataku biurokracji na słabą jeszcze, polską demokrację lokalną; oddawanie władzy trzeba było wymuszać itd.;
- wszystkie zadania i kompetencje rejonów (no, może bez policji administracyjnych) muszą przejąć samorządy lokalne, a rejon jako „kukułcze jajo” lub też „konia trojańskiego” wprowadzonego do samorządów należy natychmiast lub jak najszybciej zlikwidować lub przekazać samorządom. (Kołodziejski J., 1991a, s.138–139).

Zgodnie z przewidywaniami, po wygaśnięciu podłoża politycznego konfliktu, trudne sprawy organizacyjno-kompetencyjne relacji gminy-urzędy rejonowe zostały rozwiązane w procesie samoregulacji. Wyciszyły się najostrejsze sytuacje konfliktowe. Dopiero dzisiaj przyznaje się rację, że jedną z zasadniczych przyczyn było przyjęcie zunifikowanego modelu gminy w/g reguły funkcjonowania tzw. „gminy ziemskiej”, zupełnie nie adekwatnej do warunków funkcjonowania miast średnich i dużych. Ale to dopiero teraz dopuszcza się zasadność takich racji. Wtedy obowiązywał priorytet racji politycznych.

Konflikt ten jeszcze w roku 1991 destabilizował funkcjonowanie administracji rządowej; chociaż w mniejszym już stopniu. Jeszcze Premier J.K. Bielecki po objęciu stanowiska wykorzystywał go jako osłonę bezsilności rządu wobec wielu nieuregulowanych jeszcze spraw funkcjonowania samorządów terytorialnych:

- niedostatku środków budżetowych na funkcjonowanie i rozwój gmin, w tym sprawa formuły ustrojowej budżetu gmin;
- niedostatku kompetencji samorządów;
- formuły regionalizacji kraju.

Żadna z tych spraw w ciągu dwóch lat nie została uporządkowana. Wszystkie zaś wpływają destabilizująco na funkcjonowanie rządowej administracji terenowej.

Brak odwagi obu ostatnich rządów nie pozwolił na powiedzenie gminom gorzkiej prawdy, że w warunkach recesji, stagflacji i opóźnienia cywilizacyjnego Polski nie może być i nie będzie skokowego, w stosunku do sytuacji dotychczasowej i obecnej, przyrostu środków; że środki te trzeba wypracować także własnym wysiłkiem gmin lub gospodarnością ich wydatkowania. Przeciwnie. Zamiast tego mamy się gminy, że jutro będzie na pewno lepiej, że należałoby odebrać gminom prawo prowadzenia działalności gospodarczej (w imię doktryny neoliberalnej taka działalność to

zawłaszczanie „korzyści władzy” w stosunku do przedsiębiorczości prywatnej, że należy prywatyzować nawet działalność komunalną, która wchodzi w sferę tzw. „monopoli technicznych” itp.) itd.

Na tym tle kształtuje się, tak jak za „komuny”, „roszczeniowy” trend gmin wobec państwa, pasożytnictwo na bazie sprzedawanego majątku (uzyskiwane w ten sposób środki są natychmiast przeznaczane na działalność bieżącą), spekulacja opłatami czynszowymi według rynkowych reguł gry, ale ze szkodą dla interesu publicznego itp.

Walka o dalsze kompetencje pozostaje w całkowitej sprzeczności ze stabilizacją i porządkowanym funkcjonowaniem — zgodnie z kompetencjami już ustawowo przyznanymi. Wskazują na to co najmniej następujące tendencje:

- ustawowe rozgraniczanie uprawnień i kompetencji samorządu terytorialnego od administracji rządowej następowało bardzo wolno i to przeważnie w ramach starego systemu prawa materialnego; przekazywanie mu niepodzielnej odpowiedzialności za rozwiązywanie spraw społeczności lokalnych nie szło równoległe z odpowiednim do tego zwiększeniem niezbędnych środków oraz wyposażeniem go we wszystkie niezbędne instrumenty, pozwalające na rzeczywiste oddziaływanie na rzecz rozwoju gmin; stare ustawy prawa materialnego nie pozwalały na jednoznaczny podział kompetencji pomiędzy samorządy a administrację rządową;
- proces ustanowienia mienia komunalnego — ze względu na nieprzewidywane trudności prawne i złożoność przekształceń własnościowych — przebiegał przewlekłe i był nieudolnie prowadzony; nie został też dotychczas zakończony;
- prawna regulacja mechanizmu współdziałania ekonomicznego samorządów terytorialnych z samodzielnymi i samorządowymi podmiotami gospodarczymi nie podlegającymi im — pomimo wprowadzenia podatków, opłat i czynszów (często bardzo wysokich) na rzecz samorządów za użytkowanie zasobów lokalnych, nie oddziaływała w sposób zadowalających na regulację zrównoważonego rozwoju osiedli, miast i gmin, potwierdziła zaś iluzoryczność poglądu, że przy niskim poziomie rozwoju gospodarczego Polski i długotrwałej recesji można spełnić to kryterium i skutecznie opanować narastającą frustrację samorządów terytorialnych;
- empiryczna samoregulacja (na podstawie prób i błędów) mechanizmu funkcjonowania samorządu terytorialnego zgodnie z zasadą, że do wła-

ściwości szczebla regionalnego należy jedynie strategia oraz sterowanie rozwojem społecznym, gospodarczym i przestrzennym regionów oraz zaspokajanie potrzeb społecznych o znaczeniu i zasięgu regionalnym, które nie mogą być zaspokajane w osiedlach, miastach i gminach oraz ich związkach celowych;

- wyraźna niechęć a często niemożność skłóconych ze sobą gmin do zawiązywania celowych związków międzygminnych, których zadaniem byłoby rozwiązywanie problemów ponadgminnych, ale o zróżnicowanym zasięgu przestrzennym (powołanie powiatów nie rozwiąże, wbrew pozorom, wielu tych problemów).

Pomimo takiej lub podobnej sytuacji na pewno wiele gmin funkcjonuje bardzo dobrze. Sprawnie wykonuje swoje zadania. Gospodarnie realizuje swoje budżety. To jednak nie podważa prawdziwości przedstawionej wyżej sytuacji. Nie wiadomo bowiem, ile jest takich gmin, z jakich źródeł pochodzą ich środki finansowe, w jakich proporcjach wydają je na bieżące funkcjonowanie i rozwój (inwestycje), w jakiej skali i tempie narastają zaległości w zaspokajaniu potrzeb publicznych mieszkańców, jak wysokie są już ukształtowane progi techniczno-przestrzenne dalszego rozwoju miast i osiedli.

Dla wyjaśnienia tych spraw celowe byłoby podjęcie badań empirycznych, tym bardziej, że:

- działalność gmin — w wyniku niedowładu procesu legislacyjnego — nie była dotychczas kontrolowana (należy pominąć iluzoryczną kontrolę zastępczo wykonywaną przez urzędy wojewódzkie wobec niedostatku środków na jej prowadzenie, niechęć do wywoływania sytuacji konfliktowych, tymczasowość zadania);
- nie wiadomo w jakim stopniu sprawdza się praktycznie przyjęta w 1990 roku formuła samorządu terytorialnego (poza entuzjastycznymi samocenami jego przedstawicieli niewiele wiemy);
- potwierdzonych empirycznie podstaw do drugiej fazy transformacji całego modelu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa, w którym idea samorządności odgrywa dominujące znaczenie.

Jedno jest natomiast pewne. Przez lata funkcjonowania gmin władze samorządowe, wybrane demokratycznie, nie osiągnęły zadowalającego poziomu integracji ze swoimi społecznościami lokalnymi. Z różnych i zróżnicowanych terytorialnie przyczyn nie można odnotować w tym zakresie postępu na miarę nowego ustroju demokracji przedstawicielskiej.

Wskazują na to zarówno sondaże opinii publicznej, jak i wypowiedzi wielu prominentnych przedstawicieli władz samorządowych. I tak — z badań przeprowadzonych przez CBOS w 1991 roku wynika, że: *nic się nie zmieniło — nowe rady pracują nie lepiej od starych. W gminie nic się nie zmieniło* — twierdzi blisko 50% ankietowanych, 37% dostrzega zmiany na lepsze, a 17% uważa, że jest gorzej.

Aż 61% twierdzi, że wybory do samorządów nie zwiększyły ich wpływu na sprawy własnego środowiska; 23% ma poczucie, że ich wpływ wzrósł, zaś 12% — że zmalał. *Dbają o siebie i bronią elit — Samorządy bronią przede wszystkim własnych interesów, jak każda władza* — odpowiedziało aż 29% pytanych. 10% uważa, że samorządy bronią interesów „Solidarności”; po 5% — że byłej nomenklatury i Kościoła; 3% sądzi, że samorządy reprezentują interesy rządu, a 2% — partii politycznych.

Przekonanie o oderwaniu się lokalnej władzy od własnego środowiska wyraża aż 52% badanych. Uważają oni, że samorząd działa w interesie elit — „Solidarności”, Kościoła, rządu, różnych partii.

Tylko 15% jest przekonanych, że samorząd dba o interesy wszystkich mieszkańców gminy.

Spółeczności wiejskie mają większą więź ze swoimi samorządami. Im większa gmina — tym większe przekonanie o wyobcowaniu władzy. Tylko 13% badanych mieszkańców dużych miast jest przekonanych o tym, że władza broni ich interesów.

Miasta średnie najczęściej uważają, że samorząd to instytucja działająca w interesie „Solidarności”, a w dużych miastach chętniej niż gdzie indziej przypisuje się samorządom działanie na rzecz byłej nomenklatury oraz obecnej władzy.

Czy i w jakim kierunku zmienił się taki ogląd władz samorządowych przez społeczeństwo po roku od przeprowadzenia tego badania?

Wydaje się, że głównym źródłem społecznego niezadowolenia pozostają z całą pewnością możliwości ekonomiczne samorządów i niska sprawność ich funkcjonowania wynikająca z wielu różnorodnych i zróżnicowanych przestrzennie przyczyn: kłótni personalnych, „demokratycznego procedowania i celebracji” w załatwianiu najprostszych spraw, ubezwłasnowolnienia władz wykonawczych przez organy wybieralne, koncentracja wysiłku na sprawach pseudopolitycznych (np. wyburzanie pomników, zmiany nazw ulic, walka z nomenklaturą — ale nie własną, świętowanie z każdej okazji itp.) zamiast na praktycznym rozwiązywaniu najpilniejszych problemów; bałaganu, niefrasobliwości i niegospodarności w polityce finansowej oraz bardzo wielu innych czynnikach o charakterze organizacyjnym.

Wyjaśnienie problemu sprawności funkcjonowania gmin ma podstawowe znaczenie dla kształtowania dalszego procesu transformacji terytorialnego systemu funkcjonowania państwa, w tym także dla ewolucji przyjętego w 1990 roku modelu funkcjonowania rządowej administracji terenowej.

Problem polega bowiem na tym, że zarówno z przyczyn prawnoustrojowych zakodowanych w przyjętym w 1990 roku modelu samorządu terytorialnego, jak i obawy przed konfliktogennością relacji samorząd terytorialny — rządowa administracja terenowa — obie strony starały się przyjmować zasadę wzajemnego braku zainteresowania. Ze strony władz samorządowych była to powściągliwa krytyka administracji rządowej wszystkich szczebli (z rządem włącznie), zaś ze strony wojewodów była to ucieczka od wtrącenia się w sprawy lokalne, chyba że ich przebieg tworzył zagrożenie większej skali (np. masowe strajki, zagrożenie ekologiczne). Także bezpośrednie relacje gmin z urzędami rejonowymi uregulowane zostały w taki sposób, że obecnie nie tworzą poważniejszych sytuacji konfliktowych. Gminy nie chcą kontroli i nadzoru z zewnątrz. Nawet powołanie powiatów samorządowych znaczna część traktuje jako „zło konieczne” (Kaczmarek C., 1992). Obawiają się także uszczuplenia swoich budżetów na rzecz kolejnych szczebli struktury samorządowej. Nie są skłonne uwzględniać racji ponadlokalnych w formułowaniu własnych polityk i rozwiązań. Działają na ogół bez własnych strategii. Z dnia na dzień.

Ukształtowanie się priorytetu „świadomości lokalnej” korzystne w systemie funkcjonowania gospodarki rynkowej jako podstawa do „gry różnych interesów” stanowi także zagrożenie wynikające z „obrony lokalności za wszelką cenę”.

Obawa przed konfliktogenną ingerencją w sprawy gmin kształtowała najpierw postawy obojętności a potem programowego niezaangażowania. W ten sposób administracja rządowa zrzuciła z siebie ciężar zajmowania się sprawami najtrudniejszymi. Konflikty ograniczone zostały do uregulowanej prawem kontroli i nadzoru legalności (praworządności) podejmowanych działań i coraz węższej sfery obsługi społeczeństwa i podmiotów gospodarczych przez urzędy rejonowe.

W sferze odpowiedzialności wojewodów pozostać miały podmioty gospodarcze oraz urządzenia infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu wojewódzkim.

Jednak tendencje centralistyczne ministrów sygnalizowane już z okazji charakterystyki procesu kształtowania nowego modelu rządowej administracji terenowej (Kołodziejski J., 1991a) po dymisji rządu T. Mazowiec-

kiego nasiliły się. Przybrały dwie formy odbierania wojewodom odpowiedzialności za kierowanie rozwojem regionalnym:

Pierwsza — to nacisk na przywracanie struktury branżowej urzędów wojewódzkich w taki sposób, aby umożliwić ingerencję ministrów bezpośrednio w całość spraw zgodnych z zakresem ich działania (niestety nie udało się udokumentować zakresu tej tendencji, chociaż materiały powinny być dostępne w URM — zmiany w statutach urzędów wojewódzkich);

Druga — to tworzenie resortowych struktur administracji rządowej, wyodrębnionej na szczeblu wojewódzkim z administracji zespolonej podlegającej wojewodom.

Obie formy deformacji modelu terenowych organów rządowej administracji ogólnej (zespolonej) należy uznać za istotne zagrożenie sprawności jej funkcjonowania. Jest to szczególnie istotne w przypadkach ministerstw, których działalność na każdym szczeblu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa powinna kształtować współzależne ze sobą, zrównoważone lub nawet zharmonizowane w procesie rozwoju struktury społeczno-gospodarcze i funkcjonalno-przestrzenne (np. infrastruktury społecznej, technicznej, ochrony środowiska, zagospodarowania przestrzennego, zatrudnienia).

Powrót do organizacji służb państwowych według skompromitowanej w PRL idei Polski resortowej prowadzi nieuchronnie do preferencji racjonalności cząstkowych, wąskoresortowych. Jest przeszkodą w kształtowaniu ładu społeczno-gospodarczego, ekologicznego i przestrzennego na każdym szczeblu tego systemu.

W polskich, współczesnych, warunkach wzrastającego zróżnicowania przestrzennego, złożoności i konfliktogenności procesów rozwoju bez ich kompleksowego kojarzenia postępować będzie chaos i nieład, a społeczna efektywność rozwoju społeczno-gospodarczego będzie coraz niższa. To zaś prowadzi zawsze do politycznego wymiaru problemu, podobnie jak to było w PRL-u.

Tymczasem nieświadomi ani współczesnych wymogów kształtowania rozwoju, ani niepomni doświadczeń, już w trzech sferach dokonano tej deformacji modelu funkcjonowania rządowej administracji terenowej:

— w sferze zatrudnienia poprzez przeniesienie z dniem 1 stycznia 1993 r. wojewódzkich i rejonowych biur pracy w gestię utworzonego Urzędu Pracy jako centralnego urzędu administracji państwowej, podlegającego Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej; oznacza to dezintegrację tych służb od warunków kształtowania rynków pracy w skali ponadlo-

kalnej (w skali lokalnej mogą realizować to gminy; dotychczas podchodzą do tego z rezerwą);

- w sferze ochrony środowiska poprzez scentralizowanie służb Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska i pozbawienie wojewodów aparatu kontroli (wojewódzkich inspektoratów i inspektorów ochrony środowiska);
- w sferze gospodarki wodnej — poprzez utworzenie regionalnych zarządów gospodarki wodnej podległych Ministrowi Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, z iluzorycznym współdziałaniem wojewodów;
- w sferze gospodarki żywnościowej poprzez powołanie Regionalnych Agencji Rynku Rolnego (RARR).

Podobne w skutkach rozwiązania, osłabiające funkcje koordynacyjne wojewodów, przyjęto w projekcie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie zlekceważono i ograniczono do fikcji rolę polityki regionalnej i planowania regionalnego w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju województw.

Obiektywnie uwarunkowaną przyczyną tych tendencji jest rozdrobniony podział terytorialny kraju. Uzasadnia ona poszukiwanie większych od obecnych województw struktur funkcjonalno-przestrzennych, które tworzą korzystniejsze warunki organizacji terytorialnej państwa w wielu dziedzinach. Stąd tak duża liczba podziałów specjalnych (Wysocka E., Borzyszkowski J., 1991). Nie tłumaczy to jednak ani rozwiązań przyjętych w sferze zatrudnienia, gdzie rynki pracy pokrywają się idealnie z konfiguracją przestrzenną obecnych województw, ani też organizacji terytorialnej MOŚZNiL czy RARR, które autonomizują te sfery działalności od wojewodów, pomimo ich integralności z innymi sferami rozwoju województw.

Podsumowując skutki obu przedstawionych tendencji na funkcjonowanie rządowej administracji terenowej, należy stwierdzić, że działają one na rzecz istotnego osłabienia wiodącej roli wojewodów w kształtowaniu skoordynowanego rozwoju województw w stopniu podważającym zasadność urzędu wojewody jako terenowego organu rządowej administracji ogólnej.

4. Rola terenowej administracji rządowej w kształtowaniu polityki rozwoju województw

W nowym modelu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa wdrażanym od połowy 1990 r. jedną z wiodących funkcji terenowej ad-

ministracji rządowej szczebla wojewódzkiego jest koordynowanie rozwoju województw, zgodnie z polityką rządu. Dla realizacji tej funkcji wojewoda — jako organ rządowej administracji terenowej i przedstawiciel rządu na terenie województwa — wyposażony został w uprawnienia pozwalające na koordynowanie działalności wszystkich organów administracji rządowej funkcjonujących na terenie województwa. Jego narzędziem jest urząd wojewódzki, którego struktura funkcjonalna miała ułatwiać mu wykonywanie tej funkcji. Temu właśnie celowi miało służyć utworzenie takich wydziałów jak:

- *polityki regionalnej*, do którego należą przede wszystkim: diagnozowanie, prognozowanie i planowanie rozwoju regionu w zakresie niezbędnym do określenia jego polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej, we współzależności z polityką regionalną państwa;
- *ochrony środowiska*, który we współdziałaniu z wydziałem polityki regionalnej formułuje i realizuje politykę ekologiczną państwa w regionie;
- *gospodarki przestrzennej*, który konkretyzuje, koordynuje i realizuje politykę przestrzenną we współdziałaniu z wydziałem polityki regionalnej i ochrony środowiska, kontroluje proces kształtowania się ładu przestrzennego współdziałając z samorządami terytorialnymi, zajmuje się sprawami geodezji, kartografii i gospodarki gruntami, koordynuje rozwój infrastruktury technicznej;
- *rozwoju gospodarczego*, który łączy pozostałości wszystkich dawnych wydziałów gospodarczych (przemysł, rolnictwo, komunikacja, handel), które w warunkach gospodarki rynkowej straciły swoje dawne funkcje, ale pozostały jeszcze ważne zadania administracyjno-porządkowe lub o charakterze transformacyjnym;
- *spraw społecznych*, który koordynuje działalność infrastruktury społecznej szczebla regionalnego i realizuje zadania administracyjne związane z jej funkcjonowaniem;
- *wojewódzkie biuro pracy*, które zajmowało się koordynacją pośrednictwa pracy, a także opanowywaniem bezrobocia, czy też aktywną polityką zatrudnienia w procesie restrukturyzacji gospodarki.

Istotnym mankamentem modelu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa, wdrożonego w połowie 1990 roku, z punktu widzenia skuteczności polityki regionalnej było pozbawienie jej podmiotów na szczeblu wojewódzkim. Nie mogły bowiem spełnić tej roli wojewódzkie sejm-

miki samorządowe, a wojewodowie reprezentowali rząd jako jej centralny podmiot.

Pomimo tego jej uprawianie było możliwe jako polityki regionalnej państwa, we współdziałaniu z wojewodami i sejmikami samorządowymi. W pierwszym okresie procesu transformacji ustrojowej, wobec skromności środków i artykułowania się głównych jej problemów byłoby to nawet racjonalne.

Niestety. Zarówno ustawowe zadania i kompetencje wojewody, jak i utworzone dla ich realizacji struktury okazały się zbyt małą zaporą przeciwko neoliberalnej doktrynie „niewidzialnej ręki rynku” przecinającej rolę rynkowych mechanizmów samoregulacji procesów rozwoju. Zgodnie z nią prowadzenie aktywnej polityki regionalnej zostało zaniedbane lub zaniechane (Kołodziejcki J., 1992), a powołane do tego struktury trwały w letargu (np. terenowe Biura Planowania Regionalnego CUP) lub też uległy stopniowej likwidacji (część wojewodów zlikwidowała *de facto* wydziały polityki regionalnej zmieniając zakresy ich działania).

Jedynie niektórzy wojewodowie podjęli próby prowadzenia aktywnej polityki regionalnej. Typowym tego przykładem są:

- wojewoda łódzki, który opracował koncepcję restrukturyzacji przemysłu miasta Łodzi; niestety nie została ona przyjęta jako podstawa realizacji;
- wojewoda katowicki, który opracował kompleksowy program restrukturyzacji GOP-u przy pomocy służb planowania regionalnego i współdziałania z nauką;
- wojewodowie pięciu województw północno-wschodnich (olsztyńskiego, suwalskiego, białostockiego, ostrołęckiego i łomżyńskiego) zawiazali porozumienie w sprawie proekologicznej strategii rozwoju tej części Polski (strategia ta została już opracowana, ale możliwości jej wdrożenia są bardzo problematyczne).

Prowadzenie restrukturyzacji regionów za pośrednictwem aparatu centralnego, bez polityki intraregionalnej, jak wskazują na to negatywne doświadczenia województwa wałbrzyskiego, nie wskazują wcale na możliwość uzyskania powodzenia — i to nawet przy pomocy ekspertów zachodnich. Źródłem tego jest technokratyczny sposób podejścia do złożonego procesu restrukturyzacji. Tymczasem, bez pobudzenia proreformatorskiej świadomości społeczności lokalnych, jego wdrożenia jest mało realne.

Podobne próby podejmuje w Polsce północnej i zachodniej Agencja Rynku Rolnego (CUP. Biuro Planowania Regionalnego w Gdańsku,

1992b) w związku z prywatyzacją PGR-ów (bez polityki regionalnej, jedynie za pośrednictwem mechanizmu rynkowego, pomimo, że skala destrukcji ma charakter nie tylko regionalny, a wyjście z niej jest niemożliwe bez podjęcia długookresowych i kompleksowych działań restrukturyzacji całej wsi).

Dotychczasowy przebieg procesów transformacji i restrukturyzacji nie potwierdził zasadności doktryny negującej potrzebę, a nawet konieczność, prowadzenia przez państwo aktywnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym zaś polityki regionalnej. Okazało się bowiem, że pomimo znanych powszechnie osiągnięć w dziedzinie równoważenia i stabilizacji gospodarki, zamiast ożywienia gospodarczego z szansą uzyskania trendów trwale progresywnych, niedojrzała („ułomna”) gospodarka wnykowa, bez ukształtowanych mechanizmów rynkowych i bez wspomagania interwencjonizmem państwa (bez sterowania przez spójną, długookresową politykę restrukturyzacji gospodarki narodowej) — generuje wciąż jeszcze zjawiska i procesy kryzysogenne i destrukcyjne.

Mechanizm rynkowy — wbrew oczekiwaniom — nie steruje samoczynnie rozwojem gospodarki w pożądanym społecznie kierunku, a koszty przekształceń są bardzo wysokie. Skutki tego uderzają nawet w stabilność gospodarki i państwa, powodują — wzrastające wraz z pauperyzacją — niezadowolenie społeczeństwa.

Mechanizm rynkowy nie generuje też procesu restrukturalizacji ani całej gospodarki, ani przemysłu. Zmiany w strukturze gałęziowej i branżowej przemysłu są zbyt wolne w stosunku do ich kosztów społeczno-ekonomicznych. Wszystkich dotyka recesja i degradacja ekonomiczna, a prywatyzacja nie przynosi spodziewanych efektów ekonomicznych. Na tym tle szybko narasta bezrobocie, bez możliwości przekształceń zawodowych i przepływu zwalnianych zasobów siły roboczej z przedsiębiorstw bankrutujących do prosperujących lub nowotworzonych.

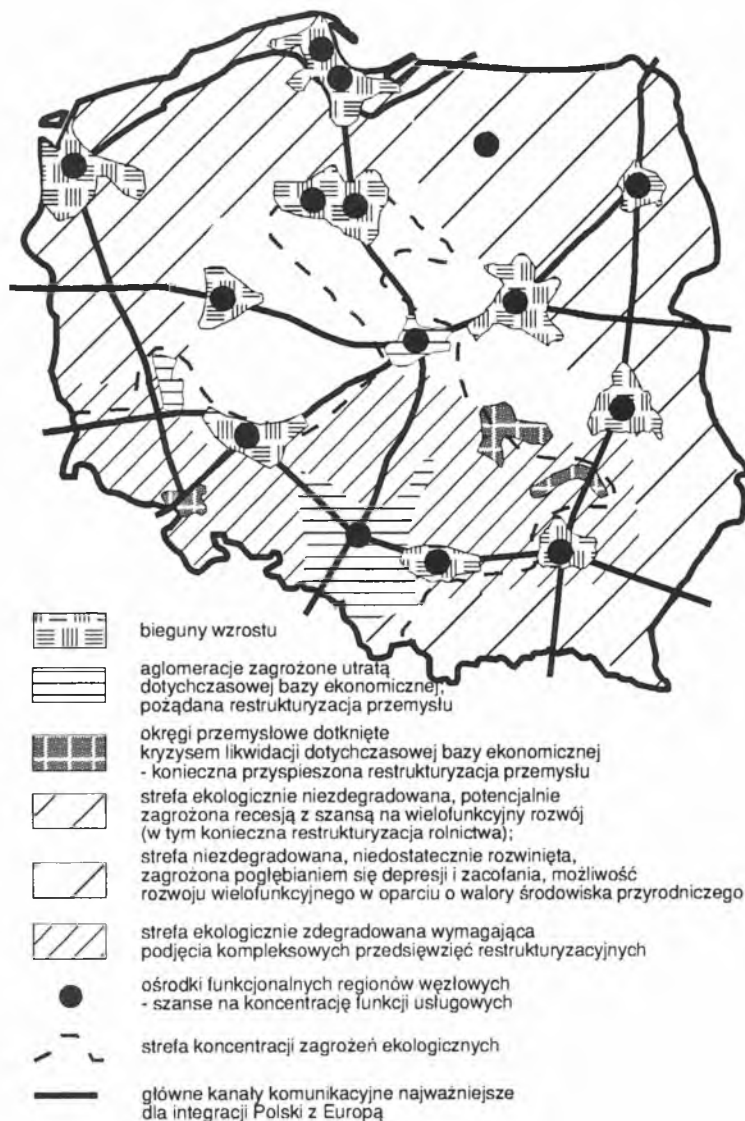
Na skutek gwałtownego spadku dochodów wpływających do budżetu państwa następuje, coraz dotkliwsza w skutkach społecznych, degradacja całej sfery infrastruktury społecznej i technicznej.

Kryzys dysproporcji okresu realnego socjalizmu przeradza się w upadek gospodarczy wielu miast i regionów okresu pierwszej fazy transformacji ustrojowej (ryc. 1, 2).

A zatem formułowany przez CUP, jeszcze na przełomie 1991/1992 roku, tzw. dylemat egzystencji polityki regionalnej rozstrzygnęło samo życie (Kołodziejski J., 1992).



Rys. 1 Regionalne zróżnicowania skutków procesu transformacji gospodarki



Rys. 2 Społeczno-ekonomiczne zagrożenia i szanse rozwoju regionalnego w okresie transformacji ustrojowej Polski — nowe przesłanki polityki regionalnej

Powrót do reanimacji aktywnej polityki regionalnej w progu 1993 roku jest jednak bardzo trudny. Z jednej strony bowiem, na skutek przerwania począwszy od początku 1991 roku dalszego procesu reformowania terytorialnego systemu funkcjonowania państwa, prowadzenie polityki regionalnej z pozycji podmiotów szczebla regionalnego jest praktycznie nierealne, a konieczność przyśpieszenia procesu restrukturyzacji całego systemu wyklucza zasadność stosowania rozwiązań tymczasowych.

Z drugiej zaś, stałe zaostrzanie się procesów deformujących rozwój społeczno-gospodarczy wielu regionów wskazuje na konieczność prowadzenia interwencyjnej polityki regionalnej państwa jako instrumentu sterowania dalszym ich przebiegiem w sposób przynajmniej minimalizujący główne zagrożenia społeczne (bezrobocie, gwałtowny spadek dochodów realnych) i gospodarcze (dalszy postęp recesji na tle nowych uwarunkowań regionalnych).

Na możliwość taką wskazuje przedsięwzięcie prowadzone od połowy 1991 roku w Polsce północnej, gdzie dla pięciu województw tzw. makroregionu północnego Biuro Planowania Regionalnego CUP opracowało strategię rozwoju (CUP. Biuro Planowania Regionalnego w Gdańsku, 1992c) z próbą wyprowadzenia wniosków dla polityk regionalnych województw.

Osiągnięte w ten sposób doświadczenie wskazuje na to, że:

- strategia rozwoju opracowana dla kilku województw funkcjonalnie powiązanych (np. położeniem nadmorskim) tworzy konieczny punkt wyjścia do kształtowania świadomości prostrategicznej i prorozwojowej rządowej administracji terenowej; funkcjonuje ona od dwu lat w nowym jakościowo otoczeniu a możliwości aktywnego oddziaływania na rozwój są też znaczne (Tabela 1);
- polityka rozwojowa województw praktycznie nie funkcjonuje, chociaż formalnie rzecz biorąc jej prowadzenie byłoby możliwe (Tabela 2); wydziały polityki regionalnej zajmują się bieżącymi problemami funkcjonowania województw; jest to przeważnie polityka przetrwania;
- zainteresowanie wojewodów długookresową strategią rozwoju jest minimalne (wykazały to rozmowy z nimi prowadzone); ma ono charakter jedynie kurtuazyjny.

Potencjalną możliwość upowszechnienia tego doświadczenia na inne regiony rozwinęto w oddzielnej pracy autora (Kołodziejcki J., 1992).

Tabela 1

Instrumenty nowej polityki regionalnej

Lp.	Grupy instrumentów	Sfera instrumentów o zasięgu			
		międzynarodowym (międzypaństwowym)	krajowym (państwowym)	regionalnym (samorządowym)	lokalnym (podmiotów gospodarczych)
1	Prawno-normatywna	konwencje, umowy międzynarodowe	ustawy, przepisy państwowe, normy, normatywy	uchwały samorządowe	–
2	Finansowa	polityka finansowa organizacji międzynarodowych	polityka finansowa państwa	preferencje finansowe regionalne	ulgi, obciążenia
3	Prawno-własnościowa	–	krajowe ustawy prywatyzacyjne i reprivatyzacyjne	gospodarka terenami	decyzje indywidualne podmiotów gospodarczych
4	Administracyjna	–	polityka przestrzenna państwa (administracji państwowej)	działania samorządów, lokalizacyjne	koncesje, zwolnienia
5	Informacyjna	informacja międzynarodowych organizacji	informacja rządowa i resortowa	informacja regionalna, samorządowa	–
6	Inwestycji infrastrukturalnych	inwestycje międzynarodowe (korytarze transp., działania pro-ekologiczne)	inwestycje infrastruktury krajowej	inwestycje infrastrukturalne zmieniające walory terenów	inwestycje infrastrukturalne lokalne terenów

(Źródło: Strategia rozwoju regionalnego makroregionu północnego. Raport CUP. Biuro Planowania Regionalnego w Gdańsku, 1992 r.)

5. Dylemat przetrwania

Przedstawione powyżej główne sytuacje problemowe funkcjonowania terenowej administracji rządowej wskazują na to, że model wdrożony w połowie 1990 roku, wraz z powołaniem nowego ustrojowo modelu sa-

Tabela 2

Elementy polityki regionalnej województw

Wyszczególnienie	województwo				
	elbląskie	gdańskie	koszalińskie	śląskie	szczecińskie
zatwierdzona strategia rozwoju	+	..*)	+	+	+
zatwierdzony plan regionalny	+	..**)	-	-	+
zespół potencjalnie przygotowany do dalszych prac nad strategią rozwoju wg opinii BPR	?	+	?	-	+
czy działa Rada Konsultacyjna Wojewody	-	-	-	+	-
regionalne porozumienia międzynarodowe; okręgi współpracy	Kaliningrad Rosja; Blekinge Szwecja; Humbertide Wlk. Brytania - umowa rządów Holandii i Polski nt. Żuław	New Hamshire Miami; Dade Country USA; Limousin Francja; Coneeperion Chile; m. Szanghaj; Storstrans Szwecja	Meklemburgia Niemcy; Kirstransted Szwecja; Kaliningrad Rosja; kontakty Rönne Dania	Murmańsk Rosja; Udine Włochy	Meklemburgia Niemcy; Bornholm Pd. Skania Szczecin Loara Atl. Francja współpraca z Brandenburgią; Sörmland Szwecja; Fionia Dania

*) opracowanie „Gdańsk 2000” w opinii Wydziału Polityki Regionalnej UW — materiał zdezaktualizowany

***) plan sporządzony, nie zatwierdzony.

(Źródło: Strategia rozwoju regionalnego makroregionu północnego. Resort CUP Biuro Planowania Regionalnego w Gdańsku, 1992 r.)

morządu terytorialnego wyczerpał już swoje możliwości aktywnej promocji procesu transformacji ustrojowej i restrukturyzacji rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy jest zablokowanie począwszy od przełomu 1990/1991 roku drugiego etapu restrukturyzacji terytorialnego systemu funkcjonowania państwa, którego jest on integralną częścią składową.

Na możliwość powstania takiej sytuacji wskazywano co prawda już w 1991 roku (Kołodziejski J., 1991b), ale po roku realna rzeczywistość potwierdziła ją empirycznie.

Model tego systemu, wdrożony w połowie 1990 roku, ze względów wynikających z ówczesnej sytuacji politycznej miał charakter tymczasowy. Umożliwił bowiem jedynie dokonanie pierwszego etapu szybkiej i koniecznej politycznie transformacji ustrojowej w jednym z najbardziej zapalnych społecznie ogniw funkcjonowania państwa, jakim były wtedy rady narodowe, uważane powszechnie za namiastkę samorządności systemu totalitarnego (Kołodziejski J., 1991a).

Jest to jednak model otwarty na dalsze przekształcenia systemu, które nie nastąpiły w odpowiednim czasie. Dlatego też obecnie hamuje proces transformacji ustrojowej państwa, w tym także dalszy proces restrukturyzacji terenowej administracji rządowej (Kołodziejski J., 1991a). Bez jego dalszej ewolucji tzw. „doskonalenie” jej funkcjonowania w obecnej strukturze traci swój długookresowy sens. Nawet określenie celów i pola badań empirycznych w tym zakresie wymaga znajomości chociażby najbardziej prawdopodobnych kierunków dalszej transformacji ustrojowej państwa.

Powszechna świadomość tego stanu rzeczy stymuluje już od pewnego czasu inercyjność i zachowawczość całej struktury organizacyjno-kadrowej rządowej administracji terenowej.

W ten sposób kształtuje się dylemat przetrwania. Przetrwania do czasu nowej reorganizacji.

Próba przełamania tej sytuacji są ostatnie przedsięwzięcia URM-u, zmierzające do zdyscyplinowania działalności wojewodów w oparciu o wymierne kryteria ich oceny oraz stanowcze ingerencje w ich nadmiernie upolitycznione postawy i poglądy sprzeczne z polityką rządu (Jałowiecki B., 1991).

Jednak dwuletni niemal bezwład struktur administracji terenowej i niepewność co do dalszych kierunków jej restrukturyzacji zdeformowały świadomość jej celów generalnych i realnych możliwości ich stopniowego osiągnięcia.

Typowym tego przykładem było ponad 1,5 roczne koncentrowanie jej uwagi i zaangażowania koncepcyjnego na problemach zastępczych, takich jak regionalizacja (Urząd Rady Ministrów, 1991; Wysocka E., 1992) czy tworzenie powiatów i likwidacja rejonów.

III. Prognoza uwarunkowań ustrojowych funkcjonowania terenowej administracji rządowej

1. Model państwa podstawą identyfikacji uwarunkowań

Współzależność pomiędzy procesem transformacji ustrojowej państwa a funkcjonowaniem rządowej administracji terenowej wyznacza model jego systemu terytorialnego.

Określa on funkcje, charakter, strukturę organizacyjną i kompetencje administracji w systemie sprawowania władzy.

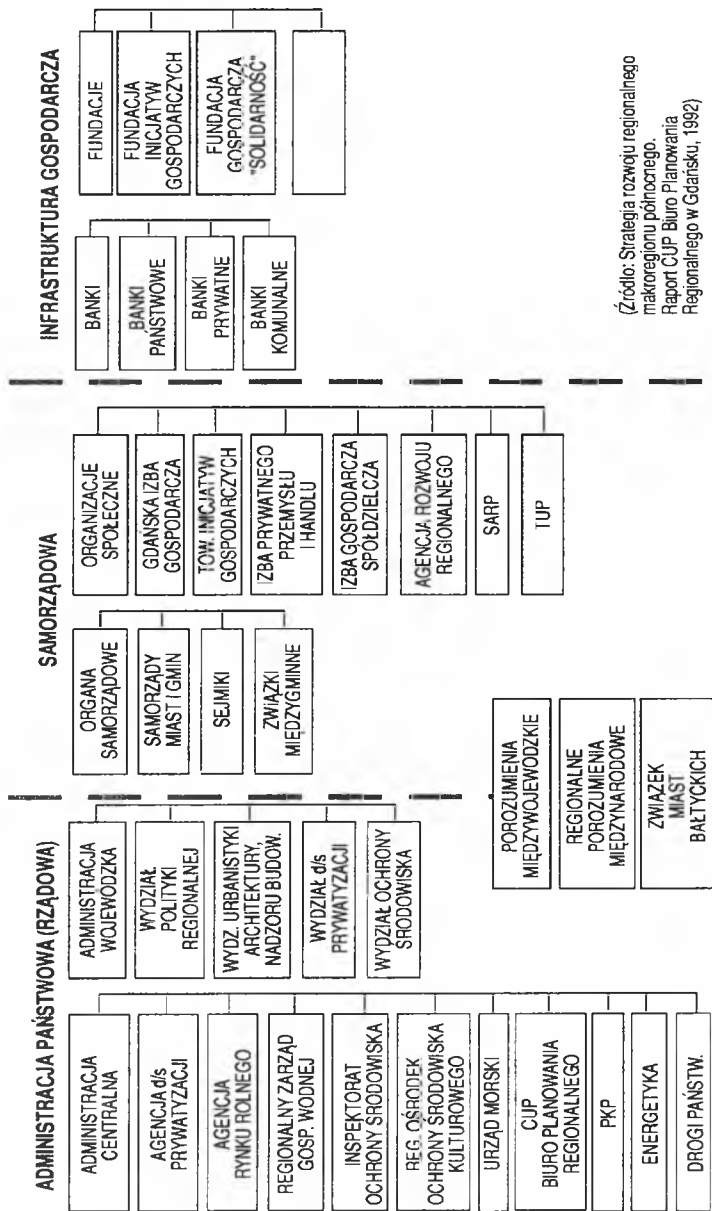
Jeśli istotą modelu politycznego Polski będzie formuła ustrojowa przyjęta w „małej konstytucji”, to — z dużym stopniem prawdopodobieństwa można przyjąć, że dalsza ewolucja systemu politycznego zmierzać będzie w kierunku demokracji parlamentarnej (przedstawicielskiej) społeczeństwa obywatelskiego i społecznej gospodarki rynkowej.

Kształtujące się elity polityczne obozu rządzącego, jak należy przewidywać, dążyć będą do ukonstytuowania modelu, który znajdzie się między liberalnym państwem prawa a socjalnym i demokratycznym państwem prawnym, z domieszką cech, które kształtowałyby katolickie państwo narodowe.

Istotą modelu politycznego państwa liberalnego, według dokumentów programowych Kongresu Liberalno-Demokratycznego, jest republika prezydencko-parlamentarna, w której jedną z gwarancji wolności jednostki w życiu społecznym jest silne przywództwo polityczne. Zapewnia je właściwa budowa centralnego aparatu państwa, który powinien być oparty na funkcjonowaniu dwu instytucji tj. prezydenta i dwuizbowego parlamentu. Wyprowadza się z tego wniosek, że silna władza prezydencka potrzebuje przeciwwagi, którą może być z jednej strony współdziałanie parlamentu w rządzeniu (jeśli zdoła on wyłonić stabilną większość) z drugiej zaś — samorząd terytorialny silnie decentralizujący system sprawowania władzy aż do ustanowienia autonomii terytorialnej (Kołodziejski J., 1992).

W modelu tym, wraz z dominującą rolą „niewidzialnej ręki rynku” w samosterowaniu rozwojem gospodarczym, przewiduje się istotne przekształcenie terytorialnego systemu funkcjonowania państwa w kierunku układu samorządowo-autonomicznego.

W demokratycznym i socjalnym państwie prawnym jako podstawę ustroju politycznego i gospodarczego przewiduje się (Kołodziejski J., 1992):



Źródło: Strategia rozwoju regionalnego makroregionu północnego. Raport CJUP Biuro Planowania Regionalnego w Gdańsku, 1992)

Rys. 3 Otoczenie instytucjonalne polityki regionalnej

- demokrację przedstawicielską i rządy prawa, które tworzyłyby warunki przywracania więzi obywateli z ich państwem oraz wzajemnego powściągnięcia się władzy wykonawczej i ustawodawczej;
- społeczną gospodarkę rynkową, która stanowiłaby czynnik generujący rozwój gospodarczy kraju i warunków poprawy materialnych warunków życia obywateli (Kołodziejski J., 1992).

Pierwsza współzależność prowadziłyby do utrwalenia systemu parlamentarnego funkcjonowania państwa oraz rozbudowy samorządu terytorialnego wraz z jego upodmiotowieniem na wszystkich szczeblach systemu terytorialnego państwa.

Druga — oznaczałaby przyjęcie gospodarki prywatno-rynkowej i konkurencyjnej, jako czynnika najsilniej aktywizującego wszystkich uczestników życia gospodarczego i dzięki temu zapewniającego dobrobyt. Wiązałyby się integralnie ze sterującą funkcją państwa, które byłoby gwarantem rynkowych reguł gry oraz regulatorem negatywnych zjawisk, jakie mogą się pojawić w gospodarce rynkowej (np. wysoka inflacja, bezrobocie, nieuczciwa konkurencja, praktyki monopolistyczne, zanieczyszczenie środowiska, powodowanie nieładu przestrzennego itp.). Sprawowanie tych funkcji państwa wymagałoby ustanowienia współzależnego i współpracującego z samorządem terytorialnym systemu administracyjnego. Zasady „wzajemnego powściągnięcia się” władzy ustawodawczej (uchwałodawczej) i wykonawczej oraz pozostawienie państwa jako gwaranta rynkowych reguł gry, tworzyć powinny także sytuacje wzajemnej współzależności, równowagi i współdziałania pomiędzy samorządem terytorialnym a administracją rządową reprezentującą centrum — dwoma wyodrębnionymi podsystemami, które funkcjonują w terytorialnym systemie państwa. Pozostaje co prawda niewyjaśniona do końca kwestia, w jakim stopniu samorząd terytorialny może i powinien wykonywać funkcje państwa. Jej rozwiązanie wiąże się jednak z odpowiedzią na pytanie: przy jakich proporcjach zadań własnych (autentycznie samorządowych, związanych z lokalnymi interesami społeczności terytorialnych) i zadań powierzanych (wykonywanych w imieniu państwa z punktu widzenia jego racjonalności ogólnospołecznej) samorząd przestaje być już samorządem, a staje się organem „jednolitej władzy państwowej”, tak jak to już było w PRL-u.

Urzeczywistnienie modelu demokratycznego państwa prawnego tworzyłoby niezbędne warunki do kontynuacji dotychczasowych rozwiązań prawnoustrojowych. Istnieją jednak zagrożenia odkształcania się od modelu (Kołodziejski J., 1992) w kierunku układu samorządowo-autonomicznego (państwa regionów autonomicznych).

Wobec braku klarowności procesu ewolucji modelu gospodarki i państwa, jednoznaczne określenie ustrojowych podstaw kształtowania modelu funkcjonowania terenowej administracji rządowej jest trudne. Nie pozwala na to jeszcze rozległe pole niepewności, w jakim przebiegać może dalszy proces transformacji.

Nie ulega jednak wątpliwości — że trzyletnie już doświadczenia wskazują na to, że ograniczenie roli państwa do podstawowych funkcji związanych z legislacją procesu transformacji oraz do inspirowania i kontrolowania reform nie jest zasadne. Tę diagnozę potwierdzają także doświadczenia światowe (Kołodziejski J., 1992).

Założenie spontaniczności rozwoju jako głównej podstawy złożonych przeobrażeń społeczno-ekonomicznych nie prowadzi bowiem do racjonalizacji procesów restrukturyzacji. Niezbędna staje się aktywna rola państwa. Wśród jego najważniejszych zadań wymienia się te, które były już w Polsce realizowane: kształtowanie instytucji i systemu prawnego, które wspierają proces restrukturyzacji i przeprowadzania reform. Przeważają jednak nowe zadania, których podjęcie wynika z rzeczywistości kształtowanej już w procesie transformacji. Wchodzi tu w grę przede wszystkim (Kołodziejski J., 1992):

- polityka selektywnego protekcjonizmu oraz promocji przeobrażeń strukturalnych;
- kreowanie przesłanek społeczno-ekonomicznych, które przesądzą o tym, czy udział poszczególnych osób i grup społecznych w procesie restrukturyzacji jest rzeczywiście traktowany przez nie jako realizacja własnego interesu;
- relacja zadań związanych z opanowaniem żywiłowości rynku, w tym kojarzenie interesu prywatnego i publicznego (klasyczne zadanie ograniczenia działalności motywowanej interesem indywidualnym w przypadku jej niezgodności z ogólnymi celami społecznymi);
- kształtowanie konsensusowego procesu uzgadniania sprzecznych interesów, budowania społeczeństwa kooperacji i porozumienia itp.

Pełnienie aktywnej roli państwa w realizacji tak formułowanych zadań wymagałoby stworzenia warunków prawno-ustrojowych i organizacyjnych umożliwiających prowadzenie aktywnej polityki regionalnej. Takiej polityki, która byłaby narzędziem kształtowania rozwoju regionów z punktu widzenia celów i uwarunkowań polityki państwa i związanej z nimi racjonalności ogólnospołecznej oraz negocjowania z tego punktu widzenia

interesów częściowych (w tym samorządowych, innych grupowych) aż do osiągnięcia zadawalających rozwiązań konsensusowych.

2. Terytorialny system państwa podstawą funkcjonowania rządowej administracji terenowej

Nowy model tego systemu powinien zapewnić warunki funkcjonowania mechanizmu, który w ciągłym procesie gry społeczno-ekonomicznej umożliwiłby:

- identyfikację sprzeczności występujących między celami ogólnospołecznymi państwa a interesami lokalnymi i częściowymi samorządów terytorialnych oraz podmiotów gospodarczych;
- rozwiązywanie lub, co najmniej, minimalizację sytuacji konfliktowych wynikających z nieprzewidywanych sprzeczności poprzez procedury negocjacyjne i procedury decyzyjne, oparte na rozwiązaniach konsensusowych;
- kreowanie polityk wszystkich uczestników gry, stymulujących rozwiązania konsensusowe.

Kryteriom wynikającym z tak określonych celów odpowiada, jak się wydaje model:

- zdecentralizowanej organizacji państwa oparty jednak o taką jego strukturę terytorialną i sektorową, która zapewnia funkcjonowanie mechanizmu równoważenia różnych interesów i racjonalności w oparciu o sprawne procedury negocjacyjne;
- systemowego porządkowania całej organizacji przestrzennej społeczeństwa, gospodarki i państwa, zgodnie z zasadami najwyższej sprawności ich funkcjonowania;
- partnerskiego współdziałania systemu samorządów terytorialnych i centralnej oraz terenowej administracji rządowej;
- wieloszczeblowej struktury przestrzennej, odpowiadającej zarówno historycznie ukształtowanym układom przestrzennej organizacji, jak i współczesnym potrzebom społeczeństwa, gospodarki i państwa.

Organizacja terytorialna funkcjonowania państwa dążyć powinna do systemowego uporządkowania całej struktury przestrzennej zgodnie z hierarchicznymi zasadami przestrzennej organizacji administracji państwowej i części usług społecznych oraz związanych z nimi więzi społeczno-gospodarczych. Ich historycznie ukształtowaną formą jest sieć osadnicza

oraz związany z nią układ regionów węzłowych, a instytucjonalnym wyrazem jest podział administracyjny państwa, w którym poszczególne szczeble hierarchiczne władzy mają swoje jednoznacznie określone granicami i współzależne ze sobą terytoria. Tworzą system terytorialny kierowania, zarządzania i administrowania państwem.

Urzeczywistnienie przedstawionego wyżej modelu państwa tworzyłoby niezbędne warunki kontynuowania dotychczasowych rozwiązań prawno-ustrojowych jego systemu terytorialnego. System ten kształtować będzie warunki ustrojowe rozwoju i funkcjonowania regionów, w których mechanizmy gospodarki rynkowej będą miały coraz większy, ale nie wyłączny, udział.

3. Ustrojowe uwarunkowania funkcjonowania terenowej administracji rządowej

Pole najbardziej prawdopodobnych zmian w terytorialnym systemie funkcjonowania państwa można określić dwoma brzegowymi modelami (Kołodziejski J., 1992 i 1991b).

Model I — federacyjno-samorządowy (autonomii terytorialnej). Wywodzi się z neoliberalnej doktryny politycznej i ekonomicznej państwa (Kołodziejski J., 1992 i 1991b). Jego istotą jest założenie pełnej lub daleko rozwiniętej autonomii samorządów (lub raczej rządów i parlamentów regionalnych) wielkich regionów (ojczyzn) tworzących *de facto* Polskę federacyjną. Przyjęcie tego założenia oznaczałoby — i to niezależnie od deklarowanych obecnie intencji:

- ustawodawczą, decyzyjną i ekonomiczną autonomię regionów;
- podział kraju na sześć, a najwyżej dziewięć dużych prowincji historycznych (dzielnic) nazywanych już dzisiaj „pol-landami” (istnieje bowiem wyraźna zależność między poziomem autonomii a wielkością regionów);
- konieczność utworzenia samorządowego szczebla podregionalnego (albo 250–300 powiatów-starostw lub 25–30 dużych podregionów — jako modyfikację obecnych województw) dla zapewnienia sprawności funkcjonowania całej struktury.

Model II — samorządowo-rządowy. Jego założenia akcentują:

- istnienie w procesie funkcjonowania społeczeństwa sprzeczności i sytuacji konfliktowych między interesami lokalnymi i racjonalnością ogól-

nospołeczną (np. na tle lokalizacji inwestycji krajowego systemu infrastruktury technicznej, ochrony środowiska, ładu przestrzennego itp.);

- współzależność i współdziałanie struktur samorządowych i rządowych w negocjacyjnym rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych;
- konieczność uprawiania aktywnej polityki regionalnej państwa jako podstawowego instrumentu sterowania rozwojem, szczególnie w okresie transformacji ustrojowej Polski, wobec złożoności sytuacji społeczno-politycznej i gospodarczej kraju.

Model pierwszy — federacyjno-samorządowy lub autonomii terytorialnej jest sprzeczny z polską racją stanu. Jego przyjęcie powodowałoby bowiem nieuchronnie erozję modelu państwa unitarnego, co w nieustabilizowanych warunkach międzynarodowych i wewnętrznych prowadziłoby do jego osłabienia z trudnymi do przewidzenia konsekwencjami politycznymi (zasadność tego przekonania dokumentuje aż nadto wyraźnie przeprowadzona dotychczas dyskusja na temat tzw. regionalizacji kraju oraz realia procesów odśrodkowych, występujących już w kilku regionach kraju).

Model ten nie znajduje ponadto uzasadnienia — ani w historycznie ukształtowanej strukturze regionalnej Polski ani w jej etnicznych czy chociażby kulturowych uwarunkowaniach, jeśli uwzględnimy konieczną korelację między autonomicznym charakterem jednolitego etnicznie regionu, a wielkością jego potencjału społeczno-gospodarczego (korelacja ta uzasadniałaby być może wyodrębnienie tzw. „Wielkiego Śląska” czy Wielkopolski).

Utworzenia tego modelu nie uzasadniają także ani potrzeby polityki regionalnej ani niezbędnej korelacji z systemem EWG.

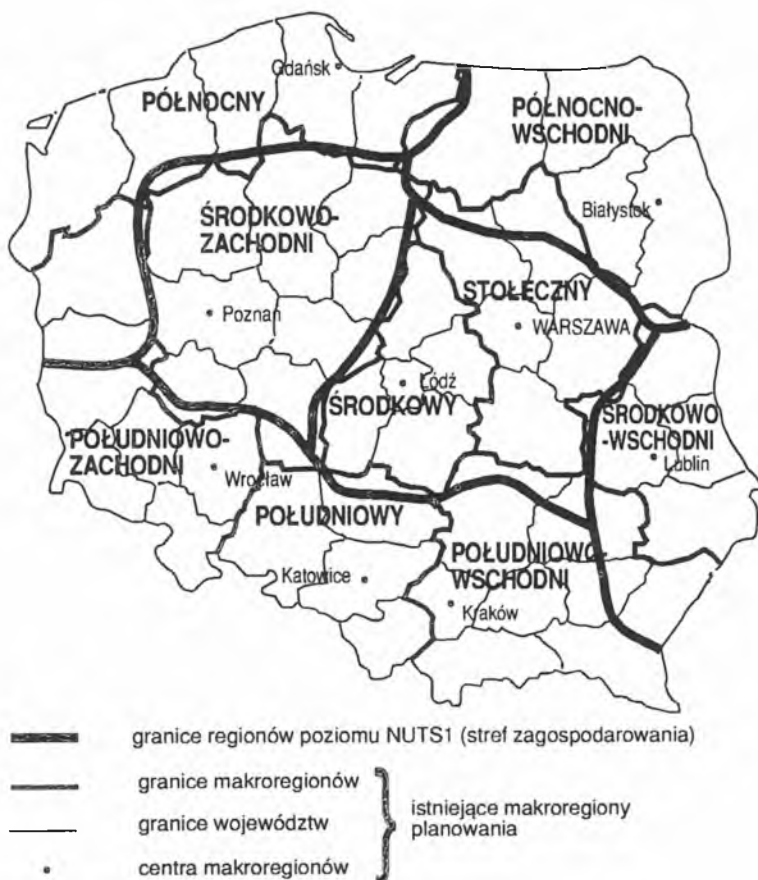
Model II — samorządowo-rządowy mógłby stanowić podstawę utworzenia terytorialnego systemu funkcjonowania państwa. Jego ustrój odpowiada założeniom demokracji przedstawicielskiej (w tym samorządu terytorialnego), historycznie ukształtowanej strukturze polskiej przestrzeni i współczesnym kryteriom sprawnego funkcjonowania całej struktury państwa i integracji Polski z Europą.

Obydwa możliwe warianty tego modelu (Kołodziejski J., 1992) spełniają wymogi tych kryteriów i umożliwiają prowadzenie aktywnej polityki regionalnej współdziałającej z systemem EWG-owskim (3 poziomy systemu regionalnego EWG — NUTS 1,2,3).

Wariant pierwszy dlatego, że przewiduje się:

- utworzenie na poziomie pierwszym (NUTS 1) około 5-8 dużych regionów (w miejsce 9 istniejących dotychczas makroregionów), które

umożliwiłoby prowadzenie polityki interregionalnej państwa, zgodnie z rzeczywistą strefową strukturą funkcjonalno-przestrzenną kraju (zob. ryc. 4), tj. według wyodrębniających się w niej stref zagospodarowania, wymagających prowadzenia zróżnicowanej przestrzennie polityki państwa (społeczno-gospodarczej, ekologicznej);



Rys. 4 Szkic koncepcyjny transformacji: istniejące makroregiony planowania — strefy zagospodarowania — regiony poziomu 1 EWG — NUTS 1

- utworzenie na poziomie drugim (NUTS 2) 25–30 regionów samorządowych (województw), zgodnie z ukształtowaną historycznie, węzłową organizacją przestrzenną kraju opartą o sieć aglomeracji, miast dużych i najbardziej rozwiniętych miast średnich oraz ich oddziaływania na otoczenie; podmiotami tych regionów (polityki intraregionalnej) byłyby władze samorządowe, wybierane w wyborach bezpośrednich; podobnie jak w EWG, poziom ten mógłby odgrywać podstawową rolę w programach i funduszach strukturalnych Wspólnoty, a ich wielkość (średnia) odpowiadałaby samej istocie samorządności terytorialnej;
- promowanie inicjatyw samorządów gmin poprzez tworzenie różnego rodzaju ich związków celowych dla rozwiązywania tych problemów, których nie można rozwiązywać ani na szczeblu gmin, ani regionów samorządowych; poziom ten (NUTS 3) mógłby stanowić także pole działania policji administracyjnych, innych służb państwowych, których samorząd z samej swej natury nie mógłby przejąć (policja państwowa, archiwa państwowe itp.).

Gdyby, ze względów politycznych, ten wariant modelu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa był nie do zrealizowania to — zgodnie z historycznie ukształtowaną strukturą polskiej przestrzeni — można przyjąć **wariant regionalizacji**, którego podstawę stanowiłoby 12–13 dużych regionów samorządowych oraz sieć 250–300 powiatów samorządowych, których zasadność jest ewidentna jedynie w tym modelu.

Ten wariant modelu spełnia także wymogi aktywnej polityki regionalnej. Tworzy bowiem warunki jej skuteczności. Natomiast jego realizacja byłaby bardziej konfliktogenna społecznie (likwidacja 36–37 województw oraz dążność społeczności lokalnych do utworzenia powiatów w ilości większej niż rzeczywiste potrzeby) i o wiele droższa (koszty utworzenia 300 powiatów i 13 dużych regionów nie zostaną zrekomensowane likwidacją 36 województw, jak na to wskazują doświadczenia wynikające z utworzenia rejonów administracyjnych).

W związku z realizacją tej koncepcji należałoby także liczyć się z kilkuletnią co najmniej destabilizacją terenowej administracji rządowej (co też jest potwierdzone empirycznie).

Sumując: wybór modelu musi być poprzedzony pogłębioną analizą i rachunkiem porównawczym.

Z punktu widzenia skuteczności aktywnej polityki regionalnej oba modele rozwiązują problem jej uprzedmiotowienia.

IV. Struktura programu badań

I. Cele badań

Główny cel badań wynika z naturalnej potrzeby dokonywania ciągłych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej, w dostosowaniu do zmiennych w czasie uwarunkowań zewnętrznych. Jest to konieczny warunek zwiększenia efektywności i skuteczności jej funkcjonowania.

W zmiennych uwarunkowaniach procesu transformacji ustrojowej Polski ta reguła postępowania jest jeszcze bardziej ewidentna.

Funkcjonowanie państwa, społeczeństwa i gospodarki jest bowiem w ciągłym procesie przekształceń systemowych i strukturalnych. Ich zasady i kierunki wynikają jednak często z subiektywnych uwarunkowań i zmiennych sytuacji politycznych lub nawet ideologicznych. Niedowartościowywane są zaś przesłanki racjonalne, oparte o system zobiektywizowanych kryteriów i uwarunkowań. Tworzy to sytuację, w której:

- cała struktura państwa, społeczeństwa i gospodarki jest w ciągłym ruchu;
- jej ciągła zmienność animuje przekształcenia strukturalne, nawet w jej najbardziej zazwyczaj stabilnych elementach; dotyczy to także administracji publicznej.

W tej sytuacji współzależność procesu transformacji ustrojowej państwa i funkcjonowania administracji publicznej, w tym terenowej administracji rządowej określa strukturę problemową badań.

Jej konstrukcję nośną stworzą relacje:

- proces transformacji społeczeństwa, państwa i gospodarki;
- przekształcenia terytorialnego systemu funkcjonowania państwa;
- restrukturyzacja administracji publicznej, w tym rządowej.

Na podstawie przeprowadzonej w tej pracy analizy, strukturę problemową badań można przedstawić następująco:

I. Uwarunkowania restrukturyzacji terenowej administracji rządowej w procesie transformacji ustrojowej państwa. (Badania normatywne, modelowe)**1. Transformacja ustrojowa państwa:**

- modele polityczne (od autorytatywnego państwa ideologicznego do liberalnego państwa prawa, socjalnego, demokratycznego państwa prawnego)
- modele społeczne (do społeczeństwa otwartego i obywatelskiego)
- modele gospodarcze (od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki wolnorynkowej i społecznej gospodarki rynkowej).

2. Modele terytorialnego funkcjonowania państwa:

- ustrojowe (współzależne z transformacją ustrojową państwa),
- organizacji przestrzennej państwa, społeczeństwa i gospodarki (podziały terytorialne — ogólne i specjalne).

3. Modele funkcjonowania administracji publicznej:

- integralny (samorządowo-rządowy)
- samorządowej,
- rządowej.

4. Model funkcjonowania terenowej administracji rządowej:

- administracji ogólnej (zespolonej),
- administracji specjalnej.

5. Określenie roli i formuły zapisu konstytucyjnego w sprawie ustrojowego kształtu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa:

- zakres problemowy formuły w konstytucji,
- sposób konkretyzacji ustawowej (poprzez ustawy szczegółowe).

II. Analiza funkcjonowania terytorialnego systemu państwa na tle dotychczasowego przebiegu procesu transformacji ustrojowej (pytania sformułowane w oparciu o analizę przeprowadzoną w niniejszej pracy):

Pytanie 1:

Czy obiektywnie uwarunkowane sprzeczności i współzależne z nimi sytuacje konfliktowe, wmontowane w mechanizm sprawowania władzy, powinny stanowić podstawę dalszej restrukturyzacji systemu funkcjonowania państwa:

- mechanizm kształtowania się i rozwiązywania oraz struktura sytuacji konfliktowych występujących pomiędzy racjonalnością lokalną samorządów a racjonalnością ogólnospołeczną państwa;
- empiryczna identyfikacja sprzeczności sytuacji konfliktowych w okresie transformacji ustrojowej i ich prognoza długookresowa;
- modele rozwiązywania typowych sytuacji konfliktowych — od sytuacji „walki” do sytuacji kooperacji i partycypacji.

Pytanie 2:

W jakim kierunku kształtować terytorialny system funkcjonowania państwa:

- jaki model realizuje najlepiej ustrojowe założenia:
 - demokracji parlamentarnej (przedstawicielskiej);
 - gospodarki rynkowej (społecznej);
 - integracji Polski z Europą;
- jaki model preferowany jest przez elity rządzące, a jaki przez społeczeństwo.

Pytanie 3:

Który spośród modeli terytorialnego systemu funkcjonowania państwa (już upublicznionych) odpowiada najlepiej kryteriom i wymogom wynikającym z jego transformacji ustrojowej:

- czy model samorządowo-autonomiczny (model „państwa regionów”);
- czy model samorządowo-rządowy (współdziałania samorządów terytorialnych z rządową administracją terenową);
- czy zasadny jest powrót do zmodyfikowanego modelu „jednolitej władzy państwowej”, w którym samorząd terytorialny przejmuje wszystkie funkcje terytorialnych szczebli państwa, jeśli tak, to pozostają do wyjaśnienia kwestie:

- czy i w jakim stopniu samorząd terytorialny, bez utraty atrybutu samorządności, może wykonywać funkcje państwa o znaczeniu i zasięgu ponadlokalnym;
- przy jakich proporcjach zadań własnych (autentycznie samorządowych, związanych z lokalnymi interesami społeczności lokalnych) i zadań powierzonych (wykonywanych w imieniu państwa z punktu widzenia jego racjonalności ogólnospołecznej) samorząd przestaje być już samorządem, a staje się już „organem jednolitej władzy państwowej”, tak jak to już było w PRL-u;
- czy, w jakim stopniu i według jakich procedur, przebiegałoby rozwiązywanie sytuacji konfliktowych występujących pomiędzy racjonalnością lokalną (regionalną) samorządów terytorialnych a racjonalnością ogólnospołeczną państwa.

Pytanie 4:

Jakie jest rzeczywiste pole wyboru modelu organizacji terytorialnej państwa (podziału terytorialnego) w świetle:

- kryteriów ustrojowych funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa wynikających z odpowiedzi na pytania 1–3;
- obiektywnych uwarunkowań (ograniczeń) wynikających z historycznie ukształtowanej struktury polskiej przestrzeni (struktura węzła kraju).

Pytanie 5:

Z jakimi konsekwencjami politycznymi należałoby się liczyć w przypadku przyjęcia i wdrożenia różnych modeli terytorialnego systemu funkcjonowania państwa, w szczególności zaś:

- modelu „państwa regionów”, który zagraża rozpadem, erozją lub co najmniej dezintegracją państwa unitarnego oraz zmianą jego pozycji w Europie;
- modelu samorządowo-rządowego, który gwarantuje najpełniej funkcjonowanie zasady „wzajemnego powściągnięcia się” samorządu i administracji rządowej oraz tworzy korzystne warunki do wzajemnej ich współzależności, współdziałania i równowagi różnych interesów (racjonalności);
- modelu „jednolitej władzy państwowej”, który zagraża upaństwowieniem samorządu terytorialnego lub dezintegracją państwa w przypadku, gdyby opozycja parlamentarna wygrała wybory samorządowe w części — istotnych dla funkcjonowania państwa — regionów i gmin.

Pytanie 6:

Jak dokonać politycznego wyboru modelu terytorialnego systemu funkcjonowania państwa w świetle odpowiedzi na pytania 1–5:

- na jakich przesłankach obiektywnie uwarunkowanych;
- na jakich przesłankach społeczno-politycznych;
- jak sformułować model, który byłby podstawą procesu decyzyjnego i społecznej dyskusji;
- jaką przyjąć procedurę akceptacji społecznej i podejmowania decyzji;
- jaką przyjąć procedurę wprowadzenia modelu w proces transformacji państwa.

III. Analiza procesu funkcjonowania terenowej administracji rządowej w świetle transformacji terytorialnego systemu funkcjonowania państwa (pytania sformułowane w oparciu o analizę przeprowadzoną w niniejszej pracy)

Pytanie 7:

Czy formuła prawna przyjęta w 1990 r., określająca funkcjonowanie „terenowych organów rządowej administracji ogólnej”, w świetle dotychczasowych doświadczeń procesu transformacji ustrojowej państwa i kryteriów sprawności funkcjonowania administracji publicznej była trafna:

- zasadność odrębnej ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej;
- zasadność formuły prawnoustrojowej „terenowych organów rządowej administracji ogólnej”.

Pytanie 8:

Czy dotychczasowe formuły prawne określające relacje pomiędzy gminą a terenowymi organami rządowej administracji ogólnej umożliwiały:

- partnerskie współdziałanie;
- identyfikację i rozwiązywanie sytuacji konfliktowych;
- kontrolę i nadzór wojewodów co do podejmowanych uchwał gmin.

Pytanie 9:

Jaka była rzeczywista rola i funkcje urzędów rejonowych w kształtowaniu relacji sformułowanych w pytaniu 8:

- sprawność obsługi społeczeństwa i gospodarki;
- rzeczywista konfliktogenność w stosunkach z gminami oraz współdziałanie w rozwiązywaniu wspólnych problemów;

- zakres sprawowanej kontroli i jej ewentualne nieprawidłowości;
- realna możliwość przejęcia funkcji urzędów rejonowych przez gminy, bez potrzeb tworzenia powiatów.

Pytanie 10:

Jaki był rzeczywisty zakres i mechanizm centralizacji w procesie sprawowania władzy:

- formy i zakres zmniejszenia decyzyjności wojewodów na rzecz ministrów; ich prawne podstawy;
- rzeczywisty wpływ wojewodów na funkcjonowanie służb administracji specjalnych.

Pytanie 11:

Jakie były rzeczywiste możliwości sprawowania przez wojewodów funkcji koordynujących rozwój województw:

- zakres kompetencji;
- zakres stosowanych instrumentów;
- formułowanie i praktyczne prowadzenie polityki regionalnej;
- możliwości finansowe;
- sprawność struktury organizacyjnej urzędów.

Pytanie 12:

Jaka była sprawność funkcjonowania przyjętych struktur organizacyjno-kadrowych urzędów wojewódzkich i rejonowych wobec (ich odporności na):

- niestabilności, zmienności płynności uwarunkowań zewnętrznych;
- uwarunkowań zewnętrznych zmienności struktur;
- funkcjonalnego charakteru struktur, niepewności i niestabilności sytuacji kadrowej a poziomem kwalifikacji;
- konfliktogenności sytuacji politycznej.

Pytanie 13:

Jakie rozwiązania systemowe, w świetle dotychczasowych doświadczeń, byłyby przydatne w świetle przewidywanego przebiegu procesu transformacji ustrojowej państwa:

- rozwiązania, których trafność potwierdziła się empirycznie;
- rozwiązania „ułamne”, które należałoby skorygować;

— rozwiązania, które należałoby przyjąć jako podstawę dalszego procesu restrukturyzacji.

Pytanie 14:

Jaka powinna być formuła prawoustrojowa funkcjonowania terenowej administracji rządowej i dlaczego (na tle dotychczasowych doświadczeń):

- konstytucja;
- ustawa o terytorialnym systemie funkcjonowania państwa;
- ustawa o funkcjonowaniu terenowej administracji publicznej;
- inne formy podstaw prawnych.

Przedstawiona powyżej struktura problemowa badań wraz z przeprowadzoną w pracy analizą sytuacji dokumentują, że:

- głównym ogniwem, od którego zależy ewolucja modelu i sprawność terenowej administracji rządowej jest terytorialny system funkcjonowania państwa, którego przekształcenia są współzależne z procesem transformacji ustrojowej Polski;
- zakres i struktura uwarunkowań przekształceń tego systemu, dokonywanych wraz z transformacją ustrojową wskazują na to, że badanie empiryczne funkcjonowania terenowej administracji rządowej powinny być przeprowadzone równoległe i współzależnie z badaniami całego systemu;
- zakres badań empirycznych, dotyczący administracji rządowej, powinien uwzględniać konsekwencje wynikające z akceptowanych społecznie i politycznie rozwiązań modelowych transformacji ustroju państwa i jego systemu terytorialnego.

Hipoteza badawcza najbardziej prawdopodobnych kierunków i rozwiązań modelowych transformacji systemowych państwa, której syntezę zawiera niniejsza praca, uzasadnia wstępnie proponowaną w niej strukturę problemów badań.

Literatura

- [1.] CUP. Biuro Planowania Regionalnego w Gdańsku, 1992a, *Charakterystyki pięciu województw makroregionu północnego — gdańskiego, elbląskiego, koszalińskiego, słupskiego, szczecińskiego dotyczące „Programu STRUDER”*
- [2.] CUP. Biuro Planowania Regionalnego w Gdańsku, 1992b, *Związki regionalnej polityki rolnej z prywatyzacją PGR-ów*, Gdańsk.
- [3.] CUP. Biuro Planowania Regionalnego w Gdańsku, 1992c, *Strategia rozwoju regionalnego makroregionu północnego*, Gdańsk.
- [4.] Jałowiecki B., 1991, *Gminy nie udźwigną państwa*, [w:] *Polityka*, 14/1991.
- [5.] Janicki M., 1992, *Młot na wojewodów*, [w:] *Polityka*, Nr 44 z dn. 31.10.1992.
- [6.] Kaczmarek C., 1992, *Region z perspektywy samorządowej gminy*, Bydgoszcz, (maszynopis).
- [7.] Kołodziejski J., 1992, *Polityka regionalna w procesie transformacji ustrojowej Polski*. PAN Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa.
- [8.] Kołodziejski J., 1991a, *Polityczne aspekty restrukturyzacji administracji regionalnej*, [w:] *Restrukturyzacja regionów jako problem współpracy europejskiej*, t. 2. Praca wykonana dla Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, maszynopis, Uniwersytet Warszawski, EIRRIŁ z. 4 (37), Warszawa.
- [9.] Kołodziejski J., 1991b, *Podział terytorialny kraju jako problem organizacji przestrzennej społeczeństwa, gospodarki i państwa*, [w:] *Koncepcje regionalnej organizacji kraju*, Biuletyn KPZK PAN z. 156.
- [10.] Kołodziejski J., 1991c, *O przyszły kształt polskiej przestrzeni*, Ossolineum.
- [11.] Kołodziejski J., 1991d, *Ustrojowe przesłanki ewolucji funkcjonowania gospodarki przestrzennej*, [w:] *Zmiany paradygmatu gospodarki przestrzennej*, pod red. R. Domańskiego, Biuletyn KPZK PAN z. 155, PWN, Warszawa.
- [12.] Kołodziejski J., 1991e, *Problematyka regionalizacji kraju w pracach Zespołu Rządowego dla opracowania koncepcji zmian w organizacji terytorialnej państwa*, [w:] *Problemy regionalizacji kraju*, Materiały z seminarium zorganizowanego 25.10.1990 r. w Gdańsku, Gdańsk.
- [13.] Kołodziejski J., 1990, *Model samorządowy gospodarki regionalnej*, [w:] *Polskie badania gospodarki przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN z. 146, Warszawa.
- [14.] *Krajowy Instytut Badań Samorządowych. Zespół Problemów Podstawowych Samorządu: Region Samorządowy*, 1991, Poznań.
- [15.] Rada Ministrów, 1990, *Sprawozdanie z działalności rządu w okresie 12 września 1989 – 10 grudnia 1990*, Warszawa.
- [16.] Urząd Rady Ministrów, 1989, *Funkcjonowanie struktur organizacyjnych urzędów terenowych organów administracji państwowej oraz warunki ich pracy*, Warszawa.

-
- [17.] Urząd Rady Ministrów. Biuro Prawne: Samorząd terytorialny i administracja rządowa, 1990a, *Zbiór podstawowych aktów prawnych według stanu na dzień 4 lipca 1990 roku*.
- [18.] Urząd Rady Ministrów. Biuro kontroli, 1990b, *Informacja o wynikach przeglądu struktur terenowych organów rządowej administracji ogólnej*, maszynopis, Warszawa.
- [19.] Urząd Rady Ministrów. Biuro Kontroli, 1990c, *Informacja o wynikach II Etapu przeglądu struktur organizacyjnych urzędów terenowych organów rządowej administracji ogólnej*, Warszawa, październik 1990.
- [20.] Urząd Rady Ministrów. Zespół d/s opracowania koncepcji zmian w organizacji terytorialnej państwa, 1991, *Biuletyny*, 1–19, Warszawa.
- [21.] Wysocka E., 1992, *Wstępna koncepcja przestrzennej organizacji terytorialnej państwa*, druk powielany.
- [22.] Wysocka E., Borzykowski J., 1991, *Analiza podziałów specjalnych*, URM Zespół d/s opracowania Koncepcji zmian w organizacji terytorialnej państwa, Biuletyn Nr 12, Warszawa.
- [23.] Wywiad z senatorem J. Stępnem, 1991, *Ostrożne kroki senatora Stępnia*, [w:] *Nowa Europa*, 3.03.1992.
- [24.] Wywiad z M. Kuleszą, 1992, *Nic reformuje się, gdy jest dobrze*, [w:] *Rzeczpospolita*, 2.11.1992.

Bohdan Jałowiecki

REGIONALIZACJA WE FRANCJI¹

1. Historyczne uwarunkowania regionalizacji

Organizacja terytorialna Francji jest rezultatem długiego procesu historycznego, którego początki sięgają Rewolucji Francuskiej. Wtedy to ustanowiono 44.000 jednostek terytorialnych, a w trosce o zapewnienie zasady egalitaryzmu zniesiono takie pojęcia jak *miasto*, *miasteczko* i *wieś* wprowadzając jednolity termin: *gmina*. Jest rzeczą interesującą, że podobny pomysł został zrealizowany w polskiej ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 r.

W przypadku kolejnych szczebli organizacji terytorialnej kraju istniały dwie koncepcje. Thouret i Seyies proponowali podział Francji na 80 departamentów w postaci równobocznych kwadratów. Departament miał się dzielić na 9 również kwadratowych kantonów. Ta wynikająca z *szaleństwa racjonalizmu* koncepcja spotkała się jednak z dużym sprzeciwem i wprowadzono w końcu pomysł Mirabeau. Konstytuanta podjęła uchwałę o podziale kraju na 75 do 85 departamentów, których granice miały się pokrywać z dawnymi granicami podzielonych prowincji. Departamenty nie stanowiły zbiorowości lokalnych, były jednostkami administracyjnymi ułatwiającymi wybory i grupującymi sądy kryminalne i diecezje. Na czele departamentu postawiono prefekta, który był przedstawicielem państwa w terenie, kontrolował całość administracji rządowej. W okresie Cesarstwa również merowie gmin byli bezpośrednio podporządkowani władzy centralnej, a merów w miejscowościach powyżej 5000 mieszkańców mianował

¹Niniejszy tekst opracowano na podstawie: André Terrazzoni, 1992, *L'Administration territoriale en France*, L.G.D.J., Paris oraz J. de Lanversin, Albert Lanza i François Zitouni, 1989, *La région et l'aménagement du territoire dans la décentralisation*, Economica, Paris.

cesarz. Wybory do rad gminnych wprowadzono dopiero w 1848 r. Departamenty, będące stosunkowo małymi jednostkami, utworzono w opozycji do prowincji, struktur dawnego reżimu, w celu lepszej kontroli terytorium przez nowe władze, toteż nic dziwnego, że koncepcja regionu pojawiła się dopiero po latach, w okresie III Republiki.

W 1919 r. utworzono, na podstawie zgrupowania izb handlowych, 19 regionów ekonomicznych. Istniały jednak bardziej ambitne projekty nadania regionom uprawnień administracyjnych. Jeszcze dalej idący był projekt Poincaré ustanawiający międzydepartamentalną strukturę federalną. Żaden z tych projektów nie został jednak zrealizowany i wszystkie koncepcje decentralizacji przed II wojną światową zakończyły się porażką. Idee te co jakiś czas odżywały, na przykład rząd Vichy projektował reformę, zgodnie z tendencjami autorytarnymi. Natomiast w czasie IV i V Republiki rozwijano koncepcje regionów planistycznych.

Idea regionalizacji uzyskała praktyczny wyraz dopiero w 1959 r., kiedy w celu ułatwienia realizacji planów rozwoju ekonomicznego i społecznego oraz koordynacji planów zagospodarowania przestrzennego ustanowiono regiony planistyczne. W 1969 r. rząd zaproponował społeczeństwu szeroko zakrojoną reformę instytucjonalną dotyczącą także regionalizacji kraju, która jednak została odrzucona w referendum z 27 kwietnia. W wyniku tej porażki gen. de Gaulle wycofał się z życia politycznego. W rezultacie dyskusji, w czasie kampanii prezydenckiej w 1977 r., uchwalono ustawę wprowadzającą nowe instytucje regionalne: radę regionalną, komitet ekonomiczny i społeczny oraz urząd prefekta regionalnego, kierującego administracją. Regiony, stając się instytucją publiczną, nie stanowiły jednak zbiorowości terytorialnej w sensie podmiotowym i powstały w wyniku dość mechanicznego połączenia kilku departamentów. Prefektem regionu zostawał ten prefekt departamentu, na którego terenie znajdowała się siedziba regionu.

2. Obecna organizacja terytorialna Francji

Organizacja terytorialna składa się z dwóch zasadniczych członów: administracji rządowej i samorządowej. Na administrację rządową — obok władz centralnych — składają się urzędy prefektów w 100 departamentach, podprefektów w 330 okręgach oraz prefektów regionalnych w 26 regionach. Administracja samorządowa istnieje w 36 765 gminach, a samorządowe organy doradcze na szczeblu departamentów (rady generalne) i regionów (rady regionalne). We Francji istnieje więcej gmin niż we Wło-

szech, Niemczech, Belgii, Holandii i Luksemburgu razem, przy liczbie mieszkańców stanowiących jedynie 1/4 ludności wymienionych krajów. Wśród francuskich gmin 29 792 liczy mniej niż 700 mieszkańców i 400 — mniej niż 100. Tak wielkie rozproszenie podstawowych jednostek terytorialnych poważnie utrudnia zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców, toteż podjęto próbę przeciwdziałania tej sytuacji, uchwalając ustawę z dnia 16 lipca 1971 ułatwiającą procedurę łączenia gmin. W ciągu 10 lat od jej uchwalenia przeprowadzono 838 fuzji, które dotyczyły 2045 gmin, przy czym 1200 gmin uległo likwidacji. Począwszy od 1975 r. rozpoczął się proces odwrotny i zanotowano 55 ponownych podziałów. Przykład ten wskazuje jak delikatną materią są podziały terytorialne i ich symboliczne konotacje, uniemożliwiające nieraz racjonalne działania. Podobne zjawisko obserwować można również w Polsce, gdzie arbitralne decyzje władzy nie spotkały się z życzliwym przyjęciem mieszkańców, toteż po 1990 r. wiele gmin uległo ponownemu podzieleniu, często wbrew oczywistym interesom ekonomicznym mieszkańców.

Ogromne rozproszenie gmin we Francji powoduje konieczność nawiązywania porozumień międzygminnych. Jednocelowe związki międzygminne istnieją od 1890 r., a wielocelowe od 1959 r. Specyficzną formą na obszarach intensywnie zurbanizowanych są wspólnoty miejskie zajmujące się wspólną dla wielu gmin gospodarką w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków, transportu miejskiego, funkcjonowania szkół średnich itp. W 1990 r. istniało 9 wspólnot miejskich, 165 dystryktów, 16 178 jednocelowych i 2 287 wielocelowych związków gmin, 975 związków mieszanych oraz 9 związków nowych miast.

3. Regionalizm jako podstawa regionalizacji

Pojęcie regionalizmu pojawiło się w XIX wieku, jednakże upowszechniło się dopiero w połowie XX wieku nabierając silnych konotacji politycznych i wchodząc do codziennego języka polityków. Regionalizm jest to tendencja, ruch na rzecz promocji rozwoju określonego terytorium. Jest on reakcją na centralizację władzy państwowej, na anonimowość społeczeństwa masowego, w którym ludzie czują się wykorzeleni i zagubieni. Regionalizm ma stać się antidotum na *Państwo Lewiatana*, którego nieefektywność wynika z jego gigantyzmu i wszechobecności. Regionalizm znajduje się w opozycji do pojęcia państwa narodu, równocześnie jednak słowo to — wywodzące się od regionu — zachowuje całą niejednoznaczność tego terminu. Region jest bowiem pojęciem nie określonym, trudnym

do przestrzennego zdefiniowania i delimitacji. Region to część terytorium państwowego, ale jednocześnie to grupa państw o wspólnym położeniu geograficznym i pewnej wspólnotcie interesów. Podstawą regionalizmu jest pewna wspólnota interesów, które muszą być zwerbalizowane a następnie w jakiejś formie zinstytucjonalizowane. Drugim elementem składowym regionalizmu jest dążność do zarządzania własnymi sprawami. Niezbędnym elementem regionalizmu jest także poczucie pewnej wspólnoty o charakterze symbolicznym, której pożywką może być historia, kultura, etniczność. Regionalizm może być wreszcie etapem do federalizmu. Próg ten nie zawsze musi być przekroczony, ale regionalizm jest procesem dynamicznym, podlegającym różnego rodzaju czynnikom wewnętrznym i zewnętrznym, które mogą niekiedy stymulować tendencje odśrodkowe, prowadząc nie raz poprzez autonomię, do niepodległości. Niebezpieczeństwo rozpadu państwa, które jest potencjalnie zawarte w ruchach regionalistycznych powoduje, że rząd centralny patrzy na nie na ogół z dużą rezerwą. Jedną z podstaw regionalizacji powinna być niewątpliwie świadomość związku z danym terytorium. Ludzie najczęściej identyfikują się z najbliższym otoczeniem, miastem lub wioską, w której mieszkają. W badaniach poczucia przynależności terytorialnej, które przeprowadzono w 1986 r. w 16 regionach Francji, największy odsetek respondentów identyfikował się ze swoim bezpośrednim miejscem zamieszkania (od 52% do 66%). Identyfikację z regionem deklarowało od 13% w Kraju Loary, który stanowi dość amorficzny region, do 27% w Alzacji o silnych tradycjach historycznych i wyraźnej delimitacji. Ilość osób identyfikująca się z departamentem była już mniejsza i wynosiła od 9% do 16%. Mimo, że podział na regiony został dokonany w sposób arbitralny, większość ankietowanych była zadowolona z przynależności swojego departamentu do danego regionu. W poszczególnych regionach niezadowolone wyrażało zaledwie od 6% do 20%. Niemniej jednak dyskusja na temat korekty granic, a nawet nowej regionalizacji, bynajmniej nie wygasa.

4. Organy regionalne

Organy regionalne składają się z trzech członów: władzy wykonawczej, deliberującego zgromadzenia i rady konsultacyjnej. Na czele władzy wykonawczej w regionie stoi prefekt departamentu, w którym znajduje się siedziba regionu. Jest on zarazem delegatem prezesa rady ministrów jak i każdego z ministrów, sprawując ich funkcje na danym obszarze. Kieruje on administracją państwową w regionie, w zakresie który nie jest zarezer-

wowany dla departamentu. Prefekt regionu nie ma w zasadzie kompetencji ogólnych, które pozostają w gestii departamentów i gmin, a jedynie kompetencje szczególne, przede wszystkim w zakresie realizacji programów rozwoju gospodarczego, społecznego i zagospodarowania przestrzennego. Jego kompetencje są szczególnie duże w zakresie publicznych inwestycji regionalnych, departamentalnych i lokalnych. We wszystkich tych zakresach prefekt regionu jest koordynatorem działalności prefektów departamentalnych. Organem pomocniczym prefekta jest Administracyjna Konferencja Regionalna, w skład której wchodzi prefekci poszczególnych departamentów (komisarze republiki), skarbnik generalny regionu, sekretarz generalny prefektury w siedzibie regionu, oraz — w miarę potrzeby — regionalni przedstawiciele zainteresowanych ministerstw. Rola prefekta regionu mianowanego przez Prezydenta Republiki, podkreślona jest przez to, że dyspozycje otrzymuje on bezpośrednio od premiera, a nie — jak prefekci departamentów — od poszczególnych ministrów. Mimo długiego okresu przekształceń systemowych, w wyniku którego miał miejsce rozwój organów samorządowych i postępową dekoncentracją oraz decentralizacją władzy centralnej, administracja rządowa jest we Francji bardzo silna. Reprezentują ją w terenie prefekci departamentalni i regionalni.

O uprawnieniach prefekta regionalnego była już mowa wyżej. Obecnie warto wspomnieć o uprawnieniach prefekta departamentu. Reprezentuje on państwo w stosunkach z osobami prawnymi, korzystającymi z pomocy finansowej państwa (np. otrzymujące subwencje szkoły prywatne), reprezentuje państwo przed sądami, odpowiada za majątek państwowy, reprezentuje rząd w czasie oficjalnych uroczystości, ma obowiązek informować władze centralne o sytuacji politycznej, ekonomicznej i społecznej w departamencie, odpowiada za bezpieczeństwo publiczne i jego organy, a także za sprawy obrony narodowej na swoim terenie. Prefekt jest zwierzchnikiem wszystkich terenowych jednostek administracji rządowej oraz przedsiębiorstw publicznych, np. poczty i telekomunikacji, urzędów morskich i celnych oraz służb finansowych. W ostatnim okresie zostały znacznie rozszerzone uprawnienia prefekta w dziedzinie ekonomicznej, odpowiada on bowiem za programy inwestycji państwowych w departamencie i należyte wykorzystanie środków. Mimo rozgraniczenia kompetencji prefekta departamentalnego i regionalnego, ich funkcje się zająwiają i rola tego ostatniego rośnie tym bardziej, że różne organa Wspólnoty Europejskiej nawiązują współpracę raczej z regionami, które są dużymi jednostkami terytorialnymi, niż z małymi departamentami. Jest to zrozumiałe, ponieważ łatwiej jest współpracować z dwudziestoma, niż ze stoma jednostkami.

Członkowie Rady Regionalnej, wybierani są w głosowaniu powszechnym, proporcjonalnym, na okres 6 lat. Wybory odbywają się zawsze w marcu. Nie istnieją wybory uzupełniające. W przypadku zgonu lub dymisji radnego, do rady wchodzi następna osoba z listy. Wyborcy głosują, w ramach departamentu, na listy kandydatów. Do rady wchodzi jednak tylko ci kandydaci, których lista otrzymała ponad 5% głosów. Rada Regionalna wybiera ze swojego grona prezydenta i wiceprezydenta, opracowuje swój regulamin wewnętrzny. Posiedzenia muszą odbywać się co najmniej cztery razy do roku. Bezpośrednio po wyborach rada określa liczbę personelu biura prezydenta i wiceprezydenta. Do kompetencji prezydenta należy przygotowywanie obrad rady, zarządzanie budżetem i dziedzictwem regionu. Jest on obowiązany do składania przed radą rocznego sprawozdania. Nie jest przewidziana możliwość odwołania prezydenta, jeżeli jednak z jakich względów nie jest on w stanie pełnić swoich funkcji, jego kompetencje przechodzą na wiceprezydenta.

Kolejnym elementem organizacji regionu jest Regionalna Rada Ekonomiczna i Społeczna będąca organem doradczym Rady Regionalnej i jej prezydenta. Rada ta składa się z 40–110 członków powoływanych w następujących proporcjach: 35% członków delegowanych jest przez przedsiębiorstwa i wolne zawody, z wyłączeniem pracowników najemnych; 35% stanowią przedstawiciele związków zawodowych, organizacji nauczycielskich i innych stowarzyszeń pracowników najemnych; 25% delegowanych jest przez różne organizacje społeczne, departamentalne lub lokalne i wreszcie 5% — to osoby powoływane indywidualnie z uwagi na ich osobiste zalety lub działalność na rzecz rozwoju regionu. Pewien wpływ na powoływanie członków tej rady ma prezydent Rady Regionalnej. Regionalna Rada Ekonomiczna i Społeczna powołuje swojego przewodniczącego oraz biuro, którego skład jest odnawiany po trzech latach, podczas gdy członkowie rady są desygnowani na 6 lat. Do niezwykłych kompetencji tej rady należy opiniowanie przygotowywania i wykonania planu krajowego na poziomie regionu, opracowania i wykonania planu regionalnego oraz głównych założeń budżetu regionalnego.

Instytucje zarządzające regionem uzupełnia Regionalna Izba Obračunkowa, która kontroluje budżet i finanse regionu. Prezesa izby mianuje Prezydent Republiki na wniosek pierwszego prezesa Krajowej Izby Obračunkowej.

5. Kompetencje regionu

Jak już wspomniano, kompetencje ogólne regionu są określone bardzo ogólnikowo. W ustawie z dnia 2 marca 1982 r. można przeczytać, że *Rada Regionalna poprzez swoje obrady, Prezydent Rady Regionalnej przez zarządzanie sprawami i wykonywanie uchwał Rady, Rada Ekonomiczno Społeczna poprzez swoje opinie wspomaga administrację regionu*. W przeciwieństwie do kompetencji ogólnych, określonych bardzo nieprecyzyjnie, szczegółowo zapisane są, w odpowiednich ustawach kompetencje szczególne. W zakresie planowania ustawa z 2 marca 1982 r. powierza Radzie Regionalnej następujące sprawy:

- opiniowanie planu krajowego;
- przygotowanie i zatwierdzanie planu regionalnego;
- przeprowadzenie konsultacji z zainteresowanymi zbiorowościami terytorialnymi.

W zakresie mieszkalnictwa, ustawa z 7 stycznia 1983 r. powierza regionom zadania związane z programem poprawy warunków mieszkaniowych, renowacją dzielnic, mieszkań i oszczędnością energii. Zadania te region może wykonywać samodzielnie lub we współpracy z państwem. W zakresie badań, szkolnictwa wyższego i technologii region jest zobowiązany ustawą z dnia 15 lipca 1982 r., do opracowywania programów rozwoju tych dziedzin oraz współdziałania w tym zakresie poprzez różnego rodzaju umowy o wspólnych przedsięwzięciach z naukowymi instytucjami publicznymi i prywatnymi. W zakresie przygotowania zawodowego i kształcenia region zobowiązany jest do opracowania i realizowania programów przekwalifikowywania i szkolenia. W dziedzinie instalacji wodnych region może budować kanały i porty rzeczne. W zakresie nauczania region dzieli kompetencje z gminami i departamentami, ma jednak szczególne uprawnienia w zakresie szkolnictwa wyspecjalizowanego. Przedstawiciele regionu biorą udział w Radzie Szkolnictwa Narodowego, która funkcjonuje przy każdej akademii. Akademia we Francji jest odpowiednikiem polskiego kuratorium, z tym że swoim zasięgiem obejmuje nie jeden, a wiele departamentów. W dziedzinie kultury i sztuki region zobowiązany jest do przeznaczania 1% z sum przewidzianych na inwestycje na cele inwestycji kulturalnych, musi się także troszczyć o szkolnictwo artystyczne.

Regiony mogą także nawiązywać współpracę z innymi regionami, w tym z przygranicznymi sąsiednich państw. Regionalizacja doprowadziła we Francji do znacznej dekoncentracji niektórych funkcji administracji cen-

tralnej, a z drugiej strony ograniczyła kompetencje departamentów prze-suważając wiele ich dotychczasowych zadań na wyższy, regionalny szczebel. Wraz z decentralizacją polegającą na ustanowieniu i zwiększeniu roli ciał przedstawicielskich, równocześnie wzmocniona została — przede wszystkim kadrowo i merytorycznie — prefektura regionalna jako organ administracji rządowej.

6. Planowanie regionalne

Francja jest niewątpliwie jednym z niewielu krajów świata zachodniego, w którym planowanie gospodarcze i przestrzenne odgrywa tak znaczącą rolę, gdzie instytucje planowania są ogromnie rozbudowane, a kultura planowania szczególnie rozwinięta. Już w latach sześćdziesiątych, w IV i V planie krajowym, zaczęto bardzo wyraźnie akcentować rolę regionu. Stosowny okólnik ministerialny zalecał opracowywanie operacyjnych wycinków planu krajowego, mających na celu zapewnienie właściwych relacji między planowaniem krajowym i regionalnym, które dotychczas nie były dostatecznie uwzględniane. W VI planie te operacyjne wycinki zastąpiono regionalnymi programami rozwoju i wyposażenia. W trakcie przygotowywania VII planu krajowego wzrosła rola regionalnych instytucji publicznych, a konsultacje planu krajowego z radami regionalnymi stały się obowiązkowe. W rezultacie wyborów prezydenckich i parlametarnych w roku 1981, koncepcje planowania zostały zrewidowane w kierunku większej decentralizacji. Główną innowacją IX planu krajowego było upowszechnienie instytucji „kontraktu planu” jako środka realizacji planu krajowego i planów regionalnych. Celem tych kontraktów była mobilizacja zarówno środków państwowych jak i regionalnych, w celu realizacji wspólnego przedsięwzięcia. Bardzo istotnej zmianie uległy także plany regionalne. Regionalne fragmenty planu krajowego przekształciły się w samodzielne plany rozwoju regionu. Ustawa decentralizacyjna z lipca 1982 r. przyznała regionom dość szeroką autonomię w zakresie planowania regionalnego. Od tego momentu region stał się podmiotem planowania, odpowiedzialnym za przygotowanie swojej koncepcji rozwoju i jej realizację.

Jako przykład sposobu opracowywania planu regionalnego można przytoczyć schemat planu regionalnego „Prowansja Alpy Lazurowe Wybrzeże”. Na etapie przygotowywania założeń biorą udział następujące instytucje: siedem stałych komisji Rady Regionalnej; 24 tematyczne komisje konsultacyjne, składające się z radnych, zdekoncentrowanych służb rządowych, przedstawicieli organizacji społecznych, osobistości o wysokich kwa-

lifikacjach, 6 radców generalnych, 961 radnych gminnych; Rada Społeczno-Ekonomiczna; lokalne komitety planowania składające się z radnych, przedstawicieli lokalnych organizacji społecznych i administracji; wielkie przedsiębiorstwa publiczne; seminarium „Horyzont 2000”; wreszcie mieszkańcy, zgłaszający spontaniczne inicjatywy. Propozycje tych wszystkich uczestników przekazywane są następnie do centralnej komisji planu, która przygotowuje założenia metodologiczne, proponuje radzie regionalnej podstawowe opcje, organizuje i animuje udział radnych, regionalnych, departamentalnych (generalnych) i lokalnych.

Komitet techniczny planu dostarcza komisji oparcia technicznego, zbiera informacje, redaguje dokumenty cząstkowe i opracowuje syntezę. Zapewnia także współdziałanie różnych służb. Wreszcie służba planu Rady Regionalnej jest stałym biurem technicznym obsługującym tę radę we wszystkich sprawach związanych z planowaniem. Faza przygotowawcza polega na opracowaniu założeń, które muszą one uzyskać pozytywną opinię Rady Ekonomiczno-Społecznej i Rad Generalnych departamentów, a następnie zostają przyjęte w głosowaniu przez Radę Regionalną.

W kolejnym etapie ma miejsce uzgadnianie założeń na szczeblu rządowym i negocjowane są kontrakty państwo-region. Równoległe prowadzone są uzgodnienia z partnerami regionalnymi, społecznościami lokalnymi i wielkimi prywatnymi przedsiębiorstwami. Uwieńczeniem całej procedury jest uchwalenie planu regionu, który jest dokumentem operacyjnym mającym pokrycie w środkach finansowych na realizację.

Ważnym elementem ponadlokalnego planowania i koordynacji rozwoju określonych obszarów są różnego rodzaju porozumienia ponadgminne. Ustawy wyposażają tego rodzaju instytucje w szerokie kompetencje dotyczące zagospodarowania przestrzennego, rewizji i opracowywania odpowiednich planów miejscowych. Jedyne plan przeznaczenia terenu pozostaje w gestii gmin. Innym rodzajem kompetencji są działania na rzecz rozwoju gospodarczego, tworzenie odpowiednich instytucji, pomoc dla przedsiębiorstw, budowa infrastruktury technicznej i społecznej. Wspólnoty gmin mają ponadto kompetencje w czterech rodzajach działalności: ochronie środowiska, polityce mieszkaniowej i jakości życia, budowie i utrzymaniu dróg, oraz budowie i utrzymaniu urządzeń kulturalnych, sportowych i oświatowych w zakresie przedszkolnym i szkoły podstawowej. Celem zachęcenia gmin do tworzenia wspólnot międzygminnych, państwo udziela ulg podatkowych i przyznaje subwencje na funkcjonowanie i inwestycje.

7. Organy planowania przestrzennego

Organy planowania przestrzennego na szczeblu centralnym są bardzo rozbudowane. Mimo licznych reorganizacji administracji centralnej, które miały miejsce w ostatnich dziesięcioleciach, główną instytucją odpowiedzialną za zagospodarowanie przestrzenne jest odpowiednie ministerstwo.

Niezależnie od fluktuacji politycznej stale funkcjonuje natomiast organ wykonawczy tego resortu, słynny DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*). Instytucja ta, a szczególnie jej dwaj długoletni dyrektorzy: Olivier Guichard i Jérôme Monod, mają duże zasługi w opracowaniu koncepcji, metod i procedur zagospodarowania przestrzennego. Kompetencje DATAR są bardzo szerokie. Bierze ona udział w przygotowywaniu planu rozwoju gospodarczego i społecznego w zakresie, który dotyczy zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego, a następnie w porozumieniu z innymi resortami opracowuje programy wdrożenia zaleceń planu. Do obowiązków DATAR należy harmonizowanie akcji pomocy na rzecz ekspansji rolnictwa i przemysłu i wreszcie, na poziomie regionalnym, terenowe oddziały DATAR współpracują z odpowiednimi organami regionalnymi.

DATAR, pod względem prawnym, jest usytuowana bardzo wysoko w hierarchii administracyjnej, ponieważ ma w powierzonym sobie zakresie uprawnienia prezesa rady ministrów, *który kieruje działalnością rządu i sprawuje władzę*. W zakresie administracyjnym DATAR posiada uprawnienia decyzyjne w określonym zakresie i dysponuje swoimi organami wykonawczymi. Szef DATAR jest członkiem międzyministerialnego komitetu do spraw zagospodarowania przestrzennego i przewodniczy lub bierze udział w wielu innych rządowych komitetach doradczych; w szczególności w międzyministerialnych komitetach: rozwoju i zagospodarowania wiejskiego, lokalizacji działalności gospodarczej, rozwoju przemysłu o charakterze strategicznym i restrukturyzacji przemysłowej. Szefowi DATAR podporządkowane są inne liczne komisje i komitety jak: komitet decentralizacji, biuro do spraw prowincji, mające na celu rozwój usług, konserwator stref brzegowych, międzyresortowa grupa do spraw rekultywacji stref górniczych.

DATAR jest szczerze wyposażona w środki finansowe, co umożliwia jej rzeczywiste działania i wpływa na sposób zagospodarowania przestrzennego. Instytucja ta np. zarządza specjalną pulą kredytów przeznaczonych na różne inwestycje w regionach oraz na pomoc w lokalizacjach pożądanego rodzaju działalności gospodarczej. Obok DATAR istnieją różne inne organizmy zajmujące się planowaniem i zagospodarowaniem prze-

strzennym. Są to: Główny Komisariat Planu Wyposażenia i Produktywności oraz różne resorty jak np. Ministerstwo Jakości Życia, Przemysłu, Wyposażenia, Rolnictwa itp. Ministerstwo Wyposażenia zostało następnie zastąpione przez resort Środowiska i Kadru Życia, co pociągnęło za sobą zmiany w rządowych organach departamentalnych i lokalnych. Powstały wtedy departamentalne i regionalne agencje d/s wyposażenia, d/s budownictwa, regionalne agencje konserwacji budownictwa oraz agencje ochrony środowiska.

Obok organów zarządzających i decyzyjnych istnieją liczne komitety doradcze jak np. Krajowa Komisja Zagospodarowania Przestrzennego, Krajowa Komisja Planowania, Międzyresortowy Komitet Jakości Życia i wiele innych sektorowych, wyspecjalizowanych instytucji.

8. Model i zadania planowania

Zagospodarowanie przestrzenne terytorium, w ścisłym tego słowa znaczeniu, dotyczy wszystkich dziedzin rozwoju kraju (ekonomicznych, społecznych, kulturalnych) i całego obszaru Francji, zarówno miast jak i wsi. Celem zagospodarowania lokalnego miejskiego i wiejskiego jest promocja rozwoju danego miejsca.

Cele te realizowane są przez:

- waloryzację zasobów lokalnych, poprawę warunków gospodarki rolnej i leśnej, aktywizację gospodarczą obszarów górskich, poprawę warunków gospodarowania na obszarach związanych z morzem (rybołówstwo, kultury wodne, funkcje portowe), oraz utrzymanie w ryzach urbanizacji wybrzeża;
- ochronę dziedzictwa i przestrzeni naturalnych. Chodzi tu w szczególności o poprawę warunków życia (w tym mieszkaniowych), ochronę wartości zabytkowych i środowiska naturalnego. Ważnym zadaniem jest ochrona terenów górskich, zachowanie równowagi biologicznej i ekologicznej, walorów krajobrazu i charakteru osiedli. Na terenach wiejskich chodzi o zapobieganie opuszczaniu gospodarstw;
- mobilizację zbiorowości terytorialnych, którym powierzono ustawą z 18 lipca 1985 r. wiele doniosłych zadań, wśród których wymienić można kontrolę w zakresie zmian użytkowania terenu w planach przeznaczenia terenów (szczególnie w zakresie urbanizacji, tworzenia stref zwartej urbanizacji) oraz wszystkich przedsięwzięć zmieniających w istotny

sposób środowisko życia mieszkańców lub charakter aktywności gospodarczej danej gminy.

Zagospodarowanie przestrzenne realizowane jest przy pomocy kilku rodzajów planów. Plany te, w w zależności od czasowego horyzontu, dzielą się na długo- średnio- i krótkookresowe. Jeżeli chodzi o **plany długookresowe**, do najważniejszych należą programy modernizacji i wyposażenia miast oraz plany kierunkowe zagospodarowania stref metropolitalnych. Wskazówki dotyczące zagospodarowania terytorium kraju zawarte są w ustawach określających graniczne warunki zagospodarowania przestrzennego i urbanizmu.

Głównym celem planu modernizacji miast jest określenie celów polityki miejskiej. Ponieważ dotychczasowe studia i doświadczenie wykazało dużą rolę miast średnich i małych oraz ich zacofanie w stosunku do sąsiednich krajów europejskich, niezbędne stało się opracowanie odpowiednich programów ich rozwoju. Również doświadczenia decentralizacji przemysłu pokazały, że tylko miasta dysponujące dobrą infrastrukturą techniczną i wysokim poziomem usług mają szansę przyciągnąć atrakcyjnych inwestorów i równoważyć korzyści jakie daje aglomeracja paryska. Tak więc w chwili obecnej, jak nigdy dotychczas, celowe jest stworzenie harmonijnej sieci miast. Plany metropolitalne są również częścią składową polityki miejskiej, ale wykraczają poza jej granice. Zajmują one pośrednie miejsce między studiami dotyczącymi zagospodarowania całego terytorium kraju i planami urbanistycznym aglomeracji. Procedura opracowywania tych planów składa się z dwóch zasadniczych etapów.

Pierwsze rezultaty studiów dotyczących najważniejszych problemów do rozwiązania oraz propozycje rozwoju i nowego zagospodarowania ujęte są w „białej księdze”, która następnie jest przedmiotem dyskusji i zatwierdzenia przez Międzyministerialny Komitet Zagospodarowania Kraju. Następnie, na podstawie zasad zatwierdzonych przez ten komitet, opracowuje się schemat zagospodarowania stref metropolitalnych.

W zakresie zagospodarowania przestrzennego, począwszy od końca lat sześćdziesiątych, stosuje się nową formułę: „zalecenia”. Jest to sposób reglamentacji wzorowany na ustawodawstwie włoskim i belgijskim; wzbudza on jednak pewne kontrowersje. Reglamentacja dotyczy następujących działań w przestrzeni: zagospodarowania na cele handlowe, zabudowy w strefach uciążliwości lotnisk oraz ochrony gór i wybrzeża morskiego. Najbardziej szczegółowa ustawa (102 artykuły) dotyczy terenów górskich. Obszary których dotyczy ustawa są określone odpowiednim de-

kretem. Przewiduje ona wiele działań dotyczących stymulowania rozwoju różnych aktywności gospodarczych, reguluje kwestie gospodarki gruntami, organizację usług publicznych oraz ochronę szczególnie zagrożonych obszarów przyrodniczych.

Wśród **planów średniookresowych** występują: krajowy plan rozwoju gospodarczego i społecznego oraz odpowiednie plany regionalne. Plan krajowy jest instrumentem ukierunkowującym ekspansję gospodarczą i postęp społeczny, a w szczególności rozwój regionów zacofanych. W zakresie zagospodarowania przestrzennego podstawowe opcje dotyczą orientacji polityki społecznej i regionalnej. Dokumentem uzupełniającym plan jest specjalny aneks do ustawy budżetowej, zawierający dyspozycje finansowe, konieczne do wykonania zadań operacyjnych przewidywanych w planie. Plan zawiera również imienny wykaz inwestycji niezbędnych do realizacji na poziomie krajowym.

W zakresie transportu jest to infrastruktura związana z lotnictwem, porty i drogi wodne, autostrady oraz linie kolejowe. W dziedzinie telekomunikacji — sieć kablowa dalekiego zasięgu oraz nadajniki radiowe i telewizyjne. W zakres inwestycji energetycznych wchodzi elektrownie, sieć transportu energii oraz elektrownie jądrowe. Ponadto plan krajowy obejmuje infrastrukturę szkolnictwa wyższego i badań naukowych. Pomostem między planowaniem krajowym i regionalnym jest, rozwijana ostatnio, część planu krajowego opracowywana w układzie regionalnym. Celem jej jest harmonizacja planu krajowego i planów regionalnych, a w szczególności zarysowanie perspektyw rozwoju regionalnego w ramach całego kraju oraz określenie i sprecyzowanie, na szczeblu regionalnym, różnych programów wyposażenia publicznego. Opracowanie części regionalnej planu krajowego umożliwia jego ewentualną rewizję — w wyniku konsultacji regionalnych i lokalnych. Ważnym elementem jest także rozwijanie świadomości regionalnej.

Zawartość regionalnych elementów planu składa się z dwóch części. Pierwsza — zarysowuje perspektywy rozwoju gospodarczego regionu, zawiera prognozę demograficzną, określa możliwości rozwoju spontanicznego, szczególnie w zakresie tworzenia miejsc pracy oraz zarysowuje konieczne działania w celu stymulowania lub korygowania żywiołowych tendencji. Stanowi ona postawę do określenia pożądanego programu wyposażenia publicznego w okresie przewidzianym planem.

Najważniejsze dziedziny inwestycji publicznych to: urządzenia uniwersyteckie, szkolne, sportowe, kulturalne, oraz kształcenia zawodowego dorosłych, wyposażenie dla badań naukowych, sanitarne, społeczne i wy-

miaru sprawiedliwości, wyposażenie dla rolnictwa, urządzenia miejskie, urządzenia transportu i komunikacji, wyposażenie poczty i telekomunikacji, urządzenia energetyczne. Poszczególne regiony zobowiązane są do opracowania specjalnych programów priorytetowych działań w interesie regionalnym. Programy te dotyczą przede wszystkim zwiększenia zdolności gospodarczych regionu, możliwości kształcenia zawodowego i promocji społecznej, badań naukowych i technicznych, zagospodarowania przestrzennego regionu, ochrony dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz działalności sanitarnej i szkolnej.

W ramach VII planu krajowego regiony przekazały autorom planu krajowego ok. 200 różnych propozycji, z czego zatwierdzono 76 wymagających nakładów ok. 5 mld franków (czyli ok. 1 mld dolarów USA) w okresie 5 lat. Obok tych programów priorytetowych działalności regionalnej istnieją analogiczne programy realizowane w skali lokalnej. W kolejnych planach pięcioletnich doskonalona zostaje metodologia planowania oraz zmienia się treść planu odzwierciedlając nowe potrzeby. I tak np. w okresie kryzysu ekonomicznego lat osiemdziesiątych, w IX planie, podjęto problematykę restrukturyzacji stref przemysłowych oraz zamierających stref wiejskich. Tak więc polityka przestrzenna państwa koncentruje się przede wszystkim na zrównoważeniu rozwoju kraju, poprzez skoncentrowanie inwestycji w obszarach starej industrializacji (restrukturyzacja), w regionach rolniczych, strefach górskich i obszarach zamorskich. Podstawą planu są gwarancje finansowe państwa, odpowiednie ustawodawstwo oraz efektywne zarządzanie, przede wszystkim w dziedzinie ochrony środowiska (obszary górskie, wybrzeże, gospodarka wodna).

Drugim rodzajem planów są plany regionalne, które wykonywane są na mocy ustawy z 29 lipca 1982 r., są one jak wspomniano zatwierdzane przez Rady Regionalne. Plany te zostały omówiono w rozdz. 6. Ważnym elementem realizacji planu regionalnego jest instytucja kontraktu planu państwo-region. Instytucja ta została ustanowiona ustawą z dnia 29 lipca 1982 r. Kontrakty państwo-region zawierane są w oparciu o listę priorytetów krajowych i regionalnych, w wyniku często skomplikowanych negocjacji, między poszczególnymi partnerami, wśród których znajdują się władze lokalne i przedsiębiorstwa publiczne.

Priorytety krajowe, to w ostatnich latach modernizacja aparatu produkcyjnego, ograniczenie zależności energetycznej, działania na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy oraz podnoszenie jakości życia w miastach. Plan-Kontrakt opracowywany jest wspólnie przez prefekta regionu, działającego z upoważnienia władz centralnych i przewodniczącego Rady Re-

gionalnej. Kontrakt wymaga zawierzenia przez radę regionalną oraz — na szczeblu centralnym — przez rząd i parlament. Finanse niezbędne do realizacji kontraktu zagwarantowane są ustawą budżetową. Obok środków płynących bezpośrednio z budżetu, kontrakty mogą być finansowane przez wyspecjalizowane centralne fundusze, a w szczególności przez międzyministerialny fundusz rozwoju i zagospodarowania wiejskiego, oraz fundusz rozwoju terytoriów zamorskich.

Jak wynika z tego przeglądu, regiony będące podmiotami w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego oraz planowania przestrzennego są równocześnie ważnymi elementami planowania krajowego. Francuski model planowania wydaje się skomplikowany, jednakże stale doskonalony, zarówno metodycznie, jak merytorycznie funkcjonuje niezwykle sprawnie będąc niewątpliwie ważnym stymulatorem rozwoju kraju i regionów. Tęgo rodzaju model planowania wymaga oczywiście odpowiedniej oprawy instytucjonalnej, sprawności organizacyjnej, jakości kadr, a także kultury planowania i administrowania.

Aneks

Podział Francji na regiony

ILLE DE FRANCE: miasto Paryż, Sekwana-Marna, Yvellines, Essonne,

Górna Sekwana, Sekwana-St. Denis, Val-de-Marne, Val d'Oise.

SZAMPANIA: Ardeny, Aube, Marna, Górna Marna.

PICARDIA, AISNE: Oise, Somma.

GÓRNA NORMANDIA: Eure, Sekwana Nadmorska.

CENTRUM: Cher, Eure-et-Loire, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret.

NORD: Nord, Pas-de-Calais.

LOTARYNGIA: Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Wogezy.

ALZACJA: Dolny Ren, Górny Ren.

FRANCHE COMTE: Doubs, Jura, Haute-Saône, Terytorium Belfort.

DOLNA NORMANDIA: Calvados, Manche, Orne.

KRAJ LOARY: Loara Atlantycka, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Wandaja.

BRETANIA: Wybrzeże Północne, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan.

LIMOUSIN: Corrèze, Creuse, Haute-Vienne.

OWERNIA: Allier, Cantal, Górna Loara, Puy-de-Dôme.

POITOU: Charente, Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne.

AKWITANIA: Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Dolne Pireneje.

PIRENEJE POŁUDNIOWE: Ariège, Aveyron, Haute Garonne, Gers, Lot, Górne Pireneje, Tarn, Tarn-et-Garonne.

BOURGOGNE: Côte-d'Or, Nièvre, Saône-et-Loire, Yvonne.

RODAN ALPY: Ain, Ardeche, Drome, Isère, Loire, Rodan, Sabaudia, Górna Sabaudia.

LANGWEDOCJA: Aude, Gard, Herault, Lozère, Pireneje Wschodnie.

PROWANSJA-ALPY-LAZUROWE WYBRZEŻE: Alpy Górnej Prowansji, Wysokie Alpy, Alpy Nadmorskie, Bouches du Rhône, Var, Vaucluse.

KORSYKA: Górna Korsyka, Południowa Korsyka.

Andrzej Kowalczyk

PODZIAŁ TERYTORIALNY HOLANDII

Wstęp

Zgodnie z konstytucjami z lat 1814 i 1848 Holandia jest monarchią konstytucyjną. Państwo to jest podzielone na 12 prowincji i 647 gmin (1991), należąc tym samym do stosunkowo nielicznej grupy państw europejskich o 2-stopniowym podziale administracyjnym. Nie tylko gminy, ale i prowincje mają charakter samorządowy. Na czele prowincji stoi Rada Prowincji (od 43 do 83 członków), której podlegają prowincjonalne władze wykonawcze. Przedstawicielem władz centralnych na szczeblu prowincji jest Komisarz Królowej, który od strony merytorycznej współpracuje z ministerstwem spraw wewnętrznych oraz nadzoruje pracę burmistrzów poszczególnych gmin.

Najwyższą władzą w gminie jest Rada Gminy, która liczy od 7 do 45 członków wybieranych w wyborach lokalnych. Burmistrzowie są mianowani przez władzę centralną na 6 lat — po zasięgnięciu opinii u Rady Gminy i Komisarza Królewskiego. Znacznie mniej ważną rolę pełni przewodniczący Rady Gminy, który jednak jest niezależny od burmistrza.

Istotna rola jaką odgrywa Komisarz Królowej na szczeblu prowincji, jak i powoływanie burmistrza przez władze centralne sprawiają, iż system władzy w Holandii można uznać za dosyć silnie scentralizowany (oficjalnie Holandia jest określana mianem *zdecentralizowanego państwa unitarnego*¹.

Również z punktu widzenia polityki finansowej Holandia jest krajem silnie scentralizowanym, co oznacza iż w budżetach lokalnych dochody własne stanowią jedynie niewielką część całości dochodów. O ile w latach trzydziestych dochody własne wynosiły około 50% całości wpływów władz

¹Municipalities in Dutch public administration, 1991, s. 8.

Tabela 1

**Zmiany w strukturze dochodów gmin w Holandii
w latach 1932–89 (w %)**

Rodzaj dochodów	Lata					
	1932	1953	1960	1970	1980	1989
subwencje ogólne	25	53	34	38	32	26
subwencje celowe	25	30	58	55	62	64
dochody własne	50	17	8	7	6	10
razem	100	100	100	100	100	100

Źródło: P. Terhorst (1992).

lokalnych, o tyle po II wojnie światowej ich udział spadł do kilku procent, co zdaniem P. Terhorsta (1992) jest typową oznaką przyjęcia w Holandii modelu państwa opiekuńczego. Co prawda w latach osiemdziesiątych tendencja ta uległa nieznacznemu odwróceniu, lecz nadal dochody własne w niewielkim stopniu przekraczają 10% wszystkich wpływów gmin (12,2% w 1990 r.).

Oczywiście sposób wyłaniania niektórych członków władz lokalnych i struktura dochodów lokalnych nie przesądzają o roli szczebla centralnego w systemie sprawowania władzy w Holandii. Znacznie bardziej istotna wydaje się aktywna rola rządu w dążeniu do reformowania całego systemu władzy w kraju, w tym również w działaniach na rzecz transformacji podziału terytorialnego kraju. Współczesne tendencje w tym zakresie są głównym celem prezentowanego opracowania.

1. Historyczne przesłanki obecnego podziału terytorialnego Holandii

Obecna Holandia — państwo powstała w 1579 r. jako unia 7 prowincji odrzucających władzę hiszpańską (unia w Utrechcie), w 1588 r. przybrała nazwę Republiki Zjednoczonych Prowincji Niderlandów. Obok prowincji: Holandia, Zelandia, Fryzja, Utrecht, Geldria, Overijssel i Groningen, w skład federacji weszły niektóre rejony Flandrii, Północna Brabancja, część Limburgii oraz Drenthe, które jednak nie miały praw prowincji i były administrowane przez Stany Generalne.

Podstawy obecnego systemu podziału terytorialnego w Holandii sięgają początków XIX w., są związane z reformami w systemie prawnym i administracji pod wpływem reform związanych z rządami Napoleona I Bona-

parte. Zdaniem H. Blaasa i P. Dostala (1989) właściwa reforma systemu władzy lokalnej nastąpiła jednak dopiero w połowie lat pięćdziesiątych w ubiegłym stuleciu, wraz z przyznaniem gminom większych uprawnień — głównie w sferze zbierania podatków i ustalania prawa lokalnego. Kolejnymi ważnymi posunięciami na drodze wzmocnienia roli czynnika lokalnego było uchwalenie w 1897 r. prawa o finansach gmin oraz wejście w życie w 1931 r. ustawy o samorządzie gminnym (która m.in. przewidywała tworzenie związków międzygminnych).

Mimo, iż zgodnie z konstytucją z 1848 r. (która była znacznie bardziej liberalna niż uchwalona w 1814 r.) władza w kraju jest sprawowana na szczeblu centralnym, prowincjonalnym i gminnym, do 1962 r. władze prowincji pełniły głównie rolę ogniwa pośredniego między rządem a gminami. Dopiero uchwalenie ustawy regulującej (znowelizowanej w 1989 r.) miejsce szczebla prowincjonalnego w systemie władzy w państwie dało prowincji większe uprawnienia i znacznie rozszerzyło możliwość sprawowania przez nią władzy wykonawczej. Nie zmieniło to jednak faktu, iż nadal prowincja pozostaje przede wszystkim jednostką podziału terytorialnego kraju szczebla pośredniego, co wynika z unitarnego charakteru Holandii jako państwa.

2. Współczesne tendencje w zmianach podziału terytorialnego Holandii

2.1. Dążenie do utworzenia pośredniego szczebla podziału terytorialnego (regionów)

Dynamiczny rozwój gospodarki holenderskiej po II wojnie światowej i związane z tym nowe zadania dla władz lokalnych sprawiły, że poczynając od lat sześćdziesiątych aktualna stała się kwestia reformy podziału administracyjnego. Według P. Dostala i J. Błażka (1992) dotychczasowy podział na prowincje i gminy przestał odpowiadać funkcjom, które zostały postawione przed władzami lokalnymi w warunkach wysoko rozwiniętego państwa o modelu zbliżonym do państwa opiekuńczego. Pogląd taki umocnił się zwłaszcza po 1960 r., co zdaniem A. de Swaana (1988), było ściśle związane z rozwojem w Holandii sektora publicznego dzięki wzrostowi dochodów państwa wskutek rozpoczęcia eksploatacji złóż ropy naftowej i gazu ziemnego spod Morza Północnego, rozwojowi funkcji tranzytowych kraju i ogólnej koniunktury w gospodarce europejskiej.

Nowe zadania, jakie zaczęto stawiać przed władzami lokalnymi, zaowocowały w postaci projektów reformy administracyjnej, których jednym z założeniem miało być odejście od obecnych, historycznie ukształtowanych i dużych prowincji, na rzecz mniejszych jednostek o znacznie sprawniej działającym aparacie wykonawczym i bardziej jednorodnych pod względem społeczno-gospodarczym. Koncepcja „małych prowincji” zdobyła pewną popularność w latach siedemdziesiątych (Blaas, Dostal, 1989). Zgodnie z nią nowe prowincje miały otrzymać część zadań będących dotychczas w gestii rządu, jak również przejąć część funkcji od władz lokalnych (gminnych). Miały one powstać wokół głównych aglomeracji miejskich i być jednocześnie ośrodkiem władzy rządowej i samorządowej. Początkowo planowano utworzenie 44 prowincji, aby w dalszych etapach prac projektowych zmniejszyć ich liczbę do 23, a później do 17. Jednak plany te nie doczekały się realizacji i Holandia pozostała przy historycznie uformowanych prowincjach, zwiększając jedynie ich liczbę z 11 do 12 (wskutek utworzenia w 1986 r. na polderach IJsselmeer prowincji Flevoland). W początkach lat osiemdziesiątych — wskutek silnych protestów społeczności lokalnych, władz dotychczasowych prowincji oraz wpływowego Stowarzyszenia Gmin Holenderskich (VNG — Vereniging van Nederlandse Gemeenten) - koncepcja tworzenia „małych prowincji” upadła. Jedynie wokół Rotterdamu powstał utworzony odgórnie przez władze centralne związek gmin Rijnmond (1964 r.), który można uznać za próbę realizacji koncepcji „małych prowincji”.

Drugim zjawiskiem charakterystycznym dla Holandii w ostatnich kilkudziesięciu latach jest gwałtowny rozwój różnego rodzaju związków celowych gmin, zarówno o charakterze dwustronnym, jak i multilateralnym. Większość z nich wynika z konieczności współpracy w zakresie ochrony środowiska, wspólnej gospodarki wodnej, utylizacji odpadów, rozbudowy infrastruktury drogowej, lepszego funkcjonowania sieci energetycznej, telefonicznej, gazociągowej itp., czy też w związku z rozwojem budownictwa mieszkaniowego i usług. Obok przesłanek natury finansowej i techniczno-organizacyjnej, jednym z głównych powodów intensywnej współpracy między gminami jest brak wolnych terenów dla inwestycji, duża gęstość zaludnienia (w 1991 r. 442 osoby na 1 km²) i trudne dla dalszego rozwoju intensywnej gospodarki warunki przyrodnicze (konieczność prowadzenia skoordynowanej gospodarki wodnej i w zakresie ochrony środowiska). Czasami współpraca między gminami dotyczy zagadnień związanych z funkcjonowaniem infrastruktury społecznej lub jest przejawem występowania historycznie ukształtowanych związków kulturalnych.

Opisane zjawisko powstawało jako przejaw inicjatywy oddolnej i było wyrazem dążenia gmin do zacieśniania kontaktów w celu zwiększenia skuteczności własnych działań i rozwiązywania problemów nie dających się rozwiązać własnymi siłami. W ocenie niektórych autorów (Dostal, Błażek, 1992) władze centralne nie były w pełni zadowolone z niekontrolowanego przez rząd rozwoju współpracy między gminami, tym bardziej iż w niektórych sytuacjach związki gmin obejmowały jednostki położone w różnych prowincjach, co w znacznym stopniu utrudniało podejmowanie decyzji, redystrybucję środków finansowych itd. Ponadto, charakterystyczną cechą wspólną dla tak powstających związków gmin była ich niestabilność: bardzo często ulegały samoistnemu rozwiązaniu po osiągnięciu zamierzonego celu (np. wybudowaniu drogi, zorganizowania wysypiska śmieci). Krytyczna ocena dotychczasowego funkcjonowania związków gmin sprowadzała się do trzech zasadniczych zarzutów:

1. wiele zadań przerastało wiedzę fachową i umiejętności władz lokalnych, wybranych przez mieszkańców gmin, co często rzutowało na niskie efekty końcowe podejmowanych przedsięwzięć,
2. poczynając od lat pięćdziesiątych w Holandii miały miejsce działania państwa na rzecz dekoncentracji i decentralizacji niektórych instytucji podległych rządowej administracji centralnej i regionalnej (prowincjonalnej); w początkach lat siedemdziesiątych w kraju istniały 54 rejony administracji rządowej, z których część miała zasięg zbieżny z obszarami działania oddolnie tworzonych związków gmin, jednak większość pokrywała się z nimi jedynie częściowo lub wcale,
3. dający się zaobserwować poczynając od lat sześćdziesiątych gwałtowny rozwój urbanizacji i ekspansja miast na tereny sąsiednich gmin pociągnęły za sobą konieczność bardziej uważnego i odpowiedzialnego planowania przestrzennego, co w warunkach spontanicznie tworzonych związków gmin nie zawsze było możliwe do osiągnięcia.

Wymienione zastrzeżenia legły u podstaw koncepcji utworzenia „małych prowincji”, jak również opracowanej później koncepcji dającej początek przejściu od systemu 2-stopniowego podziału terytorialnego kraju do systemu 3-stopniowego.

Opierała się ona na pięciu zasadniczych przesłankach:

1. konieczności wprowadzenia pośredniego szczebla władzy pomiędzy prowincją a gminą,

2. dalszego wspierania inicjatyw na rzecz współpracy gmin,
3. przekazania władzom prowincji niektórych uprawnień zastrzeżonych dotychczas dla władzy centralnej,
4. władze prowincjonalne powinny w większym stopniu angażować się w działalność związków gmin, pomagać w rozwiązywaniu powstających konfliktów oraz dążyć do ujednoczenia obszarów działania zdecentralizowanych instytucji rządowych,
5. kontynuowaniu działań na rzecz likwidowania małych gmin.

Wejście w życie 1.1.1985 r. nowej ustawy o współpracy między gminami (Joint Regulations Act), który zastąpił ustawę obowiązującą jeszcze od 1950 r., oznaczało utworzenie nowego szczebla podziału terytorialnego kraju na 62 regiony będące ogniwem administracji rządowej (nie samorządowej !) między prowincją a gminą. Ponieważ ustawodawca przewidywał, że wprowadzenie w życie ustawy będzie równoznaczne z koniecznością dopasowania się do nowej sytuacji układów funkcjonalnych utrzymujących się niekiedy przez kilkadziesiąt lat, zakończenie okresu przejściowego ustalono na dzień 1.1.1990 r. (The New Joint Regulations Act, 1985). Zgodnie z ustawą regiony (*samenwerkingsgebieden*) miały zostać zaproponowane przez władze prowincji (przy obligatoryjnym zachowaniu procedury konsultacyjnej z władzami gmin) i ostatecznie zatwierdzone przez ministerstwo spraw wewnętrznych do 1.1.1986 r. Po późniejszych korektach, zgodnie ze stanem na 1.1.1989 r. Holandia jest podzielona na 59 regionów, z których jeden (największy) pokrywa się w całości z lądową częścią nowo utworzonej prowincji Flevoland, a jeden (najmniejszy) obejmuje tylko miasto Leiden i 4 sąsiednie gminy.

Chociaż wprowadzenie dodatkowego szczebla podziału terytorialnego nie obejmowało zmian w systemie władzy samorządowej, to jednak niektórzy eksperci uważają, że podział na regiony daje dobre podstawy do dalszego reformowania podziału administracyjnego Holandii. Zakładają oni m.in., że w sytuacji dojścia do skutku idei „Wspólnoty Europejskiej” prowincje holenderskie w obecnych rozmiarach będą anachroniczne i niefunkcjonalne. W związku z tym przewidują oni utworzenie kilku znacznie większych prowincji (o większych niż obecnie uprawnieniach) i przekazanie nowo powstałym regionom dalszych zadań będących dotychczas w ge-

stii prowincji. Możliwe, że w tej sytuacji otrzymają one również funkcje samorządowe².

2.2. Likwidowanie i łączenie małych gmin

Chociaż, w porównaniu z innymi krajami europejskimi, liczba jednostek podstawowych (gmin) w Holandii jest niewielka, to jednak już od co najmniej kilkunastu lat rząd i holenderskie władze samorządowe uważają, że jest ich zbyt dużo i kierując się przesłankami ekonomicznymi, organizacyjnymi oraz społeczno-politycznymi starają się ograniczyć liczbę gmin.

Jednym z głównych problemów przed jakim stoją władze centralne i lokalne w Holandii jest niewielka efektywność funkcjonowania małych gmin. Proces ich likwidowania (zwany „amalgamacją”) jest traktowany przez parlament i rząd Holandii jako jedno z priorytetowych zadań. Zjawisko to przybrało największe rozmiary zwłaszcza na terenach sąsiadujących z wielkimi aglomeracjami miejsko-przemysłowymi (prowincje Południowa Holandia i Północna Holandia, ostatnio również Północna Brabancja), jak również w prowincjach znacznie słabiej zurbanizowanych i o stosunkowo rzadkiej sieci osadniczej (Fryzja, Groningen). W efekcie tych działań przeciętna gmina w Holandii liczy 22 162 mieszkańców (Dostal, Błażek, 1992).

Zdaniem P. Bernini (1991) za likwidowaniem najmniejszych gmin i łączeniem ich w większe jednostki przestrzenne przemawiają przede wszystkim następujące czynniki:

1. rozwój dużych miast, których ekspansja przestrzenna wykracza poza dotychczasowe granice i obejmuje gminy podmiejskie,
2. kłopoty finansowe małych jednostek administracyjnych, które nie są w stanie samodzielnie pokryć wszystkich kosztów związanych z funkcjonowaniem,
3. brak odpowiednio przygotowanych kadr, które byłyby w stanie sprostać nowym zadaniom stawianym przed władzami lokalnymi (np. w zakresie ochrony środowiska).

Proces likwidacji małych gmin sprowadza się do kilku zasadniczych form. Jedną z częściej spotykanych jest włączanie poszczególnych fragmentów gmin do jednostek z nią sąsiadujących, co może nastąpić w drodze odpowiedniej decyzji władz prowincjonalnych (a). Do lipca 1991 r. (mo-

²Na podstawie opinii przedstawicieli władz prowincji Południowa Holandia zasłyszanych podczas pobytu w Hadze we wrześniu–październiku 1991 r.

Tabela 2

**Wielkość gmin w Holandii w 1991 r.
według liczby ludności**

Liczba mieszkańców	Liczba gmin	% gmin
poniżej 5000	78	12,1
5001 — 10 000	177	27,4
10 001 — 20 000	209	32,2
20 001 — 50 000	130	20,1
50 001 — 100 000	36	5,6
powyżej 100 001	17	2,6
razem	647	100,0

Źródło: G.J.S.Uhl (1991).

Tabela 3

Zmiany w liczbie gmin w Holandii w latach 1817–1991

Rok	Liczba gmin
1817	1236
1840	1219
1900	1121
1930	1078
1940	1054
1948	1014
1950	1015
1960	994
1965	965
1970	913
1976	840
1980	811
1990	672
1991	647

Źródło: Bernini P. (1991); Dostal P., Błażek J. (1992).

mentu wejścia w życie nowej ustawy o granicach gmin) działania takie wymagały zgody parlamentu i władz centralnych. Inne rozwiązania prowadzą się do: (b) przyłączenia w całości likwidowanej gminy do innej, istniejącej już wcześniej jednostki (aneksja), (c) utworzenia nowej jednostki w miejsce likwidowanych gmin (z uwzględnieniem dotychczasowych

granic), (d) tworzenia całkowicie nowej jednostki (bez uwzględniania przebiegu dotychczasowych granic administracyjnych).

Zdaniem P. Dostala i J. Błażka (1992) zjawisko likwidowania małych i przez to nieefektywnych gmin rozpoczęło się w latach 1945–48, ale do końca lat sześćdziesiątych było ono stosunkowo rzadkie. Sytuacja uległa zmianie w latach 1970–80, kiedy to planiści i politycy przyjęli założenie, iż z powodu rachunku ekonomicznego należy dążyć do stopniowego wyeliminowania gmin liczących poniżej 10.000 mieszkańców. Zgodnie z obecnymi poglądami uważa się, że w warunkach Holandii gmina licząca poniżej 8.000 ludności nie ma szans prawidłowego funkcjonowania i rozwoju (Bernini, 1991).

Jak już wspomniano, zgodnie z obowiązującą od lipca 1991 r. nową ustawą o władzy lokalnej w procesie likwidowania małych gmin, większe uprawnienia otrzymały władze prowincjonalne. Są one nie tylko odpowiedzialne za sam przebieg procesu likwidacji nieefektywnych gmin, ale spoczywa na nich również zadanie opracowywania planów mających na celu redukcję jednostek podstawowego szczebla administracyjnego i służenia pomocą władzom centralnym w ustalaniu planów o zasięgu ponadregionalnym. Nie oznacza to, iż władze lokalne nie mają nic do powiedzenia w kwestii likwidowania gmin. Przykład gminy Wateringen, której mieszkańcy od wielu lat skutecznie bronią się przed wchłonięciem gminy przez Hagę jest dowodem, iż proces likwidowania małych jednostek odbywa się z poszanowaniem praw społeczności lokalnych do samostanowienia. Procedury związane z likwidowaniem gminy trwają średnio 7 lat i składają się na nie liczne konsultacje z miejscowymi grupami nacisku, referenda, procedury odwoławcze, ekspertyzy ekonomiczne i techniczne itd.

2.3. Regiony metropolitalne

Kolejnym zagadnieniem związanym z dążeniami do zreformowania obecnie obowiązującego modelu podziału terytorialnego są próby utworzenia nowych jednostek administracyjnych wokół największych aglomeracji miejskich. Chociaż formalnie działania te nie naruszają obowiązującego ciągle podziału na prowincje i gminy oraz wprowadzonego w 1985 r. podziału na regiony, to jednak mogą być odebrane jako sygnał wzmacniający rolę szczebla pośredniego (regionu) w systemie władzy lokalnej w Holandii.

Jeden z najwyższych na świecie poziom zurbanizowania i bardzo wysoka gęstość zaludnienia sprawiają, że już od co najmniej kilkunastu lat

w Holandii pojawiają się koncepcje gruntownego zreformowania podziału terytorialnego i zorganizowania nowych jednostek administracyjnych (provincji, regionów) wokół dużych miast na wzór amerykańskich czy brytyjskich regionów metropolitalnych.

Już w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych pojawiła się koncepcja regionu tzw. Randstad Holland, której głównymi ośrodkami były Amsterdam, Rotterdam, Haga i Utrecht. Region ten obejmuje 18% powierzchni kraju, jest zamieszkały przez blisko 50% ludności Holandii oraz skupia około 80% przedsiębiorstw zagranicznych zlokalizowanych w kraju (Houterman, 1992). Jednak do dzisiaj termin Randstad Holland pozostał jedynie określeniem planistycznym i nie znalazł odzwierciedlenia w podziale terytorialnym Holandii.

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych — już po wejściu w życie ustawy o współpracy między gminami (Joint Regulation Act z 1985 r.) — wśród polityków holenderskich i ekspertów pojawiła się idea przeprowadzenia gruntownej reformy administracji rządowej i samorządowej na silnie zurbanizowanych obszarach wokół największych miast. Uznano m.in., że nowa ustawa zakłada dobrowolność współpracy gmin, co w przypadku terenów wokół wielkich aglomeracji stwarza wiele sytuacji konfliktowych — przede wszystkim z powodu sprzeciwiania się społeczności lokalnych w gminach podmiejskich planom wznoszenia osiedli mieszkaniowych dla ludności przenoszącej się z wewnętrznych dzielnic aglomeracji, nie zgadzaniu się na oddawanie terenów pod rozbudowę infrastruktury technicznej itd. Jednocześnie zaczęto wyrażać opinię, że w przypadku utworzenia dla dużych miast i otaczających je gmin jednolitej władzy, problemy te znikną lub — co najmniej — będą rozwiązywane z mniejszym nakładem sił i środków. W celu dokładnego przestudiowania sytuacji wokół głównych aglomeracji Holandii (Amsterdam, Rotterdam, Haga, Utrecht) powołano specjalną komisję rządowo-parlamentarną (komisja Montijn), która w marcu 1989 r. przedstawiła wnioski dotyczące usprawnienia systemu sprawowania władzy na terenach silnie zurbanizowanych (Urban administration in the Netherlands, 1990).

Ponad 2 lata później rząd holenderski przedstawił propozycję szeroko zakrojonej reformy administracyjnej na terenach sąsiadujących z kilkunastoma największymi aglomeracjami miejskimi. Obok Amsterdamu, Rotterdamu, Hagi i Utrechtu, regiony metropolitalne zaplanowano utworzyć wokół Eindhoven-Helmond, Enschede-Hengelo, Arnhem-Nijmegen, Bredy, Tilburga, Zwolle (region IJssel-Vecht), Groningen oraz w regionie Maastricht-Heerlen. Konkretnie działania na rzecz utworzenia nowych

związków gmin (tym razem obligatoryjnych !) podjęto w 1991 r. i poczynając od 1.1.1992 r. zaczęły one funkcjonować wokół Amsterdamu, Rotterdamu, Hagi i Utrechtu, a 1.7.1992 r. w regionie Eindhoven-Helmond. Zgodnie z przyjętymi ustaleniami proces tworzenia regionów metropolitalnych ma być zakończony do 1996 r. (Urban administration in the Netherlands: part 2, 1991).

Zakończenie

Chociaż system władzy lokalnej w Holandii i związany z nim podział terytorialny kraju jest dosyć daleki od modelu obowiązującego obecnie w Polsce, to jednak niektóre doświadczenia i rozwiązania wydają się warte uważnego przestudiowania, a może nawet zaadaptowania w warunkach polskich.

Szczególnie istotne wydają się dwie tendencje dające się zauważyć w działaniach na rzecz zreformowania systemu funkcjonowania władzy lokalnej w Holandii: (a) dążenie do ograniczenia liczby małych i nieefektywnych gmin (co pozostaje w wyraźnej sprzeczności z trendem dającym się zauważyć w Polsce po 1990 r. i powstawaniem nowych gmin), a także (b) wprowadzenie pośredniego szczebla władzy rządowej w postaci regionów. Niezbyt udane wprowadzenie w Polsce latem 1990 r. rejonów administracji rządowej — nie wnikając w celowość tych poczynań, ale rozpatrując zjawisko wyłącznie od strony momentu wejścia w życie reformy oraz biorąc pod uwagę stan świadomości przedstawicieli władz gminnych i liderów lokalnych — zmusza do wyciągnięcia wniosków i wzięcia pod uwagę doświadczeń innych krajów podejmujących podobne działania. Wydaje się, że droga jaką przebyła Holandia jest w dużej mierze słuszna — przez co najmniej kilkanaście lat gminy miały możliwość dobrowolnego organizowania się w związki celowe; dopiero wówczas władze centralne podjęły decyzję o ustanowieniu jednolitych regionów administracji rządowej, reformując tym samym dotychczasowe podziały specjalne. Można postulować aby podobne rozwiązanie przyjęto podczas powoływania w Polsce powiatów.

Innym doświadczeniem holenderskim, które należałoby przenieść do Polski jest dążenie do utworzenia obligatoryjnych związków gmin wokół dużych miast (regionów metropolitalnych), co znacznie usprawniłoby funkcjonowanie wielkich aglomeracji i prawdopodobnie pozwoliłoby uniknąć wielu konfliktów.

Literatura

- [1.] Bernini P., 1991, *Redivision and amalgamation of local government area in the Netherlands*, Division of Administration and Legislation, Ministry of Home Affairs, The Hague, maszynopis.
- [2.] Blaas H., Dostal P., 1989, *The Netherlands: changing administrative structures*, [w:] Bennett R.J., Pinter F. (red.), *Territory and administration in Europe*, London, ss. 230–241.
- [3.] Dostal P., Blažek J., 1992, *Changing territorial administration in the Netherlands: aspirations, geography and pluriformity*, [w:] P.Dostal, M.Illner, J.Kara i M.Barlow (red.), *Changing territorial administration in Czechoslovakia. International viewpoints*, Instituut voor Sociale Geografie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 149–165.
- [4.] Houterman R., 1992, *East-West regional policy in transition: a Dutch approach*, konferencja „Dilemmas of regional policies in east-central European countries under transition”, Mądralin, 6–9 April, 1992, maszynopis.
- [5.] *Municipalities in Dutch public administration*, 1991, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, The Hague.
- [6.] Swaan A., 1988, *In care of the state. Health care, education and welfare state in Europe and the USA in the modern era*, Polity Press, Cambridge.
- [7.] Terhorst P., 1992, *Regulating the tension between capitalism and democracy: fiscal-spatial arrangements and urban planning in the Netherlands*, [w:] Dostal P., Illner M., Kara J. i Barlow M. (red.), *Changing territorial administration in Czechoslovakia. International viewpoints*, Instituut voor Sociale Geografie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 167–179.
- [8.] *The new Joint Regulations Act*, 1985, Ministry of Home Affairs, The Hague.
- [9.] Uhl G.J.S., 1991, *The role of central and local government in the economic life of the Netherlands: the use of local taxes, general and specific grants*, Division of Administration and Financial Organization, Ministry of Home Affairs, The Hague, maszynopis.
- [10.] *Urban administration in the Netherlands*, September 1990, Department of Internal Affairs, Ministry of Home Affairs, The Hague, maszynopis.
- [11.] *Urban administration in the Netherlands: part 2*, June 1991, Department of Internal Affairs, Ministry of Home Affairs, The Hague, maszynopis.

Aneks

Prowincje Holandii:

Drenthe

Flevoland

Friesland

Gelderland

Groningen

Limburg

Noord-Brabant

Noord-Holland

Overijssel

Utrecht

Zeeland

Zuid-Holland

