



ISSN 2084-5294

Rada Redakcyjna

prof. Oksana P. Ovchinnikova (Orłowska Regionalna
Akademia Administracji Państwowej, Rosja)
prof. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)
prof. Szewach Weiss (University of Haifa, Izrael)
prof. Konstanty Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)

Kolegium Redakcyjne

dr Olgierd Annusewicz (Redaktor Naczelny)
dr hab. Ewa Maria Marciniak (Członek Kolegium)
prof. Dorota Piontek (Członek Kolegium)
Paweł Krasowski (Sekretarz Redakcji)

Redaktorzy numeru

prof. dr hab. Jolanta Itrich-Drabarek
dr Andżelika Mirska

Redaktorzy tematyczni

dr Izolda Bokszczanin; dr hab. Rafał Chwedoruk;
dr Tomasz Godlewski, prof. Jolanta Itrich-Drabarek;
dr Marek Kochan; dr Krzysztof Księżopolski;
dr Anna Materska-Sosnowska;
dr Renata Mieńkowska-Norkiene; dr Andżelika Mirska,
dr Ewa Pietrzyk-Zieniewicz; dr Błażej Poboży;
dr hab. Tomasz Słomka; Jarosław Spychała;
dr Jerzy Szczupaczyński, dr Adam Szymański;
dr Marcin Tobiasz; prof. Andrzej Wierzbicki;
dr hab. Justyna Zając; dr Jakub Zajączkowski;
dr Jacek Zaleśny; dr hab. Piotr Załęski;
dr Aleksandra Zięba; dr hab. Jacek Ziółkowski

Redaktorzy językowi

Eva Allen (native speaker)
Joanna Dybek
Katarzyna Wojtak

Redaktorzy statystyczni

dr Tomasz Gackowski, Aneta Marcinkowska

Wsparcie redakcyjne

Patrycja Bytner, Artur Białek

Projekt graficzny

Radosław Stachurski/ dreamstime.com

Copyright by



Warszawa 2015

ISSN 2084-5294

Uniwersytet Warszawski

Ośrodek Analiz Politologicznych

ul. Nowy Świat 67

00-927 Warszawa

biuro@oapuw.pl, epolitikon@oapuw.pl

www.oapuw.pl, www.epolitikon.pl

Spis treści

Wprowadzenie	4
--------------------	---

**Agnieszka Hess, Dominika Kasprowicz, Małgorzata Lisowska-Magdżiarz,
Jarosław Flis, Krzysztof Nowak, Lucyna Słupek, Agnieszka Szymańska,
Weronika Świerczyńska-Głównia**

Nawigacja na mniejszych akwenach. Programy ugrupowań i kandydatów samorządowych w aplikacji internetowej BAROMETR WYBORCZY 2014	8
--	---

Anna Buchwald

Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego	45
---	----

Bartłomiej Celejewski

Specyfikacja subwencji równoważącej w finansach samorządu terytorialnego w Polsce	67
---	----

Radosław Kamiński

Odbudowa samorządu terytorialnego jako próba decentralizacji władzy publicznej	91
--	----

Michał Kuź

Political Ideas of Polish City Movements: the Return to Rousseau as a Case of Revolutionary Retrospection	113
--	-----

Autorzy	131
---------------	-----

Contents

Introduction.....	4
-------------------	---

**Agnieszka Hess, Dominika Kasprowicz, Małgorzata Lisowska-Magdziarz,
Jarosław Flis, Krzysztof Nowak, Lucyna Słupek, Agnieszka Szymańska,
Weronika Świerczyńska-Głównia**

Navigating Smaller Reservoirs. Programs of Political Groupings and Candidates in the Municipal Elections Through the Lenses of the Voting Advice Application BAROMETR WYBORCZY 2014.....	8
--	---

Anna Buchwald

Long-Term Financial Forecast in Local Government Units.....	45
---	----

Bartłomiej Celejewski

Specification of Subsidy Granted to Polish Local Government	67
---	----

Radosław Kamiński

Local Government Restitution as an Attempt to Decentralize Public Administration.....	91
---	----

Michał Kuź

Political Ideas of Polish City Movements: the Return to Rousseau as a Case of Revolutionary Retrospection.....	113
---	-----

Authors	131
---------------	-----

Wprowadzenie

Szanowni Państwo,

samorząd terytorialny w Polsce doczekał się wielu opracowań i analiz naukowych. Badania nad jego stanem i kierunkami zmian są jednak ciągle konieczne i ważne. Samorząd terytorialny jest bowiem trwałym elementem podziału terytorialnego państwa, zaspokaja podstawowe potrzeby mieszkańców, jest aktywnym animatorem kulturalnego, ekonomicznego i społecznego życia wspólnot lokalnych. Wpływ na jakość funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce mają uwarunkowania prawne, wielkość jednostki, skala i zakres zadań, potencjał społeczny, ekonomiczny oraz jakość lokalnych przywódców. Dyskusja nad zmianami w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego dotyczy sporu o miejsce i rolę województw, dualizmu administracyjnego na poziomie województwa, niedokończonych reformy powiatowej, finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, korpusu samorządowej służby cywilnej czy wprowadzenia jednolitego kodeksu etyki i kodeksu dobrych praktyk dla administracji samorządowej.

Administracja samorządowa kształtuje najbliższe relacje między państwem a obywatelem – ustanowienie czytelnych praw i obowiązków tej właśnie administracji nie tylko ułatwia kontakt z obywatelem, ale także tworzy realne warunki dla realizacji prawa obywateli do dobrej administracji.

W sferze pragmatyki funkcjonowania administracji publicznej identyczne standardy w zakresie systemu rekrutacji, awansu, kariery, oparte o zasadę równego dostępu, równych szans, konkurencyjności, odpowiednich kwalifikacji i wykształcenia powodują wzrost zaufania obywateli do państwa. Ustabilizowanie stosunku pracy w jednostkach samorządu terytorialnego i oparcie go o idee i zasady służby cywilnej mogłoby wpłynąć na ograniczenie występowania wielu negatywnych zjawisk, takich jak: nepotyzm i kumoterstwo, nadmierne upartyjnienie, korupcja, buta i arogancja, niekompetencja czy niegospodarność. Wzmocnieniu uległyby procesy zmierzające do budowy otwartej i przejrzystej administracji na

szczeblu samorządowym. Wprowadzenie służby cywilnej doprowadziłoby w konsekwencji do zmniejszenia polityzacji administracji samorządowej, co z kolei pozytywnie wpłynęłoby na jakość jej usług.

Wzrost znaczenia etyki w funkcjonowaniu urzędów administracji samorządowej następuje wraz ze zrozumieniem przez samą administrację, iż jej wiarygodność opiera się m.in. na kierowaniu się w codziennym postępowaniu wartościami etycznymi. Za powstaniem kodeksu etycznego przemawiają różne argumenty. Między innymi zgromadzenie w jednym dokumencie wszystkich reguł etycznych ułatwia ich interpretację, zapobiega konfliktom między przełożonymi a podwładnymi, buduje tożsamość pracowników samorządowych. Znaczenia kodeksu etyki nie należy przeceniać, gdyż zachowania pracowników samorządowych uwydatnia praktyka, ale kodeks może i powinien stanowić pewien wzór, do którego należy dążyć we wszystkich strukturach jednostek samorządu terytorialnego. Kodeks dobrych praktyk byłby dokumentem, który stanowi zbiór zasad postępowania, przyjętych przez samorządy na poziomie województw, a także wskazuje promowanie dobrych praktyk w zakresie rekrutacji, awansu i tworzenia standardów w relacjach z mieszkańcami (klientami).

Świadomi skali wyzwań badawczych przedstawiamy drugi już numer „e-Politikonu”, zawierający artykuły tematycznie wpisujące się w dyskusję o kierunkach zmian w samorządzie terytorialnym w Polsce.

Numer otwiera artykuł pt. *Nawigacja na mniejszych akwenach. Programy ugrupowań i kandydatów samorządowych w aplikacji internetowej BAROMETR WYBORCZY 2014*, przygotowany przez zespół autorów: Agnieszkę Hess, Dominikę Kasprowicz, Małgorzatę Lisowską-Magdziarz, Jarosława Flisa, Krzysztofa Nowaka, Lucynę Słupek, Agnieszkę Szymańską i Weronikę Świerczyńską-Głównię. Artykuł prezentuje koncepcję internetowej aplikacji BAROMETR WYBORCZY przygotowanej jako nowatorskie narzędzie, które zostało użyte m.in. do naukowej analizy oferty i programów wyborczych w wyborach samorządowych

w 2014 r. Zebrane dane w odniesieniu do komitetów kandydatów na urząd prezydenta Krakowa oraz komitetów w wyborach do Sejmiku Województwa Małopolskiego posłużyły do sformułowania zaprezentowanych w artykule wniosków dotyczących stanowisk poszczególnych komitetów w kwestiach społecznych, ekonomicznych i politycznych.

Kolejne dwa artykuły odnoszą się do aspektu prawno-finansowego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Artykuł Anny Buchwald porusza kwestię tworzenia ram instytucjonalnych dla nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi w warunkach państwa zdecentralizowanego. Autorka dokonała analizy konstrukcji prawnej jednego z instrumentów finansowego zarządzania rozwojem lokalnym, jakim jest wieloletnia prognoza finansowa. Wprowadzenie w 2010 r. do systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego tego rodzaju dokumentu planowania zobligowało samorząd do wyjścia poza roczną perspektywę budżetu i do projektowania wydatków w dłuższej perspektywie czasowej.

Również artykuł Bartłomieja Celejewskiego nawiązuje do sfery gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. Autor porusza problematykę systemu redystrybucji dochodów samorządu w Polsce. Przedmiotem analizy jest instrument finansowy w postaci subwencji równoważącej, który w świadomości społecznej funkcjonuje pod nazwą „janosikowe”, wzbudzając ogromne kontrowersje w środowisku samorządowym. Po omówieniu konstrukcji prawnej „janosikowego” autor dokonał analizy funkcjonowania i efektywności obecnie istniejącego systemu wyrównywania dysproporcji w zamożności jednostek samorządu terytorialnego, wskazując jednocześnie na wyznaczony przez orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego kierunek zmian w konstrukcji prawnej „janosikowego”.

Tematyka kolejnego artykułu koncentruje się wokół zagadnienia procesu decentralizacji władzy publicznej w Polsce. Radosław Kamiński rekonstruuje przebieg i istotę reform, które miały na celu przywrócenie i umocnienie instytucji sa-

morządu terytorialnego w Polsce. Osią przewodnią rozważań jest dokonanie oceny stopnia przeprowadzonej w Polsce decentralizacji władzy publicznej według przyjętych przez autora kryteriów.

Numer zamyka artykuł w języku angielskim, dotyczący samorządowej sceny politycznej. Michał Kuź odnosi się w nim do fenomenu politycznego ruchów miejskich, które mogą być widziane jako potencjalna alternatywa dla partii politycznych. Autor docieka przyczyn pojawienia się, istoty i kierunku ideowego tego typu organizacji w Polsce, poszukując odniesień do filozofii politycznej Jeana Jacques'a Rousseau przy zastosowaniu koncepcji retrospekcji rewolucyjnej Kazimierza Kelles-Krauza.

Z oczywistych względów zebrane teksty nie wyczerpują zarysowanej wcześniej tematyki, w planach redakcji „e-Politikonu” jest zatem powracanie do zagadnienia samorządu terytorialnego.

Życzymy ciekawej lektury,

Jolanta Itrich-Drabarek

Andżelika Mirska

**Agnieszka Hess, Dominika Kasprowicz, Małgorzata Lisowska-Magdziarz,
Jarosław Flis, Krzysztof Nowak, Lucyna Słupek, Agnieszka Szymańska,
Weronika Świerczyńska-Głównia**

NAWIGACJA NA MNIEJSZYCH AKWENACH. PROGRAMY UGRUPOWAŃ I KANDYDATÓW SAMORZĄDOWYCH W APLIKACJI INTERNETOWEJ BAROMETR WYBORCZY 2014

Słowa kluczowe:

*VAA, wyborcza aplikacja internetowa, nawigator wyborczy, Polska,
wybory samorządowe, głosowanie tematyczne, komunikowanie polityczne,
partie polityczne, metoda Delphi, ekspercki sondaż*

Wprowadzenie

W ostatniej dekadzie aplikacje wyborcze dosłownie podbiły Europę, zdobywając miliony użytkowników¹. Przykłady zastosowania tych narzędzi w wyborach krajowych w Europie znajdziemy w Holandii (Stemwijzer) czy w Niemczech (Wahl-O-Mat). Nawigatory wyborcze adresowane do polskich wyborców w przeddzień wyborów również nie są zjawiskiem nowym. Przykładowo, w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego (2014) polski wyborca mógł skorzystać z aplikacji stworzonych przez różne podmioty: samych kandydatów (mycandida-te.eu; Sprawdź Polityka!), grupy interesu (Katolicki Latarnik Wyborczy, Mapa Wyborcza Kongresu Kobiet) oraz instytucje naukowe, jak EUandI czy EUVOX².

¹ L. Cedroni, D. Garzia (red.), *Voting Advice Applications in Europe: The State of the Art*, Napoli 2010, s. 9.

² Kasprowicz D., *Internetowa przestrzeń dla SPACE (Socio-political Alternatives in Central Europe). Wnioski z projektu EUVOX 2014.*, Referat przedstawiony podczas III Kongresu Europeistyki, Warszawa 2014.

Niniejszy artykuł bazuje na doświadczeniach twórców i ekspertów Barometru Wyborczego, pierwszego w Polsce akademickiego nawigatora wyborczego dotyczącego szczebla samorządowego, obejmującego elekcję do sejmiku województwa małopolskiego i wybory prezydenckie miasta Krakowa³. Na tle pozostałych „profilowanych” rozwiązań aplikacje akademickie cechuje większa transparentność procesu tworzenia i działania oraz maksymalny (możliwy) obiektywizm i powtarzalny oraz porównawczy charakter. Założeniem twórców Barometru Wyborczego 2014 było maksymalnie bezstronne informowanie o stanowiskach poszczególnych komitetów w odniesieniu do wybranych kwestii społecznych, ekonomicznych i politycznych, a także pozycjonowanie użytkownika w tej przestrzeni. Aplikacja ta zgromadziła dane składające się na unikatowe bazy informacji na tematy polityczne oraz użytkowników Barometru Wyborczego, który został zbudowany z myślą o wyborach samorządowych na szczeblu miasta i województwa. Był on pierwszym tego typu przedsięwzięciem w Polsce.

Barometr Wyborczy 2014 jako narzędzie badań

Barometr Wyborczy 2014, podobnie jak pozostałe nawigatory akademickie, opiera się na stosunkowo prostym schemacie, który można streścić w czterech punktach. Pierwszy obejmuje rekonstrukcję wymiarów/osi konstytutywnych dla danej sceny politycznej, a zwłaszcza wyborczej rywalizacji. Następnie przeprowadzana jest operacjonalizacja tych wymiarów w formie zestawu twierdzeń dotyczących wybranych aspektów życia społeczno-politycznego. **Trzecim krokiem i zadaniem ekspertów jest analiza danych dostępnych w przestrzeni publicznej, by móc w efekcie ustalić stanowiska poszczególnych komitetów/kandydatów wobec**

³ Projekt był realizowany przez pracowników Instytutu Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Instytutu Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz przedstawicieli krakowskich organizacji pozarządowych pod kierownictwem dr Dominiki Kasprovicz oraz dr hab. Agnieszki Hess przy merytorycznym i technicznym wsparciu Centre for Research on Direct Democracy (c2d) w Zurychu. Projekt był kontynuacją międzynarodowego projektu Euvox 2014.

wybranych tematów. Czwarty punkt dotyczy przekształcenia wcześniej wskazanych stanowisk we współrzędne wyznaczające miejsce danego podmiotu (komitetu bądź kandydata) w przestrzeni politycznej.

Pierwszy etap tworzenia Barometru składał się z dwóch kluczowych elementów – doboru tematów i propozycji twierdzeń. Mają one za zadanie konceptualizację przestrzeni polityki w postaci wielu odcinków, co jest zgodne z założeniem Downsa. W praktyce badawczej są one nazywane wymiarami. Barometr Wyborczy odwzorowywał przestrzeń polityczną w trzech wymiarach – ekonomii, społeczeństwa i spraw lokalnych. Posługiwano się więc dość ogólnymi kategoriami konstytuującymi przestrzeń wyborczą, wobec których stanowiska zajmują zarówno komitety, jak i wyborcy. Jak można się domyślić, kwestie tworzące przestrzeń polityki – ich dobór oraz trafiona operacjonalizacja (sprowadzenie ich na poziom twierdzeń) – stanowią jeden z kluczy do większej obiektywizacji narzędzia. Dlatego też postulowane w tym zakresie dobre praktyki mają zapewnić pełną transparentność całego procesu⁴. Samo budowanie twierdzeń również obwarowane jest szeregiem wytycznych, które, ogólnie mówiąc, pokrywają się z zasadami budowania kwestionariuszy ankiet służących do badania opinii (lista twierdzeń użytych w Barometrze Wyborczym 2014 – patrz Tabela nr 1).

Celem akademickich nawigatorów wyborczych jest wskazanie poziomu zbieżności stanowisk użytkowników i komitetów wyborczych w odniesieniu do tych samych (istotnych) kwestii. Twierdzenia zamieszczone w kwestionariuszu, wobec których stanowisko zajmuje użytkownik i komitety, pozwalają nie tylko na ocenę zbieżności udzielonych odpowiedzi, ale też na umieszczenie (w tym przypadku) w trójwymiarowej przestrzeni poszczególnych użytkowników, a co za tym idzie – dają możliwość wizualizacji dystansu między wyborcą a komitetem.

⁴ M. Rosema, J. Anderson, S. Walgrave, *The design, purpose, and effects of voting advice applications*, „Electoral Studies”, vol. 36/2014, s. 240-243.

Jednym z założeń metodologicznych jest, aby rzeczne stanowiska bardziej odnosiły się do szczegółowych aspektów polityk sektorowych, aniżeli do ideologicznych wyznaczników polityki. Znaczący to, że zamiast pytań o popieranie liberalizmu czy konserwatyzmu zadaje się w kwestionariuszach nawigatorów pytania na niższym poziomie ogólności. Innymi słowy, dokonuje się praktycznej operacjonalizacji kategorii takich jak ekonomiczny liberalizm (np. „Firmy powinny móc swobodnie zwalniać pracowników”) lub obyczajowy konserwatyzm (np. „Aborcja powinna zostać zabroniona”) poprzez przełożenie tych kategorii na konkretne stwierdzenia o charakterze praktycznym. Dodatkowo, wybierane tematy powinny w najwyższym możliwym stopniu polaryzować opinie, co w praktyce oznacza, że do kwestionariusza nie trafiają pytania, co do których panuje powszechna zgoda lub niezgoda. Przykładem takich stwierdzeń byłyby zdania: „Należy walczyć z przestępczością zorganizowaną” (wszyscy lub zasadnicza większość użytkowników czy komitetów zajęłoby tu identyczne (twierdzące) stanowisko) lub „Należy znieść ograniczenia prędkości na drogach” (większość lub wszyscy odpowiedzieliby, że się z tym twierdzeniem nie zgadzają).

Małopolskie wybory samorządowe 2014 w świetle wyników prac ekspertów Barometru Wyborczego

Materiał powstający dzięki nawigatorom wyborczym może być wykorzystywany zarówno do analizy stanowisk podmiotów politycznych, jak i do opisu społecznych postaw, przekonań i poglądów na temat polityki, praw obywatelskich, rozwiązań gospodarczych czy życia codziennego. Niniejszy artykuł, w zamyśle autorów inicjujący serię publikacji, prezentuje pierwszą z nich.

Jak już wcześniej wspomniano, w trzeciej fazie prac nad projektem Barometru Wyborczego zadaniem ekspertów było ustalenie, w oparciu o źródła dostępne w przestrzeni publicznej (w tym również własne kanały informacyjne polityków), stanowisk wskazanych kandydatów i komitetów wyborczych w odniesieniu do wyróżnionych w kwestionariuszu zagadnień. Określenie stanowisk (uży-

kowników i komitetów wyborczych) wobec konkretnych tematów odbywało się przy użyciu pięciopunktowej skali Likerta (od „całkowicie się zgadzam” do „całkowicie się nie zgadzam”), wzbogaconej o opcję „nie mam zdania”.

W przypadku Barometru zastosowana została metoda Delphi⁵, w której, najogólniej mówiąc, wykorzystuje się wiedzę ekspercką na temat stanowisk poszczególnych komitetów (dzięki temu nawigatory nie są „tubą propagandową” komitetów wyborczych), zaś kilkuetapowa i anonimowa procedura kodowania, wzbogacona o element deliberacji, zapewnia m.in. obiektywizację wyników.

Innymi słowy, po pierwszej turze, kiedy anonimowi eksperci na podstawie określonego katalogu źródeł (materiały wyborcze, wypowiedzi liderów, informacje z oficjalnych stron internetowych, programy partyjne, aktywność parlamentarna) wskazują stanowisko danego komitetu, następuje runda druga, w której, nadal anonimowo, eksperci porównują swoją ocenę stanowiska z propozycjami pozostałych i mają możliwość dokonania korekty wcześniej zaznaczonych opcji. Jest to możliwe dzięki pełnej transparentności źródeł, z których korzystają eksperci (w trakcie kodowania następuje nie tylko zaznaczenie na likertowskiej skali, ale też wymagane jest uzasadnienie stanowiska w formie odnośnika do źródła, z którego korzystano).

Ekspert wskazuje, w jakim zakresie stanowisko danego kandydata/komitetu wyborczego było zgodne ze stwierdzeniem zamieszczonym w kwestionariuszu badania. W badaniach przyjęto sześciostopniową skalę, zgodnie z którą stanowisko kandydata/komitetu wyborczego mogło zostać zakodowane jako:

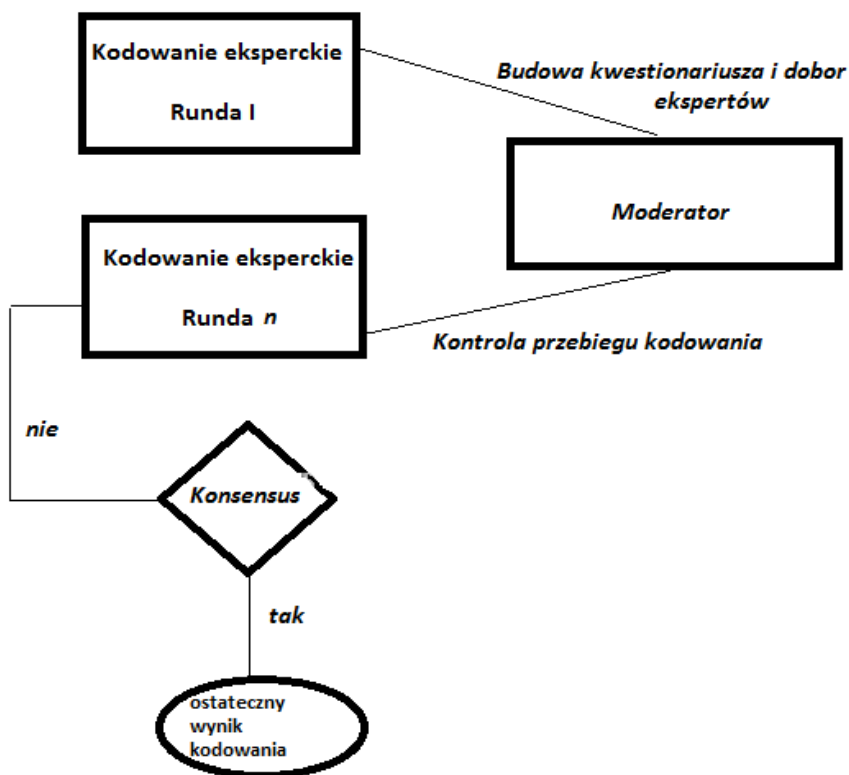
1. w pełni zgodne (*completely agree*) z treścią stwierdzenia,
2. zgodne (*agree*) z nim,
3. ani z nim zgodne, ani z nim niezgodne (*neither agree nor disagree*),

⁵ D. C. Dalkey, O.Telmer, *An experimental application of Delphi Method to the use of experts*, „Management Science”, vol. 9(3)/1963, s. 458-473.

4. niezgodne (*disagree*) z treścią stwierdzenia,
5. w pełni z nim niezgodne (*completely disagree*)
6. brak opinii (*no opinion*).

Metodę, wykorzystywaną oprócz psefologii także w wielu innych dyscyplinach, a szczególnie opisaną m.in. przez K. Gemenisa, F. Mendez i J. Wheatleya, przedstawia poniższy schemat:

Rys. 1. Schemat przedstawiający metodę kodowania.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: K. Gemenis, F. Mendez, J. Wheatley (2014) *EUVOX 2014, Party coding instructions*, s. 3.

Ważnym elementem w procedurze ustalania pozycji komitetów wyborczych jest także poziom pewności, jaki wskazują eksperci w trakcie dwóch rund ustalania stanowisk komitetów. Jest to dodatkowy element uwzględniany przy wyznaczaniu

miejsca w przestrzeni politycznej, które dany komitet ostatecznie zajmie. W zależności od charakteru źródła informacji, na podstawie którego ekspert identyfikuje stanowisko kandydujących, informacje na temat tego stanowiska określa się jako:

1. niepewne (not at all confident),
2. dość pewne (somewhat confident),
3. bardzo pewne (very confident).

Jako najbardziej pewne uznawano te informacje, które pochodziły z kanałów własnych kandydatów do organów samorządowych. Informacje pochodzące z mediów charakteryzowano w zależności od typu mediów i charakteru wypowiedzi kandydata (wypowiedzi będące cytataми lub/i zapisem wypowiedzi bezpośredniej miały wyższy stopień wiarygodności). W niniejszej publikacji, dla większej przejrzystości, wyniki badań omówione zostaną jednak z pominięciem tej kategorii, a jedynie z podziałem na informację wyborczą pochodzącą z bezpośredniego źródła (tzw. program partii) lub z innych źródeł dostępnych w przestrzeni publicznej (tzw. sfera publiczna).

Informacje te kodowane były na specjalnie do tego przeznaczonej platformie *smart coding*. Analizą objęto komunikację wyborczą sześciu kandydatów na stanowisko prezydenta Krakowa oraz komitetów wyborczych zarejestrowanych w wyborach do Sejmiku Województwa Małopolskiego.

Kwestie polityczne, gospodarcze, społeczno-obyczajowe

Żeby umożliwić dokonanie analizy danych zebranych w trakcie kodowania oraz uzyskać wymiar porównawczy, pytania podzielono na trzy zasadnicze grupy: polityka, gospodarka, sprawy społeczno-obyczajowe. W procesie analizy wyników przegrupowano uzyskane dane, wiążąc je następnie z zasadniczymi pytaniami wyższego rzędu, związanymi z funkcjonowaniem jednostki w państwie oraz z relacją władza – obywatel. Zarysowały się w ten sposób trzy zasadnicze osie analizy.

Oś analizy POLITYKA skonstruowana została wokół podstawowego pytania: czy – na poziomie komitetów – kandydaci i związane z nimi podmioty polityczne promują i proponują rozwiązania doraźne, praktyczne, związane z najbliższym kontekstem, czy też potrafią się zdobyć na propozycje o systemowym, strukturalnym charakterze⁶?

Oś analizy GOSPODARKA skonstruowana została wokół zasadniczego zagadnienia: czy – na poziomie komitetów – kandydaci i związane z nimi podmioty polityczne promują i proponują rozwiązania gospodarcze o charakterze liberalnym, czy skłaniają się raczej w stronę rozmaitych form interwencjonizmu? Dla jakich/których sfer życia gospodarczego regionu proponuje się rozwiązania interwencjonistyczne, a w jakich/których pozostawia się większą swobodę działania podmiotom ekonomicznym? Ile wolności powinien mieć – w ujęciu rozmaitych komitetów wyborczych – przedsiębiorca, a w jakich sferach państwo powinno go kontrolować i ograniczać?⁷ Zakładano wstępnie, że podobnie jak w sferze politycznej także i tutaj, skala i umiejscowienie kampanii wyborczej będą wpływać na ujawniany stosunek kandydatów do zagadnień ekonomicznych. Założono jedno-

⁶ Na poziomie użytkowników analiza tej osi powinna dać odpowiedź na pytanie, czy użytkownicy, będący zwolennikami różnych opcji politycznych, różnią się w swoim stosunku do rozwiązań politycznych o doraźnym i strukturalnym charakterze. Czy te różnice uwarunkowane są poglądami politycznymi, wiekiem, płcią, poziomem wykształcenia i kapitału kulturowego, czy może miejscem zamieszkania? Można w ten sposób uzyskać choćby wycinkowy wgląd w sposoby ujmowania i rozumienia polityki przez ludzi – czy jest ona postrzegana jako dziedzina rozwiązywania doraźnych problemów życiowych jednostek i grup społecznych oraz załatwiania doraźnych, praktycznych interesów, czy też postrzegana jest w kategoriach wartości wyższego rzędu, organizacji życia społecznego, stawiania i rozwiązywania ważnych problemów w skali mezo i makro. Przy tej okazji pojawić się mogą także ciekawe, choć częściowe próby odpowiedzi na pytanie, czy polityka ujmowana jest – i przez kogo – bardziej jako sfera wartości, czy praktycznych działań; oraz czy prezentowana jest jako – i przez kogo – sfera konfliktu, czy koncyliacji, negocjacji, dochodzenia do kompromisu.

⁷ Na poziomie użytkowników analiza tej osi powinna dać odpowiedź na pytanie, czy użytkownicy, będący zwolennikami różnych opcji politycznych, różnią się w swoim stosunku do rozwiązań ekonomicznych: czy postrzegają gospodarkę w liberalnych kategoriach samodzielnych, przedsiębiorczych podmiotów gospodarczych poszukujących zysku oraz w kategoriach swobodnej gry rozmaitych sił ekonomicznych, czy też jako sferę kontroli i reglamentacji. To bardzo ważne pytanie dotyczące poziomu akceptacji dla gospodarczych rozwiązań liberalnych w polskim społeczeństwie oraz rozmiarów tęsknoty za państwem opiekuńczym.

czeńie, że w nieco większym stopniu, niż w wypadku osi pierwszej, będzie on także zależny od prezentowanej opcji politycznej.

Oś analizy SPRAWY SPOŁECZNO-OBYCZAJOWE skonstruowana została wokół niezwykle istotnego we współczesnych społeczeństwach, technologicznych i zmediatyzowanych, zagadnienia prywatności i wolności obywatela w konfrontacji z kontrolą i potrzebą bezpieczeństwa. Analizując wyniki badań, zadano sobie pytanie: czy – na poziomie komitetów – kandydaci i związane z nimi podmioty polityczne promują i proponują rozwiązania zwiększające rozmiary kontroli i zawężające prywatną wolność obywateli, czy też optują za zmniejszeniem kontroli i usunięciem jej tam, gdzie to tylko możliwe?

W jakich/których sferach życia społecznego i prywatnego życia obywateli kontrola i nadzór mają być niezbędne, a w jakich kandydaci pozwoliliby na rozluźnienie mechanizmów kontrolnych? Czy kwestie praw reprodukcyjnych i kontroli nad seksualnością obywateli traktowane są podobnie – gdy chodzi o postulowane rozmiary kontroli – do praw do wolności wypowiedzi i osobistej partycypacji politycznej? Czy stosunek do tych zagadnień jest skorelowany z opcją polityczną kandydata i partii?⁸

Opisane powyżej założenia zadecydowały o przebiegu badań. Zagadnienia, ujęte na potrzeby Barometru Wyborczego, w formie określonych twierdzeń podzielone zostały zgodnie z powyższym. Tak pogrupowane zagadnienia nie zawsze były rozłączne, dlatego niektóre twierdzenia (i określone na ich podstawie stano-

⁸ Na poziomie użytkowników analiza tej osi powinna dać odpowiedź na pytanie, czy użytkownicy, będący zwolennikami różnych opcji politycznych, w różnym wieku, o różnym poziomie kapitału kulturowego, różnią się także stosunkiem do prywatności i zakresu kontroli instytucji państwowych nad życiem obywateli, zarówno gdy chodzi o zagadnienia prywatności i rozrodczości, jak i o wolności obywatelskie. To pytanie zestawione być musi z drugim, nie mniej ważnym: o miejsce bezpieczeństwa w programach wyborczych oraz w systemie poglądów, potrzeb i opinii wyborców. A także o wagę i znaczenie problematyki bezpieczeństwa w decyzjach wyborczych ludzi. Zagadnienia nadzoru i bezpieczeństwa, kontroli i prywatności zazwyczaj występują w powiązaniu. Czy zatem programy wyborcze stawiające w większym stopniu na kontrolę i nadzór wiążą je jednocześnie z bezpieczeństwem obywateli? Czy postulaty zwiększenia bezpieczeństwa warunkowane są zwiększeniem nadzoru? I czy te dwa zagadnienia łączą się ze sobą w motywacjach i poglądach wyborców?

wiska komitetów) były analizowane w więcej niż jednej grupie. Spośród 32 zagadnień, ujętych w kwestionariuszu na analizowanym etapie badań, 15 twierdzeń zakwalifikowano do kwestii politycznych i po 11 do kwestii gospodarczych i społeczno-obydajowych (por. tabela 1, numeracja w tabeli nie jest tożsama z numeracją w kwestionariuszu)⁹. W tabeli wyróżniono 36 twierdzeń, gdyż niektóre z nich zostały zakwalifikowane do więcej niż jednego obszaru badawczego. Analiza wykazała, że twierdzenie 15 (W samorządzie należy zmniejszyć liczbę pracowników sektora publicznego) nie polaryzowało stanowisk kodowanych kandydatów i komitetów wyborczych, dlatego zostało ono pominięte w szczegółowym opisie przebiegu badań.

Tab 1. Lista twierdzeń ujętych w kwestionariuszu badania BAROMETR WYBORCZY.

Lp		Treść twierdzenia
kwestie polityczne		
ogólne kwestie wyborcze i ustrojowe	1	Partie polityczne powinny zaprzestać wystawiania kandydatów w wyborach samorządowych.
	2	Ogólnie rzecz biorąc, władze samorządowe powinny być bardziej niezależne od władz centralnych.
	3	Należy powrócić do podziału administracyjnego państwa na 49 województw.
	4	Mniejszości narodowe powinny mieć swoich przedstawicieli we władzach lokalnych.
	5	Władze samorządowe powinny móc samodzielnie pozyskiwać środki unijne.
	6	Liczba kobiet i mężczyzn w organach samorządowych jak np. rady gmin powinna być równa.
	7	Kandydaci w wyborach lokalnych powinni podlegać lustracji.
kwestie prawne	8	Należy zmniejszyć liczbę wymaganych podpisów w procedurze składania tzw. uchwał obywatelskich do rady miasta.
	9	Ograniczanie prywatności obywateli jest dopuszczalne w celu zwalczania przestępczości.
	10	Aby zapewnić porządek, władze lokalne powinny móc ograniczać możliwości demonstracji.
	11	Lżejsze przestępstwa powinny być karane pracami społecznymi, nie więzieniem.
	12	Ściąganie z Internetu materiałów chronionych prawem autorskim na użytek własny powinno być dozwolone.
inne kwestie	13	Władze samorządowe powinny ubiegać się o zwrot działek przyznanych Kościołowi katolickiemu przez Komisję Majątkową.
	14	Organizacja dużych imprez np. muzycznych, sportowych jest najskuteczniejszym sposobem promocji miasta.
	15	W samorządzie należy zmniejszyć liczbę pracowników sektora publicznego.

⁹ W ostatecznej wersji nawigatora udostępnionej użytkownikom wykorzystano 30 z 32 powyższych twierdzeń.

kwestie gospodarcze		
zagadnienia ogólnospołeczne	15	Ochrona zdrowia lepiej działa w warunkach wolnego rynku.
	16	Państwo powinno ograniczyć do minimum interwencję w gospodarkę.
	17	Ochrona środowiska jest ważniejsza niż dbanie o wzrost gospodarczy.
	18	Zmniejszanie wydatków budżetowych to dobry sposób walki z kryzysem ekonomicznym.
	19	Firmy powinny móc swobodnie zwalniać pracowników.
	20	W niedzielę sklepy wielkopowierzchniowe i centra handlowe powinny być nieczynne.
zagadnienia regionalne	21	Budżety partycypacyjne szkodzą samorządom.
	22	Należy utrzymać podatek solidarnościowy płacony do budżetu przez bogatsze regiony, tzw. 'janosikowe'.
	23	Władze samorządowe nie powinny zwiększać nakładów na budownictwo komunalne.
	24	Należy zrezygnować z finansowania dużych obiektów na rzecz małych inwestycji takich jak: remonty dróg, chodników, zakładanie parków miejskich.
	25	W Nowej Hucie powinna powstać strefa gospodarcza.
kwestie społeczno-obyczajowe		
Sprawy społeczne	26	Należy zaprzestać komercjalizacji stołówek szkolnych.
	27	W niedzielę sklepy wielkopowierzchniowe i centra handlowe powinny być nieczynne.
	28	Ochrona środowiska jest ważniejsza niż dbanie o wzrost gospodarczy.
wolności obywatelskie	29	Ograniczanie prywatności obywateli jest dopuszczalne w celu zwalczania przestępczości.
	30	Aby zapewnić porządek, władze lokalne powinny móc ograniczać możliwość demonstracji.
	31	Ściąganie z Internetu materiałów chronionych prawem autorskim na użytek własny powinno być dozwolone.
	32	Posiadanie marihuany na użytek własny powinno być legalne.
treści obyczajowe	33	Należy wprowadzić edukację seksualną w szkołach.
	34	Pary tej samej płci powinny mieć takie samo prawo do legalizacji związku jak pary heteroseksualne.
	35	Kobiety powinny mieć prawo do decydowania w sprawie aborcji.
	36	W przestrzeni publicznej takiej jak szkoły publiczne, urzędy, publiczne szpitale czy więzienia nie powinno być symboli religijnych.

Źródło: opracowanie własne.

W kolejnych trzech częściach opracowania przedstawione zostały wyniki badań odnoszące się do stanowisk kandydatów i komitetów wyborczych w kwestiach politycznych, gospodarczych i społeczno-obyczajowych, odwzorowujących główne podziały argumentacji w małopolskiej kampanii samorządowej. Źródłem danych, wykorzystanych w niniejszym artykule, były treści zakodowane przez ekspertów w III etapie projektu.

Wybory samorządowe 2014 w Małopolsce - stanowiska kandydatów i komitetów wyborczych w kwestiach politycznych

Spośród trzydziestu dwóch zagadnień, ujętych w kwestionariuszu badania w formie ustalonych, tj. sformułowanych wcześniej, konkretnych twierdzeń, piętnaście dotyczyło kwestii politycznych (por. tabela 1). Siedem twierdzeń w tej kategorii zagadnień odnosiło się do ogólnych kwestii *wyborczych* i *ustrojowych*, kolejnych pięć do kwestii *prawnych*, a trzy kolejne do tzw. kwestii *innych* (w tej grupie znalazły się pytania o stanowisko kandydatów w odniesieniu do bardzo konkretnych spraw, ewentualnie wydarzeń).

Kluczowe dla prezentowanej poniżej charakterystyki stanowisk kandydatów oraz komitetów wyborczych w kwestiach politycznych było ułożenie ich programów wyborczych na osi, gdzie jeden z biegunów stanowiły zmiany ustrojowe, a drugi wyznaczały rozwiązania konkretnych problemów politycznych. Zgodnie z tym założeniem prezentacja graficzna wyników analizy dotyczy osobno zagadnień *ogólnowyborczych* i *ustrojowych* oraz osobno zagadnień szczegółowych, na które złożyły się wyniki uzyskane w odniesieniu do kwestii *prawnych* i *innych*.

Analiza wyników, w szczególności zaś ich źródeł, pokazuje, że znakomita większość kandydatów na stanowisko prezydenta Krakowa i ich komitetów wyborczych nie zaprezentowała w swoim programie wyborczym treści, które odnosiłyby się do wszystkich analizowanych kwestii politycznych. Wyniki oceny eksperckiej poszczególnych stanowisk pokazują tabele nr 2 i 3.

Tab. 2. Stanowiska kandydatów na urząd prezydenta miasta Krakowa wobec kwestii politycznych.

	JACEK MAJCHROWSKI "Ponadpartyjny KW "Przyjazny Kraków"	MAREK LASOTA Komitet PiS	ŁUKASZ GIBAŁA Kraków Miastem dla Ludzi	MARTA PATENA Komitet PO	TOMASZ LEŚNIAK Kraków przeciw Igrzyskom	SŁAWOMIR PTASZKIEWICZ Kraków na 100%
Należy zmniejszyć liczbę wymaganych podpisów w procedurze składania tzw. uchwał obywatelskich do rady miasta.	3,3,3 ?	2,2,2 TAK	1,1,1 TAK	0,0,0 0	2,0,3, ?	0,0,0 0
Ograniczanie prywatności obywateli jest dopuszczalne w celu zwalczania przestępczości.	3,2,2 TAK	0,2,0 TAK	3,3,3 ?	1,3,3 ?	0,0,0 ?	2,2,2 TAK
Aby zapewnić porządek, władze lokalne powinny móc ograniczać możliwości demonstracji.	3,4,4 NIE	4,4,4 NIE	4,5,4 NIE	2,2,3 TAK	4,0,3 NIE	4,4,4 NIE
Lżejsze przestępstwa powinny być karane pracami społecznymi, nie więzieniem.	0,0,2 TAK	3,5,5 NIE	0,0,0, 0	0,0,3 ?	0,0,0, 0	0,0,2 NIE
Ściąganie z Internetu materiałów chronionych prawem autorskim na użytek własny powinno być dozwolone.	0,0,3 ?	4,4,4 NIE	0,0,3 ?	0,3,3 ?	0,0,0, 0	0,0,1 TAK
Władze samorządowe powinny ubiegać się o zwrot działek przyznanych Kościołowi katolickiemu przez Komisję Majątkową.	1,2,1 TAK	5,4,4 NIE	0,0,0 0	2,3,2 TAK	0,0,0 0	0,3,3 ?
Organizacja dużych imprez np. muzycznych, sportowych jest najskuteczniejszym sposobem promocji miasta.	1,1,1 TAK	2,2,2 TAK	2,2,5 ?	0,0,0 0	4,4,5 NIE	1,2,3 ?
Partie polityczne powinny zaprzestać wystawiania kandydatów w wyborach samorządowych.	1,1,1 TAK	5,0,5 NIE	2,2,2 TAK	5,5,3 NIE	2,2,0 TAK	3,2,2 TAK
Ogólnie rzecz biorąc, władze samorządowe powinny być bardziej niezależne od władz centralnych.	1,1,2 TAK	3,4,4 NIE	1,1,2 TAK	2,2,2 TAK	1,2,1 TAK	2,4,2 TAK
Należy powrócić do podziału administracyjnego państwa na 49 województw.	4,4,4 NIE	5,4,5 NIE	0,0,0 0	5,5,4 NIE	0,0,0 0	0,0,0 0
Mniejszości narodowe powinny mieć swo-	0,0,2	0,0,0	0,0,0	0,0,3	0,0,0	0,0,2

ich przedstawiciele w władzach lokalnych.	0	0	0	0	?	TAK
Władze samorządowe powinny móc samodzielnie pozyskiwać środki unijne.	1,1,1	0,2,2	2,3,1	0,3,3	2,0,2	3,3,2
	TAK	TAK	TAK	?	TAK	TAK
Liczba kobiet i mężczyzn w organach samorządowych jak np. rady gmin powinna być równa.	4,4,4	4,4,4	4,4,4	0,3,3	0,0,2	0,0,3
	NIE	NIE	NIE	?	TAK	?
Kandydaci w wyborach lokalnych powinni podlegać lustracji.	0,4,4	2,1,1,				
	NIE	TAK				

Skala ocen stanowiska: 1 - completely agree; 2 - agree; 3 - neither agree nor disagree; 4 - disagree; 5 - completely disagree; 6 (0) - no opinion.

Źródło: Opracowanie własne.

Tab. 3. Stanowiska pozostałych komitetów wyborczych wobec kwestii politycznych.

	KW Polska Razem (Jarosław Gowin)	KW SLD	KW PSL	KW Ruch Narodowy	KW Twój Ruch (Janusz Palikot)	KW Nowa Prawica (Janusz Korwin-Mikke)	KW PiS	KW PO	KWW Wsp., Patr., Sol.
Należy zmniejszyć liczbę wymaganych podpisów w procedurze składania tzw. uchwał obywatelskich do rady miasta.	2,2,2	2,2,2	0,0,0	0,0,0	2,2,3	0,0,0	2,2,2	0,2,2	2,1,1
	TAK	TAK	0	0	TAK	0	TAK	TAK	TAK
Ograniczanie prywatności obywateli jest dopuszczalne w celu zwalczania przestępczości.	1,3,3	0,0,0	3,0,0	0,0,2	4,5,4	4,5,5	4,2,3	0,2,0	4,4,4
	?	0	?	?	NIE	NIE	TAK	TAK	NIE
Aby zapewnić porządek, władze lokalne powinny móc ograniczać możliwości demonstracji.	2,2,2	4,4,2	2,2,2	5,5,5	5,5,5	5,5,5	4,4,4	2,2,2	5,5,5
	TAK	NIE	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK	NIE
Łżejsze przestępstwa powinny być karane pracami społecznymi, nie więzieniem.	2,1,2	2,0,2	2,1,2	0,0,1	2,1,2	2,2,2	4,4,4	0,2,2	1,2,1
	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK
Ściąganie z Internetu materiałów chronionych prawem autorskim na użytek własny powinno być dozwolone.	3,3,3	4,4,0	2,2,2	0,0,0	4,3,3	2,2,4	2,2,2	0,0,0	2,2,2
	?	NIE	TAK	0	?	?	TAK	0	TAK
Władze samorządowe powin-	3,3,3	1,1,2	0,0,3	0,0,0	1,1,1	4,3,4	5,4,4	0,0,0	4,4,6

ny ubiegać się o zwrot działek przyznanych Kościołowi katolickiemu przez Komisję Majątkową.	?	TAK	0	NIE	TAK	NIE	NIE	0	NIE
Organizacja dużych imprez np. muzycznych, sportowych jest najskuteczniejszym sposobem promocji miasta.	4,4,4	2,3,2	2,2,2	4,0,4	2,4,2	4,5,3	2,2,4	2,2,2	6,3,6
	NIE	TAK	TAK	0	?	NIE	TAK	TAK	0
Partie polityczne powinny zaprzestać wystawiania kandydatów w wyborach samorządowych.	5,5,4	4,4,4	5,5,4	0,0,2	3,3,5	3,3,0	5,5,5	0,5,5	2,2,1
	NIE	NIE	NIE	TAK	?	?	NIE	NIE	TAK
Ogólnie rzecz biorąc, władze samorządowe powinny być bardziej niezależne od władz centralnych.	1,1,1	2,2,2	2,1,2	3,3,4	1,1,2	1,1,2	4,4,4	2,2,2	2,2,2
	TAK	TAK	TAK	?	TAK	TAK	NIE	TAK	TAK
Należy powrócić do podziału administracyjnego państwa na 49 województw.	5,5,5	1,1,1	5,5,5	3,0,3	5,5,4	0,3,0			6,3,6
	NIE	TAK	NIE	0	NIE	0			?
Mniejszości narodowe powinny mieć swoich przedstawicieli we władzach lokalnych.	3,2,2	2,0,2	2,2,2	5,5,5	1,0,0	4,5,5	3,3,3	3,3,3	3,3,4
	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK	NIE	?	?	?
Władze samorządowe powinny móc samodzielnie pozyskiwać środki unijne.	3,0,3	2,0,0	1,0,2	4,4,4	2,0,0	3,0,0	2,3,4	0,0,2	6,4,4
	?	TAK	TAK	NIE	TAK	0	NIE	TAK	NIE
Liczba kobiet i mężczyzn w organach samorządowych jak np. rady gmin powinna być równa.	5,3,4	2,2,2	4,3,4	4,4,0	1,1,1	5,5,5	4,4,4	3,3,3	0,3,0
	NIE	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE	?	?
Kandydaci w wyborach lokalnych powinni podlegać lustracji.	0,0,2	5,5,4	2,2,2	1,2,5	4,4,0	3,3,2	1,1,1	2,2,2	0,2,2
	0	NIE	TAK	TAK	NIE	?	TAK	TAK	TAK

Skala ocen stanowiska: 1 - completely agree; 2 - agree; 3 - neither agree nor disagree; 4 - disagree; 5 - completely disagree; 6 (0) – no opinion.

Źródło: opracowanie własne.

Odpowiedzi, które przypisano poszczególnym siłom politycznym w pytaniach dotyczących kwestii politycznych, można pogrupować w zależności od rodzaju tych pytań oraz w zależności od podmiotów politycznych (tabele 2 i 3). Ich szczegółowy opis znajduje się w aneksie. Pierwsza grupa pytań dotyczyła ogólnych kwestii ustrojowych, a druga – konkretnych rozwiązań prawnych czy organizacyjnych. Widać tutaj pewną różnicę w poglądach w każdej z tych spraw.

W przypadku rozwiązań ogólnych więcej było stanowisk jednoznacznych, wyrażających się w zdecydowanym sprzeciwie bądź w zdecydowanym poparciu. Takie stanowiska również pojawiały się w przypadku rozwiązań szczegółowych, były jednak rzadsze.

Drugi podział dotyczy charakteru podmiotów. Ugrupowania polityczne można podzielić na czwórkę ogólnopolskich stabilnych partii oraz pozostałe siły – takie, które albo aspirowały do znaczącego miejsca na scenie politycznej, albo przeżywały kryzys po utracie wcześniejszej zdobytej pozycji. Z kolei kandydatów w wyborach prezydenta miasta Krakowa można podzielić na powiązanych z ugrupowaniami liczącymi się dotychczas w walce o ten urząd (łącznie z urzędującym prezydentem Jackiem Majchrowskim) oraz pozostałych, mających niewielkie, dyskusyjne szanse na wybór.

Jeśli chodzi o rozwiązania konkretnych problemów, zdecydowane deklaracje pojawiały się w przypadku mniejszych ugrupowań, które właśnie takimi stwierdzeniami próbowały zwrócić na siebie uwagę. Jednocześnie jednak w większej liczbie przypadków były to stanowiska niespójne. Natomiast cztery wiodące partie wyrażały częściej stanowisko stonowane, niezależnie od tego, czy było ono za czy przeciw. Z kolei w konkretnych sprawach, jeśli chodzi o kandydatów na prezydenta miasta Krakowa, nie było już wyraźnej różnicy pomiędzy poszczególnymi rodzajami kandydatów. Poglądy w tych sprawach nie tworzyły specjalnych wzorów.

Wśród konkretnych tematów zwracają uwagę te, w których następuje wyrównany podział na zwolenników i przeciwników, oraz takie, w których z ogólnego konsensu wyłamuje się jedno czy dwa ugrupowania. Stanowisko w sprawie roli partii politycznych w wyborach samorządowych w sposób jednoznaczny wynika ze statusu ugrupowań. Ugrupowania ogólnopolskie nie zgadzają się z postulatem, by nie angażowały się w wybory samorządowe, natomiast wszyscy ci, którzy dopiero rzucają wyzwania, a w szczególności kandydaci odwołujący się do bezpartyjności w wyborach samorządowych, z natury rzeczy tego właśnie by sobie życzyli. Jeśli chodzi o niezależność władz samorządowych od władz centralnych, to tutaj przytłaczająca większość zgadza się z takim postulatem, za wyjątkiem Prawa i Sprawiedliwości,

które swoim nastawieniem akcentuje raczej integracyjne podejście do wspólnoty narodowej. W duchu wyrażanym przez swojego lidera partia ta nie podziela generalnego bezwarunkowego entuzjazmu względem rozwoju samorządności, zwracając uwagę na mogące temu towarzyszyć patologie. Jeśli natomiast chodzi o powrót do administracyjnego podziału kraju na 49 województw, jedynym wyjątkiem jest SLD, które podniosło ten postulat, z którym nie zgadza się żadna z pozostałych sił – chociaż część nie zabiera w tej sprawie głosu. Być może dlatego, że jest to problem czysto teoretyczny i nie widać realnych szans na realizację takiego postulatu.

Sprawa mniejszości narodowych, jak widać, jest problemem czysto teoretycznym, zwłaszcza w kontekście Małopolski, gdzie takie mniejszości mają charakter zupełnie śladowy. Stąd też większość kandydatów ten problem ignoruje. Podobnie rzecz wygląda w przypadku pytania o proporcje liczby kobiet i mężczyzn w organach samorządowych. Tutaj opinie są już częstsze, ale podzielone w bardziej wyrównany sposób. Widać, że siły lewicowe wspierają podejście postulujące zrównanie liczby kobiet i mężczyzn w organach samorządowych, natomiast sceptycyzm wobec takiego postulatu wyraża prawa strona sceny politycznej. Odwrotnie jest w przypadku lustracji – wspiera ją prawa strona, zaś przeciwna jest lewica.

W przypadku liczby podpisów wymaganych w procedurze uchwał obywatelskich, to widać tutaj odchylenie skali tylko w jedną stronę – nie ma podmiotu, który otwarcie podnosiłby wątpliwości w tej sprawie. Odpowiedzi na część pytań, także szczegółowych – takich jak stosunek do ograniczeń prywatności czy prawa do demonstracji w imię zwalczania przestępczości czy zachowania porządku – wydają się pochodną generalnych opcji ideowych. Potwierdzają się tu mechanizmy łączące pozornie odległe kwestie na podstawie ogólnej wrażliwości – prawej stronie sceny politycznej bliższe są postulaty zachowania zbiorowego ładu, lewej zaś obawa o indywidualną krzywdę, którą może skutkować taki ład.

Wypada tu raz jeszcze wrócić do problemów, jakie w przypadku części kandydatów sprawiało zidentyfikowanie ich stanowiska. Widać tutaj wyraźną różnicę między ugrupowaniami ogólnopolskimi, a kandydatami lokalnymi, akcentującymi swoją bezpartyjność. W wyraźnie większej liczbie przypadków nie udawało się zidentyfikować stanowiska tych drugich w sprawach politycznych. Nie oznacza to jednak, że działa tu jakaś twarda reguła. Podobny problem wystąpił w przypadku kandydatki Platformy Obywatelskiej Marty Pateny, co wynikało najwyraźniej z problemów organizacyjnych oraz wewnętrznych konfliktów w tej partii. Problemy te przełożyły się na bardzo słaby wynik wyborczy. Układ odpowiedzi wskazuje, że obecność w wyborach ogólnopolskich partii politycznych ułatwia identyfikację stanowisk

także ich kandydatów lokalnych. Taka identyfikacja w przypadku innych kandydatów wcale nie jest łatwa.

Reasumując, w wynikach badań odzwierciedla się doraźne, krótkofalowe rozumienie polityki jako dziedziny rozwiązywania bieżących problemów praktycznych. Komitety i kandydaci nie proponują względnie całościowych rozwiązań systemowych, być może z obawy o mniejszy perswazyjny potencjał takich rozwiązań w sytuacji, gdy celem kampanii jest zjednanie sobie głosów wyborców.

Wybory samorządowe 2014 w Małopolsce – stanowiska kandydatów i komitetów wyborczych dotyczące kwestii gospodarczych

Wśród zagadnień zawartych w kwestionariuszu badania, ujętych w formie stwierdzeń, 11 zakwalifikowano do analizy jako kwestie dotyczące gospodarki (zob. tabela 1). Pytania, które w tym obszarze zostały zadane komitetom wyborczym, odnosiły się zarówno do zagadnień ogólnogospodarczych, których zakres obejmował kwestie poglądowe i programowe, jak również do rozwiązań gospodarczych, dotyczących poziomu regionalnego.

Zaproponowany w osi analizy liberalizm gospodarczy rozumiany jest, na potrzeby niniejszej analizy, jako brak lub znaczne ograniczenie interwencji państwa w celu zapewnienia swobody działalności gospodarczej oraz utrzymania warunków wolnej konkurencji. Interwencjonizm gospodarczy rozumiany będzie natomiast jako konieczność regulacji i zabezpieczenia systemu gospodarczego w celu zniwelowania negatywnego wpływu niedoskonałości rynku na funkcjonowanie społeczeństwa. Wyniki analizy uzyskane w odniesieniu do kandydatów na prezydenta Krakowa i komitetów zestawiono w tabelach 4 i 5.

Tab. 4. Stanowiska kandydatów na urząd prezydenta miasta Krakowa.

	JACEK MAJCHROWSKI "Ponadpartyjny KW "Przyjazny Kraków"	MAREK LASOTA Komitet PiS	ŁUKASZ GIBAŁA Kraków Miastem dla Ludzi	MARTA PATENA Komitet PO	TOMASZ LEŚNIAK Kraków przeciw Igrzyskom	SŁAWOMIR PTASZKIEWICZ Kraków na 100%
Ochrona zdrowia lepiej działa w warunkach wolnego rynku	4,4,4, NIE	5,5,4 NIE	0,1,0 0	2,2,3 TAK	0,0,3 0	0,0,0 0
Państwo powinno ograniczyć do minimum interwencje w gospodarkę	4,4,4, NIE	4,4,5 NIE	2,1,1, TAK	2,2,2 TAK	3,0,3 ?	3,3,3 ?
Ochrona środowiska jest ważniejsza niż dbanie o wzrost gospodarczy	3,4,3 ?	2,3,0 ?	3,3,3, ?	3,3,3 ?	2,2,2 ?	2,2,2 TAK
Zmniejszanie wydatków budżetowych to dobry sposób walki z kryzysem ekonomicznym	4,2,4, NIE	4,2,4 NIE	2,1,2 TAK	3,2,3 ?	0,0,0, 0	4,4,4 NIE
Firmy powinny móc swobodnie zwalniać pracowników; czy ochrona zdrowia lepiej działa w warunkach wolnego rynku;	4,4,4, NIE	4,5,4 NIE	0,2,3, ?	3,3,0 ?	0,0,0 0	0,0,0 0
W niedzielę sklepy wielkopowierzchniowe i centra handlowe powinny być nieczynne	5,5,5, NIE	2,2,2 TAK	5,5,5, NIE	3,3,3 ?	0,0,0 0	3,3,3 ?

Skala ocen stanowiska: 1 – completely agree; 2 – agree; 3 – neither agree nor disagree; 4 – disagree; 5 – completely disagree; 6 (0) – no opinion.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 5. Stanowiska pozostałych komitetów wyborczych.

	KW Polska Razem (Jarosław Gowin)	KW SLD	KW PSL	KW Ruch Narodowy	KW Twój Ruch (Janusz Palikot)	KW Nowa Prawica (Janusz Korwin- Mikke)	KW PiS	KW PO	KWW Wsp., Patr., Sol.
Ochrona zdrowia lepiej działa w warunkach wol- nego rynku	2,2,2	4,5,5	3,3,4	0,0,0	2,2,2	1,1,1	5,5,5	2,2,2	5,4,4
	TAK	NIE	?	0	TAK	TAK	NIE	TAK	NIE
Państwo powinno ograni- czyć do minimum inter- wencje w gospodarkę	1,1,1	5,5,5	3,3,2	4,4,4	4,4,2	1,1,1	5,5,4	3,3,3	5,4,4
	TAK	NIE	?	NIE	NIE	TAK	NIE	?	NIE
Ochrona środowiska jest ważniejsza niż dbanie o wzrost gospodarczy	4,4,4	3,3,3	4,4,4	4,4,4	3,3,3	4,5,4	3,3,4	4,4,4	3,2,3
	NIE	?	NIE	NIE	?	NIE	?	NIE	?
Zmniejszanie wydatków budżetowych to dobry sposób walki z kryzysem ekonomicznym	2,2,2	4,4,4	4,4,4	0,3,3	2,4,2	1,1,1	4,2,4	4,4,4	4,3,4
	TAK	NIE	NIE	?	TAK	TAK	NIE	NIE	NIE
Firmy powinny móc swo- bodnie zwalniać pracowni- ków; czy ochrona zdrowia lepiej działa w warunkach wolnego rynku;	2,4,2	5,5,4	4,4,4	3,2,2	1,4,4	1,1,1	5,4,5	0,0,0	5,4,4
	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	TAK	NIE	0	NIE
W niedzielę sklepy wielko- powierzchniowe i centra handlowe powinny być nieczynne	1,4,1	4,5,5	4,3,3	0,0,0	4,4,5	4,4,4	1,1,1	4,4,4	2,2,2
	TAK	NIE	?	0	NIE	NIE	TAK	NIE	TAK

Skala ocen stanowiska: 1 - completely agree; 2 - agree; 3 - neither agree nor disagree; 4 - disagree; 5 - completely disagree; 6 (0)- no opinion.

Źródło: opracowanie własne.

W obszarze zagadnień ogólnogospodarczych główna oś podziału wyraźnie sytuuje komitety wyborcze Platformy Obywatelskiej oraz „Nową Prawicę” Janusza Korwin-Mikkego po stronie zwolenników rozwiązań mających na celu zapewnienie swobody gospodarczej i warunków wolnej konkurencji. Wśród kandydatów na urząd prezydenta miasta Krakowa liberalne poglądy wyrażali: Marta Patena – kandydatka z ramienia Platformy Obywatelskiej, Łukasz Gibała oraz Jarosław Gowin. Za interwencjonizmem gospodarczym w badanych obszarach opowiedzieli się natomiast Prawo i Sprawiedliwość, Komitet Wyborczy Wyborców Wspólnota Patriotyzm Solidarność, SLD oraz kandydat na urząd prezydenta miasta Krakowa – Sławomir Ptaszkiewicz. W pozostałych przypadkach, zarówno komitety wyborcze, jak i sami kandydaci, zajmowali zróżnicowane stanowiska, nie pozwalające na usytuowanie ich w sposób jednoznaczny na zaproponowanej osi. Wskazywały one na poglądy liberalne lub na popieranie rozwiązań w oparciu o interwencjonizm gospodarczy.

W kluczowej kwestii dotyczącej ograniczenia do minimum ingerencji państwa w gospodarkę najwyraźniej swoje stanowisko zaznaczał Łukasz Gibała („Kraków Miastem dla Ludzi”), podkreślając, że „kluczem do wzrostu gospodarczego jest obniżenie podatków, większa swoboda przedsiębiorców, zmniejszenie biurokracji, a przede wszystkim ograniczenie poziomu ingerencji państwa w procesy gospodarcze”. W podobnym tonie wypowiadał się Jarosław Gowin z komitetu Polska Razem. Zgodnie z deklaracją ideową partii J. Gowina „Polska Razem”, państwo powinno ograniczyć swoją obecność w gospodarce do minimum. Jednoznaczne – przeciwne – stanowisko opowiadające się za zasadnością interwencjonizmu państwa w gospodarkę, wyraził Marek Lasota z komitetu Prawa i Sprawiedliwość. Postuluje on przeciwdziałanie prywatyzacji służby zdrowia i szkolnictwa czy likwidacji posterunków policji. Stanowisko to wprost sugeruje utrzymanie, a nawet wzrost roli państwa. Ponadto, biorąc pod uwagę, iż M. Lasota był kandydatem z ramienia PiS, można założyć, że jego poglądy były zbieżne z założeniami programowymi PiS z 2014 roku, z których wynika, że partia przyjmuje „konceptę nowoczesnego interwencjonizmu państwowego, bez którego nasze państwo może jedynie zmniejszać dolegliwości wynikające z kryzysu, ale nie jest w stanie wyzwolić Polski z pułapki średniego rozwoju”. Pozostali kandydaci nie zajęli jednoznacznego stanowiska lub ich poglądy w tej materii wynikały z wypowiedzi udzielonych na zbliżone tematy. Sławomir Ptaszkiewicz („Kraków na 100%”) za jeden z głównych punktów swojego manifestu wskazuje ściąganie do miasta kapitału zewnętrznego: „Prezydent i urząd powinien być gospodarzem i liderem, który wspiera i ułatwia współpracę”. Takie stanowisko sugeruje, że kandydat dopuszcza interwencję państwa w zakresie tworzenia specjalnych warunków ekonomiczno-

gospodarczych. Jacek Majchrowski z Ponadpartyjnego Komitetu Wyborczego „Przyjazny Kraków” wskazał natomiast, że interwencjonizm państwowy powinien być równoznaczny z fachowym wsparciem. Marta Patena – komitet Platformy Obywatelskiej – nie określiła jednoznacznie swojego stanowiska w tej kluczowej kwestii. Tomasz Leśniak („Kraków przeciw Igrzyskom”) nie zajął żadnego stanowiska. Wśród komitetów wyborczych za ideą utrzymania wolnorynkowych zasad i wolnej konkurencji najwyraźniej opowiadał się komitet „Nowa Prawica”, deklarując likwidację wszelkiej ingerencji rządu w gospodarkę. W podobnym tonie kształtuje się stanowisko komitetu Polskiego Stronnictwa Ludowego. W oparciu o program PSL z 2011 roku partia deklaruje dążenie do "konsekwentnego uwalniania gospodarki od biurokratycznych ograniczeń" i jednocześnie "wspieranie aktywności i innowacyjności polskich przedsiębiorców". Liberalne podejście deklaruje również, wspomniany powyżej, komitet Platformy Obywatelskiej. Za interwencjonizmem państwa w gospodarkę jednoznacznie opowiedział się komitet SLD i, podobnie jak wszystkie partie wchodzące w skład komitetu Lewica Razem, zadeklarował wsparcie dla państwa socjalnego. Takie stanowisko zajął także komitet „Wspólnota, Patriotyzm, Solidarność”. Minimum programowe Ruchu Oburzonych, którego członkowie, w znacznej części, weszli w szeregi WPS, zakłada: "interwencjonizm państwowy w odbudowie przemysłu stocznioowego, motoryzacyjnego i innych wcześniej utraconych sektorów". Jednoznaczne stanowisko, wskazujące na uznanie interwencjonizmu państwa w gospodarkę, przyjął także komitet „Ruch Narodowy” oraz komitet „Twój Ruch”.

Na uwagę zasługuje spójne stanowisko wszystkich analizowanych komitetów w zakresie określenia pryncypiów i wyboru pomiędzy dbałością o wzrost gospodarczy, a ochroną środowiska. Odpowiedzi wskazywały na potrzebę równomiernej dbałości zarówno o przyrodę, jak i rozwój gospodarki. Kolejna podgrupa kwestii w obrębie koncepcji „gospodarczych” dotyczyła spraw *stricte* związanych z miastem i regionem.

Wyniki analizy uzyskane w odniesieniu do stanowisk zajmowanych przez kandydatów na prezydenta Krakowa i pozostałe komitety, a dotyczących kwestii gospodarczych na poziomie regionalnym zestawiono w tabelach 6 i 7.

Tab. 6. Stanowiska kandydatów na urząd prezydenta miasta Krakowa oraz ich komitetów wyborczych.

	JACEK MAJCHROWSKI Ponadpartyjny KW "Przyjazny Kraków"	MAREK LASOTA Komitet PiS	ŁUKASZ GIBAŁA Kraków Miastem dla Ludzi	MARTA PATENA Komitet PO	TOMASZ LEŚNIAK Kraków Przeciw Igrzyskom	SŁAWOMIR PTASZKIEWICZ Kraków na 100%
Budżety partycypacyjne szkodzą samorządom.	4, 4, 4	4, 4, 4	5, 3, 4	4, 5, 0	5, 2, 5	1, 5
	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	?
Należy utrzymać podatek solidarnościowy płacony do budżetu przez bogatsze regiony, tzw. <i>jano-sikowe</i> .	4, 3, 4	2, 2, 3	5, 4, 4	4, 2, 0	0, 0, 0	0,0
	NIE	TAK	NIE	?	0	0
Władze samorządowe powinny zwiększać nakłady na budownictwo komunalne.	2, 2, 4	1, 1, 0	2, 2, 2	2, 3, 0	1, 1, 1	3, 3
	TAK	TAK	TAK	?	TAK	?
Należy zrezygnować z finansowania dużych obiektów (jak stadiony) na rzecz lokalnych inwestycji takich jak remonty dróg czy chodników.	1, 5, 4	2, 2, 1	1, 1, 1	2, 3, 0	1, 2, 1	3, 3
	NIE	TAK	TAK	?	TAK	?
W Nowej Hucie powinna powstać strefa gospodarcza.	1, 1, 1	1, 1, 2	0, 0, 2	2, 3, 0	2, 3, 3	1, 1
	TAK	TAK	0	?	?	TAK

Skala ocen stanowiska: 1 – completely agree; 2 – agree; 3 – neither agree nor disagree; 4 – disagree; 5 – completely disagree; 6 (0) – no opinion.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 7. Stanowiska pozostałych komitetów wyborczych.

	KW Polska Razem (Jarosław Gowin)	KW SLD	KW PSL	KW Ruch Narodo- wy	KW Twój Ruch (Janusz Palikot)	KW Nowa Prawica (Janusz Korwin- Mikke)	KW PiS	KW PO	KWW Wsp., Patr., Sol.
Budżety partycypacyjne szkodzą samorządom.	2, 5, 5	5, 4, 5, 5	4, 5, 5	0, 4, 4	5, 5, 5	2, 0, 3	4, 4, 4	5, 4, 5	5, 4, 2, 2
	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	?	NIE	NIE	?
Należy utrzymać podatek solidarnościowy płacony do budżetu przez bogat- sze regiony, tzw. <i>janosi- kowe</i> .	5, 3, 3	2, 4, 1, 1	4, 4, 5	0, 0, 0	2, 4, 2	5, 5, 5	2, 2, 2	4, 4, 0	2, 2, 3, 0
	?	TAK	NIE	0	TAK	NIE	TAK	NIE	?
Władze samorządowe powinny zwiększać nakła- dy na budownictwo ko- munalne.	0, 4, 1	1, 1, 1, 1	2, 1, 1	0, 0, 0	1, 2, 4	5, 5, 5	4, 2, 2	4, 3, 0	1, 0, 0, 0
	?	TAK	TAK	0	TAK	NIE	TAK	?	0
Należy zrezygnować z finansowania dużych obiektów (jak stadiony) na rzecz lokalnych inwe- stycji takich jak remonty dróg czy chodników.	3, 2, 2	0, 0, 3	2, 4, 3	0, 0, 0	2, 4, 4	2, 2, 2	1, 3, 4	2, 0, 3	3, 1, 0, 0
	TAK	0	?	0	NIE	TAK	?	?	0
W Nowej Hucie powinna powstać strefa gospodar- cza.	0, 1, 1	2, 0, 2	0, 1, 3	0, 0, 0	0, 0, 3	0, 0, 0	2, 1, 2	2, 2, 1	4, 0, 0, 0
	TAK	TAK	?	0	0	0	TAK	TAK	0
	TAK	TAK	?	0	0	0	TAK	TAK	0

Skala ocen stanowiska: 1 – completely agree; 2 – agree; 3 – neither agree nor disagree; 4 – disagree; 5 completely disagree; 6 (0) – no opinion.

Źródło: opracowanie własne.

Liberalizm gospodarczy najsilniej akcentował Komitet Wyborczy „Nowej Prawicy” Janusza Korwin-Mikkego, postulując niemalże na każdym kroku ograniczenie sfery socjalnej, traktując wszelką pomoc socjalną jako zagrożenie dla wolności gospodarczej państwa. Również Komitet Wyborczy Wyborców Wspólnota Patriotyzm Solidarność z założenia manifestuje idee liberalne – „Nie pozwól, żeby System zdominował Twoje życie u podstaw”, możemy przeczytać w apelu Ruchu Oburzonych, którego członkowie weszli w skład KWW Wspólnota Patriotyzm Solidarność. Jednakże w temacie gospodarki możemy jedynie założyć ich liberalne podejście, ponieważ w deklaracjach programowych wspomnianego komitetu trudno znaleźć konkretne odniesienia do tej kwestii. Poglądy liberalne głosi także Sławomir Ptaszkiewicz (Kraków na 100%), kandydat na prezydenta Krakowa (tabela nr 1). Wszyscy kandydaci na urząd prezydenta Krakowa, jak również wszystkie komitety wyborcze biorące udział w ostatnich wyborach samorządowych w Małopolsce, opowiadali się za wsparciem budżetu obywatelskiego, wpisującego się w ideę liberalizmu gospodarczego.

Komitet Wyborczy „Polska Razem” Jarosława Gowina proponuje rozwiązania, które niejednokrotnie są zarówno z pogranicza liberalizmu, jak i interwencjonizmu państwowego. Z jednej strony opowiada się bowiem za ograniczeniem roli państwa do minimum w kwestii gospodarki oraz upodmiotowieniem samorządu rozumianego jako wspólnota obywateli, co niewątpliwie plasuje Jarosława Gowina wśród liberałów, z drugiej zaś – jest zwolennikiem zwiększenia liczby mieszkań komunalnych i faktycznego urzeczywistnienia zasady pomocniczości (subsydiarności), co w dużej mierze jest dowodem na akceptację interwencjonizmu państwowego. Podobnie prezydent Majchrowski jest zarówno zwolennikiem liberalnych rozwiązań (budżet obywatelski, budownictwo komunalne), jak i interwencjonizmu państwowego (podatek solidarnościowy, finansowanie dużych obiektów).

Analizując programy wyborcze oraz wypowiedzi poszczególnych kandydatów na urząd prezydenta Krakowa, jak również propozycje komitetów wyborczych, należy stwierdzić, że większość rozwiązań gospodarczych dotyczących szczebla regionalnego wpisywała się w nurt interwencjonizmu państwa. Wniosek ten dotyczy zarówno Tomasza Leśniaka (Kraków Przeciw Igrzyskom), jak i PO (tym samym również Pani Marty Pateny), PiS (tym samym również Marka Lasoty), PSL, SLD oraz TR Janusza Palikota.

Reasumując, wyniki badań wskazują, iż w postawach komitetów wyborczych i indywidualnych polityków odzwierciedla się poparcie dla rozwiązań interwencjonistycznych oraz dla zwiększania kontroli państwa nad sferą gospodarki. Za paradoks uznać należy względną zgodność opinii w tym obszarze pomiędzy Prawem i Sprawiedliwością i SLD. Kandydaci zwią-

zani z Platformą Obywatelską oraz Komitet Wyborczy Platformy wykazywały natomiast nieco wyższy poziom liberalizmu.

Wybory samorządowe 2014 w Małopolsce – stanowiska kandydatów i komitetów wyborczych w kwestiach społeczno-obyczajowych

Spośród 32 zagadnień zawartych w kwestionariuszu badania, ujętych w formie stwierdzeń, 11 zakwalifikowano do analizy jako kwestie dotyczące spraw społeczno-obyczajowych (zob. tabela 1). Z uwagi na fakt, że kategoria ta jest wewnętrznie niejednorodna, dla przejrzystości rozważań wyodrębniono trzy płaszczyzny analizy: spraw społecznych, wolności obywatelskich oraz obyczajową.

Zaznaczyć należy, że niektóre z wymienionych stwierdzeń obok wymiaru społeczno-obyczajowego mają także wymiar prawno-polityczny (np. twierdzenie numer 4, 5, 6) lub gospodarczy (np. twierdzenie numer 1, 2). Kluczowe dla prezentowanej poniżej charakterystyki stanowisk kandydatów oraz komitetów wyborczych w kwestiach społeczno-obyczajowych było spozycjonowanie ich poglądów na osiach: liberalizm – interwencjonizm (płaszczyzna społeczna), wolność – ograniczenie wolności (płaszczyzna wolności obywatelskich) oraz liberalizm obyczajowy – konserwatyzm obyczajowy (płaszczyzna obyczajowa). Zbiorcze zestawienia obrazujące stanowiska w takim ujęciu zamieszczone zostaną na końcu opracowania.

Wyniki analizy uzyskane w odniesieniu do stanowisk kandydatów na prezydenta Krakowa oraz pozostałych komitetów zestawiono w tabelach 8 i 9.

Tab. 8. Stanowiska kandydatów na urząd prezydenta miasta Krakowa oraz ich komitetów wyborczych – ocena koderów.

	JACEK MAJCHROWSKI Ponadpartyjny KW "Przyjazny Kraków"	MAREK LASOTA Komitet PiS	ŁUKASZ GIBAŁA Kraków Miastem dla Ludzi	MARTA PATENA Komitet PO	TOMASZ LEŚNIAK Kraków Przeciw Igrzyskom	SŁAWOMIR PTASZKIEWICZ Kraków na 100%
Należy zaprzestać komercjalizacji stołówek szkolnych.	4,4,5	1,1,1	1,2,0	2,4,4	1,1,1	0,0
	NIE	TAK	TAK	NIE	TAK	0
Należy wprowadzić edukację seksualną w szkołach.	2,3,0	4,4,5	2,2,2	4,3,3	0,0,0	0,0
	?	NIE	TAK	?	0	0
Ograniczenie prywatności obywateli jest dopuszczalne w celu zwalczania przestępczości.	2,2,3	2,0,0	3,3,3	0,0,3	0,0,0	2,2
	TAK	?	?	0	0	TAK
Aby zapewnić porządek, władze lokalne powinny móc ograniczać możliwości demonstracji.	4,4,3	4,4,4	5,4,4	2,2,3	4,3,0	4,4
	NIE	NIE	NIE	TAK	?	NIE
Pary tej samej płci powinny mieć takie samo prawo do legalizacji związku jak pary heteroseksualne.	3,3,0	5,5,5	2,2,2	3,3,3	0,0,0	0,0
	?	NIE	TAK	?	0	0
Kobiety powinny mieć prawo do decydowania w sprawach aborcji.	0,0,0	5,5,5	4,4,3	1,2,3	0,0,0	0,0
	0	NIE	NIE	TAK	0	0
Posiadanie marihuany na użytek własny powinno być legalne.	0,0,0	5,5,5	1,2,2	5,4,4	0,0,0	0,0
	0	NIE	TAK	NIE	0	0
Ściąganie z Internetu materiałów chronionych prawem autorskim na użytek własny powinno być dozwolone.	0,0,3	4,4,4	0,0,3	0,3,3	0,0,0	0,0
	0	NIE	0	?	0	0

W niedzielę sklepy wielkopowierzchniowe i centra handlowe powinny być nieczynne.	5,5,5	2,2,2	5,5,5	3,3,3	0,0,0	3,3
	NIE	TAK	NIE	?	0	?
W przestrzeni publicznej takiej jak szkoły publiczne, urzędy, publiczne szpitale czy więzienia nie powinno być symboli religijnych.	4,4,4	5,5,5	0,0,0	4,4,4	0,0,0	0,0
	NIE	NIE	0	NIE	0	0
Ochrona środowiska jest ważniejsza niż dbanie o wzrost gospodarczy.	4,3,3	2,3,0	3,3,3	3,3,3	2,2,2	2,2,2
	?	?	?	?	TAK	TAK

Skala ocen stanowiska: 1 – completely agree; 2 – agree; 3 – neither agree nor disagree; 4 – disagree; 5 completely disagree; 6 (0) – no opinion.

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 9. Stanowiska pozostałych komitetów wyborczych – ocena koderów.

	KW Polska Razem (Jarosław Gowin)	KW SLD	KW PSL	KW Ruch Narodowy	KW Twój Ruch (Janusz Palikot)	KW Nowa Prawica (Janusz Korwin-Mikke)	KW PiS	KW PO	KWW Wsp., Patr., Sol.
Należy zaprzestać komercjalizacji stołówek szkolnych.	4,3,0	1,3,3	3,0,0	0,0,0	2,2,3	5,5,5	1,1,1	0,0,0	2,2,2
	?	?	0	0	TAK	NIE	TAK	0	TAK
Należy wprowadzić edukację seksualną w szkołach.	3,3,3	1,1,1	4,3,3	5,5,5	1,1,1	5,4,4	5,5,5	5,5,4	4,4,4
	?	TAK	?	NIE	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
Ograniczenie prywatności obywateli jest dopuszczalne w celu zwalczania przestępczości.	1,3,3	0,0,0	3,0,0	2,0,0	5,4,4	5,4,4	4,3,3	2,0,0	4,4,4
	?	?	0	?	NIE	NIE	?	?	NIE
Aby zapewnić porządek, władze lokalne powinny móc ograniczać możliwości demonstracji.	2,2,2	2,4,4	2,2,2	5,5,5	5,5,5	5,5,5	4,4,4	2,2,2	5,5,5
	TAK	NIE	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE	TAK	NIE
Pary tej samej płci powinny mieć takie samo prawo do legalizacji związku jak pary heteroseksualne.	5,5,5	1,1,1	5,5,5	5,5,5	1,1,1	5,5,5	5,5,5	3,3,3	4,4,3
	NIE	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE	?	NIE

Kobiety powinny mieć prawo do decydowania w sprawach aborcji.	5,5,4	1,1,1	4,4,4	5,5,5	1,1,1	5,5,5	5,5,5	4,4,4	5,4,4
	NIE	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
Posiadanie marihuany na użytek własny powinno być legalne.	5,3,3	4,4,4	5,5,5	3,3,0	1,1,1	1,1,1	5,5,5	5,5,5	2,3,3
	?	NIE	NIE	?	TAK	TAK	NIE	NIE	?
Ściąganie z Internetu materiałów chronionych prawem autorskim na użytek własny powinno być dozwolone.	3,3,3	4,4,0	2,2,2	0,0,0	4,3,3	4,2,2	2,2,2	0,0,0	2,2,2
	?	NIE	TAK	0	?	TAK	TAK	0	TAK
W niedzielę sklepy wielkopowierzchniowe i centra handlowe powinny być nieczynne.	1,2,4	5,4,4	4,3,3	0,0,0	5,4,4	4,4,4	1,1,1	4,4,4	2,2,2
	TAK	NIE	?	0	NIE	NIE	TAK	NIE	TAK
W przestrzeni publicznej takiej jak szkoły publiczne, urzędy, publiczne szpitale czy więzienia nie powinno być symboli religijnych.	5,4,4	1,1,1	5,5,5	5,5,5	1,1,1	5,5,5	5,5,5	4,4,4	5,4,4
	NIE	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE
Ochrona środowiska jest ważniejsza niż dbanie o wzrost gospodarczy.	4,4,4	3,3,3	4,4,4	4,4,4	3,3,3	5,4,4	4,3,3	4,4,4	2,3,3
	NIE	?	NIE	NIE	?	NIE	?	NIE	?

Skala ocen stanowiska: 1 – completely agree; 2 – agree; 3 – neither agree nor disagree; 4 – disagree; 5 completely disagree; 6 (0) – no opinion.

Źródło: opracowanie własne.

Płaszczyzna społeczna obejmowała trzy zagadnienia, wobec których określano stanowisko kandydatów i komitetów wyborczych. Były to jednak problemy bardzo widoczne w debacie publicznej zarówno w Małopolsce, jak i w skali całego kraju. Biorąc pod uwagę oś liberalizm – interwencjonizm, można stwierdzić, że wśród kandydatów na prezydenta Krakowa najbardziej liberalne podejście reprezentuje Jacek Majchrowski. Natomiast rozwiązania zakładające interwencję władzy i rozwiązywanie problemów w drodze regulacji najbliższe są Markowi Lasocie i Tomaszowi Leśniakowi. Wśród komitetów wyborczych stanowisko liberalne bardzo wyraźnie reprezentowane jest przez Nową Prawicę, jest ono bliskie także KW PO. Po stronie interwencjonizmu opowiadają się KW PiS oraz KWW Wspólnota Patriotyzm Solidarność.

Płaszczyzna określona jako wolności obywatelskie obejmowała cztery zagadnienia, a poglądy kandydatów i komitetów wyborczych analizowane były na osi wolność – ograniczanie wolności. Warto zaznaczyć, że w obrębie tej płaszczyzny wyjątkowo często wskazywano na brak opinii polityków kandydujących na urząd prezydenta. Wśród kandydatów trudno wskazać na kateryczne sądy. Raczej należałoby stwierdzić, że ograniczanie wolności obywatelskich bliższe jest Markowi Lasocie, natomiast przeciwne stanowisko – Łukaszowi Gibale. W odróżnieniu od kandydatów, komitety wyborcze zajmowały bardziej zdecydowane stanowiska wobec kwestii wolności obywatelskich, z wyjątkiem Ruchu Narodowego. Po stronie wolności opowiadały się: Nowa Prawica (zdecydowanie), Twój Ruch oraz KWW Wspólnota Patriotyzm Solidarność. Opcję ograniczania wolności (w odniesieniu do dwóch objętych badaniem zagadnień) wybierały komitety SLD, PO i PSL.

W płaszczyźnie obyczajowej rozpatrywano stanowiska kandydatów i komitetów wyborczych w odniesieniu do czterech stwierdzeń i pozycjonowano je na osi liberalizm obyczajowy konserwatyzm obyczajowy. Analiza wy-

kazała, że dwóch kandydatów - Tomasz Leśniak i Sławomir Ptaszkiewicz – w ogóle nie wyraziło swojej opinii w kwestiach obyczajowych. Zdecydowanie konserwatywne stanowisko reprezentuje tu Marek Lasota, a najbardziej liberalny w sprawach obyczajowych jest Łukasz Gibała. Bardzo wyraziście rysuje się podział stanowisk w poglądach komitetów wyborczych. Obyczajowy liberalizm prezentowany jest wyłącznie przez dwa komitety – SLD i Twój Ruch. Pozostałe komitety plasują się po stronie podejścia konserwatywnego.

Interesująco wypadło zestawienie poglądów kandydatów i komitetów wyborczych partii, którą reprezentują. W tym celu dokonano zestawienia porównawczego stanowisk Marka Lasoty i Komitetu Wyborczego PiS oraz Marty Pateny i komitetu PO. Zdecydowanie większą zbieżność opinii stwierdzono w przypadku Prawa i Sprawiedliwości oraz Marka Lasoty. Tylko w jednym przypadku – przyzwolenia na ściąganie z Internetu materiałów chronionych na użytek własny, zarysowała się wyraźna sprzeczność. Kodowanie eksperckie wykazało, że PiS opowiedziało się za takim rozwiązaniem, a M. Lasota, mimo że nie wypowiadał się na ten temat bezpośrednio, był przeciwny. Co ciekawe, w obu przypadkach korzystano niemal z tych samych źródeł, formułując różne interpretacje i zastrzegając jednocześnie, że nie ma żadnej pewności, co do stanowiska M. Lasoty, a także; iż jest nieco więcej pewności odnośnie stanowiska PiS. Porównanie opinii Marty Pateny i Komitetu Wyborczego PO w odniesieniu do stwierdzeń zawartych w badaniu wykazało jedną zasadniczą różnicę i pięć rozbieżności o mniejszej skali (wyraźne stanowisko – brak opinii lub wyraźne stanowisko - opinia trudna do ustalenia). Kontrowersja dotyczy kwestii prawa kobiet do decydowania w sprawie aborcji. Stanowisko kandydatki zidentyfikowano jako poparcie tego prawa (głosowała przeciwko przyjęciu rezolucji o ochronie życia od samego poczęcia), podczas gdy opinia PO w tej kwestii

była przeciwna (utrzymanie status quo, choć trzeba zaznaczyć duże rozbieżności w łonie partii).

Reasumując, partie polityczne, jak się wydaje, wykazują swoiste rozdwojenie, gdy chodzi o rozwiązania dotyczące kwestii obyczajowo-społecznych: przy niemal powszechnym obyczajowym konserwatyzmie, podkreślają jednocześnie zasadniczą wartość wolności obywatelskich. Związki tego zjawiska z dziedzictwem historycznym z jednej strony, z drugiej zaś, z procesami modernizacyjnymi w naszym kraju, powinny zapewne stanowić przedmiot odrębnego opracowania.

Podsumowanie

Nawigatory wyborcze, zdaniem ich twórców, stanowią odpowiedź na strukturalne wyzwania stojące przed demokracjami przedstawicielskimi w kontekście upowszechniania się Internetu jako platformy obywatelskiej aktywności i źródła informacji. To właśnie informacje na tematy polityczne prezentowane przez starających się o urzędy stały się pierwszoplanowym tematem niniejszego artykułu.

Oprócz pełnionej przez nie funkcji informacyjnej wobec użytkownika-wyborcy nawigatory powinny i są wykorzystywane jako istotne źródła wtórne w badaniach naukowych poświęconych komunikacji wyborczej czy zachowaniom wyborczym. Pilotażowy projekt Barometr Wyborczy 2014, realizowany w trakcie wyborów samorządowych, przypomnijmy – w odniesieniu do komitetów kandydatów na urząd prezydenta miasta oraz komitetów startujących w wyborach do sejmiku, pozwolił m.in. na przeprowadzenie porównawczej analizy w obrębie stanowisk zajmowanych wobec ponad trzydziestu kluczowych dla polskiej sceny politycznej zagadnień, obecności informacji na te tematy w przestrzeni politycznej, w związku z tym, także na temat ich dostępno-

ści oraz szeregu kwestii jakościowych dotyczących praktyk wyborczych na szczeblu lokalnym oraz rozwiązań instytucjonalnych. A wszystko to w złożonym kontekście wyborów samorządowych.

W tym przypadku danych do analizy dostarczyły wywiady eksperckie gromadzone metodą Delphi. Uzyskane dane dostarczane użytkownikom i analitykom mają charakter konsensualny, czerpiący z wielu różnorodnych źródeł dostępnych w przestrzeni publicznej, zebranych i ocenianych przez ekspertów. Z punktu widzenia badawczego bazy takie powinny stanowić alternatywę lub uzupełnienie innych źródeł traktujących o tematach i stanowiskach zajmowanych przez politycznych aktorów.

O przydatności zawartości nawigatorów wyborczych dla celów naukowych mogą świadczyć: przebieg prezentowanej w artykule analizy i wyciągnięte z niej wnioski merytoryczne. Wykraczają one bowiem poza „zwykłe” porównanie opinii kandydatów i pozwalają na wieloaspektową analizę treści i formy komunikacji politycznej.

Podstawowym walorem informacji zbieranych na potrzeby nawigatora okazała się ich kompleksowość oraz transparentność co do sposobu zbierania i źródeł. Dało to możliwość porównawczej analizy różnych typów danych dotyczących stanowisk partii i kandydatów i ich użycia w procesie weryfikacji hipotez konstruowanych *post factum*, a dotyczących zasadniczych wymiarów życia politycznego, gospodarczego oraz społecznego. Analiza ta wykazała, że:

1. gdy chodzi o kwestie polityki, politycy i komitety wyborcze na szczeblu samorządowym w większym stopniu promują praktyczne, doraźne rozwiązania bieżących spraw społeczności lokalnych, niż względnie całościowe rozwiązania systemowe;

2. gdy chodzi o sprawy gospodarcze, politycy i komitety wyborcze – przy zachowaniu różnic w kwestiach szczegółowych – skłaniają się w większym stopniu do rozwiązań interwencjonistycznych i do zwiększania kontroli państwa nad sferą gospodarki, niż do zwiększania sfery wolności w tym zakresie. Za interwencjonizmem gospodarczym w badanych obszarach opowiedziały się Prawo i Sprawiedliwość, Komitet Wyborczy Wyborców Wspólnota Patriotyzm Solidarność, SLD oraz kandydat na urząd prezydenta miasta Krakowa – Sławomir Ptaszkiewicz; stosunkowo wyższy poziom liberalizmu prezentował natomiast Komitet Wyborczy Platformy Obywatelskiej oraz kandydaci związani z Platformą, a także Nowa Prawica Janusza Korwin-Mikkego;
3. w kwestiach obyczajowo-społecznych w propozycjach niemal wszystkich (oprócz jednej) opcji politycznych, w sposób paradoksalny współwystępowały ze sobą: akcentowanie przywiązania do wolności obywatelskich oraz obyczajowy konserwatyzm. Dodajmy, że analizowane trzy wymiary miały służyć ilustracji zakresu, jaki obejmowała baza danych. Ponadto, w ocenie autorów, mogą i powinny służyć jako źródło do weryfikacji także innych pytań badawczych lub walidacji wyników.

Analiza danych Barometru na temat oferty i programów wyborczych poszczególnych kandydatów i komitetów wyborczych dodatkowo pozwoliła na wyciągnięcie szeregu wniosków dotyczących kwestii „jakości” życia politycznego. Uwypukliła szereg złych praktyk z zakresu komunikacji politycznej oraz pokazała praktyki działania elit szczebla lokalnego. Biorąc pod uwagę kluczowe problemy, z którymi mierzą się zarządzający miastem i regionem, ilość infor-

macji na te tematy okazała się dość ograniczona, a w przypadku co najmniej kilku komitetów wyborczych i kandydatów na stanowisko prezydenta – tych informacji nie było w ogóle. W toku gromadzenia danych wyraźne były także niedociągnięcia rozwiązań instytucjonalnych (wyborczych), np. konstrukcja kalendarza wyborczego. Ostatnia grupa wniosków płynących z obróbki danych dostarczanych przez nawigator związana była z ciekawą kwestią relacji między polityką szczebla samorządowego, a centralnego. Kontekst wyborów samorządowych, a zwłaszcza zestawienie danych kampanii wyborów prezydenckich oraz do sejmiku pozwoliły na uchwycenie szeregu nieścisłości, sprzeczności i wyraźnych różnic programowych, obecnych w agendzie zarówno podmiotów lokalnych, jak i ogólnopolskich.

Abstrakt

Voting Advice Applications (VAA), które w publikacji nazywane są nawigatorami wyborczymi, to zamieszczane w Internecie aplikacje, które mają na celu dostarczenie wyborcom czytelnej informacji, gdzie w politycznej przestrzeni lokują się ich poglądy oraz w jakim zakresie są one zbieżne ze stanowiskami komitetów wyborczych startujących w danych wyborach. Pełnią one funkcje użytkowe, a także stanowią bardzo użyteczne narzędzie badawcze służące do zbierania materiału empirycznego i weryfikacji hipotez naukowych w zakresie zachowań wyborczych rozumianych dwojako – jako strategie głosujących i jako działania aktorów politycznych. Niniejszy artykuł bazuje na doświadczeniach twórców i ekspertów Barometru Wyborczego, pierwszego w Polsce akademickiego nawigatora wyborczego dotyczącego szczebla samorządowego, obejmującego elekcję do sejmiku województwa małopolskiego i wybory prezydenckie miasta Krakowa. Celem artykułu jest prezentacja nawigatorów wyborczych

jako źródła danych oraz przedstawienie wyników analizy tych informacji, które pojawiły się w procesie eksperckiego ustalania stanowisk komitetów wyborczych i kandydatów wobec określonych kwestii – politycznych, gospodarczych i społeczno-obyczajowych.

NAVIGATING SMALLER RESERVOIRS. PROGRAMS OF POLITICAL GROUPINGS AND CANDIDATES IN THE MUNICIPAL ELECTIONS THROUGH THE LENSES OF THE VOTING ADVICE APPLICATION "BAROMETR WYBORCZY 2014"

Abstract

Voting Advice Applications (VAAs) are internet-based applications which provide information about parties or candidates running in elections. They help voters to find out their own placement in political space and inform to what extent voters' opinions overlap with parties' or candidates' in a cognitively easy and accessible way. VAAs that became a useful tool for voters serve also as an important data collectors and therefore help researchers to verify hypotheses on electoral behaviour or political communication. The article is based on the Barometr Wyborczy project, the pilot project that was introduced for the local elections in Malopolska region in fall 2014. The article presents VAA as a useful electoral data source and maps out the Polish parties' and local candidates' positions regarding politics, economy and social issues.

Bibliografia:

- B. Brown, S. Cochran, N. Dalkey, *The Delphi Method, structure of experiment*, Santa Monica 1969.
- L. Cedroni, D. Garzia (red.), *Voting Advice Applications in Europe: The State of the Art*, Napoli 2010.
- D.C. Dalkey, O. Telmer, *An experimental application of Delphi Method to the use of experts*, „Management Science”, vol. 9(3)/1963, s. 458-473.
- R. Dalton, *Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation*, „Political Studies”, vol. 56(1)/2008, s. 76-98.

- K. Gemenis, F. Mendez, J. Wheatley, *EUVOX 2014, Party coding instructions*, s. 3, 2014 (druk luźny w zbiorach autorów).
- R. Inglehart, *Modernization and postmodernization: Cultural, economic and political change in 43 societies*, Princeton 1997.
- D. Kasprowicz, *Internetowa przestrzeń dla SPACE (Socio-political Alternatives in Central Europe). Wnioski z projektu EUVOX 2014.*, Referat przedstawiony podczas III Kongresu Europeistyki, Warszawa 2014.
- M. Rosema, J. Anderson, S. Walgrave, *The design, purpose, and effects of voting advice applications*, „Electoral Studies”, vol. 36/2014, s. 240-243.



Anna Buchwald

WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Słowa kluczowe:

*finanse publiczne, jednostki samorządu terytorialnego,
wieloletnia prognoza finansowa, indywidualny wskaźnik zadłużenia, budżet*

Wprowadzenie

W gospodarce rynkowej znaczna część odpowiedzialności za pobudzanie i kształtowanie rozwoju gospodarczego spoczywa na samorządach. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (JST) stały się ważnymi podmiotami zarządzania na poziomie lokalnym i regionalnym. Instrumentem niezbędnym w nowoczesnym zarządzaniu finansami publicznymi, mającym na celu zwiększenie efektywności gospodarowania środkami publicznymi zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym, jest planowanie wieloletnie. Dokumentem planistycznym, a zarazem strategicznym, zapewniającym przejrzystość polityki finansowej w długim okresie, jest wieloletnia prognoza finansowa (WPF), która w założeniu ma przynieść nową jakość w zakresie planowania wieloletniego, stając się płaszczyzną merytorycznego dialogu skoncentrowanego wokół finansowej strategii jednostki samorządowej i priorytetów realizacji określonych zadań publicznych.

Wieloletnia prognoza finansowa jest dokumentem wieloaspektowym, niezwykle złożonym, ogniskującym bardzo wiele zagadnień charakteryzujących gospodarkę finansową JST, a jednym z jej istotnych elementów jest prognoza

długu i jego spłaty. Z tego powodu WPF budzi dodatkowe kontrowersje dotyczące przepisów ograniczających zadłużenie JST.

Budżet JST uważany jest za jeden z głównych instrumentów finansowego zarządzania rozwojem lokalnym, stąd w warunkach gospodarki pieniężnej wszystkie dziedziny działalności JST powinny znaleźć w nim odzwierciedlenie. Jednak kryzys finansowy 2008 r. oraz związane z nim dekonstrukcja w gospodarce i trudności w realizacji planów budżetowych uwiarydliły niewystarczającą efektywność posługiwania się budżetem jako narzędziem planowania finansowego. Duża zmienność procesów gospodarczych oraz rynków finansowych znacząco pogorszyła warunki zaciągania i spłaty długu, a także przyczyniła się do wzrostu kosztów zadłużenia – również w sektorze samorządowym. W wyniku destabilizacji wpływów budżetowych większość JST, aby uniknąć redukcji inwestycji oraz należycie wykorzystać pomoc unijną, zwiększa zadłużenie¹. Sytuacja ta powoduje zmianę sposobu postrzegania finansów publicznych, w tym samorządowych, z perspektywy rocznej na długookresową.

Celem artykułu jest przedstawienie uwarunkowań formalnych i prawnych dotyczących limitów zadłużenia i sposobu zarządzania długiem przez JST. Opracowanie zawiera również ocenę proponowanych zmian w zakresie formuły obliczania indywidualnego limitu spłaty zadłużenia przez samorządy. W artykule wykorzystano kwerendę literatury i analizę przepisów prawa z zakresu finansów publicznych, regulujących warunki formalne oraz limity ilościowe ograniczające możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego.

¹ S. Bogacki, A. Bulzak, *Wieloletnie Prognozy Finansowe jako narzędzie rozwoju regionalnego jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, seria: EKONOMIA, 5(2/2012), s. 38.

Istota i zakres wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. w Polsce, ustawa o finansach publicznych² w ramach racjonalizacji gospodarki środkami publicznymi zobowiązała jednostki samorządu terytorialnego do opracowywania wieloletniej prognozy finansowej. Wprowadzenie tego obowiązku związane jest m.in. z członkostwem Polski w strukturach Unii Europejskiej, w której podstawę sporządzania budżetu stanowi wieloletni plan finansowy. Po raz pierwszy uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmował wraz z uchwałą budżetową na 2011 rok.

Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej składa się z trzech elementów:

- prognozy wielkości budżetowych i kwoty długu,
- załącznika określającego realizowane przedsięwzięcia, w tym limity wydatków w poszczególnych latach i zobowiązań,
- upoważnień do zaciągania zobowiązań.

Zakres przedmiotowy prognozy finansowej został przedstawiony w art. 226 ustawy o finansach publicznych. Dla każdego roku objętego prognozą należy co najmniej określić:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), zwana dalej ustawą o finansach publicznych.

- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego, w tym relację, o której mowa w art. 243, oraz sposób sfinansowania spłaty długu,
- kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia.

Ponadto do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości, które w jednoznaczny sposób powinny wyjaśnić m.in., jakie tytuły dochodów i wydatków są ujęte w tym dokumencie oraz w jaki sposób były prognozowane. Wynika to z faktu, iż wieloletnia prognoza finansowa – jako dokument finansowy – powinna przyczynić się do realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, gdyż zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jest przedmiotem jawnej debaty³.

Ustawodawca, podobnie jak w uchwale budżetowej, również w prognozie finansowej akcentuje podział dochodów i wydatków realizowanych w ramach działalności bieżącej i majątkowej jednostki samorządu terytorialnego. Podział ten wynika z ograniczenia, o którym mowa w art. 242 ustawy o finansach publicznych, dotyczącego zakazu uchwalenia budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Ograniczenia, o których mowa w art. 242, dotyczą zarówno

³ Opinia Ministerstwa Finansów; Departament Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów, pismo nr ST1-4834-328/WWR/09/10/1908.

kwot wydatków bieżących na etapie planowania, jak również wykonywania. Sprowadzają się one do wprowadzenia ustawowego wymogu zrównoważenia budżetu JST w części operacyjnej, z dopuszczeniem możliwości pokrywania niedoboru nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami.

Integralną częścią uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jest wykaz przedsięwzięć, który powinien być opracowany w formie załącznika zawierającego odrębnie dla każdego przedsięwzięcia informacje dotyczące: nazwy i celu przedsięwzięcia, jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację wykonywania przedsięwzięcia lub koordynującej jego wykonywanie, okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, limitów wydatków w poszczególnych latach oraz limitu zobowiązań.

Limit zobowiązań wynika z uprawnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia, a stopień jego wykorzystania nie musi pokrywać się z wykorzystaniem limitu wydatków. Kwota, na którą można zaciągać zobowiązania, ulega pomniejszeniu o kwotę zobowiązań zaciągniętych w ramach ustalonego limitu dla przedsięwzięcia. Natomiast limit wydatków ulega zmniejszeniu stosownie do stopnia realizacji wydatków. Ponieważ ustawa nie zawiera w tym zakresie żadnych ograniczeń, w załączniku przedsięwzięć należy ująć, we wskazanej w ustawie szczegółowości, każde przedsięwzięcie, co, zwłaszcza w przypadku dużych jednostek samorządowych z rozbudowaną strukturą organizacyjną, skutkować będzie znacznym zwiększeniem objętości i szczegółowości WPF⁴.

Przez przedsięwzięcia należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z:

⁴ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011 (komentarz do art. 226 ustawy o finansach publicznych).

- programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi,
- umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym⁵.

Przedsięwzięcia, które nie mieszczą się w przedstawionym katalogu, nie mogą zostać ujęte w załączniku do wieloletniej prognozy finansowej.

Zakres czasowy, jaki obejmuje wieloletnia prognoza finansowa, to okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres ten nie może być jednak krótszy niż okres realizacji przedsięwzięcia, na jaki przyjęto limity wydatków w poszczególnych latach. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania⁶, co jest odejściem od zasady roczności w wydatkowaniu środków publicznych.

Dokument WPF jest prognozą kroczącą, czyli uzupełnianą (przedłużaną) na kolejny rok budżetowy tak, by każdorazowo obejmowała rok budżetowy i co najmniej 3 kolejne lata. Czteroletni okres obowiązywania WPF jest terminem minimalnym, co oznacza, że nie jest możliwe uchwalenie WPF obejmującej okres np. dwu- albo trzyletni. Przepisy nie określają natomiast górnego limitu czasowego obowiązywania WPF, zastrzegając jedynie, że okres ten nie może być krótszy niż okres realizacji przedsięwzięcia, na jaki przyjęto limity wydatków w poszczególnych latach.

Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie

⁵ Art. 226 ust 4 ustawy o finansach publicznych.

⁶ Art. 227 ustawy o finansach publicznych.

trzech elementów tj. wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym każda zmiana w budżecie JST w odniesieniu do wyniku, kwot przychodów i rozchodów oraz długu skutkować będzie koniecznością dokonania zmian w WPF. Zmiany te, podobnie jak w przypadku uchwały budżetowej, mogą następować wielokrotnie w trakcie roku budżetowego.

Metodyka opracowywania WPF

W wyniku prac prowadzonych przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów, regionalnych izb obrachunkowych oraz jednostek samorządu terytorialnego nad ustaleniem metodyki sporządzenia wieloletniej prognozy finansowej, określeniem pożądanego zakresu danych budżetowych w niej ujętych oraz ustaleniem założeń makroekonomicznych, został opracowany wzorzec wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Pokazuje on powiązania i zależności pomiędzy danymi, ułatwiając tym samym tworzenie wieloletniej prognozy. Jednocześnie usprawnia cały proces związany z jej analizowaniem oraz opiniowaniem. Wieloletnia prognoza finansowa powinna odzwierciedlać kierunki i plany rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego. Opracowując prognozę, należy zintegrować ją z realizowanymi zadaniami oraz zamierzeniami inwestycyjnymi jednostki. Prac nad wieloletnią prognozą finansową nie należy rozpoczynać od szacowania zapotrzebowania na środki finansowe, lecz od określenia możliwości finansowych jednostki. W dalszej kolejności należy prognozować wydatki budżetowe – najpierw bieżące, a następnie majątkowe. Taka konstrukcja WPF ma na celu określenie bezpieczne-

go, a jednocześnie możliwie stabilnego w długim okresie czasu poziomu zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego⁷.

Uproszczoną metodykę sporządzania wzoru wieloletniej prognozy finansowej przedstawia schemat 1.

Schemat 1. Metodyka sporządzania wieloletniej prognozy finansowej.

Dochody ogółem
- wydatki bieżące (bez obsługi długu)
+ nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych powiększona o wolne środki
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA OBSŁUGĘ DŁUGU I WYDATKI MAJĄTKOWE
- spłata i obsługa długu (raty + odsetki)
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA WYDATKI MAJĄTKOWE
- WYDATKI MAJĄTKOWE
=nadwyżka/deficyt środków finansowych
+ ew. kredyty/pożyczki/obligacje
=WYNIK FINANSOWY BUDŻETU

Źródło: Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Metodyka opracowania, Warszawa, lipiec 2010, www.mf.gov.pl.

Pierwszym etapem w procesie tworzenia WPF powinno być oszacowanie dochodów ogółem danej JST (zarówno własnych, jak i otrzymywanych w formie transferów zewnętrznych) oraz porównanie ich ze wszystkimi wydatkami niezbędnymi do zapewnienia funkcjonowania JST. Na tym etapie pomija się wydatki na obsługę długu. Różnica między dochodami ogółem i wydatkami bieżącymi (bez obsługi długu) powiększona o kwoty przychodów z tytułu nad-

⁷ M. Tartanus-Oryszczak, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych – znaczenie dla dalszego rozwoju i propozycja korekty*, „Finanse komunalne” Nr 1-2/2014, Warszawa 2014, s. 110-111.

wyżki budżetowej z roku poprzedniego i wolnych środków, stanowi pulę, która może być rozdysponowana na dwa cele, w następującej kolejności: spłatę i obsługę długu oraz inwestycje. Im więcej środków finansowych JST przeznacza się na spłatę długu i jego obsługę, tym mniej na nowe inwestycje⁸.

Kwota środków pozostająca po sfinansowaniu inwestycji wskazuje na nadwyżkę bądź na niedobór środków finansowych na realizację inwestycji. Wartość ta, w zależności od tego, czy jest dodatnia, czy też ujemna, stanowi o ewentualnej potrzebie finansowania zewnętrznego w postaci kredytów/pożyczek lub emisji obligacji. Otrzymana w wyniku dodania kwot zaciąganych kredytów/ pożyczek/obligacji – wartość stanowi wynik finansowy budżetu JST. Jest to pomocnicza kategoria zaproponowana w WPF, pozwalająca ocenić, czy JST w każdym roku budżetowym posiada w budżecie środki finansowe, pochodzące z dochodów i przychodów, pozwalające na realizację wydatków i rozchodów. Wieloletnia prognoza finansowa opracowana według zaprezentowanej metodyki stwarza możliwość racjonalnego prognozowania gospodarki finansowej JST w dłuższym horyzoncie czasu, w sposób pozwalający na analizę możliwości inwestycyjnych JST oraz związaną z tym ocenę możliwości zaciągania i spłaty zadłużenia⁹.

Wzorzec WPF koncentruje się głównie na syntetycznej prognozie głównych parametrów budżetowych, bez zbędnego rozbudowania prognozy mniej istotnych danych, przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności danych z ustawą o finansach publicznych. Zaletami tej konstrukcji danych WPF, poza umożliwieniem analizy realnych możliwości inwestycyjnych oraz oceny rzeczywistych możliwości zadłużania się JST, są także: ujęcie w jednym dokumencie prognozy

⁸ M. Kaczurak-Kozak, *Charakter i zakres prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, „PWSZ IPIA STUDIA LUBUSKIE”, Tom IX Sulechów 2013, s. 218.

⁹ *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Metodyka opracowania*, Warszawa, lipiec 2010, www.mf.gov.pl.

kwoty długu w sposób umożliwiający weryfikację prognozowanych danych w całym okresie, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć dług, pokazanie w WPF wszystkich przepływów finansowych w sposób przyczynowo-skutkowy, który ułatwia odbiorcom i zainteresowanym zrozumienie dokumentu oraz powiązanie kwot z części ogólnej WPF z kwotami wykazanymi w załączniku przedsięwzięć¹⁰.

Dane z wieloletnich prognoz finansowych (projekty uchwał, uchwały, zarządzenia) są przekazywane w wersji elektronicznej do regionalnych izb ob-
rachunkowych (które przekazują je dalej do Ministerstwa Finansów) za pomocą informatycznego systemu zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@. Ten sposób przekazywania danych z wieloletnich prognoz finansowych w znacznym stopniu usprawnia proces zbierania danych i zapewnia szybszą, i pełniejszą informację o prognozowanej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

1 lutego 2013 r. weszło w życie rozporządzenie ministra finansów w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego¹¹, w którym m.in. określono wzór prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz wzór przedsięwzięć wieloletnich. Rozporządzenie to jest wypełnieniem delegacji zawartej we wprowadzonym do ustawy o finansach publicznych art. 230b¹².

¹⁰ S. Bogacki, A. Bulzak, *Wieloletnie Prognozy Finansowe...*, s. 58.

¹¹ Rozporządzenie z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2013, poz. 86).

¹² Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1456), art. 8, pkt 9.

Uchwalanie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian

Inicjatywa uchwałodawcza w zakresie WPF, podobnie jak przy sporządzaniu projektu uchwały budżetowej i jej zmiany, przysługuje wyłącznie zarządowi JST. Przygotowany przez zarząd projekt uchwały przedstawiany zostaje do zaopiniowania RIO oraz organowi stanowiącemu JST do uchwalenia. Opiniowanie przez RIO projektu uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany, mające charakter uprzedniej kontroli WPF, powinno dotyczyć przede wszystkim spełniania przez przedłożony przez zarząd projekt wymogów co do treści prognozy w zakresie jej elementów obligatoryjnych określonych w ustawie. Po przedstawieniu opinii przez regionalną izbę obrachunkową, organ stanowiący podejmuje uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, przy czym musi to nastąpić nie później niż podjęcie uchwały budżetowej. Na podstawie przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego, wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań.

Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna dla zapewnienia ciągłości działania jednostki i których płatności przypadają w latach następnych.

Termin podjęcia uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany nie może być dłuższy niż termin podjęcia uchwały budżetowej, co – zgodnie z art. 240 ustawy o finansach publicznych – powinno nastąpić do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Ustawodawca dodatkowo wykluczył możliwość uchylenia uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej bez podjęcia nowej uchwały w tej

sprawie¹³. Projekt WPF składany wraz z projektem uchwały budżetowej na nowy rok może diametralnie różnić się od poprzedniej uchwały w każdej prognozowanej pozycji¹⁴. Taka konstrukcja przepisów ustawy o finansach publicznych wymusza bardzo częste zmiany WPF przez JST, a jednocześnie w żaden sposób nie implementuje kroczącego charakteru WPF¹⁵.

Indywidualny wskaźnik zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego

Ustawowo regulowane limity w zakresie zaciągania przez JST zobowiązań mają na celu utrzymanie bezpiecznego poziomu zadłużenia JST, co bezpośrednio wpływa na bezpieczeństwo długu całego sektora finansów publicznych¹⁶.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów (IWZ) stanowi, że w danym roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu¹⁷. Relacja ta opiera się na wzorze:

¹³ P. Walczak, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi* (2 wydanie), Warszawa 2013, s. 10.

¹⁴ J. M. Salachna (red.), *Budżet samorządowy i wieloletnia prognoza finansowa – projektowanie, wykonywanie, sprawozdawczość*, Gdańsk 2014, s. 20.

¹⁵ E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014, s. 1016.

¹⁶ R. Balcerowicz-Frach, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego – dług publiczny*, „Finanse publiczne”, maj 2014, s. 22.

¹⁷ Art. 243 ustawy o finansach publicznych.

$$\left(\frac{R+0}{D}\right) \leq \frac{1}{3} \times \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}}\right) + \left(\frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}}\right) + \left(\frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie będzie mógł uchwalić budżetu, w którym nie zostałyby zachowana relacja wynikająca ze wzoru na IWZ. Konsekwencją nieuchwalenia budżetu do 31 stycznia roku budżetowego jest ustalenie go przez RIO do końca lutego roku budżetowego w zakresie zadań własnych oraz zadań zleconych¹⁸.

Do zobowiązań ujmowanych w celu obliczenia IWZ zalicza się przypadające w danym roku budżetowym spłaty: rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych przeznaczonych na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązań dłużnych zacią-

¹⁸ L. Mażewski, *Budżet JST na 2014 rok, a przekroczenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia*, „Gazeta Samorządu i Administracji” z 17 lipca 2013 r.

ganych na spłatę wcześniejszych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz pożyczek i kredytów (tzw. rolowanie długu), zobowiązań dłużnych zaciągniętych w celu wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej. Do łącznej kwoty wartości wykupu długu, przypadającej w danym roku budżetowym, dodaje się również potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji. Dołącza się ponadto przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego¹⁹.

W terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji do spłat zobowiązań nie wlicza się kwot wynikających z tytułu:

- wykupu papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub pomocy finansowej udzielonej przez państwa EFTA, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań,
- poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania JST w ramach programów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub pomocy finansowej udzielonej przez państwa EFTA.

W ten sposób, konstrukcja wskaźnika limitującego spłatę zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego nie ograniczy możliwości absorpcji środków euro-

¹⁹ M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „Biuro Analiz Sejmowych” nr 21(113) z 4 grudnia 2011 r.

pejskich przeznaczonych na realizację projektów objętych dofinansowaniem z tych środków.

Analiza wzoru wskazuje, że wartość indywidualnego wskaźnika zadłużenia będzie zależeć od wielkości dochodów osiąganych przez jednostkę samorządu terytorialnego, od kwoty uzyskiwanych przez nią dochodów ze sprzedaży mienia, a także od skali wydatków ponoszonych na działalność bieżącą. Wyliczenie wskaźnika dla każdej jednostki samorządu terytorialnego opiera się na danych historycznych dotyczących wykonania za okres dwóch ostatnich lat oraz na wartościach planowanych z roku poprzedzającego rok, na który wylicza się wskaźnik. Oznacza to, że wpływając tylko na te czynniki, JST będą mogły oddziaływać na dopuszczalny prawem poziom własnego zadłużenia²⁰.

Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 roku, jednostki samorządu terytorialnego miały do dyspozycji lata 2011 i 2012 na zrestrukturyzowanie swoich wydatków oraz zadłużenia, aby poczynszy od projektu uchwały budżetowej na rok 2014, spełnić relację, o której mowa w art. 243 ustawy. Jedną z kluczowych regulacji, która miała przygotować JST do spełnienia tej nowej reguły, jest zasada, iż planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, zaś na koniec roku budżetowego zrealizowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż uzyskane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki²¹. Wprowadzone ograniczenie nie jest jednak wystarczającym mechanizmem zapewniającym uzyskanie dodatniej wartości wskaźnika określającego limity spłat zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Z analizy przeprowadzonej przez Krajową Radę Regionalnych

²⁰ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 58.

²¹ Art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Izb Obrachunkowych (KR RIO), dotyczącej zmiany sposobu oceny możliwości zadłużania się przez samorządy, wynika, że w 2014 roku spośród 2809 jednostek samorządu terytorialnego 138 nie spełni relacji z art. 243 ustawy²² (tabela 1).

Tab. 1. Liczba JST zagrożonych niespełnieniem relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Dokładność obliczania wskaźników z lewej i prawej strony wzoru		Liczba JST niespełniających relacji z art. 243 w 2014 r.
1 miejsce po przecinku	(0,0%)	135
2 miejsca po przecinku	(0,00%)	138
3 miejsca po przecinku	(0,000%)	153

Źródło: Spełnienie przez jednostki samorządu terytorialnego relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, KR RIO, informacja wg danych na 5 maja 2013 roku, Warszawa 2013, s. 3.

Znaczna część samorządów ma coraz większe trudności nie tylko ze spełnieniem ustawowych limitów zadłużenia, ale również z zachowaniem płynności finansowej. Według KR RIO największy wpływ na wzrost poziomu zadłużenia JST (zwłaszcza w latach 2008-2011) i płynność finansową miała absorpcja unijnych funduszy z perspektywy finansowej 2007-2013. Skala pozyskiwanych środków prowadziła często do sytuacji, w której jednostki samorządowe zdobywały się w przeciągu dwóch, trzech lat na wysiłek inwestycyjny, który – przy uwzględnieniu ich potencjału ekonomicznego i finansowego – powinien być rozłożony na okres dwu lub trzykrotnie dłuższy. W efekcie część JST, chcąc zachować relację określoną w art. 243 ustawy o finansach publicznych, podejmuje niegospodarne decyzje dotyczące między innymi wieloletniej karencji w spłacie kredytu, tzw. „rolowanie długu”, co w konsekwencji zwiększa koszty obsługi długu, a to nie pozostaje bez wpływu na poziom nadwyżki operacyjnej (koszty obsługi zwiększają pulę wydatków bieżących). Działania takie powodu-

²² Spełnienie przez jednostki samorządu terytorialnego relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych, KR RIO, informacja wg danych na 5 maja 2013 roku, Warszawa 2013, s. 3.

ją, że sens ekonomiczny reguły bezpiecznego zadłużania się JST w pewnym stopniu ulega zatarciu.

Biorąc pod uwagę skalę zjawiska oraz coraz większe kontrowersje związane z decyzjami samorządów związanymi ze spełnieniem ustawowych limitów zadłużenia i zachowaniem płynności finansowej, KR RIO postuluje o poprawienie wzoru w zakresie obliczania średniej z trzech lat poprzez wyłączenie z niej części wydatków bieżących przeznaczonych na spłatę odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek, a także odsetek i dyskonta od wyemitowanych papierów wartościowych, a więc tych wchodzących w składnik Wb (prawa strona wzoru), które to wydatki są jednocześnie składnikiem znajdującym się po lewej stronie wzoru²³. Zmiana ta miałaby zmniejszyć liczbę JST niespełniających relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Uzasadniając powyższy postulat, przeanalizowano sytuację JST z uwzględnieniem zmiany w obliczaniu średniej arytmetycznej wzoru z art. 243 ustawy, w której z wydatków bieżących wyłączono odsetki i dyskonto od zaciągniętych zobowiązań dłużnych oraz wyłączono wydatki bieżące z tytułu poręczeń i gwarancji. Wyniki prognozowanego poziomu wskaźnika $(R+O)/D$ ze zmodyfikowaną średnią arytmetyczną wskazują, że liczba JST, które w 2014 roku nie spełniłyby tak obliczonej relacji, zmniejszyłaby się ze 138 do 57 (tabela 2).

²³ *Spełnienie przez jednostki samorządu terytorialnego relacji...*, s. 8-9.

Tab. 2. Analiza spełnienia relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych bez odsetek i dyskonta od zaciągniętych zobowiązań dłużnych oraz wydatków bieżących z tytułu poręczeń i gwarancji w latach 2013-2015.

Analiza spełnienia relacji z art. 243	Wzór średniej wg aktualnych przepisów			Średnia po wyłączeniu odsetek, poręczeń i gwarancji		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Nie spełnia relacji	1 211	138	67	42	57	14
Spełnia relację na poziomie niższym niż 0,2 pkt procentowego	31	226	101	31	5	2
Spełnia relację na poziomie 0,2 – 1,0 pkt procentowy	161	531	354	154	45	25
Spełnia relację na poziomie wyższym niż 1,0 pkt procentowy	1 406	1 14	2 287	1 682	2 702	2 768

Źródło: Spełnienie przez jednostki samorządu terytorialnego relacji ..., s. 9.

Zaproponowana zmiana sposobu obliczania średniej z trzech ostatnich lat z pewnością pozwoli znacznej liczbie JST uniknąć problemu z uchwaleniem budżetu na kolejne lata, jednak będzie to rezultat wyłącznie techniczny, nie przedstawiający faktycznej sytuacji ekonomicznej czy finansowej jednostki. Poza tym wyłączenie ze wzoru kosztów obsługi długu nie spowoduje, że ich nie będzie. Wręcz przeciwnie, proceder tzw. „rolowania długu” przez JST stanie się coraz bardziej powszechny, tym bardziej, że pozostanie bez wpływu na ustawowy wskaźnik zadłużenia, co w długim okresie będzie zwiększać koszty obsługi długu i obciążać w znacznym stopniu wydatki bieżące. Korzystniejszym rozwiązaniem dla samorządów byłoby wydłużenie okresu obliczania średniej arytmetycznej na więcej niż 3 lata, począwszy od okresu, w którym samorządy były zobowiązane zachowywać zasadę równoważenia wydatków bieżących dochodami bieżącymi lub abolicja dla zadłużenia, które zostało zaciągnięte przez JST przed uchwaleniem ustawy, czyli przed 2010 rokiem. Nowy wskaźnik obowiązywałby wówczas tylko w przypadku zobowiązań powstałych w latach

2010–2013. Miałoby to szczególne znaczenie dla tych jednostek, które zaciągnęły zobowiązania dłużne w okresie największego kryzysu finansowego (lata 2008–2009), gdzie ograniczona płynność w sektorze bankowym i duże rygory odnośnie podejmowania jakiegokolwiek ryzyka spowodowały, że marże oferowane samorządom były wysokie, a proponowane okresy zapadalności stosunkowo krótkie.

Zmiany te nie rozwiążą wszystkich podnoszonych przez JST problemów związanych z zadłużeniem, jednak znacznie lepiej oddadzą sytuację finansową jednostek samorządowych i zwiększą możliwości prowadzenia aktywnej i gospodarnej polityki zarządzania długiem oraz płynnością. Poza tym kolejne lata funkcjonowania samorządów, a także nowa unijna perspektywa finansowa na lata 2014-2020 ponownie zaktualizują zagadnienia dotyczące długu samorządu terytorialnego i mechanizmów go ograniczających, pozwalając wyciągnąć nowe wnioski w zakresie ustawowych limitów zadłużenia.

Zakończenie

WPF jest dokumentem dającym szansę tym jednostkom samorządowym, które mają ambicje wyznaczania rzeczowych celów w kilkuletnim przedziale czasowym oraz odnoszenia ich do finansowych możliwości JST, z uwzględnieniem źródeł finansowania działań samorządu terytorialnego, w tym także tych generujących dług publiczny.

Projektowanie treści przyszłych budżetów, przewidywanie wyniku tych budżetów, określanie poziomu niektórych kategorii wydatków, przyjmowanie przedsięwzięć, a w konsekwencji limitów wydatków na przedsięwzięcia na poszczególne lata, dają możliwość pogłębionej refleksji odnoszącej się do potencjalnych strategii rozwoju JST, możliwych do przeprowadzenia zmian w zakre-

sie sposobu organizacji zadań publicznych, skutkujących zmniejszeniem wydatków bieżących, czy też zmian mających wpływ na wzrost bieżących dochodów. Przyjmowane wartości planistyczne w zakresie dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów mają bowiem intensywny związek ze sferą wykonywania zadań publicznych. To zaś przekłada się bezpośrednio na rozwój lokalny samorządu, m.in. kondycję i rozwój danych kategorii przedsiębiorstw, organizacji non-profit czy innych podmiotów.

Abstrakt

Wieloletnia prognoza finansowa stanowi instrument wieloletniego planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego, w tym realizacji podstawowych funkcji zarządzania rozwojem lokalnym. Planowanie wieloletnie wymaga precyzyjnej prognozy wielkości budżetowych. Uwzględnić przy tym należy wiele różnorodnych czynników wpływających na warunki prowadzenia gospodarki finansowej w kolejnych latach, tym bardziej, że zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową samorządów, wykraczają poza rok budżetowy. W celu skutecznego posługiwania się tym narzędziem planistycznym należy dokładnie poznać jego istotę, funkcje, zakres oraz metody opracowywania.

LONG-TERM FINANCIAL FORECAST IN LOCAL GOVERNMENT UNITS

Abstract

The long-term financial forecast is a main document for local government entities, which can be a useful tool for identifying the impact of short-term trends on the efficacy of adopting a one-year budget, as it pertains to balancing the budget with the nominal use of reserves, while maintaining vital service. Financial forecasting of a longer duration can be an effective way of identifying

problems in order to facilitate long-term decision-making. Multi-year budgeting and forecasting are strategic tools because they look beyond the immediate time-frame and seek to establish long-term sustainability.

Bibliografia:

- R. Balcerowicz-Frach, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego – dług publiczny*, „Finanse publiczne”, maj 2014.
- S. Bogacki, A. Bulzak, *Wieloletnie Prognozy Finansowe jako narzędzie rozwoju regionalnego jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI” seria: EKONOMIA, 5(2/2012).
- M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- M. Kaczurak-Kozak, *Charakter i zakres prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, „PWSZ IPiA STUDIA LUBUSKIE”, Tom IX Sulechów 2013.
- M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „Biuro Analiz Sejmowych” nr 21(113) z 4 grudnia 2011 r.
- L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011 (komentarz do art. 226 ustawy o finansach publicznych).
- L. Mażewski, *Budżet JST na 2014 rok a przekroczenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia*, „Gazeta Samorządu i Administracji” z 17 lipca 2013.
- E. Ruśkowski, J. M. Salachna (red), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2014.
- J.M. Salachna (red.), *Budżet samorządowy i wieloletnia prognoza finansowa – projektowanie, wykonywanie, sprawozdawczość*, Gdańsk 2014.
- Spełnienie przez jednostki samorządu terytorialnego relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych*, KR RIO, informacja wg danych na 5 maja 2013 roku, Warszawa 2013.
- M. Tartanus-Oryszczak, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych – znaczenie dla dalszego rozwoju i propozycja korekty*, „Finanse komunalne” Nr 1-2/2014, Warszawa 2014.
- P. Walczak, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi* (2 wydanie), Warszawa 2013.

Akty prawne:

- Rozporządzenie z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2013, poz. 86).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2012, poz. 1456).

Bartłomiej Celejewski

SPECYFIKACJA SUBWENCJI RÓWNOWAŻĄCEJ W FINANSACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Słowa kluczowe:

*„janosikowe”, subwencja równoważąca, samodzielność finansowa,
samorząd terytorialny*

Wprowadzenie

Współczesna instytucja państwa w okresie wielkich zmian potrzebuje strategicznego przygotowania, szacowania celów i środków niezbędnych do dobrego funkcjonowania. Miarą sukcesu wydaje się być innowacyjna gospodarka otwarta na zmiany oraz zrównoważone finanse¹. Osiągnięcie takiego celu jest skomplikowanym wyzwaniem przed aktorami politycznymi, a w szczególności ich zapleczem eksperckim. Może być ono realizowane wyłącznie w ramach metapolityki. Chodzi tu o poddanie działalności politycznej podwójnej kontroli: wewnętrznej (przez współuczestników gry politycznej) oraz zewnętrznej (dotyczącej elit i instytucji, a sprawowanej przez społeczeństwo)². Decyzje polityczne w kontekście ogromnych pieniędzy, jakie przechodzą przez instytucje państwowe czy

¹ Zrównoważone finanse, inaczej złota reguła finansów publicznych, to dopuszczalność występowania deficytu i finansowanie nim wydatków inwestycyjnych oraz równoważenie go przez nadwyżki w kolejnych fazach cyklu koniunkturalnego, więcej nt. zagadnienia w J. E. Stiglitz, *Ekonomia Sektora Publicznego*, Warszawa 2004.

² Więcej na temat zagadnienia można przeczytać w publikacjach naukowych prof. Mirosława Karwata.

samorządowe, stają się narzędziem mogącym przynieść wiele korzyści lub wyrządzić wiele szkód.

Głównym celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy zmian zachodzących w finansach samorządu terytorialnego pod wpływem wyrównawczej subwencji równoważącej – zwanej „janosikowym”, a także określenie wpływu systemu równoważącego na jednostki samorządu terytorialnego w kontekście orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu, wszczętym skargą jednostek samorządowych w celu likwidacji (korekty) systemu.

Istota samorządu

Samorząd terytorialny można uznać za zdecentralizowaną część władzy publicznej, na mocy art. 15 ust. 1 Konstytucji RP – *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej*³, z własnymi wybieralnymi organami uchwałodawczymi i wykonawczymi. Jest podmiotem prawa publicznego. Zakres jego uprawnień określają ustawy, które ograniczają jego aktywność do spraw lokalnych, gwarantując samodzielność finansową⁴. Samorząd podlega nadzorowi w zależności od wykonywanych zadań, pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości.

Sprawy lokalne, realizowane za pomocą podatków jako obowiązkowych płatności na rzecz samorządu, stają się wyrazem przymusowego przejmowania środków przez sektor publiczny na rzecz finansowania określonych zadań

³ H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji* [w:] A. Lutrzykowski, *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2012.

⁴ N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s.12.

publicznych⁵. Ordynacja podatkowa w art. 6 definiuje cechy podatku jako publicznoprawnej, nieodpłatnej, przymusowej oraz bezzwrotnej formy świadczenia pieniężnego na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy⁶. W Polsce funkcjonuje 13 rodzajów podatków (bezpośrednich i pośrednich), z których część odgrywa podstawową rolę – ze względu na wysokość kwot – inne natomiast mają mniejsze bądź marginalne znaczenie dla budżetu centralnego i budżetów lokalnych. Obok podatków w samorządzie terytorialnym występują opłaty publiczne definiowane jako płatność za świadczenie wzajemne instytucji państwowych i samorządowych na rzecz osób wnoszących. Oznacza to, że organ administracji świadczy usługę w zamian za uiszczenie opłaty we wskazanej wysokości. Przykładem takiej usługi może być podjęcie określonego działania przez organ po zapłaceniu opłaty skarbowej. Prócz opłaty publicznej ordynacja podatkowa wyróżnia także opłatę za korzystanie ze środowiska, tj. pobór wód, wprowadzanie ścieków do wody czy zanieczyszczanie powietrza.

Zróżnicowanie dochodowe w poszczególnych samorządach jest duże, a przyczyn rozwarstwienia i utrzymywania się *status quo* można dopatrywać się w wielu kwestiach. Mimo wspomnianych różnic, każda jednostka zobowiązana jest do realizacji zadań przekazanych jej na drodze ustaw i innych aktów normatywnych. Przyczynia się to do problemów finansowych jednostek o słabszej kondycji. System finansów publicznych, kierując się więc zasadą zrównoważonego rozwoju, prowadzi politykę wyrównawczą. W Polskim systemie taką funkcję spełnia subwencja wyrównawcza, a także wypłaty

⁵ A. Borodo, *Niektóre współczesne problemy prawne finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6, s. 65, H. Izdebski, *Ustrój...*[w:] A. Lutrzykowski, dz. cyt., s.16.

⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Ordynacja podatkowa, Dz.U. 1997 Nr 137 poz. 926, z późn. zm.

wyrównawcze⁷. Przekazywanie środków pozwala na klasyfikację jednostek i dokonanie rankingu. Te o najlepszej kondycji finansowej, w czasach nadrzędnej roli instytucji kredytowych, mogą na podstawie wysokiego ratingu emitować obligacje i dokonywać kolejnych inwestycji.

Rating jednostek samorządu terytorialnego – wskaźnik G

Narzędziem oceny sytuacji gminy jest w warunkach polskich wskaźnik G oraz jego pochodna – wskaźnik Gg. Zgodnie z art. 20 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego *wskaźnik G oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3, za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców gminy*⁸:

$$G = \frac{\text{Dochody podatkowe gminy}}{\text{liczba mieszkańców}}$$

Gdzie:

G – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie.

Natomiast wskaźnik Gg oblicza się, dzieląc sumę dochodów podatkowych, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3, wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców kraju.

$$Gg = \frac{\text{Dochody podatkowe wszystkich gmin}}{\text{liczba mieszkańców kraju}}$$

Gdzie:

Gg – wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich gmin.

⁷ A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, s. 99.

⁸ Ustawa z dnia 18 czerwca 2014 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Dz.U. z 2014 poz. 1115.

Tab.1: System subwencjonowania gmin-podstawowa kwota części równoważącej subwencji ogólnej.

	G < 0,92 Gg	0,92Gg <G< 1,5Gg	G > 1,5 Gg
Subwencja	Występuje	Brak	Brak
Wpłata	Brak	Brak	Występuje

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o finansach samorządu terytorialnego.

Możliwość obliczenia obu wskaźników jest podstawą kategoryzacji gmin pod kątem otrzymywania subwencji. W tabeli nr 2 przedstawiony został zakres wartości, który przyporządkowuje poszczególne gminy w systemie.

Z tabeli nr 1 wynika, iż najbiedniejsze gminy, w których wartość współczynnika G jest mniejsza niż 92 proc. wartości Gg, kwalifikują się do otrzymania subwencji, wszystkie pozostałe na taką pomoc liczyć nie mogą. Wpłat na rzecz najbiedniejszych dokonują najbogatsi, czyli ci, których wartość współczynnika G jest większa niż 150 proc. wartości współczynnika Gg. Pozostałe gminy, znajdujące się w środku stawki, nie ponoszą kosztów, ale i nie są beneficjentami systemu.

Gminy kwalifikujące się do otrzymania subwencji szacują należną kwotę na podstawie wzorów zawartych w ustawie o dochodach⁹. Wzór, z którego jednostka korzysta, zależy od odchylenia wartości współczynnika G.

⁹ Art. 20 ust. 6 ustawy z dnia 18 czerwca 2014 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2014 poz. 1115.

1. $G \leq 0,4 Gg$

$$l.m. \times [0,99 \times (0,4Gg - G) + 0,4197 Gg]$$

2. $0,4 Gg < G \leq 0,75 Gg$

$$l.m. \times [0,83 \times (0,75Gg - G) + 0,1292 Gg]$$

3. $0,75 Gg < G \leq 0,92 Gg$

$$l.m. \times 0,76 \times (0,92Gg - G)$$

Gdzie:

G – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie,

Gg – wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich gmin,

l.m. – liczba mieszkańców.

Im niższa jest wartość G, tym większą dotację otrzymuje jednostka. Wsparcie w związku z powyższym nie jest jednakowe, co w grupie ubiegających się o dodatkowe pieniądze gmin jest rozwiązaniem korzystnym. Poprawa w danym roku sytuacji finansowej, tj. wzrost dochodów własnych, nie jest równoznaczna z całkowitym odcięciem funduszy, ale z ich stopniową redukcją.

W przypadku powiatów kwota podstawowa przydzielana jest tym jednostkom, których wskaźnik P jest mniejszy niż wartość wskaźnika Pp. Artykuł 22 ustawy z dnia 18 czerwca 2014 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego reguluje te zasady. Podobnie jak w przypadku gmin, wyróżnione zostały trzy grupy, do których przyporządkowane są jednostki samorządowe szczebla powiatowego. Tabela nr 2 zawiera odpowiednie przedziały.

Tab. 2. System subwencjonowania powiatów-podstawowa kwota części równoważącej subwencji ogólnej.

	P < Pp	Pp < P < 110% Pp	P > 110 % Pp
Subwencja	Występuje	Brak	Brak
Wpłata	Brak	Brak	Występuje

Źródło: opracowanie własne.

Analogicznie jak w przypadku gmin, najbogatsze powiaty ponoszą ciężar wpłat jeżeli wskaźnik P jest większy niż wartość 110 proc. wskaźnika Pp.

Pochodną wskaźnika G i Gg jest w tym przypadku wskaźnik P i Pp. Jeśli chodzi o ten pierwszy, to *wskaźnik P oblicza się, dzieląc kwotę dochodów podatkowych powiatu, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców powiatu*¹⁰:

$$P = \frac{\text{Dochody podatkowe powiatu}}{\text{liczba mieszkańców powiatu}}$$

Gdzie:

P – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie.

Wartość Pp obliczana jest jako iloraz sumy dochodów podatkowych wszystkich poszczególnych powiatów, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy oraz liczby wszystkich mieszkańców kraju.

$$Pp = \frac{\text{Dochody podatkowe wszystkich powiatów}}{\text{liczba mieszkańców kraju}}$$

Gdzie:

Pp – wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów.

Mając dane z powyższych wzorów, można obliczyć kwotę podstawową. Jest to iloczyn 90 proc. różnicy wskaźnika Pp i P danej liczby mieszkańców powiatu.

Postać wzoru przyjmuje formę następującą:

$$0,9 (Pp - P) \times l.m.p$$

Gdzie:

P – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie,

Pp – wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów,

l.m. – liczba mieszkańców.

¹⁰ Tamże, art. 22. Ust. 4.

Prócz kwoty podstawowej do systemu dochodzi również kwota uzupełniająca, tworzy ona odrębne kryteria kwalifikacji. Na jej potrzeby stworzona została formuła bazująca na danych z Głównego Urzędu Statystycznego. Omawiana subwencja opiera się na stopie bezrobocia i, jak podkreśla Andrzej Borodo, wydaje się to trafnym rozwiązaniem legislacyjnym¹¹. Wspomniana wartość przyjmuje nazwę wskaźnika B. Oblicza się go jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju:

$$B = \frac{\text{stopa bezrobocia w powiecie}}{\text{stopa bezrobocia w kraju}}$$

Gdzie:

B – wskaźnik bezrobocia w powiecie.

Kwota uzupełniająca należy się tym powiatom, których wskaźnik B wynosi co najmniej 1,10, a oblicza się ją przez następujące wzory, które w sposób analogiczny oddają odchylenie od wartości przy szacunkach gmin.

1. $1,10 < B < 1,25$

$$(B-1,10) \times 0,1 Pp \times lm.p$$

2. $1,25 < B < 1,40$

$$(B-1,25) \times (0,25 Pp + 0,015 Pp) \times lm.p$$

3. $1,40 < B$

$$(B-1,40) \times 0,4 Pp + 0,0525 Pp \times lm.p^{12}$$

Gdzie:

P – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie,

Pp – wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów,

l.m. – liczba mieszkańców,

B – wskaźnik bezrobocia w powiecie.

¹¹ A. Borodo, *Samorząd terytorialny...*, s. 191.

¹² Dane pochodzą z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 22. ust. 8 ustawy.

Zadając sobie pytanie, czy gminie opłaca się żyć z subwencji, można przeprowadzić doświadczenie, które zobrazuje w jasny sposób intencje ustawodawcy.

Stwórzmy dwie gminy o zbliżonych cechach – identycznej liczbie mieszkańców i różnych, ale zbliżonych dochodach podatkowych. Obie gminy stoją przed dylematem, czy zaniżyć swoje dochody i tym samym otrzymać środki z funduszy wyrównujących ich niedobory.

Tab. 3. Symulacja opłacalności zaniżania dochodów podatkowych w celu uzyskania subwencji na podstawie dwóch gmin o liczbie mieszkańców wynoszącej 183 305 osób – cz. 1.

	Gmina 1	Gmina 2
Wartość wskaźnika G	$G_1 = \frac{215233064,9}{183\,305} = 1\,174,8$	$G_2 = \frac{21524037,1}{183\,305} = 1\,174,2$
Dochody podatkowe (w zaokrągleniu do tys. PLN)	215 233 tys. PLN	215 240 tys. PLN

Źródło: opracowanie własne.

Przyjmując za wartość $G_g = 1276,32$ na rok 2013¹³ (zgodnie z danymi zamieszczonymi na stronie Ministerstwa Finansów¹⁴), maksymalną wartością G kwalifikującą się do subwencji jest 1174,18. Tylko pierwsza gmina kwalifikuje się więc do jej naliczenia. Używając następującego wzoru, otrzyma się:

¹³ Należy pamiętać o tym, że wartość współczynnika obliczana jest na podstawie roku poprzedzającego rok bazowy

¹⁴ Biuletyn informacji publicznej Ministerstwa Finansów: Wskaźniki dochodów podatkowych dla poszczególnych gmin, powiatów i województw na 2013 r., <http://www.archbip.mf.gov.pl/bip/5549.html>, 15.05.2014.

$$\begin{aligned}
 l.m. \times 0,76 \times (0,92Gg - G) &= \\
 183\,305 \times 0,76 \times (0,92 \times 1276,32 - 1174,18) &= \\
 183\,305 \times 0,76 \times (1174,22 - 1174,18) &= \\
 183\,305 \times 0,76 \times 0,04 &= 5572,47
 \end{aligned}$$

Gdzie:

G – wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie,

Gg – wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich gmin,

l.m. – liczba mieszkańców.

Tab. 4. Symulacja opłacalności zaniżania dochodów podatkowych w celu uzyskania subwencji na podstawie dwóch gmin o liczbie mieszkańców wynoszącej 183 305 osób – cz. 2.

	Gmina 1	Gmina 2
Wysokość subwencji	5 572,47 PLN	Brak
Suma dochodów po uwzględnieniu subwencji (w zaokrągleniu do tys. PLN)	215 238 tys. PLN	215 240 tys. PLN

Źródło: opracowanie własne.

W zestawieniu powyżej, po dokonaniu obliczeń, wartość subwencji wyniosła 5 572,47 PLN dla gminy 1. Po dodaniu tej wartości do sumy dochodów otrzymujemy łączną wartość. Mimo naliczenia subwencji, wartość dochodów gminy 1 nie przekroczyła dochodów gminy 2.

Założenie ustawodawcy było słuszne, model teoretycznie się sprawdza. Nie należy oczekiwać, żeby świadomy samorząd celowo działał na swoją niekorzyść, obniżając swoje dochody – nie zyska na tym względem bogatszej jednostki. Z tego punktu widzenia mechanizm jest bezpieczny. Kwestią sporną jest pytanie, czy tak skonstruowany system może być efektywny w sytuacji długotrwałego kryzysu?

Janosikowe

Po roku 1998 dwukrotnie zmieniały się zasady subwencjonowania gmin. W latach 1999-2003 gminy otrzymywały z budżetu państwa subwencję, która składała się z trzech części: podstawowej, rekompensującej i oświatowej¹⁵. Od implementacji w 2003 roku ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego można mówić o wprowadzeniu na szeroką skalę działań państwa mających na celu redystrybucję dochodów samorządów. W ciągu dziesięciu lat kwoty transferowe były stale rosnące, wraz ze zwiększającymi się przychodami, korzyściami płynącymi z uczestnictwa w programach unijnych oraz przedakcesyjnych. Dobre prognozy gospodarcze i stale rosnące PKB przyćmiły problem wypłacalności samorządów i metody obliczania kwot wpłacanych przez wszystkie zobligowane do tego podmioty. Skala problemu zaczęła narastać wraz z pogorszeniem się warunków inwestycyjnych i piętrzeniem się problemów Unii Europejskiej. W 2009 roku nieadekwatność wpłat w przypadku Warszawy zauważył Rafał Szczepański – twórca akcji „Stop Janosikowe”¹⁶. Podnoszona kwestia odnosiła się do dzielnicy – Pragi, która została określona mianem niedoinwestowanej. Na portalu „stopjanosikowe.pl” można przeczytać między innymi: *Pójdźcie na Pragę, zobaczcie, czy to jest bogata część Warszawy. Często brakuje kanalizacji, ciepłej wody, nie ma dróg, domy się sypią*¹⁷. Dalszym krokiem stało się więc działanie w Związku Stowarzyszeń Praskich, w tym zlecenie ekspertyzy prawnej i analizy ustawy dotyczącej „janosikowego”. Jak się okazało, inicjatywa trafiła na podatny grunt

¹⁵ J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013 r., s. 19.

¹⁶ Droga projektu ustawy o zmianie janosikowego do Sejmu w:

<http://www.stopjanosikowe.pl/stop-janosikowe-droga-projektu-ustawy-do-sejmu/>,

15.05.2014.

¹⁷ Wypowiedź z punktu pierwszego grudzień 2009 w: <http://www.stopjanosikowe.pl/stop-janosikowe-droga-projektu-ustawy-do-sejmu/>, 15.05.2014.

samorządowców oburzonych funkcjonowaniem obecnego systemu. 16 marca 2010 roku stołeczni radni przegłosowali uchwałę o skierowaniu ustawy o finansach samorządowych do Trybunału Konstytucyjnego¹⁸.

Wśród samorządowców w całej Polsce redystrybucja środków pochwytych z „janosikowego” budzi skrajne emocje. Z jednej strony uświadamia fakt istnienia wielkich dysproporcji, jakie występują na terenie kraju, z drugiej – przeciwnicy tego rozwiązania upatrują w nim osłabienie dynamiki rozwoju wielkich aglomeracji. Skądinąd znana jest tendencja do migracji wewnętrznych do dużych miast, które dzięki zwiększonym przychodom podatkowym oraz stałemu stymulowaniu przez prywatne przedsiębiorstwa mają się znacznie lepiej. W dobie kryzysu walka o finanse jest symboliczną batalią o polityczną rację. Przedstawić należy dane statystyczne, które obrazują to, co polityka zniekształca.

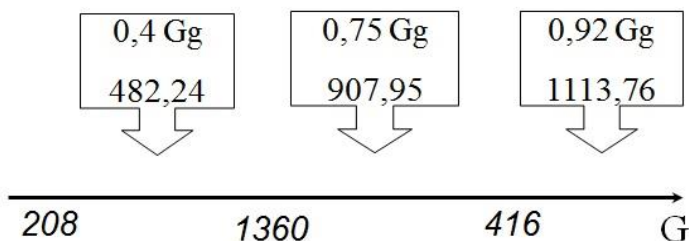
Liczba gmin w Polsce, zgodnie z danymi zamieszczonymi w sprawozdaniach Ministerstwa Finansów, wynosi 2 479¹⁹. Spośród nich, na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, możemy wyróżnić gminy potrzebujące pomocy finansowej, mające bierny udział

¹⁸ Informacja o uchwale w sprawie skierowania ustawy o finansach samorządowych do Trybunału Konstytucyjnego w: <http://www.stopjanosikowe.pl/%E2%80%9Ejanosikowe%E2%80%9D-do-trybunalu-konstytucyjnego/>, 15.05.2014.

¹⁹ Liczba gmin podana nie wprost przez Ministerstwo Finansów, w dokumencie sprawozdawczym liczba podmiotów wynosi 2479 i taką bazę przyjął autor, http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/kwoty-i-wskazniki/-/asset_publisher/RJc8/content/roczne-kwoty-subwencji-wplat-i-udzialow-w-pit-dla-poszczegolnych-gmin-powiatow-i-wojewodztw-na-2013-r?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fbudzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego%2Fkwoty-i-wskazniki%3Fp_id%3D101_INSTANCE_RJc8%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_RJc8, 15.05.2014.

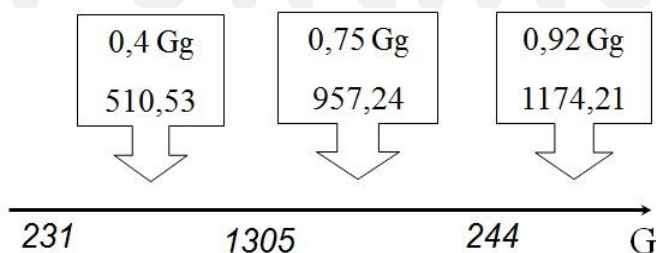
w funduszu solidarnościowym oraz te wpłacające do koszyka. Na tej podstawie stworzone zostały schematy porównawcze obrazujące dysproporcje współczynnika G gmin.

Wyk. 1. Podział liczby gmin ze względu na wartość współczynnika G w przedziałach pochodzących z ustawy o finansach samorządu terytorialnego.



Źródło: opracowanie własne. Dane na 2010 rok.

Wyk. 2.: Podział liczby gmin ze względu na wartość współczynnika G w przedziałach pochodzących z ustawy o finansach samorządu terytorialnego.



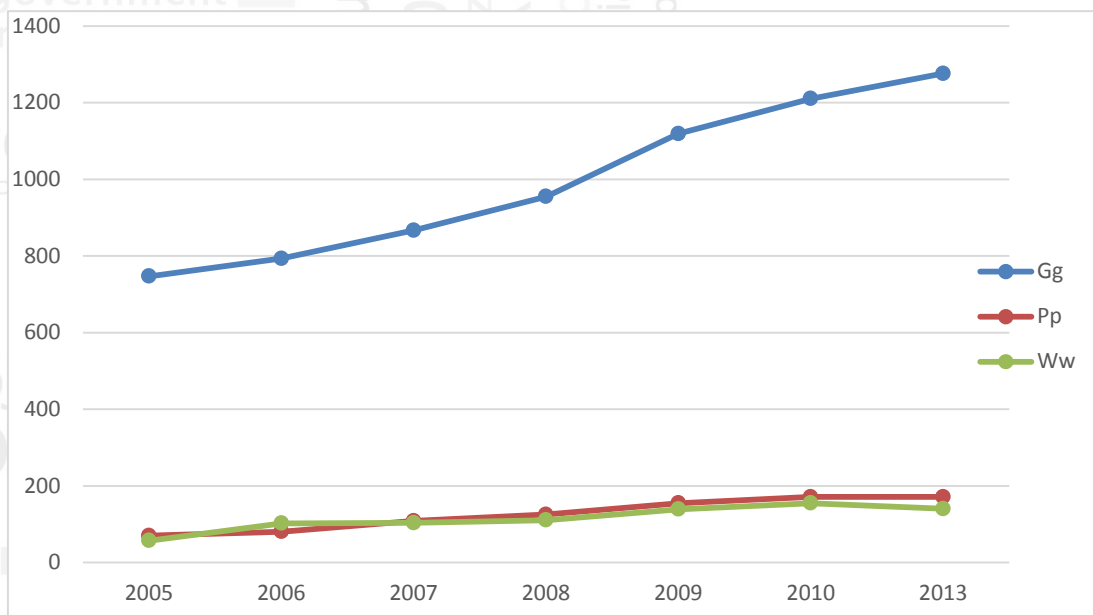
Źródło: opracowanie własne. Dane na 2013 rok.

Zgodnie z trzema przedziałami, jakie normuje ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, wśród 2 479 gmin w 2010 roku aż 1 984 kwalifikują się do otrzymania subwencji.

Sytuacja nieznacznie zmieniła się w 2013 roku. Liczba gmin kwalifikujących się do otrzymania dodatkowych środków spadła do 1 780. W ciągu trzech lat doszło do poprawy sytuacji budżetowej w 96 gminach. To

znaczący postęp z punktu widzenia globalnej sytuacji. Co prawda, wspomniany kryzys według polityków państwowych reprezentujących rząd nie wdarł się wprost do Polski, ale już 2013 rok określa się mianem bliskiego recesji. Wzmoczone środki ostrożności i obawa przed problemami finansowymi powinna była odbić się na kondycji samorządów.

Wyk. 3. Zobrazowanie tendencji zmiany wartości współczynników Gg, Pp, Ww, w latach 2005-2013.



Źródło: opracowanie własne.

Słusznym byłoby przyjrzenie się sytuacji wewnątrz grup o wartościach poniżej 0,92 Gg. Otóż mamy do czynienia z migracją wewnątrz grup. Jeśli w 2010 roku liczba gmin w przedziale 0,75 Gg – 0,92 Gg wynosiła 416, to już w 2013 roku spadła do 244. Można wnioskować, iż gminy albo zyskały w rankingu i wyszły poza schemat subwencjonowania, albo w okresie stagnacji wpadły w kolejny przedział między 0,4 Gg – 0,75 Gg. Liczba gmin w tym przedziale również się zredukowała – z 1360 do 1305. W konsekwencji, przyrost mógł oznaczać

przeniesienie się do najniższego poziomu dochodów, o czym świadczy przyrost z 208 do 230 gmin²⁰.

W perspektywie makroekonomicznej w latach 2010 – 2013 samorządy nie odnotowały obniżki przychodów. Powołując się na dostępne, przedstawione na wykresie nr 3 dane, można wykazać zdecydowanie zarysowującą się tendencję wzrostu dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego. Wyraźnie widać to na przykładzie gmin. Na przestrzeni lat 2005-2013 wzrost następuje w sposób niezachwiany. To znaczy, że wzrosty wskaźnika Gg występowały zarówno w czasie *prosperity* w latach 2005 – 2007, jak i później, gdy wybuchł kryzys. Kolejno, w pierwszym okresie o 119,6 punktów wskaźnika Gg, co stanowiło 16 proc. przyrostu, oraz 409,6 w latach 2007 – 2013, co odpowiada 47,25 proc. wzrostu. Powodów odnotowania wyższych wzrostów w trakcie kryzysu dostarcza ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W art. 20 ustawodawca, definiując wskaźnik G, określił, iż jego wartość będzie wynikać z roku poprzedzającego rok bazowy. Oznacza to, że w przypadku lat 2007-2008-2009 dane pobierano dwa lata wstecz, tym samym pokazując dynamikę wzrostu w latach przed destabilizacją finansów światowych²¹.

Liczby są wartościami księgowymi – nie zawsze w pełni obrazują, jak wygląda rzeczywista dysproporcja finansowa. Dlatego też, prócz analizy wskaźnikowej należy nałożyć na nią konkretne przypadki jednostek samorządowych. Odwołując się do danych z poprzednich wykresów na rok

²⁰ Dane pochodzą z dokumentów Ministerstwa Finansów, gdzie odnaleźć można zestawienie jednostek samorządu terytorialnego i ich wartości wskaźników G, na tej podstawie możliwe jest ich umiejscowienie wśród innych gmin, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1500917/Gmi2013ost.xls>, 15.05.2014.

²¹ Zgodnie z art. 20 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego podstawowe wskaźniki obliczane są w oparciu o dane sprzed dwóch lat, stąd spór o ich adekwatność w sytuacji drastycznego pogorszenia się stanu finansów.

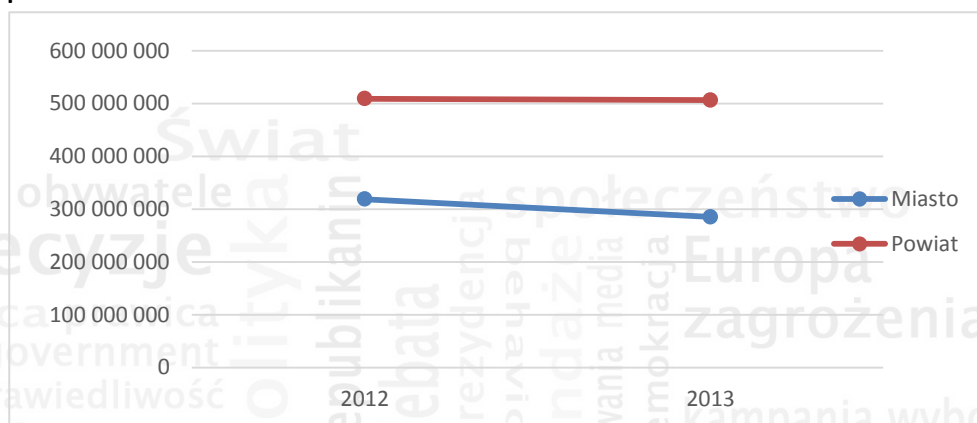
2013, mamy 1 780 gmin otrzymujących subwencję. Obciążenie, jakie generują, musi być zaspokajane przez bogate gminy, których wskaźnik G jest wyższy niż 1,5 Gg. W poprzednim roku znalazło się 101 takich gmin, w związku z powyższym, na jedną bogatą gminę przypada statystycznie 17 biednych. Najbiedniejszą gminą w Polsce w 2013 r. był Potok Górny, wartość G wynosi tam 283,36. Dla porównania jest to 117 razy mniej niż najbogatsza gmina w rankingu – Kleszczów. Pośrodku stawki uplasowała się Warszawa z wartością G równą 2 710,09. Nie sposób porównać dwa różne ośrodki: duży miejski z ogromnym zróżnicowaniem i mały utrzymywany przez prężnie działające przedsiębiorstwo. Dlatego sytuację dużych miasto należy interpretować odrębnie.

Warszawa a janosikowe

Warszawa swój charakter zawdzięcza stołecznemu statusowi miasta, jest zarówno gminą, jak i miastem na prawach powiatu. Przywileje i obowiązki, jakie na niej spoczywają, są zarzewiem konfliktu z władzami centralnymi, osadzonymi skądinąd również w stolicy²². Po sąsiedzku podejmuje się tu decyzje zarówno o charakterze samorządowym, jak i krajowym. W związku z tym koszty „janosikowego” są tutaj największe. W 2013 roku gmina Warszawa wpłaciła na subwencję równoważącą kwotę 285 305 tys. PLN, z tytułu miasta na prawach powiatu poniosła koszt 506 720 tys. PLN. Rok wcześniej były to kwoty niewiele większe, przyrost obrazuje wykres nr 4. Jeżeli wspomniane kwoty wpłat porównamy z dochodami w tych latach, możemy zaobserwować następujące tendencje.

²² Chodzi tu o nierozgraniczone finansowanie dla m.st. Warszawy mającej obowiązki stolicy.

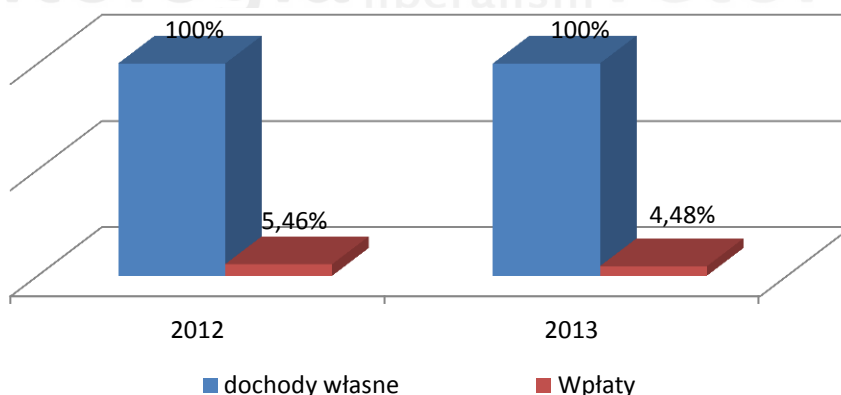
Wyk. 4. Zmiana dochodów własnych miasta stołecznego Warszawy oraz miasta na prawach powiatu w latach 2012-2013.



Źródło: opracowanie własne.

Warszawa zaledwie w ciągu roku odnotowała wzrost dochodów własnych na poziomie 8,77 proc. Jednocześnie o 11 proc. spadły kwoty wpłat wyrównawczych²³.

Wyk. 5. Relacja dochodów własnych do wpłat na fundusz solidarnościowy w latach 2012-2013 miasta stołecznego Warszawy.

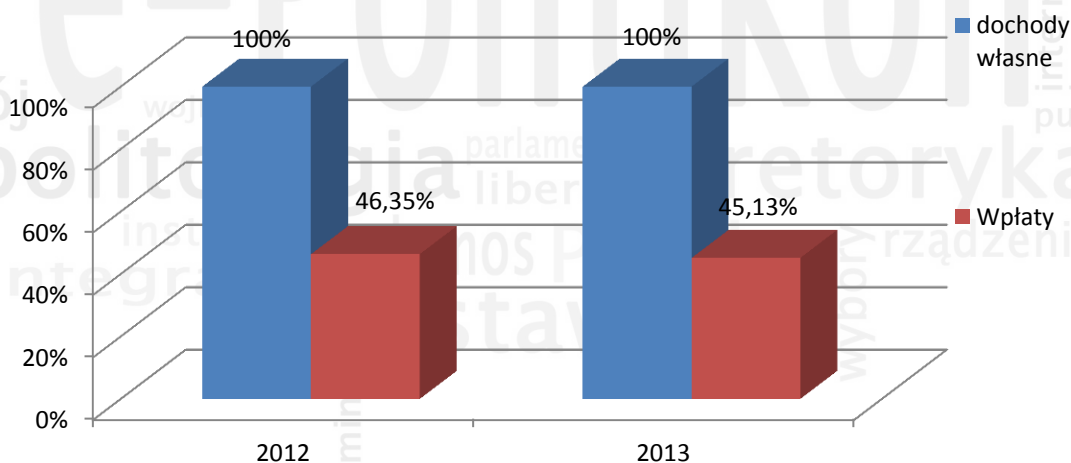


Źródło: opracowanie własne.

²³ Obliczenia na podstawie danych pochodzących z biuletynu informacji publicznej: http://bip.warszawa.pl/Menu_predmiotowe/budzet_polityka_finansowa/default.htm, 15.06.2015.

Relacja dochodów do wpłat zmalała z 5,46 proc. w 2012 roku do 4,48 proc. Biorąc pod uwagę dane bezwzględne, można zauważyć, że gmina Warszawa się wzbogaciła. Nie można więc stwierdzić, że kwoty, jakie zostają wpłacone na fundusz wyrównawczy, stają się istotnym punktem w budżecie, mogącym paraliżować funkcjonowanie miasta, zaś dla biednych samorządów są zastrzykiem pozwalającym na spięcie budżetu na kolejny rok. Zasadnym będzie obserwacja relacji dochodów do wpłat wyrównawczych na płaszczyźnie miasta zarówno na prawach powiatu, jak i płatnika wojewódzkiego. Kondycja Warszawy – miasta na prawach powiatu – jest zgoła inna.

Wyk. 6. Relacja dochodów własnych m.st. Warszawy do wpłat na fundusz solidarnościowy w latach 2012-2014.



Źródło: Opracowanie własne.

Rząd wielkości, jakimi operuje się przy redystrybucji, również. Dochody własne sięgają bowiem 1 098 mln PLN, przy czym ponad 46 proc. przeznaczane jest na wpłaty²⁴.

²⁴ Budżet miasta stołecznego Warszawy dostępny jest na stronie Biuletynu Informacji Publicznej: http://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/budzet_polityka_finansowa/default.htm, 15.06.2013.

Podobnie jak przy współczynniku G, w powiatach i miastach na prawach powiatu mamy do czynienia ze współczynnikiem P i Pp. Są to pochodne tego wskaźnika, a mechanizmy obliczania jego wartości są analogiczne do gminnych, z uwzględnieniem specyfikacji powiatów i ich dochodów. Z danych zawartych w sprawozdaniach Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego wynika, że Warszawa jest największym płatnikiem w systemie redystrybucji na płaszczyźnie powiatów. Na przestrzeni lat dysproporcja w rankingach drastycznie wzrasta. Wpłaty w 2012 roku sięgnęły ponad 500 mln PLN, w kolejnym roku utrzymały się na zbliżonym poziomie. Rażącem jest fakt, iż druga co do wielkości jednostka wpłacająca to Poznań z blisko 10 razy mniejszą kwotą 67 mln PLN²⁵. W kwotach bezwzględnych województwo mazowieckie sumarycznie wpłaciło 632 mln PLN. Lwią część – ponad 80 proc. – wpłaciła Warszawa. Należy zauważyć, że według statystyk liczba ludności w Warszawie to blisko 2 mln, przy czym województwo zamieszkuje ponad 5 mln. Co za tym idzie, dysproporcja między udziałem w redystrybucji a liczbą ludności w samej Warszawie jest rażąca. Z roku na rok przez wpływ stolicy na całe województwo, dochodzi do zawoalowania wartości współczynnika W i Ww – ponieważ zasobna stolica przykrywa niedostatki regionu. Województwo mazowieckie stało się ofiarą sukcesu Warszawy, co powoduje ponoszenie kosztów wpłat na regionalną część subwencji w kwocie ponad 660 mln PLN. Drugim i zarazem jedynym po województwie mazowieckim płatnikiem jest województwo dolnośląskie z ponad 70 mln PLN. Subwencja regionalna składa się więc wyłącznie z wpłat dwóch województw,

²⁵ Dane wynikają ze sprawozdania Ministerstwa Finansów, które obrazuje kwoty wpłat na subwencję równoważącą:

<http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1500917/Pow2013ost.xls>, 15.05.2014

z czego 89,9 proc. finansowane jest z kasy Mazowsza, po rozdysponowaniu środków do województwa wraca tylko 4,5 proc. tej kwoty.

Trudno przypuszczać, że sytuacja tak dużych przepływów środków finansowych nie narazi się na krytykę płatników i nie spowoduje oporu beneficjentów przed korzystnymi zmianami. Fundusz solidarnościowy nie został stworzony na stałe, jego celem było wyrównywanie poziomów i dawanie szans na poprawę sytuacji finansowej biedniejszych regionów. W chwili znaczącej obniżki przychodów z podatków CIT, Warszawa przestała sobie radzić z płynnością takiego długu. Jednocześnie doszło do złożenia wniosku w Trybunale Konstytucyjnym. 31 stycznia 2013 roku Trybunał uznał, że przepis wprowadzający „janosikowe” nie jest sprzeczny z zasadą równości i utrzymał go w mocy. Sędziowie zakwestionowali jedynie kryteria, jakimi kieruje się minister finansów przy rozdysponowywaniu nadwyżek z „janosikowego”. Był to wyraźny sygnał, że konieczna jest zmiana.

Marszałek województwa mazowieckiego, obsługujący dług Mazowsza po rozstrzygnięciu Trybunału alarmował o braku środków na spłatę subwencji. Rozpaczliwa próba zwiększenia limitu pożyczek, jakich Ministerstwo Finansów może udzielić na naprawę sytuacji w samorządach, ze 100 do 320 milionów miała być szansą na rentowność regionu²⁶. Nieutrzymywanie dyscypliny finansowej przez marszałka Struzika i przeszacowane inwestycje spotęgowały złą sytuację ekonomiczną²⁷.

²⁶ Do 2012 roku Ministerstwo Finansów dysponowało co roku kwotą 30 mln PLN. Kredyty były udzielane wyłącznie gminom i powiatom, źródło: politykainsight.pl, 15.05.2014.

²⁷ W roku 2013 województwo błędnie oszacowało wpływy z CIT, wzrosło również znacząco zatrudnienie w urzędzie marszałkowskim, finansowane były nierentowne Koleje Mazowieckie oraz budowa lotniska w Modlinie, tym samym zadłużenie wzrosło z 3,5% w 2006 roku do 55% w 2012, źródło: politykainsight.pl, 15.05.2014.

4 marca 2014 roku Trybunał ponownie rozpatrzył, na wniosek Sejmiku Województwa Mazowieckiego, sprawę „janosikowego”. Trybunał odnalazł przesłanki do stwierdzenia niezgodności przepisów z konstytucją. Na mocy wyroku w ciągu 18 miesięcy stracą moc obowiązująca przepisy dotyczące obliczania kwoty „janosikowego” dla województwa oraz sposób redystrybucji środków, w takim zakresie, w jakim nie gwarantuje stabilności finansowej samorządom.

Paradoksalnie – samorządy znalazły się w sytuacji, w której niekonstytucyjne przepisy działać będą przez kolejny rok, a zobowiązanie wpłat na podstawie obowiązującego algorytmu dalej istnieje. Groźba utracenia płynności finansowej województwa mazowieckiego jest realną konsekwencją. Brak wpłat może przyczynić się do dalszych działań komorniczych, do jakich przygotowywało się Ministerstwo Finansów. Jest to problematyczne z tego względu, iż *dokumenty europejskie przyznają jednak pierwszeństwo mechanizmom redystrybucji pionowej, z budżetu państwa, traktując redystrybucję poziomą – a do tej kategorii należy >>janosikowe<< – jako instrument wyjątkowy*²⁸ – podkreśla profesor Hubert Izdebski, który rozwiązanie widzi we wprowadzeniu nowego mechanizmu, wolnego od wad, jakie funkcjonują w obecnym układzie prawnym²⁹. Niełatwa sytuacja dotyczy także biednych gmin. Obowiązująca od tego roku nowa reguła budżetowa – określająca wzrost wydatków jako średni stosunek wydatków z trzech poprzednich lat – może być kolejnym hamulcem w wychodzeniu ze stagnacji³⁰.

²⁸ Wywiad z prof. Hubertem Izdebskim: <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/hubert-izdebski-polskie-instytucje-publiczne-wymagaja-jeszcze-doskonalenia>, 15.05.2014.

²⁹ Tamże.

³⁰ http://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/Opracowanie%20art.%20243_20.06.2013.pdf, 15.09.2014.

Jeśli pozostawić system samemu sobie, dojdzie do pogłębiającej się dysproporcji i stałej eskalacji antagonizmów między samorządowcami. Solidaryzm wpisany w konstytucję, wyrażany przez rozwiązania ustawowe będzie fikcją³¹. Funkcjonowanie w oparciu jedynie o subwencje, a zwłaszcza dotacje celowe, właściwie przekracza ideę decentralizacji³². Państwo wydaje się dalekie od zaufania samorządom. Nie oczekuje samodzielności, inicjowania projektów. Istnieje przekonanie, że samorząd nie poradzi sobie z ogromem problemów, co poniekąd wskazuje na chęć wpływu władzy centralnej na samorząd. Znane są przypadki, że samorządowcy z mocną pozycją w środowisku próbują wpływać na decyzje ogólnopolskie. Jak na razie, próby te są nieudane, ale pokazują kierunek potencjalnych zmian. Na podstawie sprawozdań z budżetów gmin widać, że średni udział dochodów własnych zmniejszył się, prawdopodobnie na rzecz dotacji celowych, ponad dwukrotnie w przeciągu dziesięciu lat. Proces ten musi zostać zatrzymany, aby samorząd działał w ramach swojej obecnej formuły, chyba że wyznaczone zostaną mu nowe, mniej samodzielne zadania³³.

W sierpniu 2014 r. rząd przyjął nowe zapisy przejściowe regulujące zasady podważone przez TK. Wprowadzono wyższy próg dla regionów kwalifikujących się do wpłat ze 110 do 125 proc.³⁴. Regulacja ta dotyczy województw. Jednocześnie zagwarantowano maksymalny poziom wpłaty na

³¹ A. Lutrzykowski, *Ustrój terytorialny kraju. Przestrzeń władzy publicznej* [w:] A. Lutrzykowski, *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2012, s.11.

³² E. Kronberg-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s.17.

³³ Na temat reformy struktury administracyjnej kraju można przeczytać m.in. w wywiadzie z prof. Hubertem Izdebskim dla wydawnictwa lex: <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/hubert-izdebski-polskie-instytucje-publiczne-wymagaja-jeszcze-doskonalenia>, 15.05.2014.

³⁴ http://www.samorząd.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/142003/Janosik-jak-zywy--Eksperci-krytykują-przyjęte-przez-rząd-propozycje, 15.09.2014.

poziomie nie wyższym niż 35 proc. dochodów własnych. To krok w dobrą stronę, ale nie rozwiązanie systemowe.

Abstrakt

Niniejszy artykuł jest poświęcony systemowi finansów samorządu terytorialnego po wprowadzeniu subwencji równoważącej, zwanej też „janosikowym”. W tekście przeanalizowano mechanizm obliczania kwot subwencji oraz wpłat. Porównano efektywność systemu. Przybliżono również stanowisko orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który w latach 2013-2014 wydał dwa wyroki w sprawie nadmiernego obciążenia płatników systemu.

SPECIFICATION OF SUBSIDY GRANTED TO POLISH LOCAL GOVERNMENT

Abstract

The following article discusses the financial system of Polish self-government entities after the introduction of balancing subsidy funds called 'Janosikowe'. A thorough analysis of the computation of subsidy quota leads to an evaluation of the efficiency of the existing system. The text further elaborates on the standpoint of Constitutional Court, which since 2013 has passed two sentences on excessive imposition of taxpayers of the system.

Bibliografia:

- J. E. Stiglitz, *Ekonomia Sektora Publicznego*, Warszawa 2004.
- A. Lutrzykowski, *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2012.
- N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993.
- A. Borodo, *Niektóre współczesne problemy prawne finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6.

- J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.
- E. Kronberg-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Ordynacja podatkowa, Dz.U. 1997 Nr 137 poz. 926, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 czerwca 2014 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Dz.U. z 2014 poz. 1115.

Pozostałe źródła internetowe:

- Biuletyn informacji publicznej Ministerstwa Finansów: Wskaźniki dochodów podatkowych dla poszczególnych gmin, powiatów i województw na 2013 r., <http://www.archbip.mf.gov.pl/bip/5549.html>, 15.10.2015.
- Biuletyn informacji publicznej Ministerstwa Finansów: Wskaźniki dochodów podatkowych dla poszczególnych gmin, powiatów i województw na 2013 r., <http://www.archbip.mf.gov.pl/bip/5549.html>, 15.05.2014.
- Informacja o uchwale w sprawie skierowania ustawy o finansach samorządowych do Trybunału Konstytucyjnego, <http://www.stopjanosikowe.pl/%E2%80%9EJanosikowe%E2%80%9D-do-trybunalu-konstytucyjnego/>, 15.05.2014.
- Dane pochodzą z dokumentów Ministerstwa Finansów, zestawienie jednostek samorządu terytorialnego i ich wartości wskaźników G, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1500917/Gmi2013ost.xls>, 15.05.2014.
- Biuletyn Informacji Publicznej, Dane dotyczące budżetu m.st. Warszawy, http://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/budzet_polityka_f finansowa/default.htm, 15.06.2015.
- Dane ze sprawozdania Ministerstwa Finansów dotyczące wpłat na subwencję równoważącą, <http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1500917/Pow2013ost.xls>, 15.05.2014.
- Wywiad z prof. Hubertem Izdebskim, <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/hubert-izdebski-polskie-instytucje-publiczne-wymagaja-jeszcze-doskonalsze>, 15.05.2014, http://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/Opracowanie%20art.%20243_20.06.2013.pdf, 15.09.2014, http://www.samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/142003/Janosi-k-jak-zywy--Eksperci-krytykuja-przyjete-przez-rzad-propozycje, 15.09.2014.

Radosław Kamiński

ODBUDOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO PRÓBA DECENTRALIZACJI WŁADZY PUBLICZNEJ

Słowa kluczowe:

centralizacja, decentralizacja, samorząd terytorialny, demokracja lokalna, administracja publiczna

Wprowadzenie

Zapoczątkowane w 1989 roku w efekcie czerwcowych wyborów do Sejmu kontraktowego oraz Senatu I kadencji przemiany ustrojowe rozpoczęły polską drogę przechodzenia do demokracji, której jednym z najważniejszych celów było przekształcenie aparatu państwowego w skuteczne narzędzie administrujące o demokratycznym charakterze. Działania te stały się konieczne i niezbędne, ponieważ dotychczasowy, scentralizowany aparat władzy państwowej, stanowił istotną przeszkodę w przeprowadzeniu szerokich zmian o charakterze polityczno-gospodarczo-społecznym, które stały się niezbędne dla funkcjonowania Polski oraz jej przeobrażenia w demokratyczne państwo prawne. Tym samym zmiany ustrojowe nieoczekiwanie stworzyły warunki do przebudowy systemu polskiej administracji publicznej, a jej gruntowna reforma stała się oczywistą koniecznością. Wprowadzenie standardów demokratycznego państwa wymagało wprowadzenia wielu zmian, przede wszystkim ograniczających nadzorcze

uprawnienia administracji w odniesieniu do obywateli i działalności gospodarczej i, w konsekwencji, nadanie państwu charakteru pomocniczego¹.

Konieczność jak najszybszej przebudowy administracji publicznej – jako warunku ogólnej transformacji ustrojowej ku demokracji i gospodarce rynkowej – podkreślali również eksperci międzynarodowych instytucji. W jednym z materiałów *Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju* (*Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*) znalazło się stwierdzenie, że: >>(…)Transformacja instytucji publicznych jest pomocna i wręcz kluczowa, gdy chce się skutecznie przejść do demokratycznych systemów rządzenia i gospodarek rynkowych. (...). Cel procesu – państwo funkcjonujące w dużym stopniu tak jak w krajach OECD – oznacza, że potrzeba sprawnych biurokracji, aby wspomóc wypracowywanie decyzji, aby organizować dostawę i produkcję publicznie dostarczanych dóbr i usług w sposób jak najefektywniejszy z punktu widzenia stosunku kosztów i efektów oraz bez nadużycia władzy, jak również aby stworzyć warunki dla prywatnej działalności gospodarczej. Funkcjonowanie instytucji publicznych jest niezbędne dla przetrwania i stabilności demokracji (...)<<².

Dla zapewnienia sprawności realizacji zadań oraz właściwej alokacji zasobów publicznych, państwo polskie podjęło się stworzenia struktur samorządowych, których podstawowym celem miało być zarządzanie częścią spraw publicznych i budowa oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

¹ Zob.: J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 368.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 69.

Przywrócenie samorządności w Polsce i decentralizacja systemu administracyjnego

Proces przywracania instytucji samorządu terytorialnego – niezbędnego dla decentralizacji systemu władzy publicznej – zainicjowany został przez Senat RP, a tezy uzasadniające jego odbudowę przedstawione zostały przez przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego Jerzego Regulskiego³. Przyjęcie uchwały o podjęciu inicjatywy ustawodawczej w sprawie przygotowania nowych regulacji prawnych dotyczących samorządu terytorialnego nastąpiło jeszcze przed ukonstytuowaniem się gabinetu Tadeusza Mazowieckiego, który potwierdził konieczność jej przeprowadzenia. Wymagała ona równoczesnego działania na trzech płaszczyznach: legislacyjnej (dotyczyła bowiem zmiany ustroju prawnego), społecznej (zdaniem jej autorów konieczne było przygotowanie społeczeństwa do nowych zadań i odpowiedzialności) oraz instytucjonalnej (niezbędna była przebudowa istniejących struktur administracyjnych i gospodarczych)⁴.

Zmiany legislacyjne niezbędne dla powołania samorządu terytorialnego wymagały w pierwszej kolejności znowelizowania Konstytucji⁵ (tj. zastąpienia rozdziału o radach narodowych rozdziałem ustanawiającym samorząd terytorialny), uchwalenia ustawy regulującej status pracowników gminnych oraz nowej odpowiadającej standardom demokratycznym – ordynacji wyborczej⁶.

³ Zob.: *Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Senatu PRL w dniach 28, 29, 31 lipca i 1 sierpnia 1989 r.*, Warszawa 1989.

⁴ Zob.: J. Regulski, *Samorząd...*, s. 72.

⁵ Pierwszej nowelizacji Konstytucji w brzmieniu z 1976r. dokonano 29 grudnia 1989 r. ustawą o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989 nr 75 poz. 444). Dotyczyła ona głównie podstawowych zasad i elementów symbolicznych.

⁶ Warto tu jednak odnotować, iż postanowienia zmienionej Konstytucji zostały uchylone i zastąpione postanowieniami rozdziału 5 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426). Również i te postanowienia konstytucyjne straciły ważność wobec wejścia w życie nowej Konstytucji RP z 1997 r.

Akty te zostały przedstawione – jako inicjatywa ustawodawcza Senatu – i przyjęte 18 stycznia 1990 roku⁷. 8 marca 1990 roku. Sejm kontraktowy znowelizował Konstytucję, do której wprowadzono zapis: *Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy będący prawną podstawą odtworzenia instytucji samorządu terytorialnego*⁸. Wraz z nowelizacją Konstytucji weszły w życie ustawy: o samorządzie terytorialnym i ordynacja wyborcza do rad gmin⁹. Przeprowadzone 27 maja 1990 roku pierwsze – od ponad 50 lat – w pełni demokratyczne wybory komunalne w Polsce i całej Europie Wschodniej¹⁰ oznaczały faktyczny koniec systemu komunistycznego

⁷ Zob.: „Rzeczpospolita” 1990, nr 14.

⁸ Ustawa o zmianie Konstytucji RP z 8 marca 1990r. (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 94).

⁹ Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990r. (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95; tekst jednolity: Dz.U. 1996 nr 13 poz. 74 z późn. zm.); obecny tytuł ustawy – O samorządzie gminnym – stosownie do art. 10 ustawy z dnia 29.12.1998r. (Dz.U. 1998 nr 162 poz. 1126) niniejsza ustawa została zmieniona ustawą z dnia 8 lipca 2005r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2005 nr 175 poz. 1457 z późn. zm.) z dniem rozpoczęcia kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) następującej po kadencji, w czasie której ustawa zmieniająca została ogłoszona; Ustawa Ordynacja wyborcza do rad gmin z 8 marca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 96; tekst jednolity: Dz.U. 1996 nr 84 poz. 387).

¹⁰ Ordynacja dzieliła gminy na dwie grupy. W gminach powyżej 40 tys. mieszkańców wprowadzono system proporcjonalny z podziałem mandatów wg. metody Saint Lague, którego istotą jest rywalizacja list partyjnych. W gminach poniżej 40 tys. mieszkańców, czyli w gminach wiejskich i w małych miasteczkach przyjęto system większościowy oparty na zasadzie większości względnej. W głosowaniu wzięło udział 11380629 obywateli, tj. 42,27% uprawnionych. Niekwestionowanymi zwycięzcami wyborów były łącznie komitety obywatelskie i inne organizacje określone przez Głównego Komisarza Wyborczego mianem *organizacje ruchu obywatelsko-solidarnościowego* oraz ich różnego typu koalicje. Zdobyły one łącznie 55,5% oddanych głosów ważnych. Ich zwycięstwo było szczególnie wysokie w miastach dużych i średnich. Powyżej 70% głosów oddano na komitety obywatelski w następujących miastach wojewódzkich: Warszawa, Bielsko-Biała, Częstochowa, Gdańsk, Kraków, Krosno, Łódź, Płock, Przemyśl, Rzeszów, Skiernewice, Wałbrzych, Wrocław. Geografia ta pozostaje w silnym pozytywnym związku z wynikami „Solidarności” w 1989 r. Miasta wojewódzkie o relatywnie niskim wskaźniku poparcia dla KO to: Łomża, Piła, Ciechanów, Konin, Włocławek, Lublin, Sieradz, Koszalin, Siedlce, Piotrków. Z wyjątkiem Łomży we wszystkich tych miastach poparcie dla „S” w 1989 r. też było mniejsze niż wynik ogólnokrajowy. Relatywnie niższy był sukces komitetów obywatelskich w okręgach jednomandatowych – po części z powodu niewystawienia kandydatów we wszystkich okręgach i po części z racji mniejszego znaczenia partyjnych sztyldów w środowisku wiejskim i w małych miastach. Zob.: J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989-1995*, Warszawa 1997, s. 121.

centralizmu i zapoczątkowały proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce, a upodmiotowione społeczności lokalne przenosiły wraz z mandatem wyborczym uprawnienia na lokalne struktury władzy, co stworzyło ustawowe warunki dla oddolnego zapoczątkowania rozwoju procesu decentralizacji władzy¹¹.

Jak zauważył Michał Kulesza, decentralizacja wywołuje określone skutki w kilku płaszczyznach:

- finansowej, stwarzając mechanizm racjonalnego i gospodarnego wykorzystywania środków publicznych;
- społecznej, mobilizując społeczeństwo do podjęcia działań dla osiągnięcia korzyści;
- politycznej, przyczyniając się do „decentralizacji konfliktów”, na skutek zastąpienia przez samorząd lokalny państwa, jako pierwszego adresata żądań, przez samorząd lokalny¹².

Podjmując się próby oceny procesu decentralizacji, trzeba przyjąć określone kryteria, według których ocenić można zachodzące w nim zmiany. Z reguły poziom i zakres decentralizacji mierzony jest według kryterium zakresu funkcji wykonywanych na poziomie lokalnym, stopnia autonomii ich wykonywania oraz stopnia, w jakim władze lokalne finansowane są ze środków własnych (a nie centralnych)¹³.

¹¹ P. Buczkowski, *Samorząd terytorialny u progu II kadencji*. [w:] P. Staniewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997, s. 218.

¹² M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej – decentralizacja państwa*, „Wspólnota” 1994, nr 20, s. 3-4.

¹³ D. Ossowska-Salamonowicz, S. Bugajewski, *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, „Journal of Modern Science”, nr 3/2012, s. 329,
http://wsge.edu.pl/files/JOMS/3-14-2012/321_JoMS_3-15-2012_Dobrochna_Ossowska-Salamonowicz_Stanislaw_Buajewski.pdf, 5.01.2014.

W odniesieniu do Polski, podejmując rozważania na temat decentralizacji systemu władzy publicznej, zwrócić uwagę należy przede wszystkim na istotę reformy samorządowej. Zdaniem Waleriana Pańko – jednego z twórców reformy administracji państwa – ustawodawca, podejmując przedmiotowe działania, pragnął doprowadzić do zerwania z trzema dotychczasowymi zasadami ustrojowymi: jednością władzy państwowej, jednolitością organów administracji państwowej i centralnego planowania¹⁴. Podobne stanowisko reprezentuje Jerzy Reguński stwierdzając, że reforma samorządowa ostatecznie przyniosła zamierzony cel, łamiąc przy tym pięć wielkich monopolów państwa komunistycznego: polityczny, władzy publicznej, własności publicznej, finansów publicznych oraz administracji państwowej¹⁵.

W okresie poprzedzającym przeprowadzenie drugiego etapu reformy samorządowej, wprowadzającego wyższe szczeble samorządowe, dokonano regulacji pozycji samorządu terytorialnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Podstawę dokonania podziału zadań pomiędzy konkretnymi szczeblami samorządu i aparatem państwowym, stanowi wyrażona w preambule Konstytucji zasada pomocniczości, a nadanie samorządowi terytorialnemu „istotnej części zadań publicznych” stanowi jej konkretyzację¹⁶. Poza zasadą pomocniczości, do funkcjonowania samorządu terytorialnego odnoszą się również zasady samodzielności i domniemania właściwości samorządu terytorialnego.

¹⁴ *Samorząd państwa obywatelskiego. Materiały z konferencji 7.XI.1993*, Warszawa 1993.

¹⁵ Zob.: J. Reguński, *Samorząd...*, s. 371.

¹⁶ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 64.

Konstytucja RP stanowi, że *ustrój terytorialny Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicznej* (art. 15 ust. 2), a samorząd terytorialny – zgodnie z art. 16 ust. 2 – uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, co jednoznacznie potwierdza formułę demokratycznego państwa prawnego. Zasada decentralizacji władzy publicznej oraz uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych, to zasady organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samego samorządu terytorialnego. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach wielokrotnie podkreślił, że ustrój terytorialny Polski oparty jest na zasadzie decentralizacji, nie zaś autonomii terytorialnej, a ustawy zwykłe wyznaczają granice swobody działania wspólnot lokalnych. Inne stanowisko jest nie do przyjęcia w świetle art. 3 Konstytucji stanowiącego, że *Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym*.

Konstytucyjna konstrukcja samorządu terytorialnego konsekwentnie znalazła swoje odzwierciedlenie w innych aktach prawnych sankcjonujących jego funkcjonowanie. Wymienić w tym miejscu, przede wszystkim, należy:

- ustawę o samorządzie gminnym¹⁷,
- ustawę o samorządzie powiatowym¹⁸,
- ustawę o samorządzie województwa¹⁹,
- ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy²⁰,

¹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95; tekst jednolity: Dz.U. 2013 poz. 594 z późn. zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578; tekst jednolity: Dz.U. 2013 poz. 595 z późn. zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576; tekst jednolity: Dz.U. 2013 poz. 596 z późn. zm.).

- ustawę o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²¹,
- ustawę o pracownikach samorządowych²²,
- ustawę Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw²³,
- ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²⁴,
- ustawę o referendum lokalnym²⁵

Uzupełnienie wyżej wymienionych ustaw stanowią:

- konwencje Rady Europy, tj. Europejska Karta Samorządu Lokalnego i Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi²⁶,

²⁰ Ustawa z dnia 15 marca 2002r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. 2002 nr 41 poz. 361 z późn. zm.).

²¹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603).

²² Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1458; ost. zm. Dz.U. 2013 poz. 645).

²³ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 2010 nr 176 poz. 1190; tekst jednolity: Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602 z późn. zm.), wprowadzającą zasadnicze zmiany w wyborze organu stanowiącego gminy. Ustawa do obowiązuje do wyborów samorządowych w 2014 roku. Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nowej kadencji przeprowadzone zostaną w oparciu o ustawę z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 z późn. zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984; tekst jednolity: Dz.U. 2010 nr 176 poz. 1191), wprowadzającą zmiany w wyborze organu wykonawczego gminy. Ustawa do obowiązuje do wyborów samorządowych w 2014 roku. Wybory organów wykonawczych gmin nowej kadencji przeprowadzone zostaną w oparciu o ustawę z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 ze zm.).

²⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000 nr 88 poz. 985; tekst jednolity: Dz.U. 2013 poz. 706).

- ustawa o gospodarce komunalnej²⁷,
- ustawa o finansach publicznych²⁸,
- ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁹,
- ustawa o podatkach i opłatach lokalnych³⁰.

Ocena procesu decentralizacji administracji publicznej w Polsce

J. Regulski wyodrębnił pięć sfer, w których oceniać można postęp procesu decentralizacji:

- sferę polityczną,
- sferę funkcji władzy publicznej,
- sferę własności i gospodarki komunalnej,
- sferę finansów publicznych,
- sferę administracji i personelu administracyjnego³¹.

Przyjęty przez autora powyższy podział zdaje się mieć charakter uniwersalny, ponadczasowy i może służyć za podstawę do oceny zachodzących procesów administracyjnych w każdym systemie.

²⁶ *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607); *Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi*, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287).

²⁷ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43; tekst jednolity: Dz.U. 2011 nr 45 poz. 236).

²⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240; tekst jednolity: Dz.U. 2013 poz. 885 z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966; tekst jednolity: Dz.U. 2010 nr 80 poz. 526 z późn. zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31; tekst jednolity: Dz.U. 2010 nr 95 poz. 613 z późn. zm.).

³¹ Zob.: J. Regulski, *Samorząd...*, s. 372.

Z dzisiejszego punktu widzenia wydaje się, że wzrost siły politycznej jednostek samorządowych miał fundamentalne znaczenie dla rozwoju lokalnej samorządności i jest niezwykle istotnym elementem dla oceny stopnia decentralizacji administracji publicznej. Nie budzi bowiem wątpliwości fakt, że aby jednostki samorządu terytorialnego mogły faktycznie wykonywać swoje zadania i partycypować w sprawowaniu władzy publicznej, muszą posiadać odpowiednią pozycję polityczną, która pozwoli wykorzystać znajdujące się w ich posiadaniu zasoby. Zachodzące w tej sferze przeobrażenia są też kluczowe dla całego procesu reformowania państwa i determinują zmiany w sferach pozostałych, zwłaszcza w gospodarce³².

Administracja rządowa – zwłaszcza w początkowym okresie – traktowała gminy jako jednostki zależne i podporządkowane. Sukcesywnie jednak – na etapie kreowania się lokalnych elit politycznych – dokonywała się zmiana, co potwierdzają (i w przeszłości potwierdzały) wysokie notowania wyborcze komitetów niezależnych w porównaniu do kluczowych partii politycznych oraz rosnąca siła i znaczenie autonomicznych, wybieranych w bezpośrednich wyborach organów wykonawczych. Tym samym dostrzegalna staje się stopniowa polaryzacja interesów państwowych i lokalnych, co oznacza – jak zauważa J. Regulski – że w sferze politycznej nastąpiło wyraźne wzmocnienie samorządów, jakkolwiek osiągnięta przez nie pozycja jest jeszcze daleka od tej, jaką mogłyby osiągnąć i jaka pozwoliłaby na kontynuację zmian ustrojowych, ważnych z punktu widzenia interesów lokalnych i decentralizacji ustroju³³. Potwierdzeniem przyjęcia takiego stanowiska są również przykłady kilku spektakularnych referendów lokalnych, jakie miały miejsce w ubiegłych latach, z jednej strony potwierdzających

³² Tamże, s. 373-374.

³³ Tamże, s. 377.

rosnącą siłę samorządów i społeczności lokalnych, z drugiej natomiast, wskazując na jego ponadlokalny, polityczny aspekt.

Kolejnym istotnym czynnikiem przy dokonywaniu oceny procesu decentralizacji jest zakres władzy publicznej, jaką dysponują jednostki samorządu terytorialnego. Jak stwierdza orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: *decentralizacja państwa to idea, której celem jest przekazywanie kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłonionym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne. (...) Im przekazanie kompetencji państwa na rzecz samorządu terytorialnego będzie większe oraz lepsze będą gwarancje jego niezależności, tym lepiej będzie realizowana idea decentralizacji państwa (w większym zakresie, głębiej)*³⁴. Zasada jednolitej władzy państwowej do roku 1990 stanowiła jeden z fundamentów ustroju komunistycznego. Zlikwidowanie organów jednolitej władzy państwowej i zastąpienie ich zdecentralizowaną władzą lokalną stanowiło podstawę do rozbudowywania samodzielnych struktur samorządowych. W ten sposób powstała sfera spraw publicznych, wyłączonych spod władzy rządu i administracji centralnej.

Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest zasadą konstytucyjną i oznacza, że: (1) *jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych określonych przez ustawy*; (2) *jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie realizują swoje zadania, wyrażając wolę mieszkańców*; (3) *ingerencja organów władzy wykonawczej w realizację tych zadań powinna zostać ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności; jest ona dopuszczalna tylko w wypadkach określonych*

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006/10/147.

w ustawach; (4) ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności samorządu terytorialnego wymaga zachowania formy ustawowej oraz poszanowania zasady zupełności regulacji ustawowych; (5) wszelka ingerencja w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego musi być zgodna z zasadą proporcjonalności; (6) prawa i interesy jednostek samorządu terytorialnego podlegają ochronie sądowej³⁵.

Z perspektywy kilkunastu lat funkcjonowania trójstopniowego podziału terytorialnego państwa podkreślić należy, że samodzielność jednostek samorządowych pod względem prawnym w praktyce nie jest podważana i ograniczana. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że zgodnie z państwową teorią samorządu, jego funkcjonowanie ograniczone jest prawem stanowionym przez ustawodawcę w sposób arbitralny, co – zwłaszcza w sferze gospodarki finansowej i komunalnej – w oczywisty sposób ogranicza jego samodzielność.

Kolejnym istotnym elementem w ocenie stopnia decentralizacji jest sfera własności i gospodarki komunalnej. Jak stwierdza M. Kulesza: *gospodarka komunalna stanowi podstawową sferę działania i główną misję samorządu, obejmując trzy podstawowe obszary zadań własnych o charakterze gospodarczym* i zalicza do nich – oprócz zadań użyteczności publicznej – także interwencję na lokalnym rynku gospodarczym (ze względów społecznych, czy też dla ochrony interesów gospodarczych samorządu) oraz działania na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego³⁶.

Wyodrębnienie mienia komunalnego, w postaci przekazania w 1990 roku gminom dużej części majątku państwa, doprowadziło do rzeczywistego

³⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007r., K 14/93, OTK 1994/1/13.

³⁶ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7-8, s. 7.

„odpaństwowienia” ważnego działu gospodarki dotychczas nakazowo-rozdzielczej i poddało nowopowstałą sferę rygorom rynku ze wszystkimi tego konsekwencjami. Tym samym pozwoliło to na powstanie rynku nieruchomości, niezbędnego dla prawidłowego przebiegu procesu inwestowania, a samorząd terytorialny stał się głównym inwestorem publicznym, koncentrującym się w swoich działaniach przede wszystkim na nadrobieniu zaległości infrastrukturalnych³⁷.

Czwartym, wydaje się, że kluczowym czynnikiem w ocenie procesu decentralizacji, jest sfera finansów publicznych. Do 1990 roku budżety ówczesnych rad narodowych były udziałami w budżecie centralnym i wojewódzkim, co w konsekwencji oznaczało całkowite podporządkowanie aparatowi centralnemu terenowych ogniw administracji i prowadziło do rozrzutności i nieoszczędnego gospodarowania majątkiem i środkami publicznymi. Po wejściu w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, budżety gminne zostały wyodrębnione z budżetu państwa.

W odniesieniu do sfery gospodarczo-finansowej koncepcja decentralizacji, a tym samym minimalnego udziału państwa w zachodzących stosunkach społeczno-gospodarczych, zakłada odrzucenie opiekuńczych działań państwa nad regionami i jednostkami lokalnymi na rzecz jak najszerzej ich samodzielności i samowystarczalności. *W dziedzinie gospodarki finansowej samorządu – stwierdza Beata Guziejewska – oznacza to jak najszerzy zakres mienia, dochodów własnych oraz swobodę wydatkowania środków, ale i, równocześnie, całkowite odrzucenie zasilania budżetów lokalnych ze środków finansowych budżetu państwa. (...) Przyjmuje się, że decentralizacja finansów publicznych jest instrumentem zwiększenia efektywności wydatków*

³⁷ Zob. szerzej: R. Kamiński, *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Łódź 2014, s. 324-325.

*publicznych, ale jej skutkiem są: pozioma nierównowaga fiskalna pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz problem zapewnienia stabilności makroekonomicznej, zwłaszcza w sytuacji kryzysu finansów publicznych*³⁸.

Aktualnie samorządy lokalne stoją w obliczu narastających problemów finansowych. Dzieje się tak z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze, na skutek decyzji ustawodawcy (decyzje podatkowe mające bezpośredni wpływ na finanse samorządowe oraz ustawowe ograniczenia w zakresie gospodarki finansowej)³⁹; w dalszej kolejności, poprzez uzależnienie samorządów od środków przekazywanych w formie dotacji i subwencji (51,2% z 171,3 mld PLN w 2011 r.; 50,9% z 181,8 mld w 2012 r. 50% z 189,3 mld w 2013 r.; 49,9% z 198,8 mld w 2014 r.), głównie z poziomu centralnego⁴⁰; i wreszcie, wskutek funkcjonowania różnych pod względem wielkości jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa⁴¹. Są także przyczyny leżące po stronie samorządów, jak chociażby bezzasadne zadłużanie się ponad możliwości, a w przypadku samorządów najzasobniejszych, realizacja projektów nieuzasadnionych ekonomicznie lub nieuwzględniających podstawowych potrzeb lokalnych społeczności.

³⁸ B. Guziejewska, *Problemy decentralizacji i nierównowagi fiskalnej w badaniach OECD*. [w:] L. Patrzalek (red.), *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, Poznań-Wrocław 2007, s. 60.

³⁹ Zob. szerzej: M. Weber, *Dialog i Rozwój*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 16, s. 7. Zob. również: Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego. Przestanki i bariery*. „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2, s. 35; W. Skrzydło, *Konstytucja RP – Komentarz*, Warszawa 2000, s. 227; B. Guziejewska, *Problemy decentralizacji...*, s. 67.

⁴⁰ Zob.: Ministerstwo Finansów, Departament Finansów Samorządu Terytorialnego, *Sprawozdania budżetowe*, Informacja za 2011, 2012, 2013 i 2014 rok, na:

<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>; 10.10.2015 r. oraz: *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, s. 10.

⁴¹ Zob.: L. Habuda., *Zasadniczy podział terytorialny państwa podstawą dla wyboru w kwestii centralizacji i decentralizacji*, [w:] A. Lutrzykowski (red.) *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2012, s. 75 i nast.

Pomimo, że ustawodawca stworzył wszystkie obiektywne kryteria decentralizacji modelu ustroju, system finansów lokalnych jest niestety nie całkiem zgodny z zadaniami i kompetencjami samorządów. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim fakt, że nie rozwinięto źródeł dochodów własnych, które mogłyby zaspokoić potrzeby gmin, a system subwencji tej luki nie wypełnił, ponieważ jest to luka nie do wypełnienia, gdyż wzrost potrzeb i apetytów nie ma swoich granic, a posiadający więcej zwykle chcą jeszcze więcej.

Charakterystyczne dla przyjmowanych rozwiązań jest również to, że przez cały okres po 1990 roku gminy zostawały także dodatkowo obciążane nowymi zadaniami i kompetencjami, nie otrzymując na ich realizację dotykowych dodatkowych środków, które rząd wykorzystywał na inne doraźne potrzeby. Działo się tak, ponieważ następowała przebudowa wielu instytucji państwowych, warunkowana najróżniejszymi zmiennymi. Tym samym, przy niestabilności podziału trudno było myśleć o stabilnym systemie finansowym. Stwierdzenie to nie może jednak usprawiedliwiać kolejnych rządów, które przy stałym braku środków ratują budżet, przesuwając zadania do gmin bez wystarczającego zabezpieczenia finansowego. Ta niestabilność i braki finansowe utrudniały władzom gmin wykonanie i tak już poważnych zadań. W odniesieniu, natomiast, do wyższych szczebli samorządu mamy z kolei do czynienia (przede wszystkim w odniesieniu do powiatów) z faktycznym „administrowaniem” środkami pochodzącymi z budżetu państwa. Pomimo upływu kilkunastu lat nie udało się do tej pory wypracować takich rozwiązań, które uczyniłyby powiat rzeczywistą jednostką, w większym stopniu niezależną od środków przekazywanych bezpośrednio z budżetu państwa. W odniesieniu do finansów publicznych, funkcjonujące dwie formy samorządu

powiatowego (ziemski oraz miasta na prawach powiatu) wymagają (przyjmując założenie, że w tej formie powinny w dalszym ciągu funkcjonować) objęcia reformą, wprowadzającą systemową odrębność dochodów tych – w gruncie rzeczy – różnych samorządów, która uwzględni ich specyfikę demograficzną, gospodarczą, organizacyjną, społeczną i ustrojową.

Ostatnim elementem dla przeprowadzenia analizy procesu decentralizacji jest sfera zarządzania personelem administracyjnym. Z chwilą usamorządowienia gmin zniesiona została zasada jednolitości administracji publicznej, a wszyscy dotychczasowi pracownicy administracji rządowej zostali przesunięci ze scentralizowanej administracji rządowej do administracji poszczególnych gmin. Kadra zarządzająca jednostkami terytorialnymi to niezwykle ważny element dla prawidłowego ich funkcjonowania. Zyskał on jeszcze bardziej na znaczeniu w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Ze względu na charakter zadań publicznych oraz nieodzowność ich właściwego wykonywania, sprawne zarządzanie na poziomie lokalnym i regionalnym wymaga podejmowania różnorodnych działań o charakterze funkcjonalno-organizatorskim, a konieczność realizacji zadań publicznych wyznaczanych przez ustawodawcę wiąże się bezpośrednio z koniecznością istnienia wysoce sprawnego organu wykonawczego⁴². Wykwalifikowani pracownicy stanowią fundament rozwoju samorządu i zapewniają świadczenie usług publicznych na wymaganym i pożądanym przez społeczeństwo poziomie. Rozpiętość zadań, które realizuje każda jednostka samorządu terytorialnego, stale zmieniające się prawo oraz warunki gospodarcze, społeczne i polityczne

⁴² W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, [w:] J. Bober, S. Mazur, M. Zawicki (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, „Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Kraków 2011, s. 59-60.

sprawiają, że sfera zarządzania personelem administracyjnym staje się fundamentalnym elementem sprawnego działania administracji samorządowej. Aby zapewnić właściwe wykonywanie zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, ustawodawca uchwalił ustawę o pracownikach samorządowych, z założenia zakładającą stworzenie nowoczesnego i zdecentralizowanego systemu zarządzania kadrami w administracji samorządowej⁴³. Niestety jednak doświadczenia ostatnich lat dowodzą, że i w tej kwestii w praktyce często górę brały powiązania polityczne, towarzyskie, czego dowodem były i są liczne próby ingerencji organów centralnych i partii politycznych w obsady stanowisk w samorządach⁴⁴. Pomimo tych dysfunkcji zauważyć można fakt, że powoli, ale sukcesywnie, tworzy się elita profesjonalnych polityków – samorządowców. O ile bowiem w początkowym okresie funkcjonowania samorządnych gmin dla wielu radnych, wójtów, burmistrzów czy prezydentów, sprawowanie urzędu było okresem przejściowym w drodze do centralnej kariery politycznej, o tyle w III kadencji funkcjonowania trzystopniowego samorządu wytworzyły się kadry „żelaznych” samorządowców identyfikujących się z potrzebami lokalnymi i spełniających się w tym sektorze władzy.

Wnioski

Podsumowując, należy stwierdzić, że decentralizacja w Polsce objęła przede wszystkim sferę administracji państwa i oparta została na instytucji samorządu, który sprawuje władzę wykonawczą na podstawie i w granicach ustaw pań-

⁴³ Projekt ustawy o pracownikach samorządowych, przedłożony przez szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na: <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-pracownikach-samorzadowych-przedlozony-przez-szeffa.html#content>, 25.11.2013.

⁴⁴ Tego stanu rzeczy nie zmieniły nawet przyjęte rozwiązania ustawowe, jak choćby szumnie wprowadzona służba cywilna i ustawa o pracownikach samorządowych.

stwowych i pod nadzorem państwa. Z uwagi jego unitarny charakter oraz inne zmienne warunkujące należy zauważyć, że jest on instytucją w pełni autonomiczną, samodzielnie regulującą lokalne sprawy społeczne, gospodarcze, kulturalne, jak ma to miejsce w niektórych krajach Europy Zachodniej.

Nie można nie zauważyć, że reforma administracji publicznej w sposób znaczący zmieniła obraz państwa polskiego w szerokim aspekcie jego funkcjonowania. Wprowadzenie samorządu terytorialnego w województwach i powiatach jest jednym z ostatnich elementów niezbędnych do urzeczywistnienia państwa obywatelskiego, opartego na konstytucyjnych zasadach pomocniczości i decentralizacji. Trudno jednak – szczególnie z perspektywy czasu – oprzeć się wrażeniu, że reforma z 1999 roku, uzupełniona przez późniejsze ustawodawstwo nie została jeszcze zakończona, a proces decentralizacji trwa nadal. Nie ulega jednak najmniejszej wątpliwości, że proces ten będzie kontynuowany, a zakres zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego będzie się stale zwiększał. Decentralizacja władzy publicznej stanowi obligatoryjny element każdego demokratycznego państwa prawnego i w wymierny sposób przyczynia się do budowy i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego.

Przez cały jednak ten okres samorząd terytorialny potwierdził swoje niebagatelne znaczenie dla demokracji, przywrócił ideę społeczeństwa obywatelskiego i stał się jednym z najważniejszych czynników warunkujących współczesny system polityczny. Jak zauważa Stanisław Wójcik, *nie ma prawdziwej władzy państwowej bez samorządu i nie ma samorządu bez władzy państwowej. Gdy odrzucimy samorząd, państwo stanie się totalitarne, gdy nadmiernie osłabimy państwo, stanie się jedynie >>stróżem nocnym<<, zapanuje anarchia*⁴⁵.

⁴⁵ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 357.

Nie zmienia to jednak faktu, że rozpoczęty w 1990 roku proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce nie zakończył się, a pełna decentralizacja – o ile jest w ogóle możliwa – wymaga jeszcze podjęcia wielu działań, a przede wszystkim czasu.

Abstrakt

Powołanie w 1990 roku gmin, rozpoczęło żmudny proces odtwarzania samorządności lokalnej w Polsce i – co za tym idzie – decentralizacji administracji publicznej w Polsce. Jego dopełnieniem stała się reforma samorządowa przeprowadzona w 1998, w wyniku której z dniem 1 stycznia 1999 roku funkcjonować zaczęły jednostki samorządowe na poziomie powiatu i województwa. Artykuł traktuje o polskiej reformie administracyjnej i jest próbą odpowiedzi na pytanie: czy proces administracji publicznej w Polsce dopełnił się oraz czy utworzone jednostki samorządu terytorialnego są w stanie sprawować w stopniu wymaganym przekazaną im część władzy publicznej.

LOCAL GOVERNMENT RESTITUTION AS AN ATTEMPT TO DECENTRALIZE PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

Creating urban and rural districts in 1990 started a laborious process of restoring local autonomy in Poland and, what is closely related, decentralization of public administration in Poland. Self governmental reform, carried out in 1998, was its completion and as a result self-government units at local and regional levels started functioning on 1 January 1999. The article deals with the Polish administrative reform and tries to answer the questions if the process of reforming public administration in Poland has been completed and whether the

units of local self-government are able to exercise part of the power given at the required level.

Bibliografia:

- J. Bober, J. Hauser, H. Izdebski, H. Lachiewicz, S. Mazur, A. Felicki, B. Nowotarski, W. Puźyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.
- P. Buczkowski, *Samorząd terytorialny u progu II kadencji*, [w:] P. Staniewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997.
- Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego. Przesłanki i bariery*. „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.
- B. Guziejewska, *Problemy decentralizacji i nierównowagi fiskalnej w badaniach OECD*, [w:] L. Patrzalek (red.), *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, Poznań-Wrocław 2007.
- L. Habuda, *Zasadniczy podział terytorialny państwa podstawą dla wyboru w kwestii centralizacji i decentralizacji*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2012.
- H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007.
- H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- R. Kamiński, *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej Polskiej. Odbudowa i jej efekty*, Łódź 2014.
- W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, [w:] *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, (red.) J. Bober, S. Mazur, M. Zawicki, Kraków 2011.
- M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7-8.
- M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej – decentralizacja państwa*, „Wspólnota” 1994, nr 20.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.
- D. Ossowska-Salamonowicz, S. Bugajewski, *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, „Journal of Modern Science” 2012, nr 3, http://wsge.edu.pl/files/JOMS/3-14-2012/321_JoMS_3-15-2012_Dobrochna_Ossowska-Salamonowicz_Stanislaw_Buajewski.pdf, 5.01.2014 r.

Projekt ustawy o pracownikach samorządowych, przedłożony przez szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na: <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-pracownikach-samorzadowych-przedlozony-przez-szefa.html#content>, 25.11.2013 r.

J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989-1995*. Warszawa 1997.

„Rzeczpospolita” 1990, nr 14.

J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

Samorząd państwa obywatelskiego. Materiały z konferencji 7.XI.1993. Fundacja Roberta Schumana Fundacji Konrada Adenauera, Warszawa 1993.

Sprawozdania budżetowe, Informacja za 2011, 2012, 2013 i 2014 rok, Ministerstwo Finansów, Departament Finansów Samorządu Terytorialnego, na: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>; 10.10.2015.

Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Senatu PRL w dniach 28, 29, 31 lipca i 1 sierpnia 1989r., Warszawa 1989.

S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999.

M. Weber, *Dialog i rozwój*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 16.

Akty prawne:

Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607).

Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980r. (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287).

Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 grudnia 1989 r. (Dz.U. 1989 nr 75 poz. 444).

Ustawa o zmianie Konstytucji RP z 8 marca 1990r. (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 94).

Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95; tekst jednolity: Dz.U. 1996 nr 13 poz. 74 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95; tekst jednolity: Dz.U. 2013 poz. 594 z późn. zm.).

Ustawa Ordynacja wyborcza do rad gmin z 8 marca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 96; tekst jednolity: Dz.U. 1996 nr 84 poz. 387).

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 r. (Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31; tekst jednolity: Dz.U. 2010 nr 95 poz. 613 z późn. zm.).

Ustawa o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym z 17 października 1992r. (Dz.U. 1992 nr 84 poz. 426).

Ustawa o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r. (Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43; tekst jednolity: Dz.U. 2011 nr 45 poz. 236).

Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576; tekst jednolity: Dz.U. 2013 poz. 596 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz.U. 1998, Nr 91, poz. 578; tekst jednolity: Dz.U. 2013 poz. 595 z późn. zm.).

Ustawa Ordynacja wyborcza do rad gmin, rado powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998r. (Dz.U. 2010 nr 176 poz. 1190; tekst jednolity: Dz.U. 1998 nr 95 poz. 602 z późn. zm.).

Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z dnia 24 lipca 1998r. (Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603).

Ustawa o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 r. (Dz.U. 2000 nr 88 poz. 985; tekst jednolity: Dz.U. 2013 poz. 706).

Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy z dnia 15 marca 2002 r. (Dz.U. 2002 nr 41 poz. 361 z późn. zm.).

Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002r. (Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984; tekst jednolity: Dz.U. 2010 nr 176 poz. 1191).

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r. (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966; tekst jednolity: Dz.U. 2010 nr 80 poz. 526 z późn. zm.).

Ustawa o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 lipca 2005r. (Dz.U. 2005 nr 175 poz. 1457 z późn. zm.).

Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r. (Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1458; ostatnia zm. Dz.U. 2013, poz. 645).

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240; tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 885 z późn. zm.).

Ustawa Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 z późn. zm.).

Pozostałe źródła:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006/10/147.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2007 r., K 14/93, OTK 1994/1/13.

Michał Kuź

POLITICAL IDEAS OF POLISH CITY MOVEMENTS: THE RETURN TO ROUSSEAU AS A CASE OF REVOLUTIONARY RETROSPECTION

Key words:

city movements, Rousseau, Kelles-Krauz, factionalism, space

Introduction

In the recent years Polish city movements have gone through a period of intense development. Their popularity seems to be partly explicable through Ronald Ingelhart's¹ concept of "postmodernization" of contemporary politics since they center around life-quality issues such as public space and environment. At the same time, however, the specificities of the Polish post-1989 party system were undoubtedly something that facilitated a development of an alternative to established parties. It would be also a mistake to think that the postmodern city movement have no predecessors in the history of European thought. Indeed, understanding how striving to revolutionize politics, the city movements return to certain older concepts provides a historian of political thought with some very valuable insights that can help understand different reformative social movements and anticipate certain developmental traits they exhibit.

¹ R. Ingelhart, *Modernization and Postmodernization*, Princeton 1997, pp. 237-324.

This article claims that, though arguably antiquated, the political thought of Jean Jacques Rousseau provides an especially interesting comparison. This is because, just like the modern city movements, Rousseau is deeply skeptical of what modern political theory recognizes as political parties (i.e. a form of factional politics). Instead, Rousseau focuses on locality, communality and space. In a way, one can view the city movements as a leftist turn away from Marx and from party politics of big narrations (both in their democratic and mono-party guise) and a return to an earlier vision of socially-sensitive politics that has a Rousseauesque nature. In order to explain the possible mechanism of this theoretical reconnection with the past, the article uses the notion of “revolutionary retrospection” that was first employed by Kazimierz (Casimir) Kelles-Krauz².

Parties make room for movements

The social movements in Poland, in their most recent form, seem to fill a void created by the particular developmental pathologies of the Polish political party system. Moreover, Polish parties share certain common problem with their Western-European counterparts. In the last 25 years, Western democratic politics has been, in general, characterized by two phenomena: the decline of traditional parties and the diminishing participations rates³. In an interesting correlation, this partisan dealignment coincided with yet one more wave of democracy, the 1989 watershed change in Central-Eastern Europe. From the Western perspective, however, the victory had a bitter-sweet taste, which is

² K. Kelles-Krauz, *Historia i Rewolucja*, Warszawa 1983, pp. 100-120.

³ M. Wattenberg, *The Decline of Party Mobilization*, [in:] *Parties without Partisans*, ed. R. Dalton and M. Wattenberg (Oxford and New York: Oxford University Press) pp. 64-76.

underlined by Paul Rahe's⁴ diagnosis of the Western democracies drift into the complacent and passive "soft" despotism. Indeed, with the cold war coming to an end and traditional class conflict becoming less of an issue, politics in the West has centered around managerial issues. As Mark Franklin notes *elections in recent years may show lower turnout for the simple reason that these elections decide issues of lesser importance than elections in the 1950s*.⁵

The last three decades also saw a decline in party identity. Especially the better educated urban voters became attached to issues voting⁶ and retrospective voting⁷, i. e. voting to solve concrete problems and to grade the party's performance. Political parties adjusted by turning towards catch-all politics, creating a leaner, more managerial organization and increasing the cartelization of the political scene by reaching for state funds. This last step was taken, since the declining party membership in Western democracies between 1960 and late 1990 meant that the parties could no longer depend on the donations from members⁸.

In East-Central Europe the process has, however, had its own peculiar twist. The only mass parties with wide membership in the region were the old communist parties in the mono-party, authoritarian systems. The structures of those organizations somewhat resembled the Western mass parties of the industrial era. Because of the non-democratic nature of the system and USRR

⁴ P. A. Rahe, *Soft Despotism, Democracy's Drift*, New Haven 2009.

⁵ M. Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies*. Cambridge and New York 2004, p. 174.

⁶ M. Franklin, *The Decline of Cleavage Politics*. [in:] M. Franklin, T. Mackie and H. Valen (eds.) *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*, Cambridge and New York 1992, pp. 383-405.

⁷ M. Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven 1981.

⁸ P. Mair *Party Organization: From Civil Society to the State*, [in:] R. Katz and P. Mair (eds.) *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organization in Western Democracies*, London 1996.

semi-colonial policies, the communist parties of East-Central Europe, however, had a very limited ability to voice genuine social and political concerns. In the final years of the Eastern Block they actually became filled primarily with some rather demoralized, rent-seeking individuals⁹.

Of course, in Poland, the society was also mobilized by the opposition Solidarity movement. However, after the fall of the old system, the dynamic, revolutionary movement has also run its course. After that the dealignment between society and mainstream politics has become even more visible than in the West.

Especially, the lack of a political tradition of parties as durable social institutions has had an impact both on Poland and on the region. This feature of East-Central European politics is still visible in certain statistics. For instance, in spite of the steady decline in party membership in the West, it remained on average well above (5.5%) that recorded in East-Central Europe (2.3%)¹⁰. It is also an interesting paradox that Poland – the country that housed one of the largest anti-communist social movements in the region now has one of lowest party membership levels among all the East-Central European new democracies (0.8%)¹¹.

In the 25 years period following the 1989 breakthrough, most Polish parties adopted the cadre model. They also failed to develop strong connections with extra-parliamentary social groups and NGOs and very quickly be-

⁹ J. Staniszkis, *The Dynamics of the Breakthrough in Eastern Europe: The Polish Perspective*, Berkeley 1991, pp. 75-107.

¹⁰ P. Webb, S. White, *Political Parties in New Democracies: Trajectories of Development and Implications for Democracy*, [in:] P. Webb, S. White (eds.), *Party Politics in New Democracies*, Oxford and New York, 2007, p. 352.

¹¹ GUS, *Partie Polityczne w 2012 r.*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/partie-polityczne-w-2012-r-7,1.html>, 19.09.2014.

came cartelized, ruled by the capital-based elites and dependent on the subsidies from the government.

It seems that without going through the mass-party period, the Polish parties immediately jumped into the era of cartelization, spin, and subsidies. Furthermore, the centralization of Polish parties has led to the weakening of their local structures. Since the central party structures are mainly interested in satisfying their clients, they pay little attention to local specificities in the creation of candidate lists for different elections. This results in the mainstream parties becoming increasingly unpopular in local elections and independent candidates are steadily gaining ground¹².

This solidification and cartelization of the Polish party system has also led to a growth in the average age of both party leaders and candidates, which became especially pronounced in the recent EU parliament elections¹³. It would be, however, a mistake to claim the younger generations are generally abandoning politics. As it often happens, political apathy may become only a passing phase between one generational shift and the other. Urbanization, digitalization, education and EU integration were the three processes that shaped the perspectives of those who entered adult life in the period following the fall of communism. Eventually, this has also led to a change in political perspectives. However, by the time this process took place, the party model solidified to the extent that made it extremely difficult to voice new concepts within the main political parties. What remained were the social movements

¹² One should also note that this phenomenon is far more pronounced in Poland than in other countries of the region. See: A. Gędziwił, T. Żółtak, *Why Do Non-partisans Challenge Parties in Local Politics?*, "Europe-Asia Studies" 2014, Vol. 66 Issue 7, pp. 1122-1145.

¹³ R. Matyja, *Nowa polska reprezentacja w Parlamencie Europejskim*, <https://wsiz.rzeszow.pl/pl/nauka-i-badania/badania-naukowe/projekty-naukowo-badawcze/finansowane-z-dotacji-statutowej/elity-polityczne/Documents/Raport-PE-10-czerwca-2014.pdf>, 19.09.2014.

at local level. And since the rapid economic growth and urbanization created large groups of educated, active, young people in the cities, the new socio-political movements were named city movements.

Let us add that this process of partisan dealignment and turning to social movements is quite similar to the rise of city movement of India described by Arjun Appadurai¹⁴ – a famous scholar researching the issue, whose works are popular among the Polish sympathizers of city movements¹⁵. Naturally, the Indian city movements are predominantly movements of the poor, the shanty-town dwellers. The Polish city movements are predominantly organizations of the young, educated left-leaning bourgeoisie. What they both have in common is, however, filling in the gap created by the cartelized mainstream party-politics, which seems to be a problem both in Poland and in India, and may reflect some common characteristics of the postcolonial and post-communist development.

“Freedom natives” and the rise of the city movements in Poland

The rise of the modern city movements in Poland coincided with the entry of a group that one can call the “freedom natives” (people born after 1989) into adult life and their search for political identity. The membership in city movements is still not high, in which they, indeed, resemble many parties. They are, however, far less hierarchical, and less focused on ideology. Their main concern is exerting pressure on local executives and forming wide horizontal associations with little or no distinction between the activists and the active sympathizers. They also tend to be more socially sensitive than the political center. It is, however, a brand of civic Rousseauesque social sensitivity that sharply

¹⁴ A. Appadurai, *Deep Democracy*, “Environment & Urbanization” 2001, Vol. 13 No. 2, p. 29.

¹⁵ See the discussion and translation in “Res Publica Nowa”, Fall-Winter 2010, No. 201-202.

contrasts with the class-based socialism of the past. The city movement activists think of the city and the society as an organic unitary structure, rather than a mechanism fuelled by class/factional interests.

It is still too early to determine whether those movements will be successful in their attempt to decartelize the political scene and to what extent their tactics – know-how and human resources will be used by the existing parties. It is, however, blatantly clear that in the last four years the Polish city movements have recorded some undeniable successes.

The history of those developments started in Poznań, an old city with a established, strong, Western bourgeoisie traditions. It was there that a city movement has had its first major electoral success. A new organization *We – the People of Poznań* [My – Poznaniacy, MK] has gained 10% of vote in municipal elections¹⁶. Nevertheless, the organization did not gain any seats in the city council because of the gerrymandered districting that clearly favored the existing parties. The story is yet another example of the hurdles faced by new political movements in their bid for power in the cartelized party system. Nevertheless, the unexpectedly successful run encouraged the movements to take action in a range of issues in some cases with a staggering success.

For instance a movement: Krakow Against the Olympic Games [Kraków Przeciw Igrzyskom] has forced the mayor of the city of Krakow to submit the bid for hosting the winter Olympic games to a referendum and in the spring of 2014 defeated the proposal supported by the president and all the major political forces. In their argumentation the activists pointed out that the games benefit mainly supranational organizations, such as the IOC, that function like commercial enterprises. The cities that host such events very often find them-

¹⁶ W. Nowak, *Poznaniacy Deklaracja*, <http://poznaniacy.info/poznaniacy%E2%86%97-deklaracja-2/>, 19.09.2014.

selves in huge debts. Moreover, according to the movement, the city was not doing enough to support a more civic approach to health and sports, particularly the sport centers for the youth remained perennially undefended¹⁷.

There are also evidence that the support of city movements became crucial in other referendums. In 2013, for instance, the mayor of Elbląg affiliated with the ruling party lost his post due to a referendum. A city movement Free Elbląg [Wolny Elbląg] was particularly active in the process. And in the fall of the same year a referendum to call off the incumbent mayor of Warsaw – Hanna Gronkiewicz-Waltz, also a member of the ruling Civic Platform [PO], ended in a near success. The mayor saved her post only because the turnout was minimally too low for the vote to be considered valid. Again, the ruling party was attacked among other forces by a strong city movement, this time the Warsaw Self-Government Community, [Warszawska Wspólnota Samorządowa]. In both cases, as in the Kraków referendum, those opposing the incumbents cited the mainstream politician's arrogance, lack of social dialogue and turning away from the actual needs of ordinary citizens¹⁸.

Abandoning parties, narrations and factions

The city movements quickly started to form national organizations and forums. The first forum of this kind was the City Movements Congress that took place in 2011. This first meeting of this body resulted in the adoption of the *9 Theses of City Development* [9 tez miejskich]¹⁹. Since then there were two other Con-

¹⁷ T. Leśnia, K. Wołodźko, *To nie jest fair play*, <http://www.nowakonfederacja.pl/to-nie-jest-fair-play/>, 19.09.2014.

¹⁸ K. Kobos, *Z barów miejskich do Ratusza. Ruchy Miejskie idą po władzę*, <http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,z-barow-mlecznych-do-ratusza-ruchy-miejskie-ida-po-wladze,128815.html>, 15.11.2015.

¹⁹ Prawo do Miasta, *Tezy Miejskie*, <http://prawodomiasta.org/2014/03/tezy-miejskie>,

gresses. Currently the *City Movement Agreement* [Porozumienie Ruchów Miejskich] is the largest organization that coordinates the operations of different Polish city movements. The *9 Theses* as well as a volume representing the ideological declaration²⁰ of the activists of CMC and CMA are the two main political manifestos of the city movements and as such remain the objects of special focus of this article.

The ideology displayed by the CMC and CMA activists are clear cases of a process that a historian of political thought may name the “revolutionary retrospection”. The term was coined by Kazimierz Kelles-Krauz (1872-1905), a Polish social activist and a political thinker. The innovative theory of Krauz can be said to resemble de Tocqueville’s concept of finding historical analogies for new political movements²¹. As Kelles-Krauz notes: *The ideas that any revolutionary movement wishes to substitute for the existing social norms are always more or less similar to some norms taken from a more or less distant past*²². He calls this the “revolutionary retrospection rule” and notes that although the general level of social development may advance, the political notions used by reformers constantly center around a number of common points. Therefore, according to Kelles-Krauz, the general scheme of the development of political concepts resembles a spiral more than a vector.

In the case of the ideology of modern city movement, we see a clear turn away from grand social concepts and class- or faction-based politics,

19.09.2014.

²⁰ L. Mergler, K. Połubicki, M. Wudarski, *Antybezradnik przestrzenny – prawo do miasta w działaniu*, Warszawa 2013.

²¹ De Tocqueville, for instance, speaks of democratic „despotism” and looks for historical analogies of this new form in Asia or in the absolute monarchies. See: F. Frederic, *The Peril of Democratic Despotism in West European Egalitarian Democracy*, [in:] A. Craiutu and S. Gellar, *Conversations with Tocqueville*, New York 2009, pp. 173-199.

²² K. Kelles-Krauz, *Historia i Rewolucja*, Warszawa 1983, p. 110.

which was so characteristic of social revolutionaries in Kelles-Krauz's times. Instead of that, the ideology of city movements returns to the earlier notions of city as a common social, physical and civic space. In this political world, the main conflict is that between the champions of shared, concrete republican identity and the defenders of the individualism and the globalization – particularly the interests of transnational companies and organizations. In a way it is also a political ideology that moves beyond the old twentieth-century notions of left-wing and right-wing politics by returning to earlier concepts of civic and republican virtues (as opposed to cosmopolitanism).

This development is quite staggering since in the twentieth century classical politics was already thought to be long dead and gone and bound to be forever substituted by the dynamics of class struggle. Interestingly, even the authors of *Antybezradnik przestrzenny...* ostensibly make reference to neo-Marxists such as Henri Lefebvre or David Harvey²³. However, a closer reading of the manifestos of the Polish city movements proves that they merely borrow bits of terminology from the old left-wing thinkers, whereas, as far as the core of their ideology is concerned, the Polish city movements abandon the whole class-struggle dialectic, which is crucial to any strain of Marxism.

It is, therefore, the contention of this article that the Polish city movements leave Marx behind and at the same time oppose the neo-liberal forces of globalization using a different but, nevertheless, decidedly left-wing ideology. This phenomenon may be said to establish another turn of the revolutionary spiral described by Kelles-Krauz, a return to some elements of a socially-oriented thought that predated Marxian

²³ L. Mergler, K. Połubicki, M. Wudarski, *Antybezradnik przestrzenny –prawo do miasta w działaniu*, Warszawa 2013, pp. 252-254.

factionalism. Rousseau is an obvious candidate, even though some members of his intellectual progeny may not fully realize how many of the concepts they use actually come from Rousseau's thought in spite of the temporal distance.

Moreover, Rousseau, because of his peculiar, emotional writing style, often remains an unmentioned inspiration. De Tocqueville was, for instance, clearly inspired by Rousseau²⁴ in his admiration of "township democracy"²⁵. He, nevertheless, did not acknowledge the influence directly in his major works. Still, Tocqueville's Rousseauesque abandonment of class-dialectic in favor of the classical politics of community meant that he himself would be rejected by the new coming socialistic left. Even today, an influential left-wing political thinker of the older generation – Sheldon Wolin in his work on Tocqueville still uses a very distinctively old-leftist interpretation. Wolin writes that *Tocqueville might be the last influential theorist who can be said to have truly cared about political life*²⁶. By this Wolin means that politics understood as deliberation that happens within the *polis* is a thing of the past. After Rousseau and Tocqueville "influential" thinkers are expected to think in terms of pure sociology, the mechanics of objective interests of different social groups and abandon any volitional, idealistic, civic elements²⁷.

²⁴ P. A. Rahe, *Soft Despotism, Democracy's Drift*, New Haven 2009, p. 158.

²⁵ A. De Tocqueville, *Democracy in America: Historical-Critical Edition of De la démocratie en Amérique*, Bilingual French-English Edition, Eduardo Nolla (ed.), Indianapolis 2010, pp. 100-110.

²⁶ S. Wolin, *Tocqueville between Two Worlds: The Making of Political and Theoretical Life*, Princeton 2003, p. 5.

²⁷ Let us also add that in the twentieth century factional rather than civic politics was by no means a left-wing specialty. Schmidt, who in turn referred back to Machiavelli etc., is probably the best known example of a right-wing proponent of factional politics. See: C. Schmidt, *The Concept of the Political*, Chicago 2007, p. 36.

Modern Polish city movements, however, reject this factional mechanics and return to the earlier, classical vision of politics as a strife between the *polis* and the *apolis* or the cosmopolitan forces. For the modern city movements those external, threatening forces are, for instance, represented by transnational companies that invade the city space with huge billboard advertisements, which often cover the façades of historical buildings²⁸. This return to the classical idea of *polis* as a space that organizes the society is, however, not the first turn of the political spiral Kelles-Krauz described. Shortly before the French revolution gave birth to modern political narrations and, indeed, created the very notion of the left-wing and the right-wing, Jean Jacques Rousseau made a stunning intellectual return to the classical politics of civic virtue and civic space. And since Rousseau, who actually devoted one of his last works to Poland²⁹, was widely read and commented by Polish political writers, his ideas became very early on an integral part of the Polish depository of political concepts³⁰. However, one must note that because of a relatively sluggish urbanization and later the rise of communist authoritarianism Rousseau's ideas pertaining to the civic life of the cities and urban democracy were not reflected in Polish political ideologies up until the very recent years.

Indeed, one can argue that it is only now that we see the spirit of Rousseau (for he is rarely referenced directly outside of academic circles) in practice. For instance, the main program text of Polish city movements makes a point of advocating for an organic development of the city and avoiding factional squabbles. Mergler, Wudarski and Połubicki note that what they strive

²⁸ L. Mergler, K. Połubicki, M. Wudarski, *Antybezradnik przestrzenny – prawo do miasta w działaniu*, Warszawa 2013, pp. 58-90.

²⁹ i.e. *Considerations on the Government of Poland*, [in:] J.J. Rousseau, *The Social Contract and other Later Political Writings*, V. Gourevich (ed.), Cambridge 2009, pp. 177-261.

³⁰ See: W. Kopczyński, *Polscy Pisarze Polityczni XVIII w.*, 348-350.

to achieve is to turn away from “the militant particularism”³¹. They argue that in an urban environment permeated by such a particularism the interests of divergent groups are viewed as incompatible. Moreover, the city is specifically designed to underline similar particularisms. Elsewhere the authors openly attack the traditional post-Rousseauesque division between left-wing and right-wing politics as outdated. What they propose instead is the politics of “concrete narrations”³², narrations *referring not to a general a priori notions concerning the humans and the world but referring to concrete processes, situations and facts*³³. And what they openly try to evade are the great narrations of “socialism, liberalism and conservatism”³⁴.

The concept of concrete narration seems to be a practical way of addressing Rousseau’s clash of “general will”³⁵ with factionalism, albeit, in a distinctively post-modern manner. What the city movement ideology assumes is that concrete narrations, for instance, focused on schooling or environment are the true locus of the “general will”, whereas, all the “great” narrations are the unnecessary fragmentations of that very same will.

As Pierre Manent notes, it is Rousseau who *rediscovers the necessity and eminent dignity of the common reason*³⁶. In his reading of Rousseau, Manent also contrasts the rationality with imagination in the same way Mergler, Wudarski and Połubicki argue about the contrast between the “narrow” and the “great” narrations in politics. Manent also notices that Rousseau’s notion

³¹ L. Mergler, K. Połubicki, M. Wudarski, *Antybezradnik przestrzenny – prawo do miasta w działaniu*, Warszawa 2013, p. 37.

³² Ibidem, p. 37.

³³ Ibidem, p. 38.

³⁴ Ibidem.

³⁵ J.J. Rousseau, *The Social Contract and other Later Political Writings*, V. Gourevich (ed.), Cambridge 2009, p. 62.

³⁶ P. Manent, *Metamorphoses of the City*, London 2013, p. 85.

of city/republic as a civic space is tied in with his notion of the indivisibility of “general will”. This is because of the impersonality of the reason – i.e. our problem solving faculty that governs the “general will”.

This conclusion may seem paradoxical as we generally think of reason as the ability to solve concrete problems, while we tend to somewhat Nietzscheanistically think of the will as the ability to set general goals. Nevertheless, the collective goals of societies ultimately form the longer historical perspective and tend to differ even more often than the problem solving methods³⁷. Therefore, the goal setting, according to Rousseau, requires an even greater amount of rational calculations than the concrete problem solving. Indeed, just like for Plato and Aristotle, thinking about the common good is for Rousseau the most quintessential activity of the mind in which it extends beyond the concrete interests of a man or a faction but at the same time remains tied to concrete issues such as the amount of time schoolchildren spend at the gym and learning to play instruments. In sum, as Manent notes, *reason, however, partisan its ordinary arguments may be, is more extended than the most extended imagination of the richest proprietor*³⁸.

Thus Rousseau’s “general will” is very much present in the city-movement ideology. The phrase the Polish city movements use instead is the *consolidation around the common good that is understood in a non-abstract way*³⁹. In other words, building the community based on rational goal setting techniques.

³⁷ This for instance visible in the simple fact the some very similar modernization strategies can be used both by authoritarian and even totalitarian regimes and modern republics for different purposes.

³⁸ Ibidem, p. 90.

³⁹ Ibidem.

The primacy of space and city in Rousseau

For Rousseau rationality unity that overcomes political factionalism is precisely what he names the “city”. In a very strong declaration he writes: *the public person formed by the union of all the others formerly assumed the name >>City<< and now assumes that of >>Republic or of body politic<<*⁴⁰. But, although he notes the metamorphosis, like the city movement ideologists, Rousseau ultimately notes that what organizes humans and what predates even the renowned “social contract” is the necessity (of resolving conflicts) and, above all, the common space (i.e. proximity). Without increased proximity the lone state of nature prevails. To form a comparison let us note that the Polish *9 Theses of City Development* admonish the cities to “end chaos”! “The culture of space guaranteed by the legal regulation will raise the quality of life in the city”⁴¹ – they proclaim.

Moreover, in all his major writings Rousseau focuses on the proximity (and relatively small) size as a necessary condition for preserving the republican character of political bodies. He only permits larger states in the form of federations. In very much the same way the *9 theses* advocate “acting against the processes of suburbanization”⁴² as the process that decrease proximity and thus dissolves the civic character of the city.

The preference for a compact size is for Rousseau also something that ensured that cities/republics retain a genuinely democratic character. They would be ruled by direct democracy or at least preserve a strong bond between the citizens and the legislative. Rousseau famously criticizes the English

⁴⁰ Rousseau, *The Social Contract and other Later Political Writings*, V. Gourevich (ed.), Cambridge 2009, p. 51.

⁴¹ Prawo do Miasta, *Tezy Miejskie*, <http://prawodomiasta.org/2014/03/tezy-miejskie/>, 19.09.2014.

⁴² Ibidem.

for relaxing this bond and creating a society that *thinks it is free, but is greatly mistaken, it is free only during the election of members of parliament*⁴³. The Polish city movements quote him on this almost directly when in the *9 Theses* they declare that *democracy is not just voting, the citizens acting in mutual respect have the right to real participation in making decisions about the city*⁴⁴. The theses also advocate the creation and an increasingly important role of the participatory budget – i.e. a separate public funds placed directly under the control of the citizens, who decide how to spend the money by voting on a range of previously submitted options/applications.

Concluding the brief comparison between Rousseau's thought and the Polish city movement ideology one may note that the city movements lack one pivotal element that is present in Rousseau's system – the civic religion. Indeed, for Rousseau a minimal "civil religion"⁴⁵ with some "simple"⁴⁶ dogmas is an indispensable device to anchor the political imagination in rationality and thus form the rational "general will". Of course, no expression similar to "civil religion" is openly used by the city movement ideologists. However, we do find traces of an analogous concepts. Although the city movements try to overcome the old political factionalism based on "great narrations", they, indeed, have something one can call their "basic axiology". It consist of values such as:

⁴³ Rousseau, *The Social Contract and other Later Political Writings*, V. Gourevich (ed.), Cambridge 2009, p. 114.

⁴⁴ Prawo do Miasta, *Tezy Miejskie*, <http://prawodomiasta.org/2014/03/tezy-miejskie/>, 19.09.2014.

⁴⁵ J.J. Rousseau, *The Social Contract and other Later Political Writings*, V. Gourevich (ed.), Cambridge 2009, p. 150.

⁴⁶ Ibidem.

*fair and democratic sustainable development of the city and the tradition of rights and freedoms of men*⁴⁷.

Conclusions

The similarities between the political ideas of Polish city movement and Rousseau point to an explanatory potential of Kelles-Krauz's model. In this case the retrogressive aspect pointing to Rousseau seems to be so clear for two reasons. Firstly, Rousseau was one of the last great political philosophers who similarly to the modern social movements did not think in term of classes, factions or parties. Rather than that, he asserted the primacy of space and civic values. Secondly, although, the cities did not play a major role in Polish politics and social life prior to the twentieth century, Rousseau remained a very influential author whose ideas constantly circulated in Polish political thought.

Those two aspect explain the "retrospective" part in the "revolutionary retrospection". The "revolutionary" part is the ferment caused by the simultaneous growth and development of the cities and the unpopularity of traditional parties. This ferment soon called for a new political ideology. Such an ideology, however, could not be voiced in a completely new language, so it borrowed the rhetoric's both from the old, factional Marxism and from the earlier political thought.

Nevertheless, in the concluding part, one must note that the existing political parties are already taking notice and learning. In major Polish cities, more and more money are devoted to the participatory budgets⁴⁸. The ideo-

⁴⁷ Prawo do Miasta, *Tezy Miejskie*, <http://prawodomiasta.org/2014/03/tezy-miejskie/>, 19.09.2014.

⁴⁸ M. Gerwin, M. Grabkowska: *Budżet obywatelski*, [in:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa, 2012.

logical retrospection is thus already taking hold, even if the movements themselves become incorporated into mainstream politics.

Abstract

The article analyzes the key aspects of the ideological message of Polish city movements in the specific circumstances provided by the Polish party system. The paper notes the innovativeness of the ideas of Polish city movements. At the same time, the paper concludes that the city movements return to the space-centered, non-party, civic conception of politics typical of the philosophy of Jean Jacques Rousseau. The paradox of innovativeness combined with referring to the past is explained by a conceptual category of "revolutionary retrogression" proposed by Kazimierz Kelles-Krauz.

IDEE POLITYCZNE POLSKICH RUCHÓW MIEJSKICH: POWRÓT ROUSSEAU JAKO PRZYKŁAD RETROSPEKCJI PRZEWROTOWEJ

Abstrakt

Artykuł dokonuje analizy kluczowych aspektów ideologicznego przekazu polskich ruchów miejskich w specyficznych okolicznościach jakie stworzył polski system partyjny. Artykuł zwraca uwagę na innowacyjność koncepcji politycznych propagowanych przez ruchy miejskie. Równocześnie jednak artykuł konkluduje, że ruchy miejskie nawiązują do zorientowanej na przestrzeń, antypartyjnej filozofii politycznej Jeana Jacques'a Rousseau. Paradoks innowacyjności połączonej z odniesieniem do przeszłości jest objaśniony za pomocą koncepcji retrospekcji przewrotowej autorstwa Kazimierza Kelles-Krauza.

Autorzy

Anna Buchwald – dr nauk ekonomicznych, skarbnik jednostki samorządu terytorialnego, autorka publikacji z zakresu polityki i efektywności rynku pracy oraz budżetów jednostek sektora finansów publicznych. Uczestniczka projektów badawczych Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Bartłomiej Celejewski – doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Jarosław Flis – socjolog, adiunkt w Instytucie Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, gdzie pracuje od 1997 roku. Specjalizuje się w dziedzinie public relations, socjologii polityki i zarządzania instytucjami publicznymi. Szczególnie interesują go instytucjonalne uwarunkowania komunikowania publicznego oraz wpływ komunikowania na zarządzanie instytucjami publicznymi. Jest ekspertem sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (od 2009) oraz Komisji Konstytucyjnej (od 2010). Ekspert w projekcie Barometr Wyborczy.

Agnieszka Hess – politolog, medioznawca. Adiunkt w Instytucie Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kierownik Zakładu Badań nad Mediatyzacją. Zajmuje się problematyką relacji pomiędzy instytucjami funkcjonującymi w ramach systemu demokratycznego państwa, mediatyzacją polityki, komunikowaniem politycznym i dialogiem obywatelskim. Koordynatorka międzynarodowych projektów edukacyjnych i badawczych, kierownicza projektu Barometr Wyborczy.

Radosław Kamiński – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauki o polityce, adiunkt w Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na specyfice przemian administracyjnych w Polsce, relacjach pomiędzy administracją rządową i samorządową w procesie tranzytu ku demokracji III RP, decentralizacji administracji III RP oraz tendencjach rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce.

Dominika Kasprówicz – politolog, adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, kierowniczką projektów Barometr Wyborczy oraz SPACE (Socio-political alternatives in Central Europe). Koordynatorka oraz uczestniczka międzynarodowych projektów edukacyjnych i badawczych, swoje zainteresowania naukowe koncentruje na zjawiskach radykalizmu i populizmu politycznego, społecznych innowacji w polityce oraz metodologii, w tym metodyce tworzenia narzędzi e-partycypacji.

Michał Kuź – politolog, adiunkt na Uczelni Łazarskiego, wykłada także w Ośrodku Studiów Amerykańskich Uniwersytetu Warszawskiego.

Małgorzata Lisowska-Magdziarz – adiunkt w Instytucie Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prowadzi badania nad reklamą i innymi formami perswazji w mediach; w szczególności nad semiotyką mediów i reklamy. Zajmuje się także rolą mediów i kulturowymi praktykami ludzi w społeczeństwie konsumpcyjnym. Ekspert w projekcie Barometr Wyborczy.

Krzysztof Nowak – politolog. Doktorant na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Pracownik Zakładu Badań nad Mediatyzacją Instytutu Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej UJ.

Członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się na zagadnieniach nowych technologii medialnych, cyfryzacji mediów, sfery publiczna, zarządzania przedsiębiorstwem medialnym. Ekspert w projekcie Barometr Wyborczy.

Lucyna Słupek – politolog, pracuje w Instytucie Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej. Specjalista z zakresu dziennikarstwa i komunikowania masowego. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się głównie na międzynarodowych aspektach komunikowania masowego, mediach w krajach Unii Europejskiej, dyplomacji publicznej. Jest członkiem Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych oraz Polskiego Towarzystwa Komunikacji Społecznej. Ekspert w projekcie Barometr Wyborczy.

Agnieszkę Szymańska – adiunkt na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego w Zakładzie Badań nad Mediatyzacją Instytutu Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się na zagadnieniach międzynarodowego komunikowania politycznego, dyplomacji mediów i mediatyzacji. Ekspert w projekcie Barometr Wyborczy.

Weronika Świerczyńska-Głównia – adiunkt w Instytucie Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Medioznawca, specjalista w dziedzinie zarządzania mediami i zarządzania informacją. Prowadzi badania naukowe z zakresu zarządzania organizacją medialną, ekonomiki mediów, a także zarządzania informacją w sektorze publicznym i strategii komunikacyjnych. Ekspert w projekcie Barometr Wyborczy.

Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” – Instrukcje dla Autorów

Serdecznie zapraszamy do zgłaszania propozycji artykułów obejmujących swoją tematyką sześć obszarów badawczych, na których koncentruje się Ośrodek Analiz Politologicznych: Jakość rządzenia, Społeczeństwo obywatelskie, Integracja europejska, Współczesne wyzwania i zagrożenia, Stosunki Międzynarodowe oraz Komunikacja polityczna.

Uprzejmie informujemy, iż nadesłane teksty muszą mieć charakter politologiczny. Pragniemy zainteresować Państwa także numerami tematycznymi kwartalnika – informacje o kolejnych wydaniach dedykowanych wybranemu tematowi znajdują się każdorazowo na stronie internetowej Ośrodka oraz w wysyłanym newsletterze OAP UW.

Zgłoszone prace zostaną poddane selekcji redakcyjnej i analizie merytorycznej redaktorów tematycznych. Po wstępnym zatwierdzeniu zgłoszonych artykułów przez Redaktora Naczelnego czasopisma zostaną one przekazane do zewnętrznej recenzji, prowadzonej w formule *double-blinded*.

Więcej informacji na temat procedury redakcyjnej oraz recenzji znajduje się na stronie www.epolitikon.pl.

Artykuły należy przesyłać **w formacie .doc lub .docx** na adres:

epolitikon@oapuw.pl

Układ tekstu:

1. Imię i nazwisko Autora

2. Język publikacji: polski lub angielski

3. Tytuł: w językach polskim i angielskim, wyśrodkowany, pogrubiony

4. Abstrakt artykułu: w językach polskim i angielskim (oba do 600 znaków)

5. Słowa kluczowe: 5

6. Tekst podstawowy: czcionka Calibri „12”, wyjustowany

7. Ustawienia strony: standardowe

8. Akapit: pierwszy wiersz – wcięcie 1,25 cm, 1,5 odstępu między wierszami

9. Przypisy: na dole strony, wyjustowane, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2002, s. 67.

Tamże, s. 73.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia...*, s. 155.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1-2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*, <http://internetstandard.pl/artykuły/45301.html>, 6.12.2004.

10. Bibliografia:

wg wzoru:

P. Bourdieu, *O telewizji. Panowanie dziennikarstwa*, Warszawa 2011.

11. Nota o Autorze: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy (na końcu artykułu)

12. Objętość: od 0,6 do 1 arkusza

13. Wymagania zapory *ghostwriting*¹ i *guest authorship*²

Pragniemy podkreślić, że ***ghostwriting*** i ***guest authorship*** są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie ich wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Po uzyskaniu obu pozytywnych recenzji do proponowanego artykułu należy dołączyć na prośbę Redakcji:

- a. oświadczenie o wkładzie poszczególnych Autorów w pracę
- b. oświadczenie o źródłach finansowania publikacji

Wzory oświadczeń są dostępne do pobrania na witrynie internetowej OAP UW ([Instrukcja dla Autorów](#))

Po otrzymaniu informacji o pozytywnej ocenie artykułu przez dwóch Recenzentów oba dokumenty należy przesać pocztą bądź złożyć w Redakcji Kwartalnika Naukowego „e-Politikon”:

ul. Nowy Świat 67 pok. 3, 00-927 Warszawa

tel. +48 604 737 015.

¹ Z ***ghostwriting*** mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wskazania jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

² Z ***guest authorship (honorary authorship)*** mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo tego jest on autorem/współautorem publikacji.