Dokończenie reformy samorządowej jako droga naprawy państwa polskiego w warunkach polaryzacji: aspekty wojewódzkie

Autor: Anna Wojciuk, Prezeska stowarzyszenia Inkubator Umowy Społecznej

[1. Samorząd a nowa umowa społeczna](#)

[2. Zróżnicowanie i indywidualizacja polityk regionalnych](#)

[3. Wzmocnienie roli województw w planowaniu rozwoju](#)

[4. Czy dotychczasowa formuła organizacji, finansowania i zakresu kompetencji odpowiada tym potrzebom?](#)

[5.Czy pożądane są decyzje polityczne w zasadniczy sposób wzmacniające strukturalną pozycję samorządów regionalnych?](#)

[6. Podsumowanie](#)

Z przyjemnością przyjęłam zaproszenie do udziału w niniejszej debacie, ponieważ tematyka samorządu terytorialnego – w szczególności samorządowych województw, ale także wzmocnionych gmin – jest kluczowa z perspektywy prac nad nową umową społeczną dla Polski, które od kilku lat prowadzimy w ramach stowarzyszenia Inkubator Umowy Społecznej (IUS).

Inkubator Umowy Społecznej, którego jestem współzałożycielką i prezeską, skupia ponad 130 intelektualistów oraz ekspertów o zróżnicowanych poglądach – od konserwatywnych po progresywne. Łączy nas przekonanie, że Polska potrzebuje nowego zestawu wspólnych reguł ustrojowych, które umożliwią współistnienie obywateli o odmiennych światopoglądach oraz ustabilizują państwo w warunkach narastającej polaryzacji. Poszukujemy ram instytucjonalnych wzmacniających pluralizm, współpracę i zdolność do rozwiązywania sporów w sposób demokratyczny oraz konstruktywny – mimo głębokich i trwałych różnic.

Nasze propozycje po raz pierwszy przedstawiliśmy w 2019 r., a następnie rozwinęliśmy w książce *Umówmy się na Polskę* (Znak, 2023). W 2025 r. ukazało się rozszerzone wydanie anglojęzyczne – *Let's Agree on Poland* (Oxford University Press) – uzupełnione o perspektywę porównawczą, pokazującą, jak różne państwa mierzą się z rosnącą polaryzacją społeczną i polityczną.

W mojej wypowiedzi odniosę się do wybranych wątków niniejszej debaty, szczególnie istotnych z perspektywy doświadczeń i refleksji Inkubatora Umowy Społecznej. Skoncentruję się na tym, w jaki sposób samorząd wojewódzki może stać się fundamentem odbudowy wspólnych, uznawanych ponad podziałami reguł ustrojowych oraz jakie mechanizmy instytucjonalne mogą wspierać dobrze rozwijające się, a zarazem bardziej zrównoważone, pluralistyczne i odporne na polaryzację państwo. Zestaw naszych idei i rekomendacji jest dostępny na stronie: https://nowaumowa.pl.

1. Samorz?d a nowa umowa spo?eczna

Przyszłość samorządu wojewódzkiego wiążemy nie z kosmetycznymi zmianami administracyjnymi, lecz z odnową wspólnych reguł gry ustrojowej. Po pierwsze, województwa powinny przestać pełnić rolę „operatorów funduszy" – do której są często sprowadzane w percepcji publicznej, a stać się współgospodarzami polityk publicznych. Proponujemy usamorządowienie urzędu wojewody – poprzez połączenie tej funkcji z funkcją marszałka – oraz przeniesienie nadzoru legalności samorządu z premiera na Prezydenta RP, który jako organ wyposażony w ogólnonarodowy mandat, a znikome kompetencje, mógłby pełnić rolę arbitra. Takie rozwiązanie, obwarowane bezpiecznikami odwoławczymi do niezależnych sądów, ogranicza partyjne pokusy recentralizacji i wzmacnia zasadę prymatu prawa nad bieżącą polityką.

Proponujemy przekształcenie Senatu w izbę samorządową, której członkami byliby marszałkowie województw, pełniący jednocześnie funkcje usamorządowionych wojewodów. Głosowaliby oni głosem ważonym proporcjonalnie do liczby mieszkańców swoich regionów, co zapewniałoby adekwatną reprezentację wspólnot terytorialnych w procesie stanowienia prawa. Taka izba nie byłaby „drugą izbą refleksji", lecz rzeczywistym gwarantem równowagi między centrum a regionami – uczestniczącym w kształtowaniu polityk publicznych, finansów samorządowych oraz w określaniu podziału kompetencji między państwem a samorządem. W ten sposób Senat stałby się instytucjonalnym wyrazem współrządzenia, zapewniając stabilniejszy, a także bardziej zrównoważony udział samorządów w funkcjonowaniu państwa.

Po drugie, województwa potrzebują skutecznych narzędzi współdziałania ponad granicami administracyjnymi. Proponujemy powołanie Kolegium Województw – instytucji odpowiedzialnej za ustalanie wspólnych standardów, wymianę dobrych praktyk i koordynację działań w dziedzinach przekraczających granice regionów. Uzupełnieniem tego rozwiązania byłby mechanizm Ścisłej Współpracy, obejmujący wspólne uchwały międzywojewódzkie, e-referenda regionalne oraz powoływanie wspólnych dla kilku województw wicewojewodów do prowadzenia zintegrowanych polityk publicznych – takich jak transport, zdrowie czy bezpieczeństwo ekologiczne. Tego rodzaju rozwiązania łączyłyby autonomię z kooperacją, sprzyjając innowacyjności i tworząc kulturę współdziałania zamiast rywalizacji. W praktyce oznaczałoby to połączenie „zdrowej konkurencji" (kooperencji) z efektywną współpracą, co mogłoby stać się trwałą dźwignią

dla jakości usług publicznych w Polsce.

Po trzecie, bez rzeczywistej podmiotowości finansowej nie ma realnej samorządności. Trudno mówić o samodzielności województw i gmin, jeśli pozostają one w pełni uzależnione od decyzji budżetu centralnego. Dlatego postulujemy przekształcenie podatków PIT i CIT w całości w podatki regionalne, przekazanie części majątku państwowego województwom oraz utworzenie Narodowego Funduszu Spójności z ustawowo określoną, algorytmiczną formułą redystrybucji środków – odporną na polityczne naciski i uznaniowość. Szczegóły tych rozwiązań wraz z wyliczeniami zespołu naszych ekonomistów przedstawione są w raporcie, który można przeczytać na stronie: https://nowaumowa.pl/finanse. Tak zaprojektowany system pozwoliłby zamknąć lukę między zakresem zadań a dochodami samorządów, umożliwił długofalowe planowanie oraz utrzymał solidarność między regionami o zróżnicowanym poziomie rozwoju. W praktyce zastąpiłby on logikę uznaniowych transferów „z centrum" stabilnymi, przewidywalnymi regułami finansowymi, wzmacniając tym samym trwałość i wiarygodność samorządowej autonomii.

2. Zró?nicowanie i indywidualizacja polityk regionalnych

Polska potrzebuje nie tylko decentralizacji administracyjnej, ale również ustrojowej i finansowej – takiej, która umożliwi województwom i gminom realne kształtowanie polityk publicznych dostosowanych do ich społecznych, kulturowych oraz gospodarczych uwarunkowań.

Obecny model, w którym wszystkie samorządy działają w ramach centralnie definiowanych polityk, był zrozumiały po 1989 r., gdy priorytetem była transformacja polityczno-gospodarcza i wyjście z głębokiego kryzysu. Dziś jednak stał się on ograniczeniem dla nowoczesnego państwa pluralistycznego. Problem nie leży we wspólnych ramach prawnych, lecz w braku przestrzeni do rzeczywistego różnicowania treści polityk publicznych. Ministerstwa – zwłaszcza edukacji, kultury i nauki – wciąż narzucają jednolite rozwiązania programowe i instytucjonalne, niezależnie od zróżnicowanych potrzeb społecznych czy wrażliwości obywateli. Przykładem może być centralne ustalanie programów nauczania, od HiT-u po edukację zdrowotną, co odbiera wspólnotom regionalnym możliwość prowadzenia polityki zgodnej z lokalnymi przekonaniami i priorytetami. Co więcej, takie rozwiązania są mało efektywne – w obszarach światopoglądowo kontrowersyjnych łatwo bowiem o eskalację sporów i blokowanie decyzji przez ruchy protestu.

Proponowany przez nas model nie znosi wspólnych ram, lecz pozwala na zróżnicowanie treści polityk w ich granicach. Województwa i gminy mogłyby w ten sposób samodzielnie decydować, jakie programy edukacyjne, społeczne czy kulturalne najlepiej odpowiadają potrzebom ich mieszkańców, przy jednoczesnym zachowaniu konstytucyjnych gwarancji równości i ochrony praw obywatelskich. Takie rozwiązanie nie osłabia wspólnoty politycznej – przeciwnie, wzmacnia ją, ponieważ pluralizm form działania opiera się na wspólnych zasadach, a nie na narzuconej jednolitości. Przy czym zawarta w *Umówmy się na Polskę* propozycja jest projektem nowego ładu instytucjonalnego, w ramach którego zmienia się sposób decydowania o tym, na jakim szczeblu projektowane będą poszczególne polityki publiczne. Naszą intencją nie jest przesądzanie, w jaki sposób zostaną uregulowane poszczególne polityki i na jaki szczebel przekazane. Zakładamy, że w dniu „zero" funkcjonowania nowego ustroju wszystko zostaje „tak, jak jest", natomiast pojawia się możliwość decentralizacji i zmianie ulega proces decyzyjny w tym zakresie (zaangażowanie Kolegium Województw i Senatu).

W książce *Umówmy się na Polskę* pokazujemy, że trwała polaryzacja polityczna jest w pewnej mierze konsekwencją nadmiernej centralizacji i uniformizacji decyzji publicznych. W systemie, w którym wszystkie kluczowe rozstrzygnięcia – od edukacji po politykę społeczną – zapadają w Warszawie, przegrana wyborcza oznacza utratę wpływu na całe państwo. Obywatele o różnych wartościach i stylach życia czują się wówczas zmuszeni do „walki o centrum", zamiast mieć możliwość współdecydowania o kształcie polityk w swoim regionie. Taka sytuacja utrwala logikę konfliktu, zamiast budować kulturę współistnienia.

Większa podmiotowość województw i gmin oznaczałaby, że różne wspólnoty lokalne mogłyby realizować odmienne – lecz zgodne z prawem – modele polityk publicznych. Przykładowo, w zależności od trwałych preferencji społecznych jedne regiony mogłyby rozwijać rozwiązania bardziej prorodzinne czy wspólnotowe, inne – rynkowe lub socjalne, np. utrzymywać zakaz handlu w niedzielę albo z niego rezygnować. Państwo określałoby wyłącznie konstytucyjne i ustawowe ramy, gwarantujące równość praw oraz minimalne standardy usług publicznych, nie ingerując w treść każdej polityki. W ten sposób obywatele zyskiwaliby poczucie, że rzeczywiście rządzą się „po swojemu", pozostając jednocześnie w ramach wspólnej całości, jaką tworzy Rzeczpospolita.

W ten sposób samorząd wojewódzki zyskałby trwałą pozycję konstytucyjną[1], a jego głos – dziś często marginalizowany – stałby się jednym z filarów systemu państwowego. Izba samorządowa i Kolegium Województw byłyby też forami, na których regiony mogłyby przedstawiać odmienne wizje polityk publicznych – bardziej wspólnotowe lub bardziej rynkowe, prospołeczne lub prorozwojowe – w ramach wspólnego porządku prawnego. Jednocześnie Senat stanowiłby instytucjonalny bufor wobec pokus centralizacji, ponieważ każda próba ograniczenia kompetencji samorządów wymagałaby jej akceptacji.

Naszym zdaniem model zróżnicowanej decentralizacji jest nie tylko bardziej efektywny, lecz także bardziej demokratyczny. Obywatele, widząc, że w różnych częściach kraju mogą obowiązywać odmienne, a zarazem prawnie legitymizowane rozwiązania, mogą przekonywać się do tych zróżnicowanych rozwiązań w praktyce, a nie na podstawie – często mocno nierealnych – opowieści i obietnic polityków w Warszawie. W ten sposób decentralizacja przestaje być technicznym narzędziem zarządzania, a staje się zasadą ustrojową nowej umowy społecznej – mechanizmem budowy wspólnoty politycznej opartej na wzajemnym szacunku, zaufaniu i współodpowiedzialności.

3. Wzmocnienie roli województw w planowaniu rozwoju

Planowanie strategiczne z natury ma charakter regionalny – nie warszawski. W książce pokazujemy, że kolejne centralne programy rozwoju – od planu Hausnera, przez strategię Boniego, po plan Morawieckiego – zawodziły z tego samego powodu: Polska jest zbyt zróżnicowana gospodarczo, społecznie i kulturowo, by mogła stanowić „optymalną jednostkę planowania". Rzeczywiste planowanie

rozwoju już dziś odbywa się w regionach, gdzie koncentruje się wiedza o lokalnych zasobach, potrzebach i potencjałach. Nasze propozycje nie próbują tego procesu wynaleźć na nowo, lecz mają go uporządkować oraz wzmocnić, nadając mu trwałe podstawy instytucjonalne i finansowe.

Jednym z kluczowych instrumentów jest regionalizacja finansów publicznych, czyli przekształcenie podatków PIT i CIT w podatki regionalne wraz z utworzeniem Narodowego Funduszu Spójności – instytucji opierającej się na ustawowo określonej, algorytmicznej formule redystrybucji środków między regionami – to potężne instrumenty rozwojowe dla władz wojewódzkich. Dzięki temu biedniejsze województwa zyskiwałyby stabilne i przewidywalne wsparcie rozwojowe, a cały system stałby się odporny na polityczne naciski i zmiany rządów. Senat, czyli izba samorządowa, o której piszemy w książce, pełniłby funkcję kontrolną w zakresie ewentualnych zmian tych zasad, co gwarantowałoby ich trwałość oraz przejrzystość.

Najbardziej innowacyjnym elementem proponowanego modelu jest jednak usamorządowienie majątku publicznego. Zakłada ono przekazanie województwom równoważnych per capita składników majątku państwowego – obejmujących spółki skarbu państwa, infrastrukturę, instytucje kultury, elementy majątku przyrodniczego (takie jak lasy) oraz większość uczelni publicznych. Celem tej zmiany jest przejście od logiki beneficjenta dotacji do logiki gospodarza zasobów. Regiony, dysponując własnym majątkiem, mogłyby planować i realizować zróżnicowane strategie rozwojowe, a także budować klastry rozwojowe, które we współczesnej gospodarce stanowią kluczowe dźwignie wzrostu. Więcej na temat naszych propozycji usamorządowienia majątku publicznego można przeczytać w naszym raporcie dostępnym na stronie: https://nowaumowa.pl/majatek.

W rezultacie województwa zyskałyby narzędzia do prowadzenia autentycznie różnorodnych polityk rozwojowych. Regiony o silnych ośrodkach akademickich mogłyby inwestować w naukę i innowacje; te z dużym udziałem terenów leśnych – w gospodarkę przyrodniczą i odnawialne źródła energii; inne zaś – w przemysły kreatywne lub usługi zdrowotne.

Usamorządowienie majątku zmienia zarazem logikę myślenia o rozwoju: regiony stają się właścicielami swoich ścieżek rozwojowych, uzyskując trwałe podstawy materialne do planowania i realizacji długofalowych strategii. Polityka rozwoju przestaje być wówczas pochodną decyzji centralnych, a staje się konsekwencją lokalnych priorytetów i kompetencji. Tak rozumiana autonomia sprzyja też różnorodności – województwa mogą eksperymentować z odmiennymi modelami rozwoju, dopasowanymi do ich potencjału, kultury i preferencji społecznych.

W efekcie taka reforma nie tylko utrzymuje, ale również radykalnie wzmacnia rolę województw w strategicznym planowaniu rozwoju. Regiony zyskują realną sprawczość finansową, majątkową i polityczną, a państwo – nową jakość zarządzania rozwojem. Zamiast jednego centralnego ośrodka sterowania powstaje sieć współgospodarzy, tworzących wspólnie wieloośrodkowe państwo, w którym różnorodność regionów staje się nie przeszkodą, lecz źródłem siły, innowacyjności i odporności całego systemu.

4. Czy dotychczasowa formu?a organizacji, finansowania i zakresu kompetencji odpowiada tym potrzebom?

Obecny model samorządu wojewódzkiego utrwala logikę „chińskiego muru" – sztywnego odseparowania poszczególnych poziomów władzy publicznej. Samorządy, które miały być naturalnymi partnerami zarówno centrum, jak i obywateli w kształtowaniu polityk rozwojowych, zostały w nadmiernym stopniu sprowadzone do roli wykonawców decyzji planowanych centralnie. Gminy nie mają realnego wpływu na decyzje województw, a województwa – na decyzje centrum. Polska funkcjonuje zatem jako system równoległych, słabo komunikujących się porządków, w którym energia samorządowa nie przekłada się na kształt polityk centralnych, a decyzje rządu nie mają zakorzenienia w realiach regionalnych.

Ten model stał się barierą rozwojową: utrudnia współpracę, rozmywa odpowiedzialność i ogranicza zdolność do długofalowego planowania strategicznego. W warunkach nasilającej się międzynarodowej konkurencji potrzebujemy nie dalszej separacji, lecz mechanizmów współdecydowania. Samorządy powinny uczestniczyć w tworzeniu polityk publicznych, a nie jedynie je wykonywać.

Nowa umowa ustrojowa musiałaby więc przezwyciężyć logikę izolacji i wprowadzić zasadę współrządzenia. Chodzi nie o rozmycie kompetencji, lecz o zbudowanie systemu wielopoziomowego zarządzania – pionowych kanałów współpracy między władzami różnych szczebli, obejmujących wspólne instytucje, kolegia i procedury. Takie rozwiązania pozwoliłyby realnie połączyć centrum i samorząd, czyniąc województwa rzeczywistymi współautorami strategii rozwoju kraju, a nie jedynie wykonawcami polityk opracowywanych w Warszawie.

Równocześnie coraz częściej pojawiające się w debacie publicznej postulaty zwiększenia sprawczości obywateli powinny prowadzić do wzmocnienia narzędzi demokracji bezpośredniej. Referenda – zwłaszcza na poziomie lokalnym i wojewódzkim – mogłyby stać się skutecznym instrumentem rozwiązywania sporów, również tych ideologicznych, które paraliżują scenę ogólnopolską. Propozycje przygotowane przez stowarzyszenie Inkubator Umowy Społecznej idą właśnie w tym kierunku: przewidują rozwój referendów elektronicznych w formie tzw. głosowania poufnego, obsługiwanego przez niezależną Państwową Komisję Wyborczą. Każdy obywatel miałby możliwość sprawdzenia swojego głosu w rejestrze Komisji, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej prywatności. Rozwiązanie to zwiększałoby zaufanie do procesu wyborczego i znacząco obniżało koszty organizacji głosowań.

Istotnym uzupełnieniem tego systemu byłyby Ogólnopolski Ranking Usług Publicznych oraz System Obywatelskiej Oceny Usług i Prawa, które umożliwiałyby mieszkańcom ocenę jakości usług publicznych i prawa miejscowego. Wyniki tych ocen wpływałyby na możliwość reelekcji władz lokalnych, wzmacniając tym samym rozliczalność i przejrzystość życia publicznego.

Choć niniejsza debata koncentruje się przede wszystkim na samorządowych województwach, potrzebujemy – jak piszemy w *Umówmy*

się na Polskę – umowy dla całego kraju. Dlatego postulujemy równoczesne wzmocnienie gmin oraz wprowadzenie senatów wojewódzkich – ciał złożonych z wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, które stając się częścią wojewódzkiej legislatywy, zapewniłyby gminom realny wpływ na politykę regionalną. Takie senaty mogłyby przeciwdziałać nowej formie centralizmu – tym razem „wojewódzkiemu" – i jednocześnie chronić interesy grup mniejszościowych w regionach o wyraziście progresywnych lub konserwatywnych profilach. W ten sposób różnorodność Polski przestałaby być źródłem podziału, a stałaby się fundamentem nowej, trwałej umowy społecznej, opartej na współuczestnictwie, dialogu i wzajemnym poszanowaniu.

5. Czy po??dane s? decyzje polityczne w zasadniczy sposób wzmacniaj?ce strukturaln? pozycj? samorz?dów regionalnych?

W naszej ocenie – zdecydowanie tak. Co więcej, nie chodzi jedynie o zwiększenie kompetencji czy środków finansowych samorządów, lecz o ich realne włączenie w proces odbudowy podstawowych instytucji ustrojowych państwa. Jednym z najpoważniejszych wyzwań współczesnej Polski jest bowiem utrata apolitycznej legitymizacji władzy sądowniczej. Instytucje sądowe nie są dziś w równym stopniu uznawane przez obie strony politycznego sporu, co osłabia zaufanie obywateli do państwa jako całości. W tej sytuacji konieczny jest instytucjonalny reset – taki, który wykorzysta pluralizm i społeczne zakorzenienie samorządów do przywrócenia równowagi między władzami oraz odbudowy poczucia wspólnej własności państwa.

Proponujemy zatem, aby samorządy – za pośrednictwem swoich senatów wojewódzkich – zostały włączone w proces nominacji sędziów oraz obsady Krajowej Rady Sądownictwa. W modelu opracowanym przez stowarzyszenie Inkubator Umowy Społecznej naczelne sądy wojewódzkie, powstałe z połączenia sądów apelacyjnych i wojewódzkich sądów administracyjnych, stanowiłyby istotne ogniwo wymiaru sprawiedliwości, wyposażone zarówno w mandat profesjonalny, jak i społeczny.

Sędziowie tych sądów, rekomendowani przez senaty wojewódzkie, mieliby silniejszy związek z lokalnymi wspólnotami, a tym samym z realnym doświadczeniem obywateli. Gwarancją ich kompetencji byłoby to, że senaty wojewódzkie powoływałyby kandydatów z listy prowadzonej przez niezależną Krajową Radę Sądownictwa, obejmującej wyłącznie osoby o potwierdzonych kwalifikacjach zawodowych i dorobku orzeczniczym.

Takie rozwiązanie zwiększałoby rozliczalność sądów wobec społeczeństwa, przy jednoczesnym zachowaniu ich niezależności. W dłuższej perspektywie mogłoby także doprowadzić do bardziej zrównoważonego i reprezentatywnego składu Krajowej Rady Sądownictwa – takiego, w którym większość sędziów pochodziłaby z nominacji wspartych przez społeczne opinie wojewódzkich zgromadzeń.

W ten sposób samorządy regionalne stałyby się nie tylko filarem rozwoju terytorialnego, lecz także gwarantem odbudowy zaufania do instytucji państwa i fundamentem nowego, bardziej inkluzywnego ładu konstytucyjnego. Taki model w praktyce wzmacniałby demokratyczną legitymizację wymiaru sprawiedliwości, przywracając obywatelom poczucie, że państwo jest wspólnym dobrem – zarządzanym w sposób pluralistyczny, zrównoważony i odpowiedzialny.

6. Podsumowanie

Propozycje przedstawione przez stowarzyszenie Inkubator Umowy Społecznej wychodzą z przekonania, że trwałe przezwyciężenie polaryzacji politycznej i odbudowa zaufania obywateli do państwa wymagają nowej umowy ustrojowej – takiej, która opiera się na współodpowiedzialności, pluralizmie i współrządzeniu. W centrum tej wizji znajduje się wzmocnienie samorządów, w szczególności województw, które powinny stać się nie tylko wykonawcami polityk centralnych, lecz ich współautorami.

Jednocześnie postulowana reforma ma wymiar ustrojowy. Samorządy wojewódzkie mogłyby współuczestniczyć w procesie odbudowy podstawowych instytucji państwa – m.in. poprzez udział senatów wojewódzkich w nominacjach sędziowskich i obsadzie Krajowej Rady Sądownictwa. Taki mechanizm, łączący mandat profesjonalny i społeczny, zwiększałby rozliczalność sądów, wzmacniał ich niezależność oraz przywracał poczucie wspólnej własności instytucji publicznych.

Nowa umowa społeczna, oparta na zasadzie współrządzenia i poszanowania różnorodności, mogłaby stać się fundamentem bardziej pluralistycznego i odpornego na polaryzację państwa. W tym ujęciu decentralizacja nie jest techniczną reformą administracyjną, lecz projektem republikańskim – odnową wspólnych reguł gry, które pozwalają obywatelom o różnych poglądach współistnieć w jednym, demokratycznym państwie.

[1] Nie chodzi tu o wprowadzenie w Polsce ustroju federalnego. Różnice między proponowanym przez nas modelem a ustrojem federalnym wyjaśnione są szczegółowo na str. 41–44 książki *Umówmy się na Polskę* (Znak, 2023).