

Joanna Szulborska-Łukaszewicz

REALIZACJA I SKUTKI PROGRAMU PILOTAŻOWEGO W KRAKOWIE

Każdy polityk i każda partia musi rozstrzygnąć pewien niezwykle istotny dylemat rządzenia: czy, objąwszy władzę, działamy wyłącznie na rzecz jej sprawowania, czy na rzecz strategicznego interesu publicznego.

Michał Kulesza¹

U schyłku lat osiemdziesiątych XX wieku, po obaleniu systemu komunistycznego, w celu decentralizacji władzy w Polsce zaplanowano szereg reform ustroju administracyjnego państwa, z których najważniejszą stało się utworzenie w 1990 roku samorządów gminnych. Kolejnym etapem reformy miało być wprowadzenie drugiego, obok gmin, szczebla samorządu lokalnego – powiatów (tzw. reforma powiatowa). Powiaty jako jednostki administracyjne mają w naszym kraju wielowiekową tradycję². Ich przywrócenie wydawało się logiczną konsekwencją utworzenia samorządowych gmin. Jednak sytuacja polityczna w ówczesnej Polsce nie była stabilna. Zmieniały się rządy i zmieniał się stosunek rządzących³ do zaplanowanych reform. Podstawowym ich skutkiem miała być przecież decentralizacja władzy, a więc przekazanie części kompetencji i uprawnień, pozostających dotychczas w gestii administracji rządowej, samorządom niższego szczebla. Tymczasem, niezależnie od wcześniejszych deklaracji, przejmując władzę, mało kto chciał myśleć o dzieleniu się nią.

¹ M. Doering, *Burzliwy Kongres Samorządu Terytorialnego*. Michał Kulesza: *to wszystko kiśnie. Pawlak liczy na zwycięstwo*, rozmowa z Michałem Kuleszą, „Dziennik Polski”, 16 maja 1994, s. 2.

² Sieć powiatów–starostw istniała jeszcze przed rozbiorami, przetrwały one okres zaborów, w sposób naturalny zostały odtworzone w czasie II Rzeczypospolitej i funkcjonowały aż do 1975 r. W okresie PRL, o czym pisze Jerzy Regulski: „prawie 300 miast utraciło swe funkcje lokalnych centrów rozwoju gospodarczego i kulturalnego” (J. Regulski *Samorząd III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2000, s. 131).

³ Stosunek poszczególnych opcji politycznych do reform omawia J. Regulski w książce *Samorząd III Rzeczypospolitej*.

Rządem, który od początku opowiedział się za decentralizacją, kierowała Hanna Suchocka⁴. Podczas wystąpienia na sesji plenarnej Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego w Poznaniu 11 września 1992 roku premier Suchocka zadeklarowała wolę kontynuacji przygotowywanej reformy oraz utworzenia z początkiem 1994 roku powiatów jako drugiego szczebla samorządu. Już w październiku 1992 roku powstał Urząd Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej. Zadaniem tego urzędu było przygotowanie szczegółowego programu i strategii reformy, opracowanie poszczególnych aktów normatywnych, a także zaprojektowanie mapy nowego podziału administracyjnego Polski z powiatem jako nową jednostką administracyjną. Na stanowisko pełnomocnika rządu ds. reformy administracji publicznej został powołany Michał Kulesza⁵.

Zakładano, iż reforma przeprowadzona zostanie w dwóch etapach. Najpierw przewidziano pilotażowe przekazanie kompetencji, pozostających dotychczas w gestii administracji rządowej, wybranym dużym miastom (za ich zgodą) – tym, które w przeszłości miały uzyskać status powiatów. Obligatoryjne przekazanie kompetencji administracji rządowej niższemu szczeblom miało nastąpić dopiero po okresie pilotażowym.

12 lutego 1993 roku, aby stworzyć prawną podstawę reform, Sejm wprowadził zmiany w ustawie budżetowej na rok 1993. Zapis art. 35 pozwalał rządowi na przekazanie samorządom zadań i kompetencji administracji rządowej. Na tej podstawie przygotowano rozporządzenie, które Rada Ministrów przyjęła 13 lipca 1993 roku⁶ w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu ich przekazania. Załącznik do rozporządzenia stanowiła lista instytucji kultury wyłączonych z eksperymentu, nieobjętych pilotażem. Oczywiście, zadania z zakresu kultury stanowiły jedną tylko z wielu grup przejmowanych zadań.

Początkowo do tzw. programu pilotażowego wytypowano 44 miasta, liczące powyżej 100 tysięcy mieszkańców. Wśród nich znalazł się Kraków. 29 grudnia 1992 roku pełnomocnik rządu ds. reformy administracji publicznej zwrócił się pisemnie do prezydentów wybranych miast z propozycją uczestnictwa w programie. W rezultacie chęć udziału zadeklarowało aż 46 miast, w tym dwa mniejsze, ale położone na obszarze dużych aglomeracji miejskich⁷.

Proces reform decentralizujących administrację w Polsce został wyraźnie spowolniony po wyborach 19 września 1993 roku. Wyłoniony wówczas rząd Waldemara Pawlaka, będący koalicją Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, nie był absolutnie zainteresowany realizacją reformy decentralizującej władzę w kraju. Jego członkowie obawiali się utraty władzy w jakimkolwiek zakresie.

⁴ Hanna Suchocka, premier rządu od 11 VII 1992 do 26 X 1993 r., minister sprawiedliwości w latach 1997–2000 w rządzie Jerzego Buzka, radca prawny, doktor prawa na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, ambasador Polski w Watykanie.

⁵ Opracowany przez Michała Kuleszę program *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej* uzyskał akceptację rządu.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu ich przekazywania (Dz.U. z 1993 r., Nr 65, poz. 309).

⁷ J. Reguński, *Samorząd...*

Za wszelką cenę chcieli utrzymać scentralizowany model państwa. Decyzją rządu Pawlaka program pilotażowy został wstrzymany⁸. „W newralgicznym dla powodzenia operacji momencie – jak pisze Reguński – prace zostały na miesiąc zawieszono”⁹. Jednak, ze względu na wysoki stopień zaawansowania działań związanych z reformą, zbyt późno było na całkowite wycofanie się z pilotażu. W celu pomniejszenia swoich strat pojmowanych „strat” ówczesny rząd podjął działania zawężające do koniecznego minimum zakres programu pilotażowego. Zwiększono liczbę szkół niepodlegających przekazaniu, wyłączając zupełnie z pilotażu szkoły rolnicze. Zwiększono także liczbę instytucji kultury niepodlegających przekazaniu.

Zmiana układu sił politycznych w kraju oraz negatywny stosunek nowego rządu do decentralizacji spowodowały, iż ostatecznie tylko 43 spośród 46 miast przystąpiły do pilotażu. Pozostałe obawiały się – nie bez racji – że rząd nie dotrzyma obietnic w zakresie finansów. Bo przecież reforma pilotażowa polegać miała nie tylko na przekazaniu w zarząd niższym szczeblom administracji kompetencji administracji rządowej, ale chodziło o ich przekazanie wraz ze środkami finansowymi. Jak pisze Reguński: „Wiele miast straciło zaufanie do programu i wycofało się z niego w obawie o skutki finansowe. Wycofały się: Chorzów (14XII1993), Grudziądz (22XII1993) oraz Sosnowiec (30XII1993). Poza tym 11 miast nie przejęło szkół ponadpodstawowych. Również istotną zmianą była rezygnacja z opracowania porozumienia dla Warszawy”¹⁰. Kraków znalazł się wśród 43 miast, które ostatecznie – mimo zmiany rządu – zdecydowały się na przejęcie zadań i kompetencji, jakie przewidywano powierzyć mającym powstać wkrótce powiatom.

W Krakowie

Gmina Kraków chętnie podjęła wyzwanie pilotażowego wdrażania reform, bowiem zakres kompetencji przekazanych gminom przez administrację rządową na mocy ustawy z 1990 roku nie był zadowalający. Gmina Kraków dysponowała od początku dużym potencjałem i mogła przyjąć na swoje barki znacznie większe obowiązki, tymczasem w jej gestii – na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym¹¹ – pozostawały jedynie instytucje upowszechniania kultury, a mianowicie 3 biblioteki z 47 podległymi im filiami i punktami bibliotecznymi, 3 domy kultury z 22 klubami oraz 5 ośrodków kultury z 21 klubami.

Rada Miasta Krakowa wyraziła gotowość natychmiastowej realizacji programu pilotażowego uchwałą Nr XC/579/93 z 9 lipca 1993 roku w sprawie przejęcia przez Gminę Kraków określonych zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej w ramach programu pilotażowego Rady Ministrów. Zarządzeniem

⁸ Zgodnie z opracowanym przez J. Reguńskiego kalendarium dotyczącym reformy administracji premier W. Pawlak wstrzymał realizację pilotażu w dniu 27 października 1993 r., zaś do odwołania tej decyzji doszło 30 listopada 1993 r. Por. J. Reguński, *Reforma samorządowa*, Warszawa 2000.

⁹ J. Reguński, *Reforma...*, s. 147.

¹⁰ Tamże, s. 148.

¹¹ Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 z późn. zm.), później funkcjonująca jako Ustawa o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

Nr 50/93 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 6 lipca 1993 został powołany Zespół Zadaniowy ds. Programu Pilotażu Reformy Samorządowej. W jego składzie znaleźli się dyrektorzy wydziałów mających przejąć część zadań i kompetencji, w tym dyrektor wydziału zajmującego się sprawami kultury¹². Funkcję pełnomocnika ds. reformy samorządowej i kierownika zespołu zadaniowego pełnił dyrektor ówczesnego Wydziału Strategii i Rozwoju – Kazimierz Trafas.

Zrozumiałe, że zakres zadań przeznaczonych do przekazania samorządom gminnym ustalono, biorąc pod uwagę możliwości organizacyjne i finansowe mniejszych gmin. One bowiem stanowiły w Polsce zdecydowaną większość. Spowodowało to, iż nie był w pełni wykorzystany ani potencjał, ani możliwości gmin – jak Kraków¹³ – pozostających dużymi ośrodkami miejskimi. W rezultacie wiele spraw o zasięgu lokalnym nadal pozostało w gestii administracji rządowej. Jerzy Regulski przyczynę takiej sytuacji widzi m.in. w tym, iż podczas przygotowywania ustawy o samorządzie terytorialnym oraz w pracach nad przygotowaniem innych podstawowych dla gmin aktów normatywnych nikt nie mógł reprezentować ich interesów, bowiem w obecnym kształcie gminy jeszcze nie istniały. Stanowiły wówczas jednostkę administracji państwowej, całkowicie podporządkowaną władzy centralnej.

Zadania z obszaru kultury – nawet w przypadku Krakowa, miasta kultury, sztuki i artystów – nie należały do pierwszoplanowych i najważniejszych elementów „programu pilotażowego”. Jednak właśnie projekt przekazania części instytucji kultury spod zarządu wojewodów, działających z upoważnienia administracji państwowej, gminom wzbudził ogromne niezadowolenie i sprzeciwy środowisk artystycznych i instytucji kultury w całej Polsce. Najgłośniej wyraziło ten protest środowisko krakowskie. Dowiedziawszy się o woli przystąpienia Krakowa do pilotażu, lokalne środowiska twórcze (związki twórcze, teatry, muzea, biblioteki) wszczęły burzliwą dyskusję nad sensownością założeń tego programu. Protest wobec jego realizacji wyraziły, domagając się wstrzymania „pilotażu” w sferze kultury, w ostateczności zmiany zapisów rozporządzenia¹⁴. List otwarty środowisk twórczych Krakowa został skierowany do wojewody krakowskiego¹⁵. Nie obyło się także bez indywidualnych wizyt dyrekto-

¹² Dyrektorem ówczesnego Wydziału Kultury i Sztuki UMK była Danuta Glondys. Sprawowała tę funkcję w latach 1993–1999.

¹³ W roku 1994 z inicjatywy Krakowa powstały trzy nowe instytucje kultury: Śródmiejska Biblioteka Publiczna, Ośrodek Kultury im. C.K. Norwida (współfinansowany przez Hutę im. T. Sendzimiry SA) oraz Orkiestra Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa „Sinfonietta Cracovia”.

¹⁴ Por. Z. Bauer, J. Poprawa, *Raport o stanie kultury w Krakowie*, część I, Kraków 1994.

¹⁵ Jak piszą autorzy *Raportu o stanie kultury w Krakowie*: „Przedstawiciele kilkunastu instytucji i organizacji wystosowali szereg pism do władz centralnych z sugestiami, a nawet żądaniem wstrzymania bądź nowelizacji projektu. Pod wpływem tych protestów Wojewoda Krakowski interweniował w Ministerstwie Kultury i Sztuki. Negocjowano propozycje wyłączeń poszczególnych instytucji spod »pilotażu«. Podstawowe zastrzeżenia środowisk dotyczyły:

– trybu wprowadzania programu (wspomniany już brak konsultacji, częściowość proponowanych rozwiązań, niezgodność Rozporządzenia z dnia 13 lipca 1993 r. z wieloma obowiązującymi ustawami, np. o prowadzeniu i organizowaniu działalności kulturalnej; o ochronie dóbr kultury i muzeach; o bibliotekach; o systemie oświaty);

– poważne zastrzeżenie budził też fakt, iż samorządy nie miały możliwości dokonania wyboru poszczególnych dziedzin czy sektorów życia publicznego, lecz obarczone zostały „pakietami” zadań, niezależnie od własnych możliwości i zainteresowań”.

rów instytucji kultury w Ministerstwie Kultury w celu spowodowania wykluczenia ich placówek z „programu pilotażowego”. Z pewnością „protest ludzi kultury można traktować jako swoiste wotum nieufności wobec władz samorządowych, w których pierwszej kadencji znajomość problemów kultury była znikoma”¹⁶.

Gminy – mimo woli przystąpienia do programu pilotażowego – nie były przygotowane do jego realizacji. Zarówno decydenci, jak i pracownicy gminni na bieżąco uczyli się specyfiki przejętych instytucji, wyważając często szeroko otwarte drzwi. Brakowało radców prawnych, znających problematykę kultury i sprawnie poruszających się wśród przepisów prawnych dla tego sektora usług publicznych. Nie sprzyjał budowaniu pozytywnej relacji z miastem opór samych instytucji kultury. Jednak nie brakowało życzliwości i dobrej woli w rozwiązywaniu problemów, wygospodarowano także dodatkowe środki z budżetu miasta na rzecz nowo przejętych instytucji.

Przedstawiciele instytucji kultury i artyści obawiali się, że gminy nie udźwigną takiego ciężaru finansowego, co spowoduje, że środki z ich budżetów będą dużo niższe niż dotychczasowe dotacje z budżetu państwa, państwo zaś nie zechce wspierać gminnych instytucji. Zbyt dobrze pamiętano sytuację, kiedy po zlikwidowaniu Funduszu Rozwoju Kultury dofinansowywane z budżetu centralnego były tylko instytucje bezpośrednio podległe Ministerstwu Kultury. Poważnym argumentem za negacją pilotażu i reformy był także niepokój o utratę obecnej rangi. Większość instytucji kultury w dużych miastach pełniła rolę ponadregionalną. Zmianę statusu z instytucji państwowej na gminną postrzegali jednoznacznie jako degradację.

Wśród przyczyn sprzeciwu środowisk twórczych i instytucji kultury trzeba wymienić także sam tryb podejmowania decyzji przez rząd, brak stabilności i ciągłości władz rządowych, niepokój o przyszłość i dobro ich rodzimych instytucji. Istotnie, na etapie przygotowań projekt nie był konsultowany ze środowiskiem artystycznym, a wyłącznie z władzami samorządowymi. Zarówno Jerzy Reguński, jak i Michał Kulesza podkreślają, że ze względu na tempo zmian w układach politycznych oraz niechęć wielu opcji politycznych do decentralizacji nie było czasu na przeprowadzenie konsultacji społecznych nad projektem pilotażowym i dyskusje na ten temat. Każda dyskusja niosłaby opóźnienie, a dziś wiemy, że gdyby wstrzymano się choć na chwilę z decyzją o pilotażu, rząd, który nastąpił po wyborach w 1993 roku, z pewnością by tego programu nie wprowadził.

Tymczasem społeczeństwo Krakowa wiązało duże nadzieje z wprowadzeniem w życie pilotażowej reformy. Jak podawał „Czas Krakowski” z 22 grudnia 1993 roku: „50 proc. mieszkańców miasta wie, czym jest program pilotażowy, a 75 proc. liczy na to, że po wprowadzeniu programu przejęcia przez gminę szkolnictwa, służby zdrowia, jednostek kultury i dróg miejskich poprawią się ich warunki życia”¹⁷. Mieszkańcom Krakowa naturalnym wydawało się, że znajdujące się w ich mieście instytucje publiczne winny być zarządzane przez władze lokalne.

Spośród przedstawicieli instytucji kultury tylko nieliczni widzieli w nowej sytuacji szansę na poprawę ich kondycji finansowej. Z Krakowa wymienić należy Krzysztofa Głuchowskiego, dyrektora ówczesnego BWA, czy Jerzego Fedorowicza, dyrektora Teatru Ludowego. Po roku realizacji programu pilotażowego znacząco wzrasta jednak

¹⁶ Tamże.

¹⁷ *Pilotaż dla zaawansowanych*, „Czas Krakowski” nr 297, 22 grudnia 1993, s. 11.

liczba jego zwolenników wśród środowisk twórczych i dyrektorów instytucji kultury w Krakowie.

Przeciwnicy pilotażu już u progu reform przewidywali negatywne skutki ich wdrażania. Za podstawową wadę uważano fakt, iż nie rozważono konsekwencji ewentualnego niepowodzenia programu pilotażowego. W Krakowie można by dopatrywać się ich ewentualnie w takich posunięciach, jak likwidacja lub transformacja poprzez fuzję kilku spośród przejętych instytucji kultury. Choć zmiany te nastąpiły nieco później, były z pewnością powiązane z realizacją reformy administracyjnej i wynikały z dążenia Gminy Kraków do efektywnego wydatkowania środków finansowych. Czy przyjęte rozwiązania dały oczekiwane efekty, to inny wątek. Były jednak przyjmowane przez zarząd i radę miasta, zgodnie z literą prawa, a więc większością głosów. Zachowawczo nastawieni przedstawiciele władz administracji rządowej prawdopodobnie nigdy nie zdobyliby się na tak drastyczne posunięcia wobec krakowskiego Teatru Satyry „Maszkaron” (choć żal, że znikła z krakowskiego Rynku historycznie uzasadniona w tym miejscu nazwa), PIA „Estrada Krakowska” czy Teatru Ewy Demarczyk.

Podpisanie porozumienia

Uchwałą z 9 lipca 1993 roku¹⁸ Rada Miasta Krakowa zadeklarowała wolę przystąpienia do programu pilotażowego. Większość przystępujących do pilotażu miast już w połowie października 1993 roku, na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 13 lipca 1993 roku, podpisała porozumienia z działającymi w imieniu administracji rządowej wojewodami¹⁹. W Krakowie nastąpiło to znacznie później. W wyniku prowadzonych dyskusji, po uwzględnieniu wielu uwag zgłaszanych przez przeciwników reformy pilotażowej, dopiero 20 grudnia 1993 roku podpisane zostało porozumienie pomiędzy wojewodą krakowskim a prezydentem Krakowa w tej sprawie²⁰.

Upoważniony przez Radę Miasta Krakowa uchwałą Nr XCV/629/93 z 21 października 1993 roku prezydent miasta przejął do wykonywania zadania również kompetencje wymienione w załączniku nr 1 do ww. porozumienia²¹. Sprawy kul-

¹⁸ Uchwała Nr XC/579/93 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 lipca 1993 r. w sprawie przejęcia przez Gminę Kraków określonych zadań.

¹⁹ Marek Barański pisze, iż wszystkie rady miast zainteresowanych uczestnictwem w programie do końca sierpnia 1993 r. podjęły decyzje o przystąpieniu do programu oraz że wszystkie porozumienia między miastami i wojewodami zostały podpisane w połowie października tegoż roku. Istotnie rady miast zadeklarowały wówczas chęć udziału, deklaracja taka w Krakowie upoważniła PMK do negocjacji warunków, uchwałą Nr XCV/629/93 z dnia 21 października 1993 r. Rada Miasta Krakowa upoważniła Prezydenta Miasta do przejęcia określonych zadań i kompetencji administracji rządowej, zaś do podpisania Porozumienia pomiędzy Wojewodą Krakowskim a Prezydentem doszło dopiero 20 grudnia 1993 r. Marek Barański, *Program pilotażowy w opiniach środowiska samorządowego i pracowników administracji rządowej*, Katowice 1995, s. 9.

²⁰ *Porozumienie pomiędzy Wojewodą Krakowskim Tadeuszem Piekarczykiem a Prezydentem Miasta Krakowa Józefem Lassotą w sprawie przekazania niektórych zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej do wykonywania organom Gminy Kraków z 20 XII 1993 r.* Materiał archiwalny w Archiwum UMK. Dziennik Urzędowy Województwa Krakowskiego.

²¹ *Wykaz zadań i kompetencji administracji rządowej przekazanych organom Gminy Kraków, załącznik nr 1 do Porozumienia pomiędzy...*

tury ujęto w kilku punktach załącznika, nazwanego wykazem zadań i kompetencji administracji rządowej przekazanych organom Gminy Kraków. Punkt 24²² mówił o przekazaniu zadań i kompetencji należących dotychczas do wojewody na mocy ustawy z 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²³, a więc prowadzenia instytucji kultury wpisanych do rejestru wojewody, wskazanych imiennie w załączonym do porozumienia wykazie²⁴. Punkt 26 dotyczył przekazania zadań i kompetencji należących do organów rządowej administracji specjalnej na mocy ustawy z 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury i o muzeach²⁵, m.in. ustanawiania urzędu miejskiego konserwatora. Wreszcie punkt 30 mówił o decentralizacji zadań i kompetencji należących do organów rządowej administracji specjalnej na mocy ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty²⁶, czyli prowadzenia i utrzymania publicznych placówek szkolnych, przedszkolnych i oświatowych. Szczegółowy *Wykaz jednostek organizacyjnych administracji rządowej przekazanych organom Gminy Kraków* stanowił załącznik nr 2 do przedmiotowego porozumienia.

Na mocy zapisów w punktach 24 i 30, zgodnie z ww. wykazem, Gmina Kraków, a w jej strukturach ówczesny Wydział Kultury, z dniem 1 stycznia 1994 roku przejęła w zarząd następujące podmioty: 11 placówek oświatowo-wychowawczych (10 młodzieżowych domów kultury i Międzyszkolny Zespół Pieśni i Tańca „Krakowiak”) oraz 8 instytucji kultury (Państwową Instytucję Artystyczną „Estrada Krakowska”, Państwowy Teatr Satyry „Maszkaron”, Państwowy Teatr Bagatela, Muzeum Historyczne Miasta Krakowa, Muzeum Historii Fotografii, orkiestrę Capella Cracoviensis, Państwowy Teatr Ludowy, Biuro Wystaw Artystycznych)²⁷. W osobnym wykazie zestawiono nieruchomości przewidziane do przekazania Gminie Kraków przez administrację rządową (Kuratorium Oświaty i Urząd Wojewódzki w Krakowie).

Wszystkie jednostki organizacyjne przejmowano wraz z majątkiem wynikającym z bilansu aktywów i pasywów każdej z nich, według stanu na dzień przejęcia. Ponadto prezydent zobowiązał się do przejęcia ww. jednostek z „aktualnym stanem osobowym pracowników”²⁸, a także do zatrudnienia w urzędzie gminnym uzgodnionych pracowników administracji rządowej, zajmujących się dotąd przejętymi zadaniami.

Wraz z konkretnymi jednostkami i instytucjami gmina miała nieodpłatnie przejąć mienie skarbu państwa, służące realizacji przejętych zadań i kompetencji²⁹. Tryb przekazania własności mienia określał art. 5 ust. 4, art. 9–13 i art. 18–20 ustawy z 10 maja 1990 roku – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³⁰. Zgodnie z paragrafem 1 ust. 1 rozporządzenia Rady

²² Jak wspominałam, sprawy kultury nie były najważniejszym zagadnieniem w procesie decentralizacji.

²³ Dz.U. z 1991 r., Nr 114, poz. 493.

²⁴ Załącznik nr 2, pkt V do *Porozumienia pomiędzy...*

²⁵ Dz.U. z 1962 r., Nr 10, poz. 48; z 1983 r., Nr 38, poz. 173; z 1989 r., Nr 35 poz. 192; z 1990 r. Nr 56, poz. 322.

²⁶ Dz.U. z 1991 r., Nr 95, poz. 425 oraz z 1992 r., Nr 26, poz. 113 i Nr 54, poz. 254.

²⁷ Trzy spośród ww. instytucji (Muzeum Historii Fotografii, Państwowy Teatr Bagatela, Capella Cracoviensis) z dniem 1 kwietnia 1995 r. zostały z powrotem przekazane w zarząd wojewodzie krakowskiemu.

²⁸ § 1, ust 3.

²⁹ § 3, ust. 1.

³⁰ Dz.U. z 1990 r., Nr 32, poz. 191 (z późn. zm.).

Ministrów z 13 lipca 1993 roku³¹ nie mogło to nastąpić wcześniej niż 1 stycznia 1994 roku, tj. z dniem uprawomocnienia się decyzji wojewody wydanej w trybie art. 18 ustawy z 10 maja 1990 roku – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³². W przypadku rozwiązania porozumienia mienie przejęte miało podlegać zwrotowi na rzecz skarbu państwa³³. W rzeczywistości sam proces inwentaryzacji mienia trwał dużo dłużej, niż zakładano, zaś sprawy dotyczące porządkowania statusu własnościowego nieruchomości – ze względu na niejasności zapisów w księgach wieczystych – w wielu przypadkach trwają do dziś³⁴.

Jednostki organizacyjne przejęte przez gminę stawały się „komunalnymi jednostkami organizacyjnymi”³⁵, jednak gminie nie wolno było bez zgody administracji rządowej zmienić przepisów organizacyjnych ani statutów przejętym jednostkom organizacyjnym o zasięgu ponadlokalnym³⁶. Ogromnym mankamentem był brak wskazówek precyzujących, co wyznacza ponadlokalny charakter instytucji. Choć nie wskazano wprost tego typu instytucji, to w praktyce uważano, iż mają taki charakter działania wszystkich przejętych przez miasto instytucji, co opóźniało wiele procesów, choćby nadania tym instytucjom nowych statutów. Gmina musiała bowiem konsultować wszelkie zmiany z Urzędem Wojewódzkim.

W porozumieniu określono także warunki finansowania przejętych instytucji³⁷. Gmina miała otrzymywać na ich prowadzenie, za pośrednictwem wojewody, środki „z budżetu Państwa, w części, której dysponentem jest Wojewoda – w formie dotacji celowej na zadania zlecone”³⁸. Szczegółowe zasady kalkulacji środków finansowych na rok 1994 oraz tryb ich przekazywania określał załącznik nr 4 do *Porozumienia*, z którego wynika, iż wysokość środków finansowych ustalono w oparciu o zapisy ustawy budżetowej na rok 1994 dla województwa krakowskiego. Przy kalkulacji wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych oraz nagród nie planowano ani wzrostu zatrudnienia, ani podwyżki płac, zaś w przypadku wydatków pozapłacowych uwzględniono wzrost wydatków na zakup towarów i usług. Wojewoda zobowiązał się przekazywać dotacje w ratach, „nie później niż do 25 dnia każdego miesiąca”³⁹. W związku z zadłużeniem przejmowanych instytucji ustalono, że „strony podejmą staranie o uzyskanie dotacji celowej z budżetu państwa na spłatę zadłużenia jednostek budżetowych objętych porozumieniem”⁴⁰, zaś w przypadku ewentualnego zwiększenia budżetu wojewody zobowiązuje się on do zwiększenia środków, także na zadania zlecone, o ile przyznane zwiększenie objmie zadania objęte porozumieniem⁴¹.

³¹ Dz.U. z 1993 r., Nr 65, poz. 309.

³² Dz.U. z 1990 r., Nr 32, poz. 191 (z późn. zm.).

³³ § 3, ust. 9.

³⁴ Doświadczenia wskazują, że proces przejmowania mienia przez gminy i powiaty jest skomplikowany i rozpoczął się faktycznie już z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie gminnym (samorządzie terytorialnym), tj. 27 maja 1990 r.

³⁵ § 4 ust 1.

³⁶ § 1 ust. 5 i 6 *Porozumienia pomiędzy...*

³⁷ § 5.

³⁸ § 5, ust. 1.

³⁹ Załącznik nr 4 do *Porozumienia pomiędzy...*

⁴⁰ Tamże, ust. III punkt 3.

⁴¹ Tamże, ust. IV.

Wysokość dotacji z budżetu państwa na rok następny, z przeznaczeniem dla przejętych instytucji, miała być ustalana corocznie, nie później niż w 3. kwartale upływającego roku⁴². Wielkość środków miała być każdorazowo określana w aneksie do porozumienia, zaś gdyby nie było zatwierdzonego budżetu państwa na rok kolejny, miał być przygotowany aneks do porozumienia, „uwzględniający projekt ustawy budżetowej lub projekt ustawy o prowizorium budżetowym na określoną część roku”⁴³.

Wojewoda zobowiązywał się do informowania co miesiąc prezydenta Krakowa o relacjach pomiędzy kwotą otrzymaną przez wojewodę z budżetu państwa a przekazaną przez Gminie Kraków. Gmina z kolei miała wyodrębnić w swoim budżecie środki na finansowanie przejętych zadań, ponadto prezydent zobowiązywał się przekazywać wojewodzie sprawozdania z wykorzystania dotacji w terminach i trybie ustalonych przez ministra finansów. Organy administracji rządowej, o czym przypominał paragraf 6 porozumienia, miały nadzorować Gminę i wykonywanie przez nią przejętych zadań i kompetencji. Z dniem 31 grudnia 1993 roku wygasło porozumienie pomiędzy kierownikiem Urzędu Rejonowego w Krakowie a prezydentem Krakowa, zawarte 27 grudnia 1990 roku w sprawie powierzenia organom gminy prowadzenia niektórych spraw z zakresu administracji rządowej⁴⁴.

Do porozumienia dołączony został także *Protokół uzgodnień dotyczących realizacji zadań przejętych przez Gminę Kraków*. Pierwszy punkt tego protokołu dotyczył sfery kultury i sztuki. Gwarantował on wojewodzie krakowskiemu – o czym już wspominałam – prawo wglądu, zaś w przypadku działań/instytucji o charakterze ponadgminnym do ingerencji w plany działania przejętych w pilotażu instytucji. Nakładał na przejęte instytucje obowiązek dwukierunkowego przesyłania materiałów sprawozdawczych (do prezydenta i do wojewody)⁴⁵.

Gmina zobowiązywała się ponadto do kontynuowania działań związanych z restryktyzacją BWA oraz rejestracją fundacji BWA, a także do utworzenia przy Muzeum Historycznym Miasta Krakowa Oddziału Sztuki Współczesnej w budynku przy ul. Królowej Jadwigi 41; kierownikiem oddziału miała zostać Maria Anna Potocka, ofiarodawczyni zbiorów⁴⁶.

Zgodnie z zapisami protokołu majątek instytucji kultury miał być przekazany „na podstawie bilansu zamknięcia 1993 roku – składniki majątkowe, zaś w odniesieniu do zbiorów muzealnych dodatkowo adnotacja w księgach wieczystych muzeów, tj. księgach wpływów muzealiów i księgach inwentarzowych”⁴⁷. Ostateczne przekazanie majątku miało nastąpić z dniem zakończenia inwentaryzacji, zgodnie z trybem określonym w § 13 ust. 2 *Porozumienia*.

Realizacja pilotażu od początku nastroczała wiele problemów. Początkowo szacowano, iż Urząd Miasta Krakowa na realizację zadań przejętych w ramach programu pilotażowego otrzyma w 1994 roku kwotę 920 mld złotych⁴⁸. Ostatecznie środki te

⁴² § 5, ust. 3–5 *Porozumienia pomiędzy...*

⁴³ Tamże, ust. 5.

⁴⁴ Dziennik Urzędowy Województwa Krakowskiego z 1991 r., Nr 2, poz. 12 i z 1992 r., Nr 2, poz. 21.

⁴⁵ *Protokół uzgodnień dotyczących realizacji zadań przejętych przez Gminę Kraków*, pkt 6.

⁴⁶ Tamże, pkt 7 i 8.

⁴⁷ Tamże, pkt 9.

⁴⁸ Kwoty podawane w tzw. starych złotych (przed denominacją, która nastąpiła 1 stycznia 1995 r.).

zostały zmniejszone do 500 mld⁴⁹, okrojono bowiem liczbę przejmowanych przez miasto placówek. Co więcej, mimo sprzeciwu władz miasta, gmina przejmowała wszystkie instytucje wraz z ich dotychczasowymi zadłużeniami. Według planu finansowego dotacja z budżetu państwa przekazana na rok 1994 władzom Krakowa na instytucje kulturalne objęte pilotażem wyniosła 40 631 mln złotych⁵⁰. Środki te – zgodnie z *Porozumieniem* zawartym między wojewodą i prezydentem – nie mogły być użyte na inny cel niż kultura i sztuka. Rozdziału środków na poszczególne instytucje dokonywał Urząd Miasta według własnego rozeznania. Jednak Urząd Wojewódzki sprawował nadzór zarówno nad podziałem środków w mieście, jak i nad wydatkowaniem ich w poszczególnych instytucjach. Miasto ze środków własnych dodatkowo dofinansowało zadania pilotażowe z zakresu kultury kwotą niemal 5,1 mld złotych⁵¹.

Niestety, mimo precyzyjnie określonego terminu przekazywania środków, instytucje nie otrzymywały przysługujących im finansowych w określonym uprzednio czasie. Pieniądze z budżetu wojewody przychodziły do miasta nieregularnie i z opóźnieniami. W znaczący sposób wpłynęło to na całkowitą ocenę realizacji programu pilotażowego. Znakomicie obrazuje sytuację notatka prasowa, która ukazała się już w kwietniu 1994 roku w „Dzienniku Polskim”: „27 stycznia z Urzędu Wojewódzkiego nadeszła ostatnia rata (5 mld zł) miesięcznych środków przeznaczonych na program pilotażowy, w marcu ostatnie 4 miliardy przekazano 29. – podał Kazimierz Trafas, pełnomocnik prezydenta ds. programu pilotażowego, polemizując z Urzędem Wojewódzkim, który twierdzi, iż pieniądze nadchodzą terminowo, a opóźnienia występują jedynie po stronie magistratu. Porozumienie podpisane między obu urzędami przewidywało, iż wszystkie środki w danym miesiącu mają nadejść do 25. Opóźnienia, nawet kilkudniowe, mają negatywny wpływ na wypłatę wynagrodzeń w jednostkach przejętych od wojewody, gdyż 90 proc. środków przeznaczonych jest na płace (10 proc. na wydatki rzeczowe). Poślizg wynika także z tego, że wojewoda prowadzi rachunki w NBP, a gmina w BPH. Nadto zdarza się, że pieniądze przekazywane były w piątek po południu (np. 21 stycznia), co sprawiało, że praktycznie przez trzy dni były »zamrożone«. Urząd Miasta zwrócił się do UW o to, by telefonicznie podawać informacje o dokonywanych przelewach. Gmina, gdy już wie, że pieniądze idą, uruchamia własne środki, zanim tamte nadejdą. W ten sposób miasto kredytuje zadania rządowe – tak było m.in. 4 marca (z UW fundusze nadeszły dopiero 8). 10 lutego magistrat otrzymał pismo od wicewojewody o przekazaniu zaliczkowo 2,2 mld złotych (...). Pieniądze faktycznie wpłynęły 18 marca, a gmina swoje własne dała – kredytując te wydatki – 11 lutego. Co miesiąc w magistracie zjawia się inspektor z UW, który sprawdza, czy wszystko przebiega terminowo. Teraz Urząd Miasta zamierza wysłać swojego umyślnego do wojewody, by zobaczył, czy aby tam wszystko, co dotyczy pilotażu, się zgadza”⁵².

Porównując zdolność finansową administracji centralnej i samorządu, Stanisława Szumlińska, prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej, bardzo nisko oceniła system finansów publicznych na szczeblu rządowym. Stwierdziła, że „system budżetowy sa-

⁴⁹ Mowa o środkach na realizację ogółu przejętych zadań i kompetencji, wśród których kultura stanowi zaledwie małą część. Zob. *Pilotaż...*, s. 11.

⁵⁰ Przewidywane wykonanie za rok 1994 w: *Budżet Miasta Krakowa na rok 1995 w układzie zadaniowym*, projekt Zarządu Miasta Krakowa, druk nr 94, s. 81.

⁵¹ Tamże, s. 82.

⁵² J.Św. (Święs), *Telefoniczny pilotaż*, „Dziennik Polski”, nr 86, 14 kwietnia 1994, s. 6.

morządów jest komfortowy w porównaniu z budżetem administracji państwowej”⁵³, bo ta ostatnia może tylko równo dzielić biedę, a ta pierwsza – świadomie gospodaruje swymi dochodami. Przedstawiciele samorządów nie zgadzali się jednak z tym stanowiskiem, podkreślając, że to pozorny komfort. Zarówno władze lokalne, jak i mieszkańcy dostrzegali ogrom potrzeb i mało zadowalające efekty dotychczasowych działań podejmowanych przez gminy. Józef Lassota, ówczesny prezydent Krakowa⁵⁴, podkreślił, że samorząd odpowiada za funkcjonowanie gminy i w związku z tym musi sobie radzić bez względu na niedobór środków. Dlatego od początku funkcjonowania samorządów „ich budżety nie tylko nie mają »dziur«, ale często nawet wykazują nadwyżkę, podczas gdy budżet państwa jaki jest – każdy widzi. A dzieje się tak z prostego powodu – na dole lepiej widać potrzeby i łatwiej przyrównać zasoby do przysłowiowej portmonetki, z której więcej pieniędzy, niż zawiera, po prostu wydać się nie da”⁵⁵.

Zapytany w wywiadzie prasowym o relacje pomiędzy rządem a samorządami w zakresie realizacji programu pilotażowego, Józef Lassota, prezydent Krakowa i jednocześnie członek Rady ds. Samorządów przy Prezydencie RP⁵⁶, skomentował, że funkcja pełnomocnika ds. reformy administracji publicznej jest absolutną fikcją: „(...) rolę pełnomocnika sprowadzono do urzędnika, który nie ma nawet możliwości realizacji tych zamierzeń, które były już przygotowane przez poprzedni rząd. Dla samorządów jest to jeszcze jeden fakt świadczący o niechęci do reform dotyczących samorządu”⁵⁷. Jednym z podstawowych utrudnień pozostaje – zdaniem prezydenta – brak płynności w przepływie środków finansowych z budżetu centralnego oraz brak wytycznych dla wojewodów co do dalszych losów pilotażu. Stwierdził, że „wszystkie decyzje związane z tym programem podjęte przez obecny rząd są mocno ograniczone w stosunku do pierwotnej wersji i wręcz wymuszone przez samorządy i opinię publiczną. Program pilotażowy rozpoczęliśmy tworzyć w połowie 1993 roku. Wszedł on oficjalnie w życie 1 stycznia 1994 roku. Przez dwa miesiące spotykamy się wyłącznie z utrudnieniami. Podam tylko przykład ze sfery finansowej i legislacyjnej: są to przede wszystkim stale piętrzące się trudności w przekazywaniu pieniędzy na planowane cele programowe, blokowanie źródeł zasilania finansowego tego programu. Nie przekazano także odpowiednich dyspozycji wojewodom, powodując ich dezorientację, czy rzeczywiście mają sprzyjać programowi pilotażowemu, czy go odrzucić. Ci wojewodowie, którzy mają odwagę pomagać na własną rękę, czynią to. Inni zaś nie wspierają naszych działań i cała sprawa utknęła w martwym punkcie. Z powyższych działań widać wyraźnie, że nie ma tu odpowiedzialności za realizację tego programu ze strony rządu”⁵⁸.

W takich nastrojach upłynął cały rok pilotażowy, mimo to po roku okazało się, że przejęte w ramach programu pilotażowego instytucje – mimo kłopotów finansowych – pracowały bez szczególnych zakłóceń. Trudna sytuacja materialna zmobilizowała kilku

⁵³ B. Matoga, *Sztandary i tabory*, „Dziennik Polski”, nr 99, 29 kwietnia 1994, s. 13.

⁵⁴ Józef Lassota pełnił również funkcję Przewodniczącego Konwentu Prezydentów Miast Pilotażowych, współprzewodniczył zespołowi pilotażu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu (zob. „Rocznik Zarządu Miasta Krakowa”, 1993).

⁵⁵ B. Matoga, dz. cyt.

⁵⁶ Lech Wałęsa zdecydował o przekształceniu reprezentacji samorządów (36 osób) w Radę ds. Samorządu przy Prezydencie.

⁵⁷ A. Lewandowski, *Niepokój samorządów. Rozmowa z prezydentem Krakowa Józefem Lassotą*, „Dziennik Polski”, nr 60, 12 i 13 marca 1994, s. 5.

⁵⁸ Tamże.

spośród zarządzających nimi dyrektorów do poszukiwania dodatkowych, pozabudżetowych środków na realizację planów repertuarowych, a co z tym nierozłącznie związane – podniesienie atrakcyjności repertuaru (myślę tu o teatrach Ludowym i Bagateli). W przypadku Teatru Bagatela wybór repertuaru na tyle trafił w oczekiwania odbiorców, że wzrosły własne wpływy budżetowe. BWA w 1995 roku otrzymało nowy statut i nową nazwę: Galeria Sztuki Współczesnej Bunkier Sztuki⁵⁹.

Miasto podjęło też działania w kierunku powołania Oddziału Sztuki Współczesnej przy Muzeum Historycznym Miasta Krakowa. Przygotowano projekt uchwały Rady Miasta w tej sprawie. Projekt został uprzednio, zgodnie z procedurą, zaakceptowany przez Zarząd Miasta Krakowa. W dniu, kiedy miało dojść do dyskusji nad projektem na posiedzeniu Rady Miasta, darczyńca, Maria Anna Potocka opublikowała w prasie informację, że rozmyśliła się i nie jest już zainteresowana przekazaniem miastu zbiorów. Potocka nie umiała zrozumieć, że proces podejmowania decyzji w mieście jest długotrwały, co ma zarówno dobre, jak i złe strony. Nie doszło do utworzenia przy Muzeum Historycznym Miasta Krakowa Oddziału Sztuki Współczesnej w budynku przy ul. Królowej Jadwigi 41, choć przez wiele lat tam właśnie magazynowano będące własnością Potockiej dzieła. Swoją kolekcję Potocka postanowiła zaprezentować na Zamku w Niepołomicach. Doszło do porozumienia z zarządcą obiektu i przez wiele lat widniał tam sztyl informacyjny – Muzeum Sztuki Współczesnej, ale – poza kilkoma obiektami – nie doszło nigdy w pełni do otwarcia tam ekspozycji sztuki współczesnej.

Prace przygotowawcze nad budżetem na rok 1995

W okresie przygotowywania planów finansowych Miasta Krakowa na rok 1995 przejęte w pilotażu instytucje oszacowały swoje potrzeby finansowe na ten okres na kwotę 71 193 mln złotych⁶⁰. Wydział Kultury Urzędu Miasta proponował okrojenie potrzeb do 48 590 mln złotych⁶¹, zgodnie z limitem wyznaczonym przez Wydział Finansowy Urzędu. W tym samym czasie, na etapie przygotowywania budżetu, Urząd Wojewódzki nie umiał określić wysokości dotacji dla instytucji kultury objętych programem pilotażowym na rok 1995.

Podejście władz centralnych do reformy państwa i zahamowanie kolejnych etapów reformy samorządowej stwarzały duże trudności w prowadzeniu jasnej i klarownej, dalekosiężnej polityki kulturalnej miasta. O ile zdecydowana większość instytucji upowszechniania kultury znajdowała się pod zarządem władz samorządowych, o tyle instytucje artystyczne Krakowa posiadały trzech różnych założycieli i zarządców: Ministerstwo Kultury i Sztuki, Wojewodę Krakowskiego i Gminę Kraków. Ewentualne ostateczne rozstrzygnięcie przynależności formalnej instytucji przekazanych w ramach pilotażu mogło przyspieszyć niezbędne w wielu wypadkach korekty statutów, decyzje personalne *etc.*

29 sierpnia 1994 roku odbyło się spotkanie zespołu przygotowującego projekt porozumienia pilotażowego na rok 1995 z udziałem wojewody krakowskiego Tadeusza

⁵⁹ Uchwała nr 1158/95 ZMK z dnia 7 XII 1995 r. w sprawie zmiany nazwy i nadania statutu gminnej instytucji kultury.

⁶⁰ Przed denominacją złotego.

⁶¹ Plan finansowy na rok 1995 w: *Budżet Miasta Krakowa na rok 1995...*, s. 81.

Piekarza i prezydenta Józefa Lassoty. Dyrektorzy wydziałów Urzędu Wojewódzkiego przedstawili wyliczenia kwot na rok 1995, zaś UMK swoje finansowe oczekiwania. W efekcie – jak pisze „Dziennik Polski” – „porównanie tych kwot w niektórych dziedzinach objętych pilotażem ujawniło spory niedobór środków, które miałyby być przekazane z budżetu wojewody. Tylko na służbę zdrowia – bez uwzględnienia inflacji – miałyby zabraknąć 62 mld, na kulturę ok. 10,4 mld zł”⁶².

Kwestie finansowe zaważyły na dalszych losach programu pilotażowego. 27 grudnia wiceprezydent Krakowa Krzysztof Pakoński poinformował media, że Zarząd Miasta podjął decyzję o ograniczeniu programu pilotażowego od 1 stycznia 1995 roku. „Echo Krakowa” komentuje, że to właściwie nie ograniczenie, a odstąpienie od pilotażu, bo „miasto ma zamiar zrezygnować z prowadzenia oświaty, służby zdrowia, kultury i opieki społecznej. Zostaną drogi i nadzór budowlany. Gmina Kraków została zmuszona do takich cięć z powodów finansowych. Obliczono, że różnica między tym, co może dać budżet państwa, a rzeczywistymi potrzebami wynikającymi z przejścia tak poważnych zadań wynosi 180 mld zł. Gminy nie stać na takie »sponsorowanie« budżetu”⁶³. W przypadku gdyby rząd zdecydował się zwiększyć pulę środków na zadania pilotażowe, Kraków także byłby w stanie pokryć w 30% brakującą na prowadzenie przejętych zadań kwotę. „W projekcie budżetu przewidzieliśmy 45 mld zł na dofinansowanie pilotażu z wyłączeniem dróg, na których utrzymanie jest 20 mld zł. Mimo ograniczenia pilotażu owe 45 mld prześlemy na te zadania, ale nie będziemy musieli wydawać ich na płacenie bieżących rachunków, koncentrując się na koniecznych remontach czy podniesieniu poziomu usług – mówi wiceprezydent Pakoński. Zarząd podjął tę decyzję jednogłośnie, chociaż nie obeszło się bez dyskusji. Teraz stanowisko zarządu trafi pod obrady Rady Miasta, która musi wyrazić opinię”⁶⁴.

Antoni Weysenhoff, radny miasta Krakowa, członek Komisji Kultury RMK, dyrektor Centrum Młodzieży im. dr. H. Jordana, mówił, że Komisja Kultury opowiedziała się za utrzymaniem w budżecie 45 mld zł na realizację zadań pilotażowych, stąd można rozważyć, „które zadania zostawić w gminie, a co oddać wojewodzie. Młodzieżowe domy kultury czy nasze Centrum mogłoby nadal podlegać samorządowi. Nam dobrze współpracuje się zarówno z magistratem, jak i kuratorem, a wszystko sprowadza się do pieniędzy. Gmina wsparła nas w ub. r. kilkaset milionami, kurator mówi, że poza pieniędzmi na płace nie ma ani grosza na inną działalność. A my rocznie potrzebujemy ok. 1,5–2 mld zł nie tylko na działalność merytoryczną, ale i na utrzymanie budynku. Na wszystko sami nie zarobimy...”⁶⁵.

Z końcem 1994 roku uczestnicy pilotażu wypowiedzieli umowy. „Zdaniem prezydentów i burmistrzów rząd zmarnował szansę i pieniądze podatników największych miast. Projekt tegorocznej ustawy budżetowej świadczy o zignorowaniu samorządowych doświadczeń i jest dowodem centralistycznej polityki państwa. Samorząd będzie, w ramach swych możliwości, kontynuował reformę, przejmując od administracji rządowej te zadania, które jest w stanie prowadzić. Rada Miasta Krakowa dopłaciła do pilotażu z ubiegłorocznego budżetu 132 mld zł, w br. musiałyby dołożyć 180 mld. Na

⁶² Wyliczenia i oczekiwania, „Dziennik Polski”, 30 sierpnia 1994.

⁶³ *Pilotaż, pilotaż i... po pilotażu*. Mała rewolucja kompetencyjna, „Echo Krakowa”, nr 251, 28 grudnia 1994, s. 3.

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ E. Cegła, *Niepotrzebne zamieszanie*, „Gazeta Krakowska”, nr 9, 11 stycznia 1995, s. 3.

to gminy Kraków po prostu nie stać, trwają więc negocjacje nad aneksem do porozumienia. Jego zerwanie oznacza powrót »pod wojewodę« blisko 70 placówek służby zdrowia, 50 oświaty i ośmiu instytucji artystycznych⁶⁶.

Zapytany o ocenę programu pilotażowego, Jerzy Fedorowicz odpowiedział: „Minusem był potrójny przepływ pieniędzy – od skarbu państwa, przez wojewodę, następnie skarbnika gminy. W systemie pilotażowym nie było do końca jasne, kto jest naszym szefem – czy prezydent, czy wojewoda, który faktycznie dawał pieniądze. Na pewno plusem było rozłożenie ciężaru finansowego utrzymania placówek artystycznych pomiędzy wojewodę i prezydenta. Jako dyrektor teatru miejskiego bliżej miałbym do swojego mecenasa, a on lepiej mógłby doglądać swojej placówki. Pilotaż stanowił ważny element budowy samorządności lokalnej i decentralizacji władzy⁶⁷. Był on przekonany, że Kraków jako miasto kultury nadal będzie wspierał instytucje kultury, zaś – jak słusznie dodał – „Wiadomo, że z pilotażem byłoby zupełnie inaczej, gdyby nie upadł rząd Suchockiej⁶⁸”.

Andrzej Szczygieł⁶⁹ uważał za oczywiste, że Muzeum Historyczne Miasta Krakowa powinno być miejską instytucją: „W końcu poświęcona jest historii tego miasta. Jaki był okres pilotażowy? Trudno jednoznacznie ocenić. Dostawaliśmy pomoc i od miasta, i od wojewody. Naszej placówce potrzebna jest stabilizacja, a tu, jak tylko zaczęliśmy się zgrywać, dowiedzieliśmy się, że wracamy do starego systemu. Mam pretensje do Rady Miasta i uważam, że oddając placówki, postąpiła pochopnie⁷⁰”.

Natomiast ówczesny dyrektor BWA, Krzysztof Głuchowski, tak skomentował reformę pilotażową: „Była cudowna, ale w założeniu. Realizacja natomiast to była kpina. Praca ludzi poszła na marne”. Dodał także, że bardzo chwalił sobie współpracę z miastem. „Wiadomo: »bliższa ciału koszula«. Miasto dało nam w ubiegłym roku miliard zł i przy dotacji państwowej 2,3 mld była to suma bardzo poważna⁷¹”. Uważał, że miasto lepiej rozumie sytuację i potrzeby BWA, a niezależnie od tego, kto ostatecznie będzie organizatorem, BWA i tak jest i będzie związane z Krakowem.

W ramach pilotażu gmina Kraków prowadziła 49 placówek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych, w tym młodzieżowe domy kultury, dla których wypowiedzenie umowy pilotażowej oznaczało powrót pod opiekę Kuratorium Oświaty. Dyrektorzy tych placówek doskonale wiedzieli, że nie mogą liczyć na większe pieniądze ze strony kuratora. „Zerwanie umowy pilotażowej uważam za porażkę władz samorządowych i wojewódzkich” – mówił Zdzisław Tracz, dyrektor Krakowskiego Ośrodka Sportowego. „Myślę jednak, że powinny się one porozumieć, odrzucić polityczne podteksty i naciskać na Ministerstwo Finansów i MEN, by te znalazły środki na realizację porozumienia. Jego zerwanie to błąd, zwłaszcza iż polityka państwa zmierza do przekazania w niedalekiej przyszłości coraz większych zadań gminom. Pilotażowy rok upłynął na wzajemnym poznawaniu się, w ostatnich miesiącach współpraca z samorządowymi urzędnikami zaczęła się coraz lepiej układać. Otrzymaliśmy z kasy miasta

⁶⁶ *Rząd zmarnował...*, „Gazeta Krakowska”, nr 9, 11 stycznia 1995, s. 3.

⁶⁷ K. Kieta „Pilotowana” kultura odzyskiwała tożsamość, wywiad z Jerzym Fedorowiczem, dyrektorem Teatru Ludowego w: „Gazeta Krakowska”, nr 9, 11 stycznia 1995, s. 3.

⁶⁸ *Gmina nie zapłaci rządowych rachunków*, „Czas Krakowski”, nr 3, 4 stycznia 1995, s. 8.

⁶⁹ Dyrektor Muzeum Historycznego Miasta Krakowa w latach 1984–2004. Zmarł w 2004 r.

⁷⁰ *Gmina nie zapłaci...*

⁷¹ Tamże.

– wprowadzie dopiero pod koniec roku – tyle środków, ile nam było potrzeba. Blisko 12-miliardowy budżet pozwolił nam na właściwe funkcjonowanie. Teraz obawiam się powrotu »pod kuratora«, bo już dziś wiadomo, że finansowo wcale nie będzie lepiej, a wspomina też się o pięcioprocentowej redukcji etatów w oświacie»⁷².

Po długotrwałych negocjacjach nad aneksem do umowy pilotażowej ostatecznie trzy spośród instytucji kultury przejętych przez miasto z dniem 1 kwietnia 1995 roku zostały z powrotem przekazane wojewodzie krakowskiemu, a mianowicie: Muzeum Historii Fotografii, Państwowy Teatr Bagatela oraz orkiestra Capella Cracoviensis.

Pilotaż miał być początkiem reformy państwa i decentralizacji władzy w kraju. Ten argument przesądził o decyzjach samorządów, które podjęły się ponoszenia trudu organizacyjnego i dodatkowych kosztów finansowych, związanych z przejęciem zadań i kompetencji przynależnych dotychczas administracji rządowej. Choć duże gminy chętnie przystąpiły do pilotażu, to po roku – wobec niedotrzymania przez rząd obietnic finansowych – nie mogły godzić się na pozostawienie na ich barkach tych samych zadań bez wsparcia finansowego. Dlatego gminy podjęły działania zmierzające do wycofania się z pilotażu. Miały dostawać tyle środków, ile dotąd dostawali na prowadzenie tych samych zadań wojewodowie.

Z pewnością przyczyn takiego przebiegu realizacji programu pilotażowego należy upatrywać zarówno w czynnikach natury politycznej i organizacyjnej, nie tylko finansowej. Jednak – choć nie sposób oddzielić jednych od drugich – trudności finansowe stanowiły główny problem pilotażu. Niedobór środków wynikał, z jednej strony, z ogólnie złego stanu finansów publicznych, z których finansowano pilotaż, z drugiej – z niechęci do programu pilotażowego nowych władz. Za reformy administracji odpowiedzialni byli przedstawiciele partii ludowej. Władzom nowej koalicji (socjaldemokratyczno-peeselowskiej) zależało na wzmocnieniu administracji rządowej, w tym szczególnie wojewódzkiego, nie zaś samorządów gminnych.

Choć samorządy z dnia na dzień uczyły się funkcjonować w mało sprzyjającej sytuacji politycznej i dość sprawnie pokonywały wszelkie problemy organizacyjne, nie mogły jednak – nawet największe wśród gmin – odpowiedzialnie przejąć nowych jednostek bez należącego im wsparcia z budżetu centralnego. Mimo niesprzyjających warunków polityczno-ekonomicznych, przebieg realizacji programu pilotażowego dowodził, iż samorządy dużych miast znacznie lepiej i sprawniej niż administracja rządowa wykonują przejęte zadania i obowiązki. Gmina Kraków znakomicie zdała test operatywności przed wprowadzeniem powiatów. Według badań CBOS, aż 50% polskiego społeczeństwa pozytywnie oceniło działalność samorządów⁷³.

⁷² E. Cegła, dz. cyt.

⁷³ B. Matoga, dz. cyt.