



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Sprawne państwo w świetle relacji samorząd terytorialny a administracja rządowa w terenie

*Materiały z konferencji
zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
pod patronatem marszałka Senatu Longina Pastusiaka
28 maja 2002 r.*

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu
Warszawa 2002 r.

Opracowanie:

MAŁGORZATA LIPIŃSKA

Redakcja techniczna:

JACEK PIETRZAK

ISBN 83-86065-29-X

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu

Warszawa 2002 r.

Nakład 250 egz.

Spis treści

REFERATY

- Prof. dr hab. Witold Kieżun
*Struktury i kierunki zarządzania państwem w drodze
do Unii Europejskiej* 7
- Prof. zw. dr hab. Andrzej Piekara
*Państwo a samorząd terytorialny – decentralizacja terytorialna
administracji publicznej i nadzór* 31
- Prof. dr hab. Marian Eckert
*Jakość elit politycznych warunkiem sprawnego
funkcjonowania państwa* 47
- Dr Jan Mielżyński
*Samorząd terytorialny a administracja rządowa – zadania lokalne,
sposób ich finansowania i rola czynnika ludzkiego* 53

WYSTĄPIENIA I DYSKUSJA

- Wicemarszałek Senatu Jolanta Danielak. 63
- Senator Zbyszko Piwoński 63
- Prof. dr hab. Witold Kieżun 65
- Senator Zbyszko Piwoński. 75
- Prof. dr hab. Andrzej Piekara. 75
- Senator Zbyszko Piwoński. 80
- Prof. dr hab. Andrzej Piekara. 80
- Senator Zbyszko Piwoński. 80
- Prof. dr hab. Marian Eckert 81
- Senator Zbyszko Piwoński. 85
- Olgiert Dziekoński 85
- Senator Zbyszko Piwoński. 89

Wiesław Sikorski	89
Senator Zbyszko Piwoński	92
Rudolf Borusiewicz	92
Senator Zbyszko Piwoński	97
Prof. dr hab. Jerzy Stępień	97
Senator Zbyszko Piwoński	103
Henryk Sobolewski	103
Senator Zbyszko Piwoński	107
Senator Marian Noga	108
Senator Zbyszko Piwoński	109
Senator Bogusław Litwiniec	109
Senator Zbyszko Piwoński	111
Posel Andrzej Brachmański	111
Senator Zbyszko Piwoński	118
Senator Zbigniew Zychowicz	118
Senator Zbyszko Piwoński	122
Senator Andrzej Spychalski	122
Senator Zbyszko Piwoński	125
Andrzej Obecny	125
Senator Zbyszko Piwoński	126
Senator Zbigniew Gołabek	126
Prof. dr hab. Witold Kieżun	130
Senator Zbyszko Piwoński	138
Prof. dr hab. Marian Eckert	138
Senator Zbyszko Piwoński	139

Referaty

Prof. dr hab. Witold Kieżun

Struktury i kierunki zarządzania państwem w drodze do Unii Europejskiej

Teoretyczne założenia funkcjonowania państwa

Prakseologiczny model organizacji w znaczeniu atrybutowym sformułowany przez Tadeusza Kotarbińskiego w jego dziele „Traktat o dobrej robocie” (1955) określany jest jako całość składająca się z części przyczyniających się do powodzenia całości. Jeśli tą organizacją jest państwo, to jego powodzenie jest funkcją działania poszczególnych części, a więc i jednostek grupujących społeczność lokalną, których rola jest specjalnie ważna. Ich wysoką rangę definiuje Europejska Karta Samorządu Lokalnego uchwalona przez Radę Europy w październiku 1986 roku, a ratyfikowana w dniu 14 lipca 1994 roku przez Polskę. Artykuł 4 pkt 3 Karty głosi: **„Kierowanie sprawami publicznymi powinno, ogólnie rzecz biorąc, należeć do tych organów władzy, które są najbliższej obywatela. Powierzając tę funkcję innemu organowi władzy należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymóg skuteczności i ekonomii”**.

Najbliższej obywatela znajduje się urząd gminy, stąd też logiczny wniosek, że w nim powinno być skoncentrowane kierowanie zasadniczą częścią spraw publicznych.

Istnieją również przewidziane w polskiej Konstytucji szczegółowe zasady ustrojowe określające demokratyczne zasady zarządzania w skali kraju, które oczywiście odnoszą się też do społeczności lokalnych. Ich pełna realizacja jest elementarnym wymogiem praworządności.

Chodzi tu o tzw. **klauzulę korporacyjną** („ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową” art. 16 ust 1 Konstytucji) i **zasadę decentralizacji** (art. 15 ust. 1), które kształtują podmiotowość społeczności lokalnych wyrażającą się odrębnym majątkiem oraz wyborami przedstawicieli autonomicznie kierującymi sprawami lokalnej społeczności w zakresie ustalonym przez konstytucyjny porządek państwa **„w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.”**

Rozwój podmiotowości lokalnej oznacza poważne ograniczenie centralnej administracji rządowej, która jednak w demokratycznym wolno-rynkowym systemie spełnia w dalszym ciągu poważne **role: opiekuńczą, arbitra, kontrolną, kreatywną, koordynacyjną**, a także w mniejszym czy większym stopniu **produkcyjną**, będąc ważnym czynnikiem realizacji zasady unitarności, jedności państwa (art. 3 Konstytucji).

W Preambule Konstytucji powołano dalszą zasadę **pomocniczości**, często nazywaną z łaciny subsydiarnością. Zgodnie z nią, każda wyższego szczebla jednostka organizacyjna w hierarchicznym systemie zarządzania wykonuje jedynie te czynności, których niższa jednostka nie jest w stanie wykonać. Nawiązując do wyżej omówionej zasady wiodącej roli gminy jako jednostki administracyjnej położonej najbliżej obywatela, powinna się kształtować trójkątna struktura organizacyjna administracji publicznej. Podstawę stanowi rozległa sieć gmin, a szczyt – prezydent państwa ze swoją niezbyt biurokratycznie rozbudowaną kancelarią (prezydent II RP Ignacy Mościcki, któremu w ramach kwietniowej konstytucji 1935 roku przysługiwało dużo więcej kompetencji niż obecnemu prezydentowi III RP posiadał jedynie 40-osobową kancelarię bez komputerów, telefonów komórkowych, faxu, ekranów telekonferencyjnych itp.). Centrum zajmuje się działalnością strategiczną, nadzorczą i kontrolną, a kolejne szczeble terenowe prowadzą działania strategiczne i operacyjne w zakresie określonym granicami terenowymi jednostek państwowych i samorządowych. Współdziałanie poszczególnych szczebli polega na ukształtowaniu więzi służbowych, funkcjonalnych, informacyjnych i technicznych.

Zasadniczą rolą organów administracyjnych jest również kształtowanie określonych pozytywnych postaw społecznych: solidności, uczciwości, pracowitości, spolegliwości itd. przy użyciu socjotechnicznych metod motywacyjnych: wiedzy, nagradzania, karania, naśladownictwa, autorytetu, kształtowania warunków ostracyzmu społecznego. Stąd też domagając się pewnych zachowań społecznych i sprawnej organizacji koniecznością jest reprezentowanie ich przez siebie samego. Jest to podstawowy postulat w stosunku do jednostek wyższego szczebla. Nie-realne jest utrwalenie pożądanых postaw np. na szczeblu aparatu terenowego, jeśli nie są one reprezentowane przez centrum. Stąd też i podstawowy postulat nawiązujący do starorzymskiej maksymy: *medice cura te ipsum* – lekarzu lecz sam siebie. Fenomen naśladownictwa negatywnego wzorca autorytetu formalnego, wynikającego z formalno-prawnego nadania, był wielokrotnie zweryfikowany w badaniach socjologicznych. Klasycznym historycznym, zweryfikowanym przykładem jest historia prezesa centralnej instytucji bankowej, który będąc alkohikiem doprowadził do upowszechnienia zwyczaju picia alkoholu

przy każdej okazji zarówno wewnętrznych, jak i z udziałem klientów, konferencji służbowych. Stąd też i waga autentycznej sprawności centrum w relacjach z terenem.

Niezwykle ważną, wręcz podstawową dla samorządności i realizacji postulatu społeczeństwa obywatelskiego jest też konstytucyjna **zasada adekwatności** (art. 167 ust. 1 i 4) gwarantująca odpowiedniość środków do zadań. Nawiązuje ona do art. 9 pkt. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego ratyfikowanej przez Polskę. Głosi on, że: „**wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanym im przez Konstytucję lub przez prawo**”.

Sprawność jako podstawowy warunek rozwoju

Prakseologiczna aparatura pojęciowa ustala w sposób bardzo precyzyjny istotę sprawnego działania.

Skuteczność jest to stopień osiągnięcia zamierzonego celu. Może być ona częściowa lub całkowita, istnieje również działanie nieskuteczne i przeciwskuteczne.

Ekonomiczność jest definiowana jako wynik stosunku pomiędzy efektem użytkowym działania i jego kosztami materialnymi i moralnymi. Jeśli stosunek ten jest większy od jedności, to działanie jest ekonomiczne, przy odwrotnej sytuacji mamy zjawisko nieekonomiczności. **Sprawność działania** to połączenie skuteczności z ekonomicznością. **Sprawnie działamy, gdy osiągamy satysfakcjonujący procent zamierzonego celu przy minimalizacji kosztów.**

W praktyce kształtują się dwie ekstremalne postawy: „**skutecznościowa**”, gdy nastawiamy się na osiągnięcie celu za wszelką cenę neglując jego koszty i „**sprawnościowa**”, gdy starannie liczymy koszty i niejednokrotnie rezygnujemy z realizacji założonych celów ze względu na ich nieakceptowalny koszt. W układzie geograficznym można powiedzieć, że w niektórych krajach, a głównie w Polsce przeważa postawa skutecznościowa, podczas gdy w rozwiniętych krajach świata (Europa Zachodnia, USA, Kanada) upowszechniona jest postawa sprawnościowa, charakteryzująca się precyzyjną analizą kosztów i starannością w ich ograniczaniu. Ta postawa ma również swoją dokumentację historyczną, np. w czasie II wojny światowej największe straty poniosła Polska, ZSRR i Jugosławia, a najmniejsze Francja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone i Czechy (protektorat Czech i Moraw). W czasie wojny o Zatokę Perską USA straciły paruset żołnierzy, podczas gdy straty Iraku sięgały paru setek tysięcy.

Rodowód polskiej postawy skutecznościowej jest pochodną tradycji szlacheckiej, gdy panowało hasło: „zastaw się, a postaw się”, a działalność gospodarczo-finansowa, niegodna polskiego szlachcica, była kultywowana jedynie przez niemieckich mieszczan osiadłych w Polsce na zasadzie prawa magdeburskiego i przez ludność żydowską, która, prześladowana i wypędzona z krajów Europy Zachodniej, znalazła u nas azyl.

Te tradycje upowszechniły się kulturowo kształtując współczesną sytuację daleko idącego, karygodnego niedbalstwa w liczeniu kosztów, np. niedoliczenie ca 800 mln zł na koszty reformy oświaty, czy w ZUS ca 700 mln zł na koszty informatyzacji. Także reforma administracji, według oficjalnego oświadczenia jej twórcy, prof. Michała Kuleszy, miała kosztować początkowo 50 mln, później 2-3 złote na obywatela, a w efekcie obciążyła budżet paroma miliardami złotych.

Tradycyjnym hasłem rozwoju kapitalistycznego było: **„ciulać, aby inwestować”**, a więc upowszechnienie postawy sprawnościowego osiągnięcia zamierzonych celów przy bardzo starannym liczeniu kosztów.

W drodze do Unii Europejskiej

Struktura i rola społeczności lokalnej w zintegrowanej Europie jest precyzyjnie określona w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, ratyfikowanej przez Polskę w 1994 roku.

Karta ta:

- Jednoznacznie podkreśla podstawową rolę gmin, jako najbliższych położonych w stosunku do obywatela, w kierowaniu sprawami publicznymi.

- Zwraca uwagę, że kryterium powierzania spraw publicznych innym jednostkom organizacyjnym niż gminy jest skuteczność i ekonomiczność. Koszty działania odgrywają tu podstawową rolę. Mamy więc wyraźne odniesienie do zachodnioeuropejskiej prakseologicznej filozofii sprawności (skuteczność plus ekonomiczność).

- Wyraźnie promuje struktury organiczne polegające na kreowaniu różnych postaci systemów współdziałania (związki gmin, gminy wiodące).

- Wyraźnie określa samorząd terytorialny jako element (podsystem) wielkiego systemu administracji publicznej kraju, powiązany więzami organizacyjnymi z innymi jednostkami administracyjnymi i poddany jedynie w zasadzie kontroli zgodności z ustawodawstwem prawnym, nie wykluczającym w określonych przypadkach również kontroli sprawności działania.

Drugą Kartą, nie ratyfikowaną jeszcze przez Polskę, jest Europejska Karta Samorządu Regionalnego, określająca zadania regionów, w Polsce nazywanych województwami, choć już minister Geremek wyraził zgodę, ażeby w kontaktach zagranicznych stosować przemiennie nazwę region. Istota tej Karty polega na daniu daleko idącej autonomii regionom, umożliwiając im również bezpośredni kontakt z odpowiednimi organami Rady Europy i Unii Europejskiej (Komitet Regionów), dla których mają przygotowywać okresowe sprawozdania. Przewiduje się również możliwość posiadania własnego regionalnego przedstawicielstwa w Brukseli (trzy polskie województwa już je posiadają lokując się jednak w siedzibach zaprzyjaźnionych przedstawicielstw landów niemieckich) i bezpośredniego uzyskiwania dotacji na regionalny rozwój.

Zgoda na prowadzenie przez regiony własnej polityki zagranicznej ograniczona jest jednak uzgadnianiem jej z państwowym ministerstwem spraw zagranicznych. Niewątpliwie jest to jednak koncepcja częściowo dezintegrująca państwa narodowe, kształtująca powoli strukturę Europy regionów, łącznie z systemem euroregionów, a więc przygranicznych wspólnych jednostek administracyjnych. Karta Regionów zakłada możliwość administracyjnego łączenia przygranicznych regionów sąsiednich państw poprzez wspólne wybieranie władz samorządowych. Realizacja tej przyszłościowej koncepcji w warunkach polskich umożliwiłaby wspólne wybranie samorządowego kierownictwa sąsiednich landów niemieckich: Brandenburgii, Meklemburgii i Saksonii z województwami: zachodniopomorskim, lubuskim i dolnośląskim.

Prof. A.K. Koźmiński (2000) przewiduje jednak rozwój gigantycznego „euroregionu Berlin” pisząc: „Na tej zasadzie znaczne obszary północno-zachodniej Polski stają się częścią regionu wielkiego Berlina i Brandenburgii, a północno-wschodniej Polski regionu Kaliningradu. Regiony uniezależniają się w znacznej mierze od gospodarki rodzimego kraju. Powiązania wewnątrz regionu i z gospodarkami krajów ościennych są znacznie silniejsze od związków gospodarczych z krajem rodzinnym. Zmienia to znaczenie pojęcia ekonomicznej suwerenności państwa, a nawet w pewnym sensie stawia ją pod znakiem zapytania.”

Tego typu dezintegracja polskiej państwowości musi oczywiście mieć swoje odbicie w postaci silniejszego oddziaływania kultury, sztuki i nauki sponsorowanej przez bogatszego partnera i w ten sposób stopniowego wykształcenia się społecznej klasowej struktury według przewidywanego przez Petera Druckera modelu klasy tych, „którzy wiedzą” i klasy, tych, „którzy nie wiedzą” i są powołani jedynie do działalności operacyjnej.

Koncepcje te łączą się z rozwijanymi przez obecnego niemieckiego ministra spraw zagranicznych Joschki Fischera tendencjami stworzenia z Europy federacyjnego państwa z wybieranym prezydentem i par-

lamentem, w którym dotychczasowe państwa narodowe mają pełnić rolę podobną do obecnych landów w Niemczech, posiadających wysoki stopień wewnętrznej autonomii, własne organy rządowe i ustawodawcze.

Ta koncepcja spotkała się jednak ze zdecydowanym sprzeciwem ze strony byłego socjalistycznego premiera Francji Jospina, premiera Wielkiej Brytanii Blaira i czeskiego prezydenta Havla, a w Polsce prezydenta Kwaśniewskiego, jak również Adama Michnika. Koncepcja ta ma być przedmiotem rozważań specjalnego międzynarodowego konwentu, z zaproszonymi przedstawicielami państw kandydujących do Unii Europejskiej.

Konkurencyjną koncepcją jest tzw. Europa ojczyzn, będąca związkiem typu konfederacji. Niemniej jednak, już w chwili obecnej zostały wprowadzone w życie ważne elementy federacji, a mianowicie: wspólna waluta euro podporządkowana zasadom polityki finansowej Europejskiego Centralnego Banku we Frankfurcie nad Menem, wspólne europejskie interwencyjne oddziały zbrojne, międzynarodowe sądownictwo mające uprawnienia zarówno do sądenia (np. Milosevića) jak i do apelacyjnego wyrokowania (np. skargi na przewlekłość procedury sądów polskich).

Biorąc jeszcze pod uwagę planowy charakter gospodarki Unii Europejskiej, ustalającej zarówno limity produkcji poszczególnych towarów dla każdego kraju, jak i wysokość dotacji do np. produkcji rolnej, należy raczej przewidywać daleko rozwiniętą, scentralizowaną strukturę federacyjną przyszłej Europy, w której zakres samorządności społeczności lokalnej będzie uregulowany zgodnie z omawianymi Kartami Samorządu Europejskiego i podporządkowany doraźnym ustaleniom Komisji i Parlamentu Europejskiego. Należy się tu liczyć z kontynuacją polityki bardzo precyzyjnego regulowania całego szeregu elementów funkcjonowania lokalnego, jak np. charakterystyki i ilości dopuszczonych do obrotu produktów żywnościowych, przepisów sanitarnych itd.

Dotychczasowa praktyka Komisji Europejskiej jest niezwykle restrykcyjna i niejednokrotnie wyśmiewana przez media europejskie podające humorystyczne przykłady jej decyzji dotyczące zakazu np. sprzedaży krzywych bananów czy truskawek nie mających kształtu owalnego itp.

Świadomość nadmiernej rozbudowy biurokracji unijnej stała się też jednym z powodów powołania międzynarodowego, liczącego 105 osób, konwentu mającego się zająć problemem racjonalnego ustawienia organizacji Unii Europejskiej. Ma on jednak bardzo trudne zadanie. Trafna jest tu bowiem opinia wyrażona przez Paulinę Kapuścińską z MSZ (2002), która pisze: „Na skomplikowaną strukturę Unii Europejskiej składają się: Komisja Europejska, Rada Europejska, Parlament Euro-

pejski i wiele agend, rad, komitetów i innych instytucji, działających według odrębnych zasad, zajmujących się przeróżnymi obszarami życia Europy. Ale czy Europejczycy nie pogubili się w tej skomplikowanej strukturze, która właśnie im – obywatelom krajów członkowskich, ma służyć?”.

Powstaje problem, w jakim stopniu ta niesprawność organizacyjna i szeroki zakres gospodarki planowej Unii wiąże się z jej współczesną klęską we współzawodnictwie z amerykańską Naftą?

Ujednoczenie prawodawstwa polskiego z unijnym wymaga dostosowania dokumentacji prawnej liczącej dziesiątki tysięcy stron, co oczywiście jest działalnością bardzo kosztowną, podobnie jak daleko idąca drobiazgowość uniformizacji, na przykład dokonywana już obecnie w Polsce zamiana około 24 milionów samochodowych czarnych tablic z białymi cyframi na europejskie białe z czarnymi cyframi.

W negocjacjach dotyczących warunków przystąpienia Polski do Unii dyskutuje się dłuższe okresy przejściowe do wprowadzenia np. przepisów dotyczących ochrony środowiska. W chwili obecnej (maj 2002) negocjowana jest wysokość dopłat do produkcji rolnej; raczej pewne jest, że początkowo nie będą one przekraczały ca 25% dotacji dla rolników „starej Unii” i że każdy miliard dotacji rozwojowej dla regionu musi być poprzedzony 250-milionowym wkładem własnym i udokumentowanym projektem ocenianym przez Komisję Europejską.

Realizacja zatwierdzonych projektów będzie na bieżąco kontrolowana przez organy kontrolne Unii nawet w trybie bezpośredniej konfrontacji, np. prawdziwości danych dotyczących liczby posiadanych krów czy świń wyposażonych w indywidualne „paszporty.” Ten szczegółowy spis kontrolny wszystkich zwierząt, upraw i zadrzewienia jest oczywiście również bardzo kosztowny. Kontrola będzie dotyczyć również arealu dozwolonej uprawy danego rodzaju roślinności i określonego typu produktu, co spowoduje w Polsce pozostawienie części pól nie uprawianych. Dla sprawdzenia ich planowanego arealu przewidywana jest helikopterowa kontrola powietrzna.

Trzeba też pamiętać, że w Unii Europejskiej obowiązuje comiesięczna systematyczna opłata członkowska (dla Polski ca 2,5 mld euro rocznie). W związku z tym grozi Polsce w pierwszych latach członkostwa deficyt netto w stosunkach z Unią. John O'Rourke, odpowiedzialny za unijne fundusze dla państw kandydujących do Unii, jest zdania, że Polska nie będzie w stanie wykorzystać otrzymanych funduszy. Wina, jego zdaniem, ponosi fatalny stan przygotowania administracji polskiej. W chwili obecnej przeprowadzane są wizytacje polskich ministerstw, urzędów regionalnych i lokalnych, w czerwcu na szczycie w Sewilli dowiemy się dokładnie, czy nasza administracja jest przygotowana do Unii.

Dotychczasowa praktyka przedakcesyjnych małych dotacji systemów PHARE i SAPARD wskazuje na bardzo precyzyjną, sformalizowaną kontrolę wstępną projektu, niejednokrotnie nie akceptowanego ze względu na niedokładne wypełnienie żądanych formularzy bądź niewystarczające własne dofinansowanie. Powstaje więc konieczność doskonalenia polskiej administracji w zakresie relacji z odnośnymi licznymi organizacjami Unii Europejskiej sprawnie funkcjonującymi zgodnie z tradycją rozwiniętej zachodnioeuropejskiej biurokracji.

Minister Hübner („Unia i Polska”, 25 kwietnia 2002 str. 13) ocenia, że kadry w administracji publicznej powinny wzrosnąć o 15-25%. „Nie musi to ponoć oznaczać, że kadry administracji publicznej muszą wzrosnąć o 25%, bo resorty mają być zobowiązane do dokonania odpowiednich przesunięć kadrowych”.

Wiąże się z tym problem poziomu usług elektronicznych w polskiej administracji. Ostatnie badania („Unia i Polska” 9 maja 2002 str. 35) wykazują, że jedynie 19% czynności jest skomputeryzowanych, co przy wskaźniku 68% Irlandii i nawet 39% Grecji, najbiedniejszego kraju Unii, stawia nas w niezwykle trudnej sytuacji.

W konkluzji trzeba jasno i śmiało stwierdzić, że mit „raju” europejskiego i szybkiego osiągnięcia standardu bogactwa po wejściu do Unii jest błędny. Społeczność lokalną, jak również całą społeczność w skali państwowej czeka w procesie akcesji do Unii Europejskiej twarda, konsekwentna i ciężka praca, której wyniki będą funkcją własnej przedsiębiorczości, innowacyjności, dyscypliny i uczciwości. Alegorycznie można stwierdzić, że Unia Europejska nie daje ryby, tylko wędkę i to nie za darmo.

Decyzje z końca stycznia 2002 roku wskazują na możliwość, ale nie pewność uzyskania w ciągu pierwszych trzech lat członkostwa dotacji 20 mld euro z tzw. funduszy strukturalnych. Wpłacenie 7,5 mld euro składki członkowskiej i konieczność 25-procentowego wkładu własnego do każdego miliarda dotacji i jedynie niskoprocentowa (począwszy od 25% dotacji dla rolników unijnych) dotacja dla rolnictwa, a także wielomiliardowe spłaty kredytów, akurat przewidzianych w tym okresie, stymuluje konieczność silnej mobilizacji dla zwiększenia wydajności i sprawności działania gospodarczego całego polskiego społeczeństwa.

Faktem jest, że realizacja zawartej w 1993 roku umowy o współpracy Polski z Unią Europejską dała tej ostatniej dobre wyniki. Swoiste zmonopolizowanie rynku polskiego przyniosło w sumie nadwyżkę eksportową rzędu 63 mld dolarów, a daleko idące tanie zawłaszczenie „złotego jabłka” rynku handlowego i finansowego, poważne korzyści ekonomiczne i w sumie poważne zwiększenie zatrudnienia w państwach Unii.

Jednakże perspektywy rozwoju w ramach ostrego reżymu zarządzania Unii Europejskiej są daleko idące. Rodzi się szansa, że zostanie przerwany proces postępującej w ostatnich paru latach w Polsce degeneracji materialnej i moralnej naszego społeczeństwa. Rygorystyczne warunki funkcjonowania w ramach planowej gospodarki Unii Europejskiej powinny stać się stymulatorem autentycznego rozwoju, zgodnie z historyczną prawidłowością, że w obliczu zagrożeń bytowych i utraty samoistności narodowej „Polak potrafi”. Mamy tu liczną dokumentację, potwierdzającą tę tezę, jak np. świetne wyniki polskich emigrantów w USA i w Kanadzie.

Mobilizacja społeczności lokalnych, przedsiębiorczość, efektywność w uzyskiwaniu funduszy rozwojowych będą podstawowymi czynnikami wzrostu. Ważną więc sprawą jest zorganizowanie sprawnego lobbingu we władzach i środowiskach gospodarczych Unii Europejskiej.

Jest to trudne zadanie, ponieważ Polska raczej nie jest na zachodzie Europy popularnym krajem. Jak wykazały badania prestiżu narodowości przeprowadzone w Niemczech, Polacy są, razem z Turkami i Romami (Cyganami), najmniej lubianym narodem, są posądzeni o fobię antysemityczną, niejednokrotnie uważani za ludzi nieodpowiedzialnych i zacofanych klerykałów. Faktem jest też, że doświadczenia XX wieku współpracy z Francją i Wielką Brytanią nie są zbyt optymistyczne. Należy tu wspomnieć o antypolskiej postawie ministra spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii, Lloyda George'a, w czasie traktatu wersalskiego, jego brutalnym artykule po inwazji ZSRR na Polskę 17 września 1939 roku, umieszczonym w czołowym piśmie angielskim „Times” i w nowojorskim „New York Times”, w którym stwierdził, że jest to przejaw dziejowej sprawiedliwości likwidacji polskiego ucisku ludności ukraińskiej i białoruskiej; o zdradzie Francji we wrześniu 1939 roku i Wielkiej Brytanii w 1945 roku, jak również o niedocenianiu osiągnięć polskich sił zbrojnych w czasie wojny, nie zaproszonych do defilady zwycięstwa w Londynie; o sprawie zniszczenia przez Anglików dokumentacji polskiego podziemnego wywiadu wojskowego i o fałszowaniu polskiego rodowodu aparatury rozszyfrowania Enigmy, ofiarowanej bezinteresownie przez nas w 1939 roku Wielkiej Brytanii, która była jednym z podstawowych czynników zwycięstwa w II wojnie światowej; o ukryciu do chwili obecnej dokumentacji dotyczącej tajemniczej śmierci generała Sikorskiego itd.

Ten indeks nielojalności, niechęci, lekceważenia, wręcz pogardy jest bardzo duży. Oczywiście nie jest on równoważny z negatywnym indeksem przeszłości stosunków polsko-niemieckich i polsko-rosyjskich, ale musimy mieć świadomość, że pozbywamy się poważnej części naszej suwerenności na rzecz związku państw, które w minionym wieku niejednokrotnie dawały wyraz swojej nieżyczliwej postawy w stosunku do naszego kraju.

Należy też zwrócić uwagę na brak jednoznacznego wyjaśnienia problemu poniemieckiej własności prywatnej na ziemiach zachodnich. Traktat o przyjaźni i współpracy polsko-niemieckiej z 1991 roku nie dotyczy tego zagadnienia. Co gorzej, dołączony do traktatu list ministra Skubiszewskiego stwierdza jednoznacznie, że umowa polsko-niemiecka nie dotyczy spraw majątkowych. Obecne zmiany tytułu wieczystej dzierżawy nieruchomości na ziemiach zachodnich na własność hipoteczną są słusznym posunięciem, ale nie odsuwającym całkowicie perspektywy masowych indywidualnych skarg niemieckich hipotecznych właścicieli i ich potomków do Trybunału Sprawiedliwości po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Ta możliwość jest wyraźnie przedstawiona w jednogłośnie podjętej uchwale Bundestagu w 1998 roku, w której czytamy: „Perspektywa przystąpienia Polski do Wspólnoty Europejskiej powinna więc tym łatwiej pozwolić na uregulowanie problemów, dla których dzisiaj jeszcze nie można znaleźć zadowalających rozwiązań. To odnosi się zwłaszcza do możliwości osiedlania się w Polsce niemieckich obywateli, łącznie z tymi, którzy musieli opuścić swe strony ojczyste”.

Minister spraw zagranicznych Niemiec K. Kinkel oświadczył w 1995 roku, że: „Rząd federalny nigdy nie uznał wywłaszczenia niemieckiego na podstawie polskich ustaw i traktuje ten problem jako nadal nierozwiązany”. Obecna akcja domagania się anulowania ustaw wywłaszczeniowych na terenie b. Czechosłowacji i poparcie dynamicznej akcji niemieckiego związku wypędzonych przez, prawdopodobnie zwycięską, partię CDU/CSU w najbliższych wyborach, jak również znana osobista postawa, prawdopodobnie nowego kanclerza Niemiec, obecnego premiera rządu Bawarii Edmunda Stoibera i silne nagłośnienie rzekomo „niehumanitarnego i niezgodnego z prawem międzynarodowym” wypędzenia Niemców, dyskusowanie w Bundestagu projektu budowy gigantycznego muzeum wypędzenia w Berlinie, to wszystko stwarza realne zagrożenie, wymagające odpowiedniego zabezpieczenia się przed wstąpieniem do Unii.

Potrzeba społecznej mobilizacji musi być odniesiona także do walki o zachowanie narodowej tożsamości i do perspektywy dalszego pogłębiania atrakcyjności kultury polskiej. Historycznym faktem jest prawidłowość, że w wielonarodowych państwach grupujących odrębne etniczne grupy zamieszkałe na określonym terytorium, a więc w odmiennej od amerykańskiej sytuacji „tygla” wymieszanych narodowości, wykształca się zjawisko supremacji i fascynacji grupą etniczną o najwyższym poziomie ekonomicznym, kulturowym i cywilizacyjnym.

Tak Unia Polsko-Litewska doprowadziła do samopolonizacji całej warstwy szlacheckiej i bogatszego chłopstwa litewskiego i tym samym do wielopokoleniowego upadku autentycznej litewskojęzycznej kultury. Elita polska została zasilona osobowościami litewsko-ruskiego pocho-

dzenia, np. Piłsudskiego, Mickiewicza, Orzeszkowej, Miłosza, Narutowicza, Gieysztora, Giedroycza, że wymienię tylko te parę nazwisk. Podobnie prawie zniknęła kultura własnego języka u mieszczan czeskich, zgermanizowanych w wielowiekowej podległości imperium austriackiego, a odrodzona w drugiej połowie XIX wieku staraniem elity artystycznej teatru Narodne Divadlo, również kultura fińska w poważnym stopniu uległa szwedyzacji, ukraińska i białoruska rusyfikacji itd.

Reakcja słabszych ekonomicznie i cywilizacyjnie narodów wyraża się trzema typami postaw: samowynarodowienia (jak na Litwie), narodowego indferentyzmu przy utrzymaniu swego kulturowego obyczaju i języka oraz zbrojnego bądź pokojowego walczenia o prawo do samostanowienia, do samodzielnego kształtowania swego losu i zachowania swojej kultury narodowej (katolicycy Irlandczycy w brytyjskiej Północnej Irlandii, Kurdowie w Turcji i Iraku, Albańczycy w Kosowie i Macedonii, Serbowie i Chorwaci w b. Cesarstwie Austro-Węgierskim, Czecheny w Federacji Rosyjskiej, Węgrzy w Siedmiogrodzie i Wojewodinie, Walonowie i Flamandowie w Belgii, Baskowie i Katalończycy w Hiszpanii, Francuzi w Quebecu, Korsykanie i Bretonowie we Francji, Ujgurowie w Chinach itd).

Pozytywnym przykładem wielonarodowej federacji jest Szwajcaria, choć stan obecny poprzedzony był wielowiekowymi konfliktami zbrojnymi, a Federacja Szwajcarska jest raczej strukturą konfederacyjną biorąc pod uwagę daleko idącą autonomię czterech etnicznych kantonów i wysoką skalę upowszechnionego we wszystkich grupach narodowych bogactwa ograniczającego dynamizm nacjonalistycznego szowinizmu. Z drugiej strony również w Szwajcarii istnieje silny nacisk na rozwój odrębnej w poszczególnych kantonach kultury językowej, stąd też w sklepach w Genewie nie można porozumieć się po niemiecku, a w Zurichu po francusku.

Wydaje się więc, że w świetle doświadczeń historycznych i bieżących właściwszym doraźnym rozwiązaniem struktury Unii Europejskiej jest konfederacja oparta na realizacji Wilsonowskiej zasady samostanowienia narodów i ONZ-owskiej idei braterskiej współpracy równouprawnionych, o wysokim stopniu zachowania integralnej suwerenności narodów. Niewątpliwie, wielopokoleniowa perspektywa daleko idącej uniformizacji kultur narodowych, z silnym wpływem „American Style of Life”, jest funkcją postępu kultury elektronicznej, globalizacji ekonomicznej, łatwej mobilności, mieszanych powiązań rodzinnych, upowszechnienia znajomości „Global English” i daleko idącego wyrównania dysproporcji ekonomicznych: Północ-Południe. Są to jednak procesy długofalowe, obecnie wstrzymywane rozwijającym się podziałem świata wskutek konfliktu z cywilizacją mahometańską. Historia, „Magistra Vitae”, uczy, że utopijna próba ich formalnego przyśpieszenia nie może dać pozytywnych rezultatów.

W pełni federacyjna struktura państwa „Europa” grozi szerokim upowszechnieniem postawy walki o samostanowienie i niepodległość wielu europejskich grup narodowych, nie wyłączając Polaków.

Ciemne strony współczesnej polskiej rzeczywistości

Perspektywa pierwszych trudnych lat w Unii Europejskiej powinna być łagodzona ideą „management by hope” – zarządzaniem przez nadzieję, długofalowego sukcesu polegającego na dołączeniu do europejskiej elity materialnej i wzbogacenia jej zarówno tradycją duchowej kultury polskiej niezłomności i solidarności w okresie ciężkiego zagrożenia bytowego i kulturowego. Ostatecznie byliśmy jedynym narodem okupowanej przez Niemców Europy, w którym nie było żadnych formacji kolaboracyjnych, jak również bez polskiej społecznej antykomunistycznej aktywności lat 1980-1989 nierealny byłby tak szybki upadek reżymu komunistycznego i imperium radzieckiego. Wydaje się, że należy o tym pamiętać wkraczając do zjednoczonej Europy bez kompleksu niższości. Perspektywa ta wymaga jednak jasnego otwartego przeanalizowania naszych ciemnych stron funkcjonowania i podjęcia zdecydowanych środków ich rozjaśnienia.

Pomocna może tu być kwintesencja moich wieloletnich międzynarodowych rozważań nad typologią patologii zarządzania organizacjami, niezależnie od ich charakteru i skali wielkości, tzw. prawa Czterech Jeźdźców Apokalipsy Zarządzania. Promowane przez wybitnego luminarza filozofii polityki polskiej, redaktora „Kultury” paryskiej, Jerzego Giedroyca (mylnie nazywanego w prasie polskiej Giedroyciem), który zasugerował mi osobiście opracowanie syntetycznego artykułu definiującego to prawo i umieścił go na czołowym miejscu jednego z ostatnich numerów paryskiej „Kultury”. („Kultura” nr 3/2000).

Definicja patologii zarządzania jest funkcją teoretycznej koncepcji rozwijania świadomości tak zwanego ujemnego sprzężenia zwrotnego, ustalenia zbioru negatywnych decyzji w celu sformułowania prakseologicznych dyrektyw, czego nie należy robić chcąc zrealizować postulat sprawnego działania. Jest tu nawiązanie do tradycji wielkich kodeksów zachowań, począwszy od Dekalogu, gdzie każe się działać pozytywnie mówiąc: „Czcij Ojca swego i Matkę swoją” i jednocześnie każe się unikać zachowań nagannych mówiąc: „Nie cudzołóż” czy: „Nie kradnij”. Chodzi tu więc o ustalenie indeksu podstawowych patologii niezbędnych do ich uniknięcia w imię sprawnego działania.

Pierwszą podstawową patologią z zespołu **Czterech Jeźdźców Apokalipsy Zarządzania** jest **gigantomania**, czyli tendencja do nadmiernej rozbudowy struktur organizacyjnych, liczby jednostek organizacyj-

nych, szczebli zarządzania, wielkości zatrudnienia, rozpiętości zarządzania. Polska po 1989 roku jest klasycznym przykładem tej tendencji osiągając światowy rekord w szybkości i proporcjonalnym zwiększeniu zatrudnienia w centralnej administracji państwowej, z 46 000 pracowników na koniec 1990 roku do 126 000 w 1998 roku, z jednoczesną rozbudową struktury szczebla powiatowego (52 000 pracowników) rażąco odbiegającą od praktyki krajów Unii Europejskiej, co uwidacznia następująca tabela.

Liczba mieszkańców w jednostkach II szczebla samorządu lokalnego w Europie

Kraj	Ludność	Mieszkańców II szczebla
Francja	58.1 mln	176.5 tys. arrondissement*,
Niemcy	87.1 mln	198.4 tys.
Finlandia	5.1 mln	566.4 tys.
Holandia	15.5 mln	397 tys.
Włochy	57.3 mln	561 tys.
POLSKA	38.6 mln	101.5 tys. ale ziemskie 82 tys.

(ródło: *La Regionalisation en Europe*. Parlament Europeen, Strasburg 2000)

* Trzeba tu zwrócić uwagę, że francuskie „arrondissement” dotyczy jedynie terenowych okręgów wyborczych. Odpowiednikiem naszego powiatu jest raczej „departement”; jest ich 95 krajowych i 5 zamorskich, a więc na jeden „departement” wypada 581 tysięcy mieszkańców.

We Francji w 15 ministerstwach mamy 15 ministrów i 17 sekretarzy stanu. W Polsce w 1998 roku mieliśmy w rządzie razem 112 ministrów, sekretarzy i podsekretarzy stanu.

Podobną gigantomanią było 64 000 radnych, z tego w samej Warszawie, wliczając także radnych sejmiku wojewódzkiego), mieliśmy ich do niedawna 779.

Niewątpliwym objawem gigantomanii są też nadmiernie rozbudowane kancelarie prezydenta, premiera, jak również organy ustawodawcze i ich kancelarie. W USA, przy 279 milionach ludności, Kongres liczy 435 kongresmenów, a Senat 100 senatorów. Polska, kraj 38-milionowy, posiada 460 posłów i również 100 senatorów.

Drugą Jeździec Apokalipsy – **luksusomania** (*Luxury oriented*) to częsta tendencja wszelkiego typu notabli do stwarzania sobie superluksusowego środowiska swojej pracy. Z reguły w grę tu wchodzi luksusowo wznoszonych w pałacowym stylu budynków służbowych, gabine-

tów, służbowych przyjęć, nadmiernej liczby służbowych podróży zagranicznych, często w towarzystwie rodziny itp. Jest to bardzo ciekawe psychologiczne zjawisko zaspokojenia potrzeby zewnętrznych symboli władzy. W świetle moich obserwacji wydaje się, że często występuje tu swoista prawidłowość: im niższy format dygnitarza, niższe intelektualne kwalifikacje i niższy poziom autorytetu faktycznego, tym większe zapotrzebowanie na zewnętrzny luksus symbolów władzy i tym większa zachłanność na możliwie komfortowe warunki pracy i wykorzystanie służbowych możliwości ubarwienia sobie życia (egzotyczne podróże, luksusowe przyjęcia). W najbiedniejszych krajach afrykańskich ta potrzeba luksusu występowała w bardziej rażącej formie niż w wielu zamożniejszych krajach. W Polsce jest ona szeroko rozpowszechniona, nawet obecnie, w warunkach kryzysu finansowego państwa i oficjalnej dyrektywy maksymalnego oszczędzania, opinia publiczna jest bulwersowana prasowymi informacjami np. o zakupie przez państwową elektrownię w Opolu dwóch samochodów osobowych marki Toyota typu Lexus, wyposażonych nawet w system zautomatyzowanego masażu pasażerów, za cenę 600 000 złotych), nie licząc kosztów ubezpieczenia, czy zakup przez nowo mianowanego prezesa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa luksusowego Peugeota 607 za 150 000 zł, jak również podanej przez radio TOK-FM wiadomości o budowie w prezydenckim ośrodku wypoczynkowym w Juracie na Helu 30-metrowej wysokiej wieży widokowej z restauracją na szczycie.

W historii ostatniego 12-lecia mieliśmy dużo tego typu informacji, nie wyłączając niegdyś wieloosobowych delegacji sejmowych „dla wymiany doświadczeń” do Afryki Południowej, Australii, Egiptu, Meksyku, a także rozlicznych podróży marszałków Senatu. Do tego wykazu należałoby dodać koszty nieproporcjonalnie wysokich uposażeń kadry kierowniczej, uchwalone przez nowo powstałe samorzady wojewódzkie i powiatowe oraz pensje kadry kierowniczej w państwowych przedsiębiorstwach, agencjach, funduszach państwowych, państwowej TV, w niegdyś państwowych, obecnie już w większości w posiadaniu kapitału zagranicznego, bankach, telefonii itd., których wysokość mierzona była skalą dziesiątków, a nawet w odosobnionych przypadkach setkach tysięcy złotych miesięcznie. Gdyby udało się dokonać szczegółowej kontroli i wyliczenia kosztów tego rodzaju patologii w bardzo biednym kraju na dorobku, jakim jest Polska, której dochód narodowy na głowę należy do jednych z najniższych w Europie, dużo niższy nawet od Czech czy Węgier, nie mówiąc o najbiedniejszych krajach Unii Europejskiej, takich jak Portugalia czy Grecja, to okazałoby się, że w skali wieloletniej są to miliardy złotych. Jest rzeczą oczywistą, że musi istnieć motywująca podnieta coraz wyższych uposażeń w miarę posuwania się po szczeblach hierarchii, niemniej jednak istnieją pewne

granice, które np. bogata Szwecja ustaliła w jednostkach samorządowych jako stosunek 1 do 6 najniższej i najwyższej pensji w danej jednostce organizacyjnej.

Dalszy Jeździec Apokalipsy to **korupcja**. W ocenie Transparency International, międzynarodowej organizacji walki z korupcją, Polska jest jednym z najbardziej skorumpowanych krajów na zachód od Bugu ze wskaźnikiem 4,4 w skali 10-stopniowej, gdzie 10 to brak korupcji. Ta ocena jest zgodna z opinią publiczną ujawnioną w badaniach na ten temat, m. in. dokonany także przez Bank Światowy.

Można stwierdzić, że korupcja stała się w Polsce zbanalizowanym zwyczajem. Najgroźniejsze objawy korupcji występują w procesie prywatyzacji, reprivatyzacji i przetargów inwestycyjnych. Według profesora Poznańskiego (2001) i prof. Jarosz (2001) regułą jest odpowiednio wysoka „prowizja” dla przedsiębiorstwa wyceniającego obiekt sprzedaży, płacona przez zwycięzcę w przetargu. W środowisku Polonii amerykańskiej istnieje, wielokrotnie potwierdzona w praktyce, opinia, że reprivatyzacja posiadanych przed wojną nieruchomości w Polsce wymaga 20% prywatnej „prowizji”, niejednokrotnie płaconej pod pozorem załatwiania procedury biurokratycznej w ramach zleconej pracy po godzinach służbowych. Prasa polska podaje nawet cenniki nielegalnej prowizji w różnych sytuacjach decyzyjnych (Łuczak 2000).

Aresztowanie byłego ministra przemysłu rządu Hanny Suchockiej, pana Niewiarowskiego, pod zarzutem przyjęcia łapówki w procesie prywatyzacyjnym świadczy, że upowszechniona opinia o korupcyjnych operacjach przy procesie prywatyzacji nie jest czymś wyssanym z palca. Raport Banku Światowego z kwietnia 2001 roku jest wręcz przerażający, mówi on bowiem o korupcji w Sejmie podając kwotę 3 milionów dolarów jako cenę blokady ustawy. Czytamy w nim również, że „sfera zamówień publicznych na szczeblu komunalnym jest oceniana jako skorumpowana”.

Ostatnim Jeźdźcem Apokalipsy Zarządzania jest **arogancja władzy**, znane zjawisko wykształcenia się środowisk nomenklatury słabo powiązanych z ogółem obywateli, dawniej nazywane „oderwaniem się władzy od mas”. Są to przesadne przejawy dygnitarstwa, utrudnienia informacji, jak np. zakaz informowania o stanie zatrudnienia w centralnych urzędach i ministerstwach wydany GUS-owi w 1996 roku, spektakularne fakty nieliczenia się z porządkiem publicznym, jak np. słynna ucieczka przed policją i bezkarna jazda z szybkością 170 km/godz. ministra Kancelarii Prezydenta, czy podobne kawalkady po mieście dygnitarzy eskortowanych przez policję, prowadzenie samochodów po pijanemu i odmowa, na zasadzie immunitetu poselskiego, poddania się próbie badania poziomu alkoholu, czy na przykład zatamowanie ruchu ulicznego w Warszawie i związane z tym poważne stra-

ty w związku z jednodniową konferencją prezydentów państw Europy Środkowej i Wschodniej w sprawie terroryzmu. Prezydenci przyjechali rano i wieczorem wyjeżdżali, akurat w godzinach szczytu, w dzień powszedni, we wtorek. Chyba nic nie stało na przeszkodzie, ażeby ten zjazd zorganizować w wolną od pracy sobotę i w ten sposób uniknąć dezorganizacji pracy setek tysięcy mieszkańców Warszawy.

Te przejawy patologii powodują olbrzymie straty materialne i społeczne. Nie ulega wątpliwości, że są one jednym z podstawowych czynników obecnego deficytu budżetowego.

Dalszą typową patologią zarządzania jest tzw. **fikcja organizacyjna**, czyli „działanie na niby”, czego klasycznym przykładem jest fikcja istnienia w Polsce samorządności szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Nie można przecież mówić o jakiegokolwiek samodzielności osobistej czy zespołowej przy braku posiadania własnych środków materialnych. A tak właśnie przedstawia się sprawa tzw. samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Powiaty miały w 1999 roku 6,2% własnych środków, a w 2001 roku 7,9 %. Finansowanie powiatowych służb, inspekcji i straży oparte jest w całości na dotacjach celowych z budżetu, precyzyjnie określające rodzaj ich wydatkowania, według typu pozycji budżetowej. Podobnie fikcyjna jest władza powiatu nad służbą zdrowia, której finansowanie podlega kasom chorych nadzorowanych przez rady wybrane na zasadzie parytetu partyjnego. Przekonamy się wkrótce, w jakim stopniu likwidacja kas chorych zwiększy władzę powiatu w dziedzinie służby zdrowia. Również powiatowe straże i inspekcje służbowo podlegają rządowym jednostkom wojewódzkim.

Podobną fikcją jest realizacja kardynalnego prawa demokracji, mianowicie zasady decyzji większości. Praktyka samorządowa wskazuje, że typowa frekwencja wyborcza to ca 40 % uprawnionych do głosowania obywateli, w ostatnich wyborach sejmowych uczestniczyło ich 46 %, zwycięska partia uzyskała 41 % głosów, w ramach koalicji reprezentuje ona ca 20% ludności uprawnionej do wyborów. Mniejszość więc decyduje o losie państwa i terenu. W ogóle niedemokratyczna jest tzw. proporcjonalna ordynacja wyborcza ustalająca system głosowania na partie polityczne i dokonywania odpowiedniego rozdziału mandatów po wynikach głosowania. Realnym systemem demokratycznym jest głosowanie na określonych ludzi na zasadzie tzw. większościowej jednomandatowej ordynacji wyborczej. Ta osoba, która w danym okręgu wyborczym dostała najwyższą liczbę głosów, wchodzi do jednostki, której dotyczyły wybory.

Również kardynalna zasada rozdziału władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej nie jest w Polsce respektowana. Mamy bowiem członków Rady Ministrów i sekretarzy stanu, a więc klasycznych przedstawicieli władzy wykonawczej, zasiadających w charakterze

posłów w Sejmie oraz Ministra Sprawiedliwości, który jest jednocześnie Generalnym Prokuratorem.

Do tego bogatego arsenału patologii systemu zarządzania państwem dochodzi jeszcze „przyciemniona strefa administracji”, tj. cała plejada jednostek sektora publicznego nie poddana kontroli budżetowej. Są to liczne agencje, fundusze państwowe, których marnotrawstwo było wielokrotnie przedstawiane w raportach NIK, publikacjach prasowych i szczegółowych opracowaniach badawczych przeprowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (Malinowska i inni 2000). Dotychczasowe posunięcia usprawniające, polegające na likwidacji niektórych agencji, nie rozwiązują w pełni tego problemu i powinny być traktowane jako punkt wyjścia do gruntownej reorganizacji.

Do dalszych wyliczeń wielostronnej patologii należy jeszcze dodać obraz dominacji partyjnej w polityce personalnej, umasowienie zasady obsady nawet najniższych stanowisk przez zwycięską w wyborach partię. Koncepcja służby cywilnej odniesiona tylko do administracji państwowej nie została sprawnie wprowadzona w życie, a obecnie formalnie zawieszona na 4 lata. Ta swoista partiokracja jest również źródłem daleko idących strat materialnych i moralnych, ponieważ w dużym procencie formuje zespoły pracownicze o niewystarczającym poziomie fachowości, co gorzej, niejednokrotnie o wątpliwym poziomie moralnym. Te wątpliwe profesjonalnie i moralnie nominacje są również częstym tematem informacji prasowych.

Przesadnie partyjny dobór kadr wypacza zasadę legitymizacji istniejących nierówności społecznych w gospodarce rynkowej poprzez wprowadzenie zasady „równych szans, równych możliwości dla wszystkich”. Wyniki licznych badań (Morawski 2001) wskazują, że tylko co 4–5 Polak uważa, że w naszym kraju zapewnia się równe możliwości startu. Podobnie realizację merytokratycznej zasady: „każdemu wedle wysiłku” potwierdza w Polsce 16,8% do 22,6% badanych, a w Niemczech Zachodnich 71,4%, w Wielkiej Brytanii 48,1%, a zasadę „każdemu według inteligencji, zdolności, umiejętności” potwierdza w Polsce 18,5% do 27,6% badanych, a w USA i w Niemczech Zachodnich do 75%.

Występuje również problem dopuszczalności kandydowania do Sejmu osób karanych sędawnie przed okresem skreślenia ich z rejestru skazanych. W chwili obecnej mamy w Sejmie nowo wybranych posłów oskarżonych o takie przestępstwa jak np. fałszowanie dokumentów czy podpalenie budynku dla uzyskania odszkodowania, nie mówiąc już o wysokich nieściągalnych długach bankowych.

Długofalowe uwarunkowania sprawnego rozwoju

Struktura mego opracowania jest skażona jednostronnością widzenia dysfunkcji i patologii w systemie zarządzania państwem zarówno w sektorze rządowym, jak i samorządowym, bowiem jest to, jak już tłumaczyłem, podejście nastawione na ujawnianie negatywnych sprzężeń zwrotnych w celu ustalenia programu usprawnień czy reorganizacji. Przedstawiony obraz występujących patologii pomija całokształt polityki finansowej przy realizacji utopijnego dogmatu pełnej prywatyzacji gospodarki narodowej, co doprowadza do takich zadziwiających zjawisk jak sprzedaż dobrze pracujących i dochodowych polskich państwowych przedsiębiorstw państwowym przedsiębiorstwom francuskim i szwedzkim; przy okazji niweczy się mit, że duże przedsiębiorstwa państwowe pracują gorzej niż duże przedsiębiorstwa prywatne (spółki akcyjne).

Ta teza jest sprawdzalna w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw, gdzie osobisty nadzór właściciela i jego osobista aktywność gra nieraz decydującą rolę, ale nie w dobrze zarządzanych wielkich prywatnych spółkach akcyjnych, w których właściciele-akcjonariusze nie zajmują się **operacyjnym** zarządzaniem i w państwowych wielkich przedsiębiorstwach, tzw. spółkach skarbu państwa, identycznie kierowanych przez odpłatny personel i identycznie nadzorowanych przez rady nadzorcze. Różnica polega na tym, że w spółkach akcyjnych zysk jest dzielony na prywatnych właścicieli, a w spółkach skarbu państwa jest przekazywany państwu na potrzeby budżetu państwowego: na edukację, służbę zdrowia, na naukę, na infrastrukturę itd. Polska wysoce dochodowa telekomunikacja (jedna z najdroższych na świecie), warszawska i krakowska elektrociepłownie będą więc zwiększać możliwości opiekuńczych funkcji rządów francuskiego i szwedzkiego, a uzyskane ze sprzedaży kwoty zostaną skonsumowane przez budżet polski („przejedzone”).

Jakie nasuwa się operacyjne, relatywnie krótkoterminowe, sposoby realizacji idei zrównoważonego rozwoju w drodze do Unii Europejskiej?

Punktem wyjścia powinno być radykalne przekształcenie polskiej postawy skutecznościowej na europejską postawę sprawnościową. Wymaga ona nauczania się niezwyklej staranności w liczeniu kosztów każdego działania i wykształcenia postawy daleko idącej oszczędności w wydatkowaniu grosza publicznego. Chodzi więc o zminimalizowanie objawów występowania patologii Czterech Jeźdźców Apokalipsy zarządzania i likwidacji fikcji organizacyjnej.

Konieczna jest wnikliwa analiza funkcjonowania centrum i dokonanie wreszcie pełnego aktu decentralizacji i usamorzadnienia lokalnej administracji samorządowej poprzez realny system finansowania, po-

przez ustalenia realnych procentów dochodów z podatków bezpośrednich i pośrednich. Wszelkie próby radykalnego zmienienia ustawy z grudnia 1998 roku, dotyczącej finansowania samorządu terytorialnego, przewidziane wówczas jedynie na dwa lata, nie doprowadziły, poza drobną kosmetyką poprawek, do autentycznego, daleko idącego jego usamodzielnienia finansowego. Jest to podstawowy postulat również natury ideowej, nawiązujący do zasad konstytucyjnych.

Radykalna zmiana struktury finansowania samorządu musi się wiązać z autentyczną reformą centralnego aparatu administracyjnego. Konieczna jest globalna organizacja całego sektora publicznego, obejmującego, podobnie jak we Francji, zarówno wszystkie urzędy poszczególnych szczebli publicznej administracji, jak i administrację służby zdrowia, obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, administrację obrony narodowej, wszelkiego rodzaju „przystawek administracyjnych”: agencji, funduszy państwowych i spółek skarbu państwa. Nie ma w Polsce nawet pełnej ewidencji całego sektora publicznego i jednolitych zasad organizacji poszczególnych rodzajów służb publicznych, struktury wynagrodzenia, systemu naboru kadr i kontroli finansowej sprawowanej przez Sejm itd. Z tym się wiąże globalny plan zapewnienia sprawnej realizacji wymogów Unii w zakresie akceptacji projektów rozwoju.

Polska administracja publiczna musi odpowiadać standardom wynikającym z *acquis communautaire* i z naszej przynależności do Rady Europy, polegających na departiokracji poprzez rozwój służby cywilnej grupującej wysoce wykwalifikowane bezpartyjne kadry do obsady fachowych pozycji administracyjnych.

Konieczna jest też radykalnie ujęta w formie regulacji prawnych walka z luksusomanią. W grę wchodzi tu ściśle sprecyzowane taryfy płac sektora publicznego, struktury wydatków reprezentacyjnych, typy samochodów służbowych, wyposażenia biurowego, kosztów zagranicznych podróży służbowych itd. W tej dziedzinie mamy dobre wzorce francuskie, brytyjskie i kanadyjskie. Wszędzie tam obowiązuje daleko idąca skromność.

Z tymi zasadniczymi posunięciami reorganizacyjnymi łączy się konieczność wręcz rewolucyjnej walki z korupcją. Korupcja jest niestety rakiem biurokracji i występuje na całym świecie, chodzi jednak o to, ażeby nie stała się obyczajem społecznym powszechnie akceptowanym. Należy tu polecić metody amerykańskie polegające na następujących zasadach:

- dający łapówkę nie jest karany, jeśli ujawni fakt dania łapówki. W ten sposób likwiduje się dwustronny alians korupcyjny,
- przeprowadza się zaplanowaną systematyczną policyjną akcję legalnej prowokacji. Ta akcja w USA w latach 80. doprowadziła do ujawnienia łapownictwa na bardzo wysokim szczeblu, a stosowana w sto-

sunku do policyjnej służby drogowej zlikwidowała korupcję policji drogowej, jak wiadomo, szeroko upowszechnioną w Polsce,

- wprowadzenie systemu procentowego premiowania czynności kontrolnych policji, służby celnej i skarbowej. Np. policjant dostaje 20 % wartości mandatu drogowego. W ten sposób radykalnie zwiększyłyby się zarówno zyski skarbu państwa, jak i uposażenia służb kontrolnych,

- wszystkie przetargi, większe zakupy i cały proces prywatyzacji jest przeprowadzany za pomocą Internetu, co umożliwia społeczną kontrolę ich uczciwości,

- kary za łapówkarstwo powinny być nie tylko bardzo wysokie, ale również szeroko upowszechniane w mediach, z podaniem nazwiska, funkcji i sposobu dokonania korupcji. Pierwsza w Polsce afera ministra przemysłu Niewiarowskiego powinna być silnie nagłośniona. Również dotyczyłoby to afery FOZZ.

Te radykalne posunięcia w walce z korupcją muszą się wiązać z konsekwentną pracą nad podniesieniem poziomu moralnego całego społeczeństwa. Wysoki wskaźnik przestępczości, również wśród młodzieży, rozpowszechniający się styl akceptacji wszelkiej formy przemocy wskazują na efekt oddziaływania filozofii permissywizmu, relatywizmu reguł moralnych. Istotną negatywną rolę pełni także telewizja, którą przeciętny Polak ogląda codziennie około 3 godzin, a która, jak to udowodniły wyniki badań „Rzeczpospolitej”, przedstawia w swoich programach olbrzymią liczbę aktów przemocy i gwałtu. Liczne badania psychologiczne udowodniły wpływ tego typu indoktrynacji na obyczajowość społeczną. Wszelkie próby odejścia od tych praktyk, z powodzeniem już zastosowane w USA i Kanadzie, nie dają w Polsce rezultatu. Nie ulega wątpliwości, że upowszechnienie przeświadczenia o relatywności norm moralnych musi doprowadzić do upadku moralnego i kulturowego, jaki obserwujemy w Polsce.

Niezbędna jest systematyczna akcja rozwoju postawy obywatelskiej, świadomości umowy społecznej z państwem, które spełnia cały szereg funkcji dla dobra obywateli, ale również i obywatele są zobowiązani do pewnych świadczeń w stosunku do państwa. Pomijając już takie zobowiązania jak płacenie podatków, w grę wchodzi też aktywność np. w procesie wyboru swoich przedstawicieli. Jest to, nawiasem mówiąc, również i osobisty interes obywatela. Tymczasem w Polsce ta forma obowiązku w stosunku do organizacji państwa nie jest wystarczająco upowszechniona. Niewątpliwie jedną z przyczyn jest brak wystarczającej wiedzy o ważności procesu wyborczego w demokracji, jak również uraz spowodowany fikcyjnością wyborów w PRL, gdzie do urn wyborczych szło, pod różnej formy przymusem, bez mała 100% uprawnionej populacji. Jednakże wzorem Belgii, Australii i Grecji należałoby również w celach wychowawczych wprowadzić, analogicznie do ustawowego

obowiązku nauki szkolnej, proces upowszechnienia postawy obywatelskiej poprzez obwarowany sankcjami pieniężnymi obowiązek głosowania.

Argumenty o rzekomej niedemokratyczności zastosowania w tym przypadku przymusu są tak samo nietrafne jak i argumenty przeciwko obowiązkowi nauki przewidzianemu w polskim ustawodawstwie czy przeciwko przepisom prawa drogowego. Obowiązek głosowania zmusiłby ludzi do zainteresowania się, na kogo głosować, wybierając lepszego, zapoznania się z programem wyborczym i w ten sposób stopniowego objęcia swoją skalą zainteresowania problemów rządzenia państwem, gminą, powiatem czy województwem. Ten proces prędzej czy później musiałby doprowadzić do wykształcenia się autentycznego społeczeństwa obywatelskiego, a więc takiego, w którym sprawy ogółu są jednocześnie sprawami osobistymi.

Autentyczna jednak reprezentacja obywatelska wymaga przede wszystkim zmiany ordynacji wyborczej na jednomandatową większościową (JOW), w ramach której w każdym okręgu wyborczym zwycięża ten, kto dostał największą sumę głosów. Wszelkie niezwykle skomplikowane matematyczne wyliczenia systemu tzw. ordynacji proporcjonalnej stwarzają fikcję reprezentatywności, głosuje się na partie, a nie na konkretnego radnego czy posła. Doświadczenia Stanów Zjednoczonych, Kanady, Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch, Japonii, gdzie system JOW funkcjonuje, potwierdzają jego celowość i racjonalność.

Priorytetowym problemem jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. Ten postulat wymaga poważnej zmiany w filozofii pracy policji. Konieczna jest likwidacja pojęcia „znikomej społecznej szkodliwości czynu”, które w praktyce sądowniczej doprowadza do zwolnienia z odpowiedzialności za drobne wykroczenia. Śmiecenie na ulicy, wywieszanie ogłoszeń na słupach latarni, marketing prostytutki poprzez wywieszki reklamowe z nagimi kobietami zatknięte za wycieraczkę parkującego samochodu, parkowanie samochodów na chodnikach wewnętrznych w osiedlach mieszkalnych, picie alkoholu na ulicy czy w parku, przekraczanie przez piechurów jezdni przy czerwonym świetle, hałaśliwa muzyka, niszczenie pojazdów i domów przez graffiti, uliczne i komunikacyjne drobne kradzieże, to wszystko jest w polskiej praktyce niekaralne. Jeśli dodamy do tego upowszechnione łapownictwo policji drogowej, to mamy obraz kształtowania się postawy lekceważenia prawa. To właśnie od walki z tymi drobnymi wykroczeniami i konsekwentne ich karanie przez policję rozpoczął swój sukces w walce z przestępczością komendant policji w Nowym Jorku. Połączenie straży miejskich z policją, zbudowanie struktury macierzystej policji podporządkowanej służbowo starostom i wojewodom, a funkcjonalnie komendzie policji posiadającej swoją centralną ekipę do walki z wielkimi przestępstwami,

permanentna akcja doraźnego karania za wykroczenia opisane wyżej byłoby drogą do podobnego jak w Nowym Jorku sukcesu. Konieczną wydaje się być również zorganizowanie różnych form współpracy policji z wojskiem w walce przeciwko uzbrojonym grupom przestępczym.

Mimo postępującego upadku etosu moralnego i swoistej, wręcz bezgranicznej fascynacji ideą maksymalnego wzbogacenia się niezależnie od hamulców typu moralnego, czasami odnotowujemy pojawiającą się atmosferę solidarności i podatności na pomoc środowiskom poszkodowanym, np. w okresie klęsk żywiołowych. Stąd też i socjologicznie uzasadniona nadzieja, że niezwykle trudne lata po wstąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 roku związane, akurat w tym okresie, z wysokimi spłatami kredytów zagranicznych, spotkanie się z rygorystycznym regulaminem dotacji, rygorystyczną kontrolą Brukseli, poważnym ograniczeniem możliwości utrzymania stylu obyczajowości i tradycji kultury polskiej, wyzwolą uczciwą i racjonalną walkę o sukces w ramach dobrego, demokratycznego państwa.

Oczywiście podane remedium ma charakter wyrywkowy, sposobów jest znacznie więcej, jednak ich przygotowaniem powinny zająć się apolityczne grupy wyspecjalizowanych fachowców opracowując wszystkie elementy zmierzające do uzyskanie efektu nowoczesnego, dobrego państwa w jego wymiarze materialnym i duchowym.

Referencje

- Jarosz M. (red.) (2001): *Manowce polskiej prywatyzacji*. PWN, Warszawa
- Kapuścińska P. (2002): *Jak Polska może zmieniać Unię Europejską?*, w: *Unia i Polska*. Forum Pomorskie. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
- Kieżun W. (2002): *Struktury i zarządzanie państwem*, w: *Nauka*. PAN, nr 1
- Kieżun W. (2000): *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji i zarządzania*, w: *Master of Business Administration* nr 1
- Kieżun W. (2000): *Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji*, w: *Kultura* nr 3, Paryż
- Kieżun W. (2001): *Dorobek polskiej szkoły prakseologicznej*, w: Błaszczyk W. Kaczmarek B. (red.): *Przeszłość i przyszłość nauki o zarządzaniu*, Uniwersytet Łódzki
- Kotarbiński T. (1955): *Traktat o dobrej robocie*, Zakład im Ossolińskich. Wrocław, Kraków, Warszawa, Gdańsk
- Koźmiński A.K. (2000) *Międzynarodowe zarządzanie*, PWE. Warszawa
- Łuczak (2000): *Wielkie branie*, w: „Wprost” nr. 18
- Malinowska E. Misiąg, W. Niedzielski, A. Pancewicz J. (1999): *Zakres sektora publicznego w Polsce*, IBnGR. Warszawa

Morawski W. (2001): *Sprawiedliwość społeczna w Polsce*, w: *Krytyczna teoria organizacji*, WSPiZ, Warszawa

Poznański K. (2000): *Wielki przekręt*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa

Poznański K. (2001): *Obłąd reform. Wyprzedaż Polski*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa

Prof. zw. dr hab. Andrzej Piekara

Państwo a samorząd terytorialny – decentralizacja terytorialna administracji publicznej i nadzór

Jest wiele inspiracji, które skłoniły do rozważań nad decentralizacją, samorządnością i uwarunkowaniami rozwoju lokalnego, a w szczególności nad stosunkami: państwo – samorząd terytorialny.

Wśród inspiracji prawno-politycznych należy wskazać Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, która we wstępie stwierdza, że Zgromadzenie Narodowe ustanawia tę Konstytucję jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na **zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot***.

Następnie w art. 1 czytamy, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, zaś w art. 15, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia **decentralizację*** władzy publicznej i że zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględnia **więzi społeczne***, gospodarcze lub kulturowe i zapewnia jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. W art. 16 ustawodawca postanowił nadto, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z **mocy prawa wspólnotę samorządową***. Równocześnie samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw **istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność***.

Dażąc do uczynienia społeczeństwa polskiego społeczeństwem obywatelskim, demokratycznym i kreatywnym Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej każdemu zapewnia wolność zrzeszania się (art. 58), a zwłaszcza wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców (art. 59).

* Podkreślenie autora.

Kolejną prawno-polityczną inspiracją jest ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, która zawiera następujące zasady i założenia:

— społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego,

— istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki do rządzenia skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela,

— samorządność terytorialna musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz, w miarę możliwości, w Konstytucji,

— samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców,

— odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.

Ostatnia z zasad wyraźnie koresponduje z inspiracjami płynącymi ze społecznej nauki Kościoła katolickiego, zawartymi w encyklice Piusa XI *Quadragesimo anno* (n. 79):

„Nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje owo najwyższe prawo filozofii społecznej: co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego nie wolno jej wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy: winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”.

Do myśli tej nawiązał Jan Paweł II w encyklice społecznej *Centesimus annus* (n. 48):

„Społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając je kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego”.

„(...) Rola państwa szanującego inicjatywy oddolne sprowadza się do wsparcia takiego zabudowania przestrzeni społecznej przez niższe społeczności – terytorialne, zawodowe, związkowe i stowarzyszenia o charakterze społecznym, gospodarczym, politycznym, kulturowym i religijnym – aby powstała trwała i dynamiczna struktura współdziałania wszystkich dla dobra całości i poszczególnych jej części (...)”.

Wśród humanistycznych inspiracji nie sposób pominąć przynajmniej dwóch, niezwykle ważnych, poglądów, choć z różnych epok pochodzących, a wyrażających tę samą myśl historycznie sprawdzoną. Otóż Alexis de Tocqueville w swym dziele pt. „O demokracji w Ameryce”¹ napisał:

„(...) Centralizacja administracyjna służy wyłącznie temu, by pozbać energię podporządkowanych jej ludzi, ponieważ usilnie się stara osłabić ich obywatelskiego ducha. To prawda, że centralizacja administracyjna jest w stanie spowodować koncentrację sił narodu w określonym czasie i miejscu, lecz ogromnie utrudnia regenerację tych sił. Doprowadza naród do tryumfu w dniu walki, lecz na dłuższą metę wycieńcza go. Może więc przyczynić się do przelotnej chwały jednego człowieka, lecz nie zapewnia trwałej pomyślności narodu.(...)”

W konsekwencji autor ten wyraził następujący pogląd: „A przecież właśnie w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw. Instytucje gminne są dla wolności tym, czym dla nauki są szkoły podstawowe: sprawiają, że wolność staje się dostępna dla ludu, pozwalają mu zasmakować w swobodnym jej praktykowaniu i przyzwyczajają go do posługiwania się nią”.

Ponad 140 lat później nasz znakomity uczony Antoni Kępiński (psycholog i psychiatra o orientacji socjologicznej) w książce pt. „Rytm życia”² pisał:

„(...) Przesunięcie punktu ciężkości z wielkich grup społecznych na małe byłoby chyba najlepszą obroną przed niebezpieczeństwem technicznego spojrzenia na człowieka.

W małej grupie człowiek nie może stać się «numerem» (przysłowio- wym «trybikiem» maszyny produkcyjnej), zachowuje swą indywidualność, jego kontakt z innymi członkami grupy jest kontaktem ludzkim, a nie technicznym. Fakt, że przeciętnie każdy człowiek jest jednocześnie członkiem kilku małych grup, ułatwiać może współpracę między poszczególnymi małymi grupami i łagodzić antagonizmy między nimi powstające. Z drugiej strony wielkie grupy – rasowe, narodowe, religijne, polityczne, ekonomiczne itp. – tracić będą prawdopodobnie na swej atrakcyjności, głównie dlatego, że członkowie małej grupy będą się rekrutować z osób należących do różnych grup dużych. A więzy emocjonalne powstające w kontaktach «twarzą w twarz» są zawsze silniejsze od więzów innych, które stanowią spójnię dużych grup społecznych. Poza tym środki komunikacji ułatwiają wzajemne poznawanie się ludzi z różnych wielkich grup społecznych, co zawsze osłabia przekonanie o wyższości własnej grupy i łagodzi wzajemne antagonizmy (...)”.

¹ PIW, Warszawa 1976, s. 71. Przełożył Marcin Król.

² Wydawnictwo SAGITTARIUS, Kraków 1992, s. 128-129.

Minęło dziesięć lat transformacji ustrojowej w III Rzeczypospolitej Polskiej. Dokonał się i nadal jeszcze trwa proces stopniowego likwidowania komunistycznego systemu politycznego i gospodarczego, charakteryzującego się wszechogarniającą regresywnością i autodestrukcją. Zjawiska te były zdeterminowane totalitarnym systemem polityczno-gospodarczym, który pozbawił kreatywnej podmiotowości tak poszczególne osoby, jak i rozliczne grupy społeczne i wreszcie całe społeczeństwo. Kiedy w 1989 roku załamał się system komunistycznej dyktatury z „przewodnią” rolą PZPR, rozpoczęła się odbudowa autentycznej demokracji wraz z pluralizmem partyjnym.

Równocześnie społeczności i instytucje lokalne w wyniku decentralizacji administracji publicznej i odbudowy samorządu terytorialnego (wiosna 1990 r.) oraz uruchomienia wolnej przedsiębiorczości i wolnego rynku intensyfikowały rozwój lokalny. Jednym z najsilniejszych wówczas stymulatorów postaw prorozwojowych były motywy ideowe i patriotyczne. Natomiast dzisiaj wydaje się, że w innej obyczajowości politycznej, aktywność społeczna dla dobra ogólnego ustępuje miejsca motywom osobistym i krzątaninie partyjnej podporządkowanej głównie interesom partykularnym. Jednakże mimo to, raz uruchomione mechanizmy demokratyczno-samorządowego rozwoju funkcjonują w dalszym ciągu. Problem jednak w tym, czy funkcjonują w sposób wystarczająco intensywny, sprawny, racjonalny i praworządny.

W realiach życia społeczno-politycznego ujawnia się wzajemny związek pomiędzy takimi zjawiskami, jak: demokracja, decentralizacja, samorządność grup społecznych i społeczności lokalnych oraz rozwój lokalny. Związek ten jest tak długo płodny, jak długo destrukcyjne mechanizmy polityczne nie zdeformują wymienionych zjawisk.

Decentralizacja terytorialna jest niezwykle ważnym etapem na drodze do osiągnięcia istotnych do rozwoju państwa i społeczeństwa skutków. Wyznaczają one treść społeczną decentralizacji i stanowią równocześnie uwarunkowania do dalszego jej rozwoju. Do oczekiwanych skutków decentralizacji zalicza się między innymi stworzenie lepszych warunków do rozwoju lokalnego, jakości życia i kreatywności społeczności lokalnych oraz dla doskonalenia administracji terenowej (lokalnej); należy je zatem widzieć w następujących aspektach:

- socjologicznym,
- ekonomicznym,
- prawnym i administracyjnym,
- politycznym,
- psychologicznym,
- prakseologicznym i pragmatycznym,
- aksjologicznym,
- urbanistycznym i przestrzennym.

Wymienione aspekty w większości dotyczą realnych stosunków społecznych w danej jednostce terytorialnej (miejscowości). Aspekt prawny zaś wiąże się głównie z normatywną regulacją tych stosunków.

Podstawowe uwarunkowania, funkcje i atrybuty decentralizacji przez samorząd terytorialny w aspekcie socjologicznym i częściowo politycznym są następujące:

a) zbiorowość ludzka mieszkająca na danym terenie przekształca się w upodmiotowioną – psychospołecznie, politycznie i majątkowo – społeczność;

b) społeczność lokalna związana jest ze swym terytorium, miejscowością (jednostką wyodrębnioną administracyjnie bądź w sposób naturalny, np. geograficznie, fizjograficznie, urbanistycznie), wieloma okolicznościami, m.in. natury historycznej, etnograficznej, mieszkaniowo-bytowej, zawodowej, rodzinnej, sąsiedzkiej itd.;

c) istnieje niezbędne minimum więzi społecznych, wykazujących tendencję do rozwijania się i sprzyjania procesowi integracji społecznej, co jest niezbędne dla samoorganizacji danej społeczności lokalnej oraz wzbogacania i wzmacniania jej związków realnych z miejscem zamieszkania;

d) istnieją wytworzone przez daną społeczność lokalną instytucje lokalne (w szerokim tego słowa znaczeniu), które – bez względu na to, czy są bardziej, czy mniej sformalizowane – stają się formą i sposobem upodmiotowienia mieszkańców, co umożliwia artykulację ich zbiorowych potrzeb;

e) na gruncie powszechnie odczuwanych potrzeb wśród miejscowej ludności kształtuje się świadomość wspólnego interesu (interesów), wytwarza się poczucie wspólnego dobra; społeczność lokalna staje się wspólnotą, która jeszcze intensywniej podejmuje działania, w trakcie których ujawniają się i są kreowane lokalne autorytety i lokalni przywódcy; pojawiają się, i społecznie weryfikują, ludzie sprawni i godni zaufania, wykazujący zdolności organizatorskie i potrafiący zorganizować działania społeczne dla wspólnego dobra;

f) rozwija się aktywność społeczna mieszkańców, doskonalą się postawy obywatelskie, dana społeczność lokalna staje się bardziej społecznie kreatywna, wyzwala się energia społeczna, powstają rozmaite inicjatywy lokalne, zmierzające do osiągnięcia założonego celu;

g) doskonalą się i rozbudowują mechanizmy demokracji lokalnej, dana społeczność jest zdolna – i zmierza – do realizacji zadań publicznych o lokalnym znaczeniu;

h) społeczność lokalna, realizując wymienione funkcje i wartości, jest podmiotem twórczego rozwoju.

Jednym z najważniejszych następstw funkcjonowania przedstawionego syndromu upodmiotowienia społeczności lokalnej i rozwoju lokal-

nego, będącego rezultatem prawidłowo przeprowadzonej decentralizacji, jest przydawanie dużego znaczenia racjonalnej gospodarce przestrzeni, co z kolei umożliwia harmonijny rozwój lokalny.

Ponadto społeczność lokalna, która osiągnęła pewne minimum dojrzałości społecznej, docenia i potrafi wykorzystać swój potencjał materialny oraz walory kulturowe, geograficzne i krajobrazowe swego terenu. Kolejną niezwykle ważną konsekwencją przekształcenia się zbiorowości w społeczność jest to, że w wyniku aktywności obywatelskiej rozwijają i doskonalą się więzi międzyludzkie i wzmacnia tkanka społeczna.

Zarysowane pożądane sytuacje społeczne, jako uwarunkowania, a także skutki decentralizacji powinny skłaniać właściwe organy państwa do intensyfikacji i rozszerzania decentralizacji terytorialnej, ale z uwzględnieniem okoliczności i dyrektyw naukowych, wynikających m.in. z socjologii, ekonomii, prakseologii, nauki administracji i prawa, geografii społecznej i gospodarczej oraz historii.

W konkluzji należy stwierdzić, co następuje:

— model administracji zdecentralizowanej przez samorząd terytorialny i inne instytucje publiczne sprzyja osiągnięciu pewnych korzyści natury prakseologicznej wraz z wartościami właściwymi dla demokracji lokalnej;

— dzięki zjawiskom decentralizacji, demokratyzacji i zbiorowego upodmiotowienia politycznego i gospodarczego mieszkańców, co mieści się w założeniach i w istocie samorządu terytorialnego, wytwarza się w świadomości społecznej przekonanie, że poszerzył się zakres wolności; ludzie poinformowani, mający świadomość sensu i możliwości działania zarówno zbiorowego, jak i indywidualnego, w celu zaspokojenia swych potrzeb jednostkowych, zbiorowych i społecznych stają się bardziej zaangażowani i sprawni, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym;

— miejsce, w którym ludzie tak mogą żyć, staje się im jeszcze bardziej bliskie, niż wynikałoby to z samego faktu urodzenia się tam lub zamieszkania;

— mieszkańcy danej jednostki terytorialnej (osiedleńczej) rozumieją rzeczywistość społeczną, która ich otacza i mając możliwość wpływania na nią, zaczynają mieć wobec niej osobisty stosunek, a odczuwają to tym mocniej i kreatywniej, w im większym stopniu znajdują w tej rzeczywistości zaspokojenie swoich, jako mieszkańców, potrzeb psychospołecznych, biologicznych i rzeczowych. Dzięki decentralizacji możemy stać się bardziej aktywni i bardziej odpowiedzialni za nasze sprawy, które już od nas zależą; wówczas – powiedzmy to raz jeszcze – dostrzegamy możliwość osiągnięcia czegoś razem; powstają – i umacniają się – więzi społeczne, poszerza się i intensyfikuje proces integracji społecznej mieszkańców, ludzkie zbiorowości zaczynają przekształcać się w kreatywne społeczności lokalne.

Dzięki decentralizacji i funkcjonującej wraz z nią rzeczywistej demokracji lokalnej mechanizmy samoregulacyjne danego mikrospołeczeństwa mogą działać szybciej i w szerszym zakresie niż w systemie administracji scentralizowanej. Dzieje się tak głównie w związku z zanikiem w administracji terenowej (zdecentralizowanej) wieloszczeblowego systemu hierarchicznego podporządkowania, będącego istotnym źródłem niskiej sprawności administracji państwowej i rozlicznych jej dysfunkcji. W modelu administracji zdecentralizowanej centrum państwowe zapewnia sobie wpływ na działalność administracji publicznej w terenie za pomocą instytucji nadzoru, posługując się w zasadzie kryterium legalności, a wobec zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – także kryterium celowości³. Doniosłą rolę spełnia sądowa kontrola zaskarżanych rozstrzygnięć nadzorczych i innych aktów administracyjnych.

Zwiększenie sprawności i demokratyzmu działania administracji można osiągać nie tylko w drodze decentralizacji terytorialnej, lecz także w wyniku decentralizacji przez zakład publiczny. Wówczas zakład taki wykonuje swoje zadania (najczęściej w zakresie służb publicznych, np. ochrona zdrowia, oświata, kultura i nauka) samodzielnie, uzyskawszy z mocy prawa podmiotowość administracyjną i majątkową. Zasilanie finansowe ze środków publicznych (ewentualnie także ze środków użytkowników zakładu) odbywa się według zasad ustalonych przepisami prawa. Zakład realizuje swoje zadania i jego organy wykonują funkcje administracyjne, kierownicze i zarządzania pod nadzorem właściwych organów państwowych i samorządowych. Kryteria nadzoru, jakie zazwyczaj się stosuje, to: legalność, rzetelność, profesjonalizm (zgodność z zasadami sztuki wykonywania danego zawodu) i gospodarność. Na ogół w zakładzie publicznym działa (bądź powinien działać) kolegialny organ przedstawicielsko-kontrolny, niekiedy mający także uprawnienia stanowiące, składający się z przedstawicieli personelu zakładu, użytkowników i przedstawicieli miejscowego społeczeństwa.

W lecie 1998 roku rozpoczął się w fazie legislacyjnej drugi etap reformy decentralizacyjnej administracji publicznej. W związku z tym parlament uchwalił szereg reformatorskich ustaw, m.in.:

1) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 91, poz. 577 z późn. zm.),

2) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.),

3) ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.),

³ Obecnie obowiązująca Konstytucja RP w artykule 171 przewiduje tylko kryterium legalności.

4) ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 99, poz. 631),

5) ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. nr 106, poz. 668),

6) ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. nr 133, poz. 872 z późniejszymi zmianami),

7) ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. nr 96, poz. 603, z późn. zm.),

8) ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. nr 48, poz. 550, z późn. zm.).

Koncepcje i przygotowanie tej reformy stanowiły przedmiot polemicznych ocen naukowych i politycznych. W środowiskach naukowych, politycznych i wielu organizmach społecznych brakowało pełnej zgody na takie zasady, sposób przygotowania i nadmierne tempo wprowadzania reformy. Oponenci wychodzili z założenia, że twórcze funkcje decentralizacji, a zwłaszcza funkcje jednostek samorządu terytorialnego, gminnego i ponadgminnego, zaistnieją pod warunkiem respektowania dyrektyw naukowych, głównie socjologicznych, prakseologicznych, teorii organizacji i nauki administracji. Wśród tych dyrektyw do najważniejszych należy zaliczyć następujące:

— decentralizacja powinna być realizowana w środowiskach społecznych, które w porę potrafią uruchomić demokratyczne mechanizmy społecznej inspiracji, uczestnictwa, kontroli, odpowiedzialności i autokorektury; w przeciwnym razie decentralizacja nie przyniesie oczekiwanych skutków i, co gorsza, może doprowadzić do spatologizowania władzy lokalnej, a nadto zniechęcenia społeczeństwa do demokracji i samorządu;

— w związku z tym decentralizacja, której założeniem jest budowa lub rozbudowa samorządu terytorialnego, powinna być realizowana przede wszystkim w odniesieniu do społeczności lokalnych i ich instytucji (organów) funkcjonujących w jednostkach podziału terytorialnego, które wielkością swego obszaru, liczbą ludności i charakterem stosunków społecznych są adekwatne do zadań i ról, które mają spełniać. Oznacza to, że mieszkańcy są dostatecznie zintegrowani, istnieją między nimi więzi społeczne, na tyle różnorodne i intensywne, że dokonuje się stała wymiana informacji, ludzie się znają. Ma to szczególne znaczenie w okresie wyborów samorządowych.

W warunkach polskich jednostkami wybitnie i obiektywnie predysponowanymi do działania na zasadach samorządu terytorialnego są

gminy i ich jednostki pomocnicze. Tam – z natury rzeczy – samorząd terytorialny może być najbardziej autentyczny i kreatywny; toteż tam należy skierować większość wysiłku państwa, wyrażającego się odpowiednimi regulacjami prawnymi i zwiększonymi środkami finansowymi. Takie działania na rzecz podstawowych jednostek samorządu terytorialnego zostaną podjęte wówczas, gdy dominujące siły polityczne rzeczywiście będą dążyły do umocnienia społeczeństwa obywatelskiego, poprzez aktywność i kreatywność społeczności lokalnych.

Nie oznacza to, że należy zaniechać działań na rzecz decentralizacji i demokratyzacji w odniesieniu do struktur społecznych i publicznych na poziomie ponadgminnym, np. powiatowym. Przeciwnie, jest tam zapotrzebowanie na demokratycznie inspirowaną i kontrolowaną władzę lokalną, ale inne są uwarunkowania społeczne (m.in. niższy stopień integracji), inne także będą treści, funkcje i skuteczność tego samorządu, inny zakres i inna intensywność. Nawet wówczas, gdy ramy prawnoustrojowe samorządu ponadgminnego zostały skonstruowane w sposób analogiczny do samorządu gminnego. Należy w tym miejscu zauważyć, że uczynienie z jednostki ponadgminnej konstrukcji ustrojowej analogicznej do gminy – pomijając wadliwość tego pomysłu z punktu widzenia racjonalności całości ustroju terytorialnego Państwa – nie może, z naturalnych i obiektywnych przyczyn, przynieść takich samych korzyści społecznych, jakie stwarza gmina.

Kolejną dyrektywą wspomnianych dziedzin nauki, jaką formułują one na temat organizacji terytorialnej kraju, jest pogląd, że administracja realizująca (organizująca) służby publiczne oraz wykonująca (organizująca) zadania polityki społecznej powinna być usytuowana jak najbliżej obywatela, tj. w jednostkach podstawowych administracyjnego podziału terytorialnego kraju, tzn. powinna znajdować się w zakresie działania gminy lub związku gmin. Natomiast przeważająca część tzw. administracji reglamentacyjnej i policji administracyjnych powinny być usytuowane w zasadzie w jednostce terytorialnej szczebla ponadgminnego, a tylko w niewielkim zakresie na poziomie gminy, chyba że gmina zalicza się do kategorii gmin dużych o silnie rozwiniętej infrastrukturze administracyjnej i technicznej oraz posiada odpowiednie zaplecze materialne i kadrowe. Uwaga ta m.in. dotyczy gmin-miast średniej i dużej wielkości, gdyż miasta te mają na ogół pełne możliwości do wykonywania całokształtu terenowych zadań z zakresu administracji publicznej.

Z obserwacji naukowych wynika także przestroga, że każdy ponadgminny szczebel administracji samorządowej wykazuje skłonność do dominacji nad gminą i naruszania lub ograniczania jej kompetencji. Organy tego szczebla ujawniają ponadto silniejsze, niż administracja gminna, tendencje alienacyjne w stosunku do miejscowego społeczeń-

stwa. W większym stopniu występuje tu szkodliwa skłonność do negatywnej autonomizacji struktur administracyjnych, polegająca m.in. na tym, że struktury te większość środków, czasu i energii społecznej poświęcają swemu istnieniu i samoobsłudze, stając się celem głównym swej działalności.

Nadto tendencja do rozrostu ponadgminnej biurokracji ponad racjonalną miarę jest historycznie i empirycznie dowiedziona⁴. W skrajnych przypadkach, gdy słaba jest kontrola społeczna, a nadzór państwowy niewydolny, samorząd ponadgminny ulega deformacji, staje się coraz bardziej kosztowny i coraz mniej społecznie służebny i kreatywny⁵.

Im więcej zatem ponadgminnych jednostek samorządu terytorialnego, których liczba, wymiar ludnościowy i terytorialny oraz zakres kompetencji naruszają, empirycznie i historycznie sprawdzone, dyrektywy naukowe, tym większe zagrożenie dla autentyczności i kreatywności samorządu terytorialnego w ogóle. Myliłby się ten, kto by sądził, że istnieje prosty związek przyczynowy pomiędzy ustalaniem nader dużej, i zwiększanej, liczby ponadgminnych jednostek samorządu terytorialnego a rozwojem demokracji i samorządności. Z zasady wszelka hipertrofia prowadzi do wynaturzeń i dysfunkcji, a dogmatyczne i naiwno-akademickie myślenie – na manowce. Zdawał sobie z tego sprawę ustawodawca francuski, który, finalizując 20 lat temu prace nad gruntowną reformą ustroju terytorialnego Francji przewidział istnienie nie więcej niż 95 dotychczasowych ponadgminnych jednostek samorządu terytorialnego (departamentów). Dodajmy, że miało to (i ma) miejsce w kraju, który pod względem obszaru i liczby ludności jest dużo większy od Polski, a liczba gmin przekracza tam 36 tysięcy⁶.

Można się spierać o to, czy decentralizacja jest wartością autoteleliczną, czy też – nie.

⁴ Katarzyna Jędrzejewska, *Rośnie armia urzędników*, „Rzeczpospolita” z 8 lutego 2000 r. s. 1, s. A3, s. A11; Andrzej Szahaj, *Solidarność mandarynów*, „Polityka” nr 9 z 26 lutego 2000 r., s. 28 i 30; Andrzej Dryszel – rozmowa z prof. W. Kieżunem, *Przegrana wojna z biurokracją (Rozrost administracji centralnej od 1990 r. jest wręcz przerażający)*, „Przegląd” z 5 czerwca 2000 r., s. 5.

⁵ Zyta Gilowska, *Brak przyjaznych dla samorządów reguł*, „Rzeczypospolita” z 4 lutego 2000 r. s. A5; Katarzyna Jędrzejewska, *Budżet się kurczy, administracja rośnie*, „Rzeczpospolita” 1999 r. nr 68, dodatek Urzędnicy, przepisy, decyzje, Żaneta Semprich, *Sześćdziesiąt ustaw do poprawki*, „Rzeczpospolita” z 12 października 1999 r., s. C3, i tej autorki, *Gminy czeka ponad 40 zmian*, „Rzeczpospolita” z 30 października – 1 listopada 1999 r. s. C3.

⁶ J. Moreau, *Administration regionale, departementale et municipale*, Editions Dalloz, Paris 1999; A. Gruber, *La decentralisation et les institutions administratives*, Armand Colin/Masson, aris, 1996.

Na użytek niniejszych rozważań przyjmujemy założenie, że decentralizacja jest swoistym instrumentem, metodą uzyskiwania pewnych celów – wartości. Wśród nich w pierwszym rzędzie wymienia się:

- demokrację lokalną,
- aktywność społeczną,
- sprawność i służebność społeczną aparatu administracji publicznej
- rozwój lokalny.

Wymienione cele – wartości zastosujemy jako kryteria oceny realnej skuteczności decentralizacji terytorialnej administracji publicznej w RP w latach 1990 – 2000.

Decentralizacja a demokracja

Przekazanie drogą ustawową zadań i kompetencji centralnego aparatu administracji państwowej jednostkom terenowym, zwłaszcza gminnym, administracji publicznej stwarza warunki rozwoju demokracji lokalnej. Jednakże proces decentralizowania nie zawsze wywołuje automatycznie aktywność społeczną i zjawiska autentycznej demokracji lokalnej.

Niedostatki społecznie pożądanego skutecznego (dysfunkcje) decentralizacji w zakresie demokracji lokalnej mogą być spowodowane, jak wykazuje praktyka, różnorodnymi przyczynami. Wśród tych przyczyn do szczególnie szkodliwych należy sytuacja, gdy zdecentralizowane zadania otrzymują organy, których obsada personalna (wybory, mianowania, powołania itp.) dokonuje się w sposób pozornie demokratyczny i neglizujący względy profesjonalne i merytoryczne. Decyzje w zakresie polityki kadrowej, zwłaszcza w fazie kreowania organów uchwałodawczych i kolegialnych wykonawczych, zapadają wówczas nie w wyniku świadomego i społecznie kreatywnego wyboru i doboru dokonywanego przez odpowiednio reprezentatywne gremia społeczne.

Dysfunkcje decentralizacji pojawiają się ze szczególną mocą wtedy, gdy w wyniku zastosowania w nadmiernym stopniu zasady proporcjonalności w wyborach komunalnych wybory te zostaną zbyt silnie „upartyjnione”, tzn. gdy zdobycie mandatów i stanowisk we władzy komunalnej staje się pierwszorzędnym i nadrzędnym celem poszczególnych partii.

Partie te w rzeczywistości przesądzają o personalnej obsadzie organów komunalnych oraz o ich działaniu bądź blokowaniu działania. Partiokracja deformuje demokrację, ogranicza społeczną kreatywność społeczności lokalnej, a rola central partyjnych oraz klientelizm i dyspozycyjność partyjna ogniw terenowych sprzyjają recentralizacji. W tego rodzaju sytuacji – wartość obiektywnie i konstytucyjnie najważniej-

sza – dobro publiczne i interes społeczny mieszkańców, a w szczególności zaspokojenie ich potrzeb zbiorowych i społecznych oraz rozwój lokalny schodzą na dalszy plan. Dominuje wówczas szkodliwy partykularyzm różnych koterii politycznych i grup społecznych.

Zjawiskom tym towarzyszy bezpardonowa walka o władzę i o dostęp do rozmaitych korzyści z władzą tą związanych. Naturalną konsekwencją takiego patologizowania decentralizacji i wynaturzenia demokracji lokalnej jest ogromne marnotrawstwo społecznych środków, czasu i energii. Jest to w szczególności uwarunkowane nieuchronnie negatywną selekcją kadr do stanowisk publicznych i dominowaniem niekompetencji intelektualnej i profesjonalnej tych kadr.

Kolejnym rezultatem takiej sytuacji jest, zrazu, zniechęcenie danej społeczności lokalnej, osłabiające mechanizmy jej samoregulacji, a następnie, gdy zwyrodnienie władzy lokalnej staje się wysoce dotkliwe – protest społeczny.

Następnym problemem wymagającym rozważenia jest sprawność i służebność społeczna administracji publicznej w warunkach ułomnej decentralizacji. Ułomność decentralizacji administracji publicznej przejawia się w rozmaitych postaciach. Do najbardziej szkodliwych, z punktu widzenia sprawności i służebności społecznej, należy zaliczyć następujące:

- przekazanie zadań bez odpowiednich uprawnień decyzyjnych lub z nieprecyzyjnym sformułowaniem i rozdziałem tych uprawnień. Skutkiem tego często dochodzi do bezczynności organów lub przewlekłości postępowania związanych ze sporami kompetencyjnymi;

- przekazanie zadań bez równoczesnego i terminowego zagwarantowania, odpowiednio i rzetelnie wyliczonych, środków finansowych, niezbędnych do realizacji przekazanych zadań. Jest to sytuacja, która świadczy o pozorności bądź połowiczności reformowania, w którym decentralizacja zadań administracji publicznej nie została skoordynowana i zharmonizowana z decentralizacją systemu finansów publicznych⁷;

- proces decentralizacji rozpoczyna się od zmian struktur terenowej administracji publicznej, w tym od tworzenia nowych jednostek organizacyjnych, bez uprzedniego i precyzyjnego określenia „co” i „za co” jednostki te mają robić. Tego rodzaju błąd metodologiczny wywołuje skutek w postaci nieadekwatności (dysfunkcjonalności) struktur wobec społecznie uzasadnionych i artykułowanych potrzeb oraz wobec przekazywanych w procesie decentralizacji zadań i kompetencji. Może wówczas okazać się, że wcześniej ustanowione nowe formy organizacyjne są zbyt małe bądź zbyt duże albo w ogóle niepotrzebne ze względu na zadania i kompetencje, które w rezultacie decentralizacji należy wy-

⁷ Patrz przypis nr 5.

konać. Zadania te bowiem mogłyby być przejęte przez już istniejące jednostki terenowe, działające na statusie samorządu terytorialnego; wtedy tworzenie nowych jednostek okazałoby się niecelowe.

Ułomność decentralizacji polega także na tym, że przekazane zadania są mało istotne dla danej społeczności lokalnej albo przeciwnie: tak poważne, że w aktualnych uwarunkowaniach społeczno-politycznych i ekonomiczno-finansowych wykraczają poza możliwości realizacyjne tej społeczności.

Szczególną przyczyną niedoskonałości decentralizowania jest brak w centrum decyzyjnym poprawnej intelektualnie odpowiedzi na pytanie, co w danych warunkach uznać należy za sprawy lokalne, a co za takie, które mają znaczenie ogólnopństwowe.

Odpowiedź na to pytanie powinna uwzględniać zróżnicowanie geograficzne i kulturowo-cywilizacyjne poszczególnych regionów, a nawet subregionów kraju.

Następny problem, którego wadliwe rozwiązanie prowadzi do ułomności decentralizacji, to nieodpowiednie skonstruowanie instytucji nadzoru państwa nad jednostkami zdecentralizowanymi, a zwłaszcza nad samorządem terytorialnym.

Zbyt rozbudowane i „mocne” formy i środki nadzoru oraz liczne kryteria oceny nadzorczej prowadzą do ograniczenia samorządu, a tym samym czynią decentralizację fikcją. I na odwrót – zbyt słaby nadzór i ograniczenie kryteriów nadzoru w stosunku do zadań zleconych (np. odejście od kryterium celowości i ustanowienie tylko kryterium legalności) może doprowadzić do zaniku korygującej roli państwa w terenie, do naruszeń praworządności i pojawienia się szkodliwego, nieskrępowanego partykularyzmu, a częstokroć prywaty lokalnych „elit” politycznych. W tym miejscu należy zauważyć, że tworzenie ponadgminnych jednostek podziału terytorialnego i ustanowienie tam tylko władzy publicznej w postaci samorządu terytorialnego, bez równoczesnego usytuowania przedstawiciela państwa w osobie organu rządowego, spełniającego m.in. – i głównie – funkcje nadzoru nad samorządem terytorialnym, jest wyrazem naiwnego pojmowania decentralizacji i samorządu terytorialnego prowadzącym do dezintegracji państwa.

Decentralizacja może dać państwu siłę, i tak zazwyczaj jest, lecz źle przygotowana w aspekcie intelektualnym i źle realizowana może doprowadzić do naruszania praworządności, niesprawności aparatu administracji samorządowej, szkodliwego partykularyzmu, rządów partyjnych „elit”, których rola w praktyce przeczy deklarowanym zasadom demokracji i dobru społeczności lokalnych.

Podjęwając proces decentralizacji w drodze reformy decentralizacyjnej należy najpierw szczegółowo, konkretnie i realistycznie przygotować go intelektualnie, co powinno polegać głównie na:

— analizie krytycznej sytuacji zastanej, określeniu systemu funkcji państwa jako całości (strategiczna koncepcja społeczno–ustrojowa);

— opracowaniu, odpowiedniej do założonych funkcji państwa, funkcji i kompetencji organów administracji publicznej, począwszy od szczebla centralnego do szczebla podstawowego, w tym jednostek pomocniczych w ramach gminy. Jednostki te, bez względu na to, czy uznaje się je za podmioty samorządu terytorialnego wyposażone w osobowość prawną, w swej funkcji społecznej winny odpowiadać oczekiwaniom miejscowych społeczeństw i *de facto* spełniać rolę najniższego szczebla samorządności lokalnej i posiadać w tym zakresie odpowiednie gwarancje prawne.

Dopiero po wykonaniu wymienionych wyżej wstępnych działań reformatorskich należy *dopasować*, odpowiednio do przewidzianych celów i funkcji reformy decentralizacyjnej, adekwatne struktury organizacyjne. Zazwyczaj bowiem podejmując działania reformatorskie powinniśmy najpierw odpowiedzieć na pytanie: „w jakim celu”, „w jakich warunkach” i „co”, a następnie „jak” i „w jaki sposób”, („przy pomocy kogo” i „za pomocą czego”, w jakich formach i jakimi metodami).

Tego rodzaju działalność reformatorska wymaga zazwyczaj dość czasochłonnego opracowania wielu wariantów projektów i poddania ich eksperckiej i społecznej dyskusji.

Wymaga też symulowanej realizacji kilku wybranych projektów, a częstokroć także przeprowadzenia eksperymentu w praktyce.

Skrajnym przejawem patologii reformowania⁸ jest lekceważenie odmiennych od „urzędowego” projektów, następnie – połowiczne przeprowadzanie eksperymentów społecznych oraz niewykorzystanie wniosków wypływających z doświadczeń praktyki i podporządkowanie koncepcji reformy celom partykularnym rządzącej partii politycznej.

* * *

Przygotowana i legislacyjnie unormowana w 1998 roku reforma administracji publicznej w Polsce obciążona była wieloma błędami, o któ-

⁸ Szerzej o patologii reformowania patrz: W. Kieżun, *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji i zarządzania*, „Master of Business Administration” (dwumiesięcznik Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego) nr 1 (42), Warszawa 2000, s. 3 i nast., patrz także tegoż autora: *Reforma samorządowa a sfera społeczna (Założenia a rzeczywistość: ocena pierwszego okresu funkcjonowania reformy)*, materiał przygotowany na konferencję w Sejmie RP, która odbyła się w czerwcu 2000 r. z udziałem Komitetów Nauk o Pracy i Polityce Społecznej, Organizacji i Zarządzania Polskiej Akademii Nauk; Krystyna Dzaszkiewicz, *Poletka pana funkcjonariusza*, „Rzeczpospolita”, z 1-2 lipca 2000 r., s. A9.

rych mowa wyżej. Błędy te ukazują rozmaite wypowiedzi eksperckie i wyniki badania opinii społecznej⁹.

W wyniku błędów w procesie reformowania administracji publicznej, zwłaszcza tzw. reformy decentralizacyjnej, spadł autorytet samorządu terytorialnego w opinii społecznej. Przyczyną tego była m.in. znikoma, choć zakładana i oczekiwana społecznie, skuteczność tej reformy. Wystąpiły natomiast zjawiska nieoczekiwane i niepożądane jak np.: rozrost biurokracji, recentralizacja i wzrost kosztów utrzymania aparatu administracyjnego. Ujawniły się także rażące dysproporcje płac na korzyść działaczy i wyższych urzędników samorządu terytorialnego¹⁰.

Na tle, miejmy nadzieję, przejściowych, aktualnych słabości samorządu terytorialnego przychodzi na pamięć refleksja wyrażona przez powoływanego już Alexis de Tocqueville'a: „(...) Społeczeństwo bardziej cywilizowane niełatwo toleruje praktykowanie swobód gminnych, buntuje się przeciw wynikającym z nich nadużyciom i przestaje wierzyć w sukces eksperymentu, nie doczekawszy jego ostatecznych rezultatów.

⁹ Z badań przeprowadzonych przez CBOS: (komunikat z lipca 2000 r. BS/104/2000) pt. *Instytucje publiczne w opinii społecznej*. 34% respondentów dało w czerwcu 2000 roku ocenę „złą” władzom miasta/gminy. Liczba ocen negatywnych zwiększyła się o 5% w stosunku do analogicznego badania w styczniu tego roku; (komunikat z czerwca 2000 r. BS/94/2000) pt. *Cztery reformy w opinii społecznej: poinformowanie i ocena* wynika, że tylko 18% badanych ocenia reformę administracji publicznej jako dla nich korzystną. Następnie 40% - jako bez znaczenia, 21% niekorzystną, a nie ma zdania także 21%; (komunikat z lutego 2000 r. BS/23/2000) pt. *Ocena działalności instytucji publicznych* blisko jedna trzecia respondentów ujemnie ocenia działalność samorządu terytorialnego. Według sondażu PBS wykonanego dla „Rzeczpospolitej” tylko 1% respondentów dał ocenę pozytywną władzom lokalnym, „Polityka” nr 19 z 8 maja 1999 r.

¹⁰ Patrz: J. Solska, *Karuzela na kominie (Płace państwowe i samorządowe: hojnie, acz dyskretnie)*, „Polityka” nr 5, z 29 stycznia 2000 r., s. 20 i n.; W. Surażska, *Kruchy samorząd*, „Rzeczpospolita” z 2 czerwca 2000 r., s. A10; *Udają, że coś robią* (z profesor J. Staniszkis o reformach rozmawiają Robert Krasowski i Waldemar Liwko), „Życie” z 10 marca 1999 r., s. 18; J. Staniszkis, *Politycy podwórka*, „Rzeczpospolita” z 24 marca 1998 r., s. 3; J. Staniszkis, *Nie mam dobrego słowa*, „Rzeczpospolita” z 10-11 kwietnia 1999 r., s. 3; S. Bratkowski, *Droga przed nami*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Plus Minus” z 1-2 lutego 1997 r.; Informacje z XII Ogólnopolskiej Konferencji Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków (Poznań 20-21 maja 1999 r.); Informacja rządu o stanie realizacji reformy samorządu terytorialnego i administracji ogłoszona przez podsekretarza stanu w MSWiA – Józefa Płoskonkę na 51 posiedzeniu Sejmu RP w dniu 19 czerwca 1999 r. Szczególnie znamienne były liczne wypowiedzi posłów, różnych orientacji, negatywnie oceniające koncepcję i realizację tzw. reformy decentralizacyjnej.

Swobody gminne, tak trudne do osiągnięcia, są także najbardziej ze wszystkich swobód narażone na naciski władzy. Instytucje gminne pozostawione samym sobie nie umieją walczyć z przedsiębiorczym i silnym rządem. Aby przetrwać, muszą rozwinąć się wszechstronnie oraz przeniknąć do obyczajów i sposobu myślenia narodu. (...)”.

Prof. zw. dr hab. Andrzej Piekara jest dyrektorem Centrum Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.

Prof. dr hab. Marian Eckert

Jakość elit politycznych warunkiem sprawnego funkcjonowania państwa

Moje spostrzeżenia są pokłosiem dyskusji ze studentami Uniwersytetu Zielonogórskiego na temat „klasy politycznej” i „elit politycznych”. W trakcie jednego z seminariów ujawniły się trudności ze zdefiniowaniem obu pojęć. Studenci próbowali swoimi słowami opisać współczesną elitę polityczną, wskazywali na jej wielorakie ułomności, wyszczególniali cechy, jakie powinny charakteryzować rasowego polityka, zastanawiali się nad sposobami doskonalenia elit politycznych i administracyjnych. Stawiali też pytania: kto zawinił, że tak długo nie widać dostatecznie korzystnych skutków reform? Do kogo właściwie należy władza w Polsce – do parlamentu, rządu, samorządów, partii politycznych, różnych anonimowych grup nacisku? Dlaczego granice między różnymi strukturami są rozmyte i nieprzejryste? Czy bez dobrych elit politycznych państwo może w ogóle funkcjonować? Dlaczego politycy, znając krytyczne oceny o sobie, nie próbują się zmienić, poprawić?

Te pytania, pachnące truizmami, ale wracające jak bumerang, adresowane były nie tylko do nauczyciela akademickiego, ale przede wszystkim do elit sprawujących władzę. W dyskusji najczęściej powtarzały się opinie o niskiej jakości elit politycznych, które, zdaniem młodzieży, ponoszą główną odpowiedzialność za złe funkcjonowanie państwa. Właśnie dlatego chciałbym wykorzystać ten wątek dyskusji studenckiej, przedstawić kilka własnych przemyśleń i propozycji oraz zachęcić do zastanowienia się nad pytaniem: jak poprawić jakość i skuteczność działania elit politycznych, a także ich wizerunek w oczach młodego pokolenia?

Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, że sprawne państwo to takie, w którym mamy dostatek wysokiej jakości elit politycznych i administracyjnych, zdolnych tworzyć dobre prawo, dobrze skonstruowane instytucje, jasne i skorelowane relacje między poszczególnymi organami władzy.

Czym jest elita polityczna? Najkrócej: „grupą rządzącą” (W. Mills, R. Dahl). Nieco szerzej ujmując: „grupą osób dysponujących władzą” (H. P. Drezitel) lub „grupą osób sprawujących efektywnie władzę w ramach struktur politycznych” (H. D. Laswell). Często określa się elitę polityczną jako: „grupę osób zajmujących strategiczną pozycję w sprawowaniu władzy” (S. Keller) lub „zbiór jednostek, które dzięki swej strategicznej pozycji w kluczowych organizacjach społecznych są w stanie kształtować procesy decyzyjne regularnie i substancjonalnie” (R. Guntner, J. Higley).

Jako humanista skłonny byłbym uzupełnić nieco te socjologiczne definicje. Za elitę polityczną uważam grupę osób, które efektywnie sprawują władzę, potrafią przewodzić innym w realizacji celów strategicznych oraz dają im przykład własnym postępowaniem.

Twórca nauki o polityce Edmund Burke uważał, że polityk jest wybierany na urząd, aby „służył społeczeństwu swoimi opiniami, decyzjami i swoim przywództwem”. Według Abrahama Lincolna polityk ma „wspierać lepszą część naszej ludzkiej natury i to, co w społeczeństwie jest najlepsze, najmądrzejsze, najpiękniejsze”.

O przynależności do elity politycznej powinien zatem decydować katalog następujących cech:

- pozycja społeczna osoby wybranej bądź mianowanej,
- kwalifikacje potwierdzone dyplomem, a w niektórych przypadkach autorytetem fachowym,
- posiadane zasoby: kapitału społecznego, tj. doświadczenia politycznego lub administracyjnego, kapitału politycznego, tj. poparcia partii lub stronnictwa, kapitału pieniężnego i rzeczowego – bez którego trudno wygrać wybory, i kapitału kulturowego, do którego zalicza się wykształcenie ogólne, intelekt, etykę, sposób bycia, nieraz charyzmę.

Gdyby odnieść się do tych cech, należałoby stwierdzić, że nie posiadamy jeszcze w Polsce prawdziwych elit politycznych. Szczególnie rażą: niedostatki w wykształceniu, brak doświadczenia politycznego i zaufania społecznego, kultury, etyki i intelektu. Lepiej jest z poparciem politycznym, choć i ono na pstrym koniu jeździ, niżle z zasobami materialnymi, a w niektórych grupach z wykształceniem formalnym.

Nie znaczy to oczywiście, że wśród tzw. elity politycznej nie ma osób o wysokich kwalifikacjach politycznych i kulturowych oraz dużym autorytecie społecznym. Jest ich jednak zbyt mało, abyśmy mogli mówić o istnieniu w Polsce tzw. klasy politycznej zdolnej unieść ciężar rządzenia państwem, które jest we współczesnym świecie konstrukcją niezmiernie skomplikowaną.

Konsekwencje nie najlepszej kondycji kompetencyjnej polskich elit politycznych to m.in. niestabilność prawa, szycie go na potrzeby chwili, nieumiejętność ułożenia właściwych i drożnych relacji między władza-

mi rządowymi i samorządowymi, tendencja do deformowania struktury budżetów państwowych i samorządowych, w których wydatki na realizację zadań merytorycznych wynoszą 15-20%, a na płace i pochodne 80-85%, akceptowanie nieregularnego dopływu środków finansowych do samorządów, co uniemożliwia racjonalne planowanie i realizację polityki regionalnej, zawalenie sądów setkami tysięcy drobnych wykroczeń, surowo karanych i tolerowanie budzącego sprzeciw społeczny uchylania się wielkich malwersantów od kary, a wielkich firm od płacenia podatków, egoistyczne sprzeciwy elit wobec prób dyscyplinowania rynku leków i usług medycznych, nieporadność w wykorzystaniu kadr wykształconej młodzieży i tolerowanie tego, że około jednej trzeciej społeczeństwa to tzw. wykluczeni, czyli robotnicy b. PGR-ów i upadłych zakładów przemysłowych oraz młodzież między 16 a 27 rokiem życia, która nie ma żadnych perspektyw, nie uczy się, nie pracuje.

W tych i w wielu innych sprawach elity polityczne wykazują indolencję, i nic dziwnego, że państwo polskie jawi się jego obywatelom, a także zagranicznym obserwatorom jako państwo mało sprawne, a politycy lokowani są na niskich szczeblach drabiny rankingowej.

Szkodliwa dla świata wartości duchowych i społecznych Polaków jest także nie najlepsza kondycja moralna elit politycznych. Kontrole NIK w spółkach skarbu państwa, w miastach i gminach piętnują idące w tysiące przypadki nieprawidłowości i nieuczciwości popełnionych przez elity polityczne i administracyjne. Najczęstsze to: sprzedawanie nieruchomości bez wyceny, udzielanie – niezgodnie z prawem – ulg, bonifikat, darowizn, nieuzasadniona sprzedaż mienia i usług bez przetargu, niezgodne z prawem dokonywanie zmian w planach zagospodarowania przestrzennego i wydawanie zezwoleń budowlanych, naruszanie ustawy o zamówieniach publicznych itd. Są tylko dwa wytłumaczenia: niekompetencja lub nieuczciwość. Elity polityczne i administracyjne różnych szczebli często kompromitują idee leżące u podstaw ważnych reform, m.in. samorządowych, a także sposoby wprowadzania tych idei w życie.

Kto i w jaki sposób może ograniczyć zjawiska patologiczne zachodzące wewnątrz polskiej elity politycznej? Zadanie to stoi przede wszystkim przed partiami politycznymi. To one powinny wzmocnić w stosunku do swych członków trzy funkcje: edukacyjną, kontrolną i oceniającą. Edukacyjną, gdyż pozwoli to na podniesienie kompetencji kadr, kontrolną, ponieważ umożliwi to szybkie ujawnianie popełnionych nieprawidłowości, oceniającą, bo da to podstawy do sprawiedliwego wytknięcia, napiętnowania i eliminacji niemoralnych i nieuczciwych osobników z życia politycznego i administracyjnego.

Już dziś partie, ale także organizacje społeczne, samorządy powinny postawić przed swymi elitami wyraźne wymagania:

— Politycy muszą podnieść na wyższy poziom swą wiedzę o państwie, jego mechanizmach ustrojowych, ekonomicznych i społecznych, o kierunkach, w jakich zmierza cywilizacja współczesna. Najlepszym uniwersytetem jest samokształcenie. Odwoływanie się w najprostszych sprawach do rozrastających się jak grzyby po deszczu biur doradczych, konsultacyjnych, eksperckich przy prezydencie, rządzie, parlamencie, samorządach bywa zawodne, świadczy też o zaniedbywaniu pracy nad doskonaleniem swej kultury politycznej.

— Elity muszą wzmocnić poczucie swej odpowiedzialności za realizację interesów publicznych: wewnątrzpaństwowych, samorządowych i międzynarodowych, szczególnie zaś za to, co nazywamy racją stanu. Dziś są to: integracja z Unią Europejską, ograniczenie bezrobocia, wyrównywanie i upowszechnianie szans edukacyjnych młodzieży, bezpieczeństwo, ochrona zdrowia i najsłabszych. Odpowiedzialność oznacza przemawianie jednym głosem, ponad różnice światopoglądowe i polityczne, za projektami pozwalającymi osiągnąć postęp w tych sprawach. Tadeusz Kotarbiński radził: „Podejmuj tylko takie projekty i pomagaj wdrażać tylko takie rozwiązania, które nie narażą na szwank dobra powszechnego i wzbudzają czujność społeczną przeciw takim przedsięwzięciom, które nie spełniają tego warunku”.

— Elity polityczne muszą dbać o autorytet pełnionych przez siebie funkcji publicznych, o godność władzy, jej poszanowanie. Władza daje człowiekowi wiele szans, niestety potrafi go też niszczyć. Monteskiusz przestrzegał: „Wielki człowiek, który posiada władzę, skłonny jest jej nadużyć”, zaś Roman Ingarden radził: „Miej siłę zwalczać własne skłonności i pożądaną, przeciwstawiać się przynętom i pokusom”. Wśród młodzieży, a także w społeczeństwie polskim narasta niechęć do elit politycznych, oskarżane są o interesowność, korupcję, kłótniwość, brak etyki. Wielu nie chce iść za takimi przywódcami.

A więc: więcej wiedzy, więcej odpowiedzialności, więcej etyki. To warunki niezbędne, aby polskie elity polityczne zdołały sprawniej i efektywniej rządzić państwem i regionami, realizować cele strategiczne, „żyć zacie”, jak to określił Tadeusz Kotarbiński, i dawać przykład społeczeństwu. Takie elity są szanowane, tacy politycy przechodzą do historii. Bez takich elit politycznych nie ma sprawnego państwa. A tylko sprawne państwo budzi u młodzieży dumę, pozwala się szanować i kochać!

Mam świadomość, że to wszystko brzmi jak utopia, ale wiem też, że postęp zaczyna się zwykle od utopii.

Literatura

- K. Ajdukiewicz, *O sprawiedliwości* (w:) *Język i poznanie*, Warszawa 1985.
- W. Gasparski, *Etyka biznesu – szkice do portretu* (w:) *Ogólnokrajowa konferencja Etyka biznesu*, Łódź 1994.
- R. Ingarden, *O odpowiedzialności. Książeczka o człowieku*, Kraków 1972.
- T. Kotarbiński, *Medytacje o życiu godziwym*, Warszawa 1985.
- K. Monteskiusz, *O duchu praw*, Warszawa 1957.

Dr Jan Mielżyński

Samorząd terytorialny a administracja rządowa – zadania lokalne, sposób ich finansowania i rola czynnika ludzkiego

Szanowny Panie Przewodniczący!

Szanowni Państwo!

Reforma systemu administracji lokalnej i regionalnej z początków lat dziewięćdziesiątych zapoczątkowała zmiany w relacjach samorządów terytorialnych z administracją rządową w terenie.

Na podobnym tematycznie seminarium w naszym województwie w referatach: prof. Marii Fic – „Ekonomiczne aspekty współpracy między organizacjami administracji publicznej”, prof. Daniela Fica – „Samorząd terytorialny a administracja rządowa – model funkcjonalny”, z Uniwersytetu Zielonogórskiego, mgr. Roberta Gwidona Makarowicza „Realizacja założeń reformy administracyjnej państwa a dualizm władzy w województwach” i innych osób referujących problemy, oraz analiza zadań władz publicznych wynikająca z przyjętych ustaw, pozwala wyodrębnić, z punktu widzenia ich terytorialnego zasięgu, trzy zasadnicze kategorie.

Po pierwsze, istnieją zadania o wymiarze lokalnym, tj. takie, których bezpośrednim adresatem (najczęściej konsumentem) jest obywatel – członek określonej wspólnoty samorządowej. Polegają one w szczególności na świadczeniu usług o charakterze powszechnym. Ich typowymi przykładami są usługi w zakresie edukacji, ze szkolnictwem średnim włącznie, ochroną zdrowia (lecznictwo otwarte i zamknięte, o podstawowym profilu pomocy społecznej), kultury, a także usług komunalnych, polegające na udostępnianiu infrastruktury technicznej, dróg lokalnych komunikacji, mediów – woda, gaz, energia elektryczna. Są one wskazane w ustawie o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym i mają charakter albo materialny (administracja świadcząca), albo czysto decyzyjny (administracja orzekająca, budownictwo, itp.).

Drugą pułap realizacji zadań publicznych to poziom regionu, czyli dużego województwa. Zasadniczym polem działania dla władzy regio-

nalnej jest gospodarka, rozwój ekonomiczny i cywilizacyjny, także poprzez międzynarodową współpracę gospodarczą, promocję regionu czy planowanie przestrzenne. O ile zatem dla systemu lokalnego głównym pojęciem i osią działania jest jednostka (obywatel), o tyle w układzie regionalnym centralną funkcję spełnia pojęcie gospodarki. W konkluzji za sedno misji samorządu wojewódzkiego wypada uznać bezpośredni wpływ na rozwój cywilizacyjny regionu, co przejawia się w obowiązku formułowania dla danego województwa strategii wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju i prowadzenia polityki regionalnej.

Powyższe ujęcie funkcji i istoty działania władz samorządu województwa pozwala sformułować cele i zadania trzeciego segmentu władz publicznych, funkcjonującego na poziomie centralnym. Podstawowym punktem odniesienia dla centrum staje się państwo, którego interes – w tym najbardziej klasycznym rozumieniu – powinien być formułowany, realizowany i chroniony. Administracja centralna winna się zatem zajmować takimi zagadnieniami jak: zapewnienie suwerenności państwowej, właściwego miejsca w społeczności międzynarodowej jedności i jednolitości państwa, formułowaniem strategii i polityki gospodarczej, wyznaczonej podstawowymi interesami gospodarczymi państwa.

Status prawny wojewody został określony w ustawie o administracji rządowej w województwie. Jednoznacznie zostały określone jego funkcje, które pozwalają stwierdzić, że wojewoda występuje w kilku rolach administracyjnych i jest, po pierwsze, przedstawicielem rządu w terenie, po drugie, jest zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, po trzecie, wojewoda jest organem nadzoru nad wszystkimi jednostkami samorządu terytorialnego w województwie, po czwarte, jest wojewoda reprezentantem skarbu państwa w odniesieniu do mienia powierzono mu w celu wykonywania jego zadań.

Przyjęte w omawianych ustawach rozwiązania ustrojowe zakładają pełną rozdzielną zadań i kompetencji obu rodzajów władzy publicznej i odrębność struktur administracji. Samorząd województwa nie wkracza w sferę szeroko rozumianego nadzoru. Wojewoda nie wkracza, poza aktami nadzoru, w sferę szeroko rozumianego rozwoju regionu. Funkcjonowanie tak rozumianego dualizmu władzy administracji publicznej w województwie w sposób prawidłowy zależy od zapewnienia i realizowania następujących mechanizmów.

Po pierwsze, mechanizm finansowania zadań samorządu województwa, który w zasadniczym zakresie pokrywać będzie swoje wydatki z dochodów własnych i subwencji jako instrumentu niwelującego dysproporcje w dochodach pomiędzy województwami, oraz finansującego niektóre inwestycje i zadania regionalne, których realizowanie przekracza możliwości regionu. Tylko dodatkowo występować będzie finansowanie jego zadań z budżetu centralnego.

Po drugie, mechanizm przekazywania samorządowi województwa majątku publicznego, niezbędnego do realizowania funkcji kreatora polityki regionalnej czy przekazywania niektórych podmiotów gospodarczych i agencji spółek, których celem jest stworzenie warunków rozwoju gospodarczego.

W praktyce te ustrojowe założenia nie zostały zrealizowane przez koalicję rządową wprowadzającą drugi etap reformy oraz rząd obecnie sprawujący władzę. Obowiązująca do dnia dzisiejszego ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 r., kształtująca wielkości dochodów własnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego miała być rozwiązaniem tymczasowym i zostać zastąpiona ustawą kształtującą mechanizmy uzyskiwania dochodów własnych w sposób zapewniający realizację zdecentralizowanych zadań publicznych. Do chwili obecnej brak projektu takowej ustawy, który byłby przedmiotem debaty sejmowej. Obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2000, przedłużona na rok 2002, zapewnia udziały jednostek samorządu terytorialnego w budżecie państwa w następujących proporcjach: a) gmina 27,6% wpływów z podatku od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie gminy, 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych, b) powiat – udział w wysokości 1% wpływów podatków od osób fizycznych zamieszkałych na terenie powiatu, c) województwa – 1,5% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie województwa, 0,5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej posiadających siedzibę na terenie województwa. Żadnym z innych podatków i stanowiących budżet państwa władze centralne nie „podzieliły się” z jednostkami samorządu terytorialnego.

Analiza powyższej ustawy oraz rzeczywistość pozwala natomiast stwierdzić, iż główny trzon budżetów jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu i województwa stanowią subwencje i dotacje celowe. Realizacje tak kształtowanych budżetów jednostek samorządu terytorialnych stopnia powiatowego i wojewódzkiego pod znakiem zapytania stawia podstawowy cel reformy administracyjnej kraju, jakim jest decentralizacja władzy publicznej, upodmiotowienia wspólnot samorządowych i możliwości wpływu mieszkańców na politykę regionalną. W sposób aż nadto wyraźny przejawia się to w niedostatkach środków jednostek samorządu terytorialnego na ochronę zdrowia, kultury, oświaty, przeciwdziałaniu bezrobociu. Za te zadania publiczne odpowiadają jednostki samorządu terytorialnego nie mając praktycznie żadnego wpływu na kształtowanie środków na ich zaspokajanie.

Taki stan rzeczy pozwala postawić tezę, iż zasada dualizmu władzy w regionie jako jeden z podstawowych celów reformy jest realizowana w sposób niedostateczny. Brak samodzielności finansowej sprowadza bowiem rolę samorządu powiatu i województwa jedynie do redystrybutora budżetu państwa.

Szanowni Państwo!

Obok problemów prawnych i ekonomicznych, tworzących polski system ustrojowy samorządu terytorialnego i administracji rządowej w terenie, mający praktyczne odniesienie do prawidłowego kształtowania wzajemnych relacji, ważne znaczenie ma czynnik ludzki, o którym dzisiaj tak mało mówiono. A przecież to urzędnicy administracji rządowej w terenie i samorządów terytorialnych, ich relacje w stosunkach służbowych, stanowią konkretną jakość tej współpracy i wzajemnych relacji na rzecz spełniania służebnej roli wobec społeczeństwa. Podstawą do osiągnięcia tego celu jest przygotowanie i doskonalenie zawodowe kadry kierowniczej i pracowników samorządów terytorialnych oraz administracji rządowej.

Chciałbym na podstawie przeprowadzonych wstępnych badań w województwie lubuskim wskazać na ułomności, które moim zdaniem wpływają na poziom przygotowania kadr pracowniczych w samorządzie terytorialnym.

Duży nacisk na zadania organizatorskie we współczesnej administracji publicznej spowodował – jak pisze Jacek Nowak w ostatnim numerze „Samorządu Terytorialnego” – potrzebę nowych umiejętności u pracowników związanych ze współpracą z licznymi jednostkami zewnętrznymi. Pojawiła się potrzeba zatrudniania pracowników o wiedzy i umiejętnościach związanych z zarządzaniem i organizowaniem usług, zarządzaniem projektami, promocją, utrzymywaniem kontaktów z mediami, prowadzeniem analiz itd. W tym zakresie w Polsce takim przygotowaniem zajmują się głównie organizacje i instytucje szkoleniowe o różnym poziomie edukacyjnym, a w najmniejszym stopniu szkoły i uczelnie administracyjne.

W programach zbyt dużo jest przedmiotów teoretycznych, co czyni nauczanie w pewnym sensie oderwane od rzeczywistości i nie służy dobrze praktycznej nauce zawodu, przygotowującego do pracy w administracji publicznej. Istnieje potrzeba szerszego wprowadzenia przedmiotów o charakterze europejskim i porównawczym. Europeizacja programów nauczania administracji publicznej powinna być otwarta na wprowadzenie nowych zagadnień dotyczących sprawności działania urzędników naszej administracji publicznej w nowych warunkach unijnych.

Wysoka efektywność działania gmin potwierdza w pełni celowość dalszego wzmocnienia samodzielności władz lokalnych i regionalnych.

Jeśli tak, to w ramach poszczególnych kierunków studiów konieczne jest prowadzenie warsztatów uczących myślenia w kategoriach przyszłej kariery zawodowej oraz kształtujących umiejętności związane z pracą w administracji terytorialnej.

Zmiany, jakie następują obecnie i jakie czekają nas w przyszłości, stanowią o konieczności stałego podnoszenia kwalifikacji obecnych kadr administracji samorządowej, a także kształcenia kadr nowych. Polska przecież jest ciągle na etapie budowy nowych kadr administracji samorządów terytorialnych i kształtowaniu nowych kadr administracji rządowej w terenie. Wśród praktyków panuje przekonanie, iż lepszym pracownikiem administracji jest urzędnik nawet nie posiadający wyższego wykształcenia, ale posiadający praktykę w wykonywaniu zawodu. Dlatego tak ważne są formy i treści przygotowania do zawodu urzędnika, w tym przygotowanie i przebieg praktyk studenckich i staży aplikacyjnych w urzędach administracji samorządów terytorialnych i administracji rządowej w terenie, wypracowywanie form pomocy dla absolwentów szkół i uczelni administracyjnych w kształtowaniu karier zawodowych w administracji.

Moim zdaniem istnieje potrzeba przeprowadzenia szerokich badań na temat przygotowania i doskonalenia zawodowego pracowników dla administracji publicznej w terenie i na tej bazie opracowania nowoczesnego modelu, uwzględniającego funkcjonowanie tej administracji po przyjęciu naszego kraju do Unii Europejskiej.

W modelu tym uwzględnić należy systematyczne doskonalenie zawodowe kadry kierowniczej oraz pracowników urzędów i projektowanie ścieżek rozwoju zawodowego pracowników. Taka koncepcja stawia ambitne wyzwanie umożliwiające przeniesienie pozytywnej współpracy na płaszczyznę urzędów wszystkich szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej w terenie. Kluczową kwestią jest także przygotowanie kadry kształcącej na potrzeby administracji samorządowej.

Brak decyzji w sprawie tworzenia korpusu urzędniczego niektórych stanowisk urzędniczych w samorządzie terytorialnym ma negatywny wpływ na tworzenie systemu kształcenia dla administracji samorządowej, bowiem trudno jest konstruować programy i kształtować sylwetkę przyszłego absolwenta dla administracji publicznej. Także brak korelacji programów nauczania administracji publicznej z wymogami stawianymi przyszłym urzędnikom stanowi barierę w zatrudnianiu absolwentów. Istotne jest nauczenie, jak dalej zdobywać wiedzę w ramach własnego doskonalenia zawodowego. Obywatele oczekują, że urzędnicy administracji terytorialnej i rządowej w terenie będą osobami kompetentnymi, wykształconymi, wszechstronnie przygotowanymi zawodowymi profesjonalistami.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej prowadziła badania dotyczące potrzeb szkoleniowych dla administracji samorządowej i okazało się, że na pierwszym miejscu pracownicy stawiali potrzebę nabycia umiejętności interdyscyplinarnych, co pozwala w czasie kontaktu z obywatelem-interesantem być dobrze i fachowo przygotowanym. Uważają oni, że programy szkoleniowe powinny być znacznie rozbudowane np. o zagadnienia etyki zawodowej pracownika administracji samorządowej. Potrzebny jest rozwój na bazie uczelni administracyjnej studiów podyplomowych dla pracowników administracji samorządowej i urzędników wojewody.

Szanowni Państwo!

Na naszym lubuskim seminarium na podobny temat rozważano m.in. zagadnienia obywatela umiejscowionego pomiędzy władzą samorządową a publiczną. Bardzo interesujące spostrzeżenia i wnioski z badań ogólnopolskich przedstawił prof. Czesław Osekowski z Uniwersytetu Zielonogórskiego, który zauważył, że na podstawie przeprowadzonych badań można wnioskować, że ludzie często nie wiedzą, z jaką władzą mają do czynienia. Interesuje ich, jak załatwić swoją sprawę w urzędzie, co urząd robi dla ich otoczenia. Oczekują często pomocy i kierują się do władzy im najbliższej. A dopiero kiedy są załatwieni negatywnie, zwracają się do starosty, rzadziej marszałka i coraz mniej do wojewody. Ludzie bowiem potrzebują pomocy w rozwiązywaniu spraw konkretnych, związanych np. z pracą lub jej brakiem, kształceniem dzieci, szeroko pojętymi usługami itd.

Gdy rozpatrujemy problem miejsca obywatela pomiędzy władzą samorządową a rządową w terenie, mamy do czynienia z długotrwałym procesem i na rezultaty jeszcze trzeba poczekać, trzeba cierpliwości, żeby ta akceptacja następowała i aby ludzie rozgraniczali do końca te dwa rodzaje władzy, by utożsamiali się z decyzjami władzy. Jeśli władza samorządowa i rządowa w terenie nie będą pokonywać trudności rozwoju społeczno-gospodarczego w skali regionu i lokalnej, to będzie zmniejszać się zaufanie nie tylko do urzędników, ale także do rozwiązań systemowych reformy administracyjnej.

Dlatego nie powinno być żadnej rywalizacji (a tak czasami się zdarza) pomiędzy władzą samorządową a rządową w terenie. W realizacji zadań rozwoju społeczno-gospodarczego i zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych powinna być pełna współpraca w rozwiązywaniu spraw na poziomie lokalnym i regionalnym.

Reasumując, efektem współdziałania administracji rządowej w terenie i samorządowej powinny być trzy zadania:

— właściwa, partnerska współpraca między organami tych administracji,

— wyższa jakość obsługi obywateli i stosownie do tego lepsza organizacja działania urzędów,

— lepsze przygotowanie pracowników administracji publicznej w terenie do funkcjonowania w obecnych uwarunkowaniach ustrojowych i przyszłych strukturach administracyjnych po wejściu do Unii Europejskiej.

W demokracji obywatele mają pełne prawo oczekiwać, że będą w sposób właściwy i kompetentny obsługiwani w terenie zarówno przez administrację rządową, jak i samorządową.

/Referat nie wygłoszony – złożony do protokołu/

Wystąpienia i dyskusja

Wicemarszałek Senatu Jolanta Danielak

Szanowni Państwo!

Pragnę powitać wszystkich uczestników konferencji, poświęconej tak ważnemu tematowi jak sprawność państwa. To nie przypadek, że właśnie w Senacie odbywa się konferencja, która ma zbliżyć oceny i samorządowców, i struktur administracyjnych. To w Senacie zrodziły się podwaliny struktury samorządowej państwa polskiego. Dzisiaj już trudno sobie wyobrazić, aby Rzeczpospolita mogła funkcjonować bez struktur samorządowych. Ale dla sprawności państwa jest ogromnie ważne, abyśmy dokonywali oceny aktualnej sytuacji i tego, co jest przed nami. A przed nami szereg nowych rozwiązań legislacyjnych. To już ostatni moment na to, aby parlament wsłuchał się w Państwa uwagi, po to właśnie, aby rozwiązania legislacyjne opuszczające mury parlamentu mogły dać podstawę sprawnego funkcjonowania państwa.

Witam bardzo serdecznie ekspertów, którzy za chwilę przedstawią swoje uwagi i stanowiska. Witam serdecznie senatorów, posłów i wszystkich tych, którzy chcą się włączyć do tej dyskusji, która, jestem przekonana, będzie twórcza i wniesie nowe treści, tak, abyśmy mogli podejmować słuszne decyzje tu, w Senacie.

Serdecznie dziękuję wszystkim za przybycie i otwieram konferencję.

Senator Zbyszko Piwoński

Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej

Dziękuję Pani Marszałek za rozpoczęcie naszej rozmowy, tak to bowiem traktuję. Chcemy dzisiaj zastanowić się nad niektórymi sprawami, które dotyczą właściwie nas wszystkich, bowiem od sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, w tym samorządowej, rządo-

wej, zależy wiele dziedzin naszego życia, przede wszystkim nasz codzienny byt.

Dobiega końca kolejna kadencja samorządu terytorialnego i pierwsza kadencja jak gdyby drugiego członu, który cztery lata temu wykreowany został w postaci dwóch kolejnych ogniw, mianowicie powiatu i województwa samorządowego. Wspominając to, co uczyniliśmy przed dziesięciu laty, patrzę na współtwórców podstaw samorządności, kieruję też swój wzrok na profesora Stępnia, który w tym czasie zasiadając w Senacie współtworzył pierwsze ustawy. Dziś właściwie chyba wszyscy, całe społeczeństwo i my – jako że pełnimy określone funkcje w życiu publicznym – wyrażamy zadowolenie z tego, co zostało uczynione, dopatrując się wielu bardzo pozytywnych zmian, które zaszły w naszym życiu publicznym. To jest podstawa do satysfakcji. Myślę, że dzisiaj, jeżeli tylko uda nam się wykreować zdrowe podstawy finansowe samorządu terytorialnego, będziemy mogli oczekiwać, że zamierzone cele, jakie wtedy postawione zostały przed nami, zostaną w pełni osiągnięte.

Nieco inną, bardziej wstrzemięźliwą ocenę odnosimy do tego, co stało się przed czterema laty, a mianowicie do wykreowania kolejnych ogniw samorządu, czyli samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Chodzi tu o relacje między administracją rządową i samorządową, które właśnie na płaszczyźnie województwa funkcjonują obok siebie, a jednocześnie samorząd spełnia wiele funkcji zleconych przez tę administrację rządową. Ta odmienność oceny wynika z faktu, że najprawdopodobniej nie do końca udało nam się przewidzieć relacje między funkcjami, jak również następstwa podporządkowania określonych instytucji poszczególnym ogniom samorządu, przez co czują się one zagrożone. A jednocześnie odczuwamy coraz częściej dążenia centralistyczne. Chciałyby niejako powrócić pod skrzydła ministrów czy administracji rządowej, dostrzegając zagrożenie dla siebie w układzie, jaki w tej chwili istnieje.

Posłużę się choćby przykładem szkół. Jest na terenie kraju trzynastście szkół leśnych. Usytuowane zostały bardzo nisko, bo u starosty, gdy tymczasem zaspokajają potrzeby znacznie szerszych kręgów, jeśli chodzi o zasięg terytorialny, i gdy spojrzy się na to z perspektywy miejscowości, gdzie absolwenci znajdują miejsce zatrudnienia. To jednostkowy przykład, ale może być bardzo ważnym przyczynkiem do tego, żeby można było wyrazić swoją opinię i ażebyśmy przyjrzeni się spokojnie i dokonali oceny w tych kwestiach.

Między innymi to wszystko wpływa na ocenę, czy nasze działanie jest sprawne bardziej czy mniej, czy udało nam się to wszystko w miarę sensownie rozwiązać. Temu celowi służy zarówno nasza dzisiejsza debata, jak i zbliżająca się debata Senatu. Komisja Samorządu i Admini-

stracji Państwowej, której mam przyjemność przewodniczyć w tej kadencji, zwróciła się do marszałka Senatu, ażeby odbyć debatę samorządową, na której dokonalibyśmy przeglądu tych spraw, które w tej chwili sygnalizują i ewentualnie zastanowili się potem i rozważyli możliwość dokonania pewnych zmian, korekt, ażeby wszystko to razem funkcjonowało nieco lepiej.

Nasza konferencja jest krokiem zbliżającym nas do tej debaty, która odbędzie się we wrześniu. Z tym, że wtedy głos zabiorą przedstawiciele rządu i senatorowie, a dzisiaj chcieliśmy, by w tej samej sprawie mieli możliwość wyrażenia swojej opinii przedstawiciele samorządu, przedstawiciele administracji rządowej w terenie, przedstawiciele administracji centralnej, czyli wszyscy ci, którzy w taki czy inny sposób oddziałują nie tylko na prawne rozwiązania, ale i funkcjonowanie całego systemu administracji w naszym kraju. Taki jest cel naszego dzisiejszego spotkania. Zachęcam Państwa do aktywnego udziału.

Bardzo proszę o zabranie głosu pana profesora Kieżuna.

Prof. dr hab. Witold Kieżun

Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania
im. Leona Koźmińskiego w Warszawie

Pani Marszałek! Panie! Panowie!

Chciałbym przedstawić treść mojego referatu pokrótce wprowadzając w jego tematykę. Zacznę od podstawowego stwierdzenia, że państwo jest organizacją. A organizacja, zgodnie z definicją profesora Kotarbińskiego, jest to całość składająca się z części współprzyczyniających się do powodzenia całości. Podstawą sprawnej organizacji jest współdziałanie tych części, a więc wzajemne oddziaływanie i powiązanie więzami funkcjonalnymi, więzami informacyjnymi i technicznymi. To jest podstawowe stwierdzenie dotyczące wzajemnego oddziaływania, z tym że jest też problem kształtowania pewnych postaw społeczeństwa. A kształtowanie postaw społecznych to także pewne zasady socjotechniczne, mianowicie poprzez nagrody i kary w jakimś stopniu eliminowane są pewne postawy i następuje przyzwyczajanie się do pewnych zachowań poprzez wzorce, poprzez naśladownictwo, poprzez funkcje autorytetu czy ostracyzmu (...).

Można założyć, że tak, jak będzie się zachowywało kierownictwo, tak będzie zachowywał się podległy personel. Mamy tu zresztą bardzo ciekawe doświadczenie, które kiedyś opisałem. To była historia prezesa Narodowego Banku Polskiego, w dawnych jeszcze latach, który był alkoholikiem. Kiedy objął stanowisko, zaczął od tego, że na wszystkich posiedzeniach i konferencjach, które prowadził, był koniak. Po dwóch

latach w Narodowym Banku Polskim wszyscy zaczęli organizować konferencje z alkoholem. Skończyło się na tym, że trzeba było zmienić prezesa. Nowy prezes wydał zarządzenie, że jakkolwiek alkohol w czasie pracy będzie natychmiast skutkował likwidacją danego stanowiska.

Proszę Państwa, przypomnienie z Konstytucji, jakie są podstawowe elementy dobrego państwa i konfrontacja tego z rzeczywistością. Klauzula korporacyjna to jest właśnie samorząd. Decentralizacja władzy to niesłychanie ważna sprawa. Zresztą również Europejska Karta Samorządu Terytorialnego stwierdza, że najważniejszą jednostką organizacyjną administracji, która powinna realizować podstawowe zadania administracyjne, jest właśnie gmina. Zasada pomocniczości jest dobrze znana – jednostka nadrzędna wykonuje tylko te czynności, których niższa jednostka nie jest w stanie wykonać. W związku z tym struktura organizacyjna państwa to trójkąt, czyli nieduże kierownictwo centralne i coraz większy zespół administracyjny na szczeblach niższych. Ponadto w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego bardzo mocno zaakcentowana została zasada adekwatności. Wszystkie zadania lokalnych władz samorządowych muszą mieć zapewnioną podstawę finansową. No i wreszcie jeszcze XVIII-wieczna zasada rozdziału władzy: władza ustawodawcza, władza wykonawcza i władza sądownicza.

To są założenia podstawowe, jak ma być. A jak nie ma być? Ja reprezentuję dział prakseologicznej teorii organizacji, nazywanej krytyczną teorią organizacji, która zajmuje się ustaleniem właśnie patologii. W dekalogu mówi się: „Czuj ojca swego i matkę swoją”, a więc, co należy robić. Ale ten sam dekalog mówi: „Nie cudzołóż” i „Nie kradnij”. Otóż, koncepcja, którą ja przedstawiam, polega na ustaleniu, czego nie należy robić. Jeśli nie będziesz tego robić, wówczas będziesz działać sprawnie. A więc odwrócenie. Jest to tak zwane sprzężenie zwrotne.

Sformułowaliśmy podstawowe cztery prawa patologii biurokracji, które bardzo obrazowo nazwaliśmy Czterech Jeźdźców Apokalipsy biurokracji. To już się przyjęło w literaturze światowej, m.in. w literaturze kanadyjskiej stale się o tym pisze. Otóż ci Jeźdźcy to gigantomania, luksusomania, korupcja, arogancja władzy. Gigantomania to nadmierny rozrost organizacyjnych jednostek administracyjnych, zbyt duża liczba kierowników, rozrośnięty aparat kierowniczy, czyli tak zwana mała rozpiętość kierowania – mała liczba podległych pracowników w stosunku do kierownictwa.

To jest typowa dla Polski patologia. Pod tym względem pobiliśmy rekord świata. Nie ma drugiego kraju, który w ciągu ośmiu lat zwiększył aparat centralnej administracji z czterdziestu sześciu tysięcy pracowników do stu dwudziestu sześciu tysięcy. Można powiedzieć, że to rekord do księgi Guinnessa. Nastąpił olbrzymi wzrost aparatu kierowniczego. W dalszym ciągu w Polsce mamy trzy razy więcej ministrów, sekretarzy

i podsekretarzy stanu niż we Francji, która jest przykładem szczytu rozwoju biurokratycznego, gdzie obowiązuje zasada – zresztą tak jest wszędzie – że jest minister i jest wiceminister. W dużych ministerstwach można powołać jeszcze drugiego sekretarza stanu. U nas są ministerstwa, w których jest siedmiu, ośmiu sekretarzy stanu.

No i przede wszystkim olbrzymi rozwój, o czym tutaj pan przewodniczący już wspominał, struktury powiatowej. Proszę Państwa, to wszystko, o czym będę mówił i propozycje usprawnień nawiązują do sytuacji w Unii Europejskiej. Będziemy musieli, czy chcemy czy nie, dostosować się do standardów europejskich. A jak wygląda sprawa powiatów w standardach europejskich, jeśli chodzi o liczbę mieszkańców? We Francji na *arrondissement* przypada sto siedemdziesiąt sześć tysięcy mieszkańców, przy czym *arrondissement* to jest raczej jednostka służąca strukturze wyborczej. Profesor Piekara porównał powiat polski do *departement*. Na jeden *departement*, czyli jakby odpowiednik powiatu, wypada pięćset osiemdziesiąt tysięcy mieszkańców. Niemcy, kraj niesłychanie zbiurokratyzowany. Niemiecki odpowiednik powiatu ma sto dziewięćdziesiąt osiem tysięcy. Finlandia – pięćset sześćdziesiąt, Holandia, Dania – podobnie. Polska – powiat ziemski to osiemdziesiąt tysięcy mieszkańców.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że perspektywa jest jednoznaczna. Tego się nie da utrzymać. Najbogatszy kraj nie wytrzyma takiej struktury, czyli takich małych powiatów. Mało tego, w Unii Europejskiej będzie zachodziła konieczność różnych poziomych, horyzontalnych kontaktów. Jak mają wyglądać kontakty, powiedzmy, sześćsettyśięcznego powiatu Finlandii z osiemdziesięcioletnim powiatem w Polsce? Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że struktura powiatowa jest strukturą patologiczną; moim zdaniem, uzasadniająca nawet być może pewne sankcje w stosunku do jej twórców.

Kolejny Jeździec Apokalipsy to luksusomania. To bardzo dziwne zjawisko, tym bardziej rozwinięte, im z bardziej prymitywnym krajem mamy do czynienia. Dotyczy chęci tworzenia przez przełożonych nadzwyczajnego luksusu w zakładzie pracy. To są te wspaniałe limuzyny, to są te wspaniałe budynki, to są te atrakcyjne podróże, niesłychanie wysokie uposażenia itd. W Polsce to wszystko występuje. We Francji nie wolno kupować innych samochodów niż krajowe. A co się dzieje u nas w sytuacji kryzysu finansowego? Podam tu najciekawsze przykłady z prasy: państwowa elektrownia w Opolu – dwa samochody Toyota typu Lexus po 300 tysięcy złotych, samochód z urządzeniem do masażu pleców! A od czego zaczął pan minister, który został szefem nowej agencji? Od kupna luksusowego samochodu prezydenta Francji.

Luksusomanią też są kominy płacowe. To szczyt nieprzyzwoitości: pierwsze uchwały wszystkich samorządów wojewódzkich i powiatowo-

wych dotyczą ustalenia uposażeń, przy czym uposażenie najwyższe to np.: starosta – 14 tysięcy 999 zł; powiatowy marszałek, marszałek w województwie – 16 tysięcy 464 zł. Trzeba było podjąć specjalną w tej kwestii uchwałę sejmową. Pół roku przed reformą administracyjną ogłosiłem artykuł w „Nowym Życiu Gospodarczym”, w którym napisałem: w ustawie muszą być limity uposażeń, dlatego że pierwsza decyzja nowych samorządów będzie dotyczyła ustalenia sobie horrendalnych uposażeń.

Następny temat – korupcja. Jesteśmy tu mistrzem. Według *Transparency International* i według *World Bank* Banku Światowego, który robił badania, jesteśmy czołowym krajem korupcji na zachód od Bugu. W skali do 10, gdzie 10 oznacza brak korupcji, 9 punktów to państwa skandynawskie, a nasz wskaźnik wynosi 4,4. Korupcja stała się u nas zbanalizowanym już zwyczajem. Wiele lat spędziłem w Stanach Zjednoczonych i w Kanadzie, obracałem się w środowisku polonijnym. Wszyscy tam wiedzą, że chcąc odzyskać w Polsce np. jakąś nieruchomości, łapówka przeciętnie wynosi 20 procent wartości transakcji.

No i wreszcie arogancja władzy, to jest to, co kiedyś się nazywało odejściem władzy od społeczeństwa. Przykładów jest bardzo dużo. Taki najbardziej spektakularny przykład, który był szeroko komentowany właśnie w prasie kanadyjskiej – to przykład jednego z ministrów, który jechał samochodem z prędkością 180 kilometrów na godzinę. Parokrotnie uciekał przed kontrolą policji, tak że trzeba było zrobić barykady. Gdy go zatrzymano, pokazał dokument, że jest ministrem. W efekcie zasalutowano mu i pouczono, żeby na przyszłość tak już nie jeździł. I ten człowiek jest do tej chwili ministrem. Jedyny kraj, w którym taka sytuacja jest możliwa. We wszystkich krajach Unii Europejskiej, w Kanadzie, w Stanach Zjednoczonych ktoś, kto w taki arogancki sposób pokazywałby, kim jest i że w związku z tym nie obchodzą go przepisy drogowe, natychmiast by stracił swoje stanowisko. Jeśli jest to człowiek o wybitnych kwalifikacjach, oczywiście byłby wykorzystany jako na przykład doradca czy ktoś taki. To przykład typowej arogancji władzy.

Kolejna sprawa. W 1998 roku badałem czterystu sześćdziesięciu czterech eksporterów i importerów kanadyjskich, którzy współpracowali z Polską Izbą Handlu Zagranicznego; w tym czasie byłem przez pewien okres doradcą tej izby. Moje badania dotyczyły porównań poszczególnych krajów, jeśli chodzi o spolegliwość w sensie prakseologicznym. Spolegliwość rozumiana przez profesora Kotarbińskiego to synonim solidności, terminowości, punktualności, dokładności i wysokiej jakości. Ustaliłem skalę 0 – 10. Jakie były wyniki? Na pierwszym miejscu Niemcy – 10, na drugim miejscu Szwecja – 9, Stany Zjednoczone już mniej, Czechy – 6, Węgry – 5, a Polska – 3. Zrobiłem ankiety, pytając, o co chodzi. Odpowiedziano, że Polacy są niesolidni, nieterminowi,

a poza tym podstawowa sprawa to to, że nie można się porozumieć. Nikt nie zna żadnych języków, mówią tylko po polsku. To był rok 1998.

Dalsze wskaźniki charakteryzujące rzeczywistość. Oczywiście, pomijam rzeczywistość finansową, pomijam problem bezrobocia, bo tu są inne kwestie. Średnia wydajność w Polsce to 40% wydajności Unii Europejskiej. Kolejna bardzo ważna sprawa. Żyjemy w kraju demokratycznym, w którym powinny być realizowane podstawowe postulaty demokracji, między innymi równość. Otóż taka równość jest już dzisiaj niemożliwa. Jest rzeczą zrozumiałą, że jeśli ktoś ma wyższe kwalifikacje, ma więcej, pracuje i więcej zarabia. W związku z tym współczesne podejście do sprawiedliwości społecznej w państwie demokratycznym to sprawa zapewnienia możliwości startu, to ocena każdego według wysiłku i ocena według zdolności. Co wynika z badań opinii reprezentacyjnej grupy w krajach Europy Zachodniej, w Unii Europejskiej i w Polsce na ten temat? Niemcy Zachodnie – 56% twierdzi, że istnieje możliwość startu wg kryterium oceny wysiłku i zdolności; w Polsce ostatnio badania były robione dwukrotnie – wskaźnik ten wyniósł 22%. Każdemu według wysiłku: Niemcy – 71%, Wielka Brytania – 48%, w Polsce potwierdza to 16% – 22%. Każdemu według zdolności: Niemcy – 75%, Polska 18 – 27%.

Oznacza to, że u nas możliwości awansu nie wiążą się ze zdolnościami, nie wiążą się z inteligencją, nie wiążą się z wysiłkiem. A jeśli, to w stopniu małym i niewystarczającym. Wobec tego, z czym się wiążą? Wiążą się z powiazaniami, ze stosunkami i z przynależnością partyjną, co zresztą jest powszechnie znane. Ostatnio dostałem protokół z posiedzenia rady jednej z kas chorych, gdzie sprzątaczką była z jednej partii i gdy się pojawił etat dla drugiej sprzątaczką, powstał problem, z jakiej partii ta druga sprzątaczką powinna być. Dyskutowano o tym długo.

Tak wyglądają w skrócie pewne elementy rzeczywistości. Oczywiście, jest to spojrzenie jednostronne, dlatego że nie ulega najmniejszej wątpliwości, że mamy jednocześnie wspaniałe osiągnięcia. Ale ja mówię o tej stronie negatywnej, bo takie jest właśnie podejście typu krytycznej teorii organizacji.

Wobec tego jakie usprawnienia? Przede wszystkim postawa sprawnościowa. Tutaj jest problem teoretyczny. W prakseologii rozróżniamy dwie postawy: postawę sprawnościową i postawę skutecznościową. Co to jest sprawność? Sprawność jest to skuteczność, a więc możliwość procent osiągnięcia celu plus ekonomiczność. Sprawne działanie to takie, które osiąga skutek, cel przy minimum kosztów. Tok rozumowania przy takim działaniu jest następujący: potrzebna jest odpowiedź na pytanie, co robimy, odpowiedź na pytanie, jak to robimy i trzecie, niesłyszane ważne pytanie, za ile? To w krajach Europy Zachodniej,

w krajach Unii Europejskiej, w Stanach Zjednoczonych, w Kanadzie ma wielokrotnie decydujące znaczenie, bardzo dokładnie się to oblicza.

Polska tradycja historyczna to podejście skutecznościowe. To znaczy najważniejszy jest skutek, osiągnięcie celu, natomiast problem, czy koszty większe, czy mniejsze, to zobaczymy – nie liczy się tego dokładnie. No i mamy efekty, są tego konkretne przykłady. Reforma oświatowa – nie doliczono 800 milionów złotych; komputeryzacja ZUS – nie doliczono się również 800 milionów złotych; reforma administracyjna, o której profesor Kulesza od razu stwierdził, że będzie kosztować 50 milionów, a potem trochę podniósł koszt – 2 do 3 złotych na jednego mieszkańca, gdy tymczasem koszty okazały się znacznie wyższe, bo obciążała budżet paroma miliardami złotych.

W związku z tym jest problem nauczania się postawy, która jest typowa dla krajów rozwoju kapitalizmu, czyli ciuć, ażeby inwestować. Nauczania się skromności. Np. we Francji samochody, tak jak mówiłem, tylko produkcji francuskiej. De Gaulle wydał nawet zarządzenie, trochę może śmieszne, że na przyjęciach można podawać tylko wino francuskie, żadnych innych trunków. To samo jest w Kanadzie, gdzie niesłychana skromność obowiązuje w całej działalności administracyjnej, łącznie z generalną zasadą, jeśli chodzi o strukturę wynagrodzenia samorządów w stosunku jeden do sześciu najniższej i najwyższej pensji w danej jednostce.

Następny problem – problem doboru według kryteriów: wie i umie. Umie to znaczy ma praktykę. W tej chwili jest coraz lepiej, ale było tak, że mieliśmy ministrów, dla których pierwsza praca kierownicza to było właśnie kierowanie ministerstwem. Tak więc niezbędny jest wymóg posiadania kompetencji.

Jest u nas taka sytuacja, że np. wobec paru posłów są akty oskarżenia. Jest to niemożliwe na przykład w Kanadzie. Wiele lat tam spędziłem i wiem o tym. W Kanadzie, żeby zostać kandydatem na radnego, nie mówiąc już o pośle, trzeba przedstawić przede wszystkim zaświadczenie o niekaralności, że nie jest się w rejestrze skazanych, że nie ma aktu oskarżenia. I wreszcie zaświadczenie o poziomie moralnym, podpisane przez osoby o wielkim społecznym zaufaniu. We Francji podpisuje to pewna liczba merów, w Kanadzie jest lista osób zaufania publicznego, które powinny podpisać ocenę poziomu moralnego. Jest to niezwykle ważne.

Jeśli chodzi o ocenę ludzi, czyli o tę sprawiedliwość społeczną, o której mówiłem. Dysproporcje pomiędzy ocenami możliwości awansu i sprawiedliwości społecznej u nas i w krajach Europy Zachodniej są bardzo duże. Chodzi zatem przede wszystkim o ograniczenie właśnie tego, co tak pejoratywnie jest nazywane partiokracją, czyli chodzi o nadmierne upartyjnienie, o kryteria partyjne. Ta sprawa i tak będzie rozwiązana po wejściu do Unii Europejskiej, dlatego że w tej chwili Komii-

sja Europejska postawiła w *acquis communautaire* żądanie rozwoju służby cywilnej. Prosta zasada: cały personel administracyjny jest personelem administracji publicznej, ale również i podstawowy personel stały w administracji samorządowej to są specjaliści, objęci statusem służby cywilnej. Natomiast zmiany stanowisk partyjnych dotyczą paru stanowisk kierowniczych. W ten sposób zachowana jest ciągłość. Dzięki temu nie ma co pewien okres zmian struktury politycznej, szalonej rewolucji, bardzo daleko idących zmian. To jest praktycznie rzecz biorąc wszystko razem możliwe tylko przy radykalnej zmianie ordynacji wyborczej na jednomandatową większośćową ordynację wyborczą, która funkcjonuje w większości najbardziej rozwiniętych krajów. Le Pen nie wszedł do parlamentu francuskiego tylko dlatego, że w ramach większościowej ordynacji nie mógł wejść. Tak jest w Kanadzie, tak jest w Stanach Zjednoczonych.

Wszystkie tak zwane niewiększościowe, proporcjonalne ordynacje są po prostu niedemokratyczne. Skomplikowane wyliczenia matematyczne systemu powodują, że ostatecznie się głosuje na partię, nie na ludzi. I to jest podstawowy argument, żeby doprowadzić do ordynacji większościowej. To zostało wprowadzone niedawno we Włoszech, zostało wprowadzone w Japonii. Ale podstawowe kraje europejskie, przede wszystkim Wielka Brytania, od dawna ten system mają.

Moim zdaniem trzeba ograniczyć liczbę partii. Wiem, że było ich ponad trzysta, w tej chwili jest podobno ponad dziewięćdziesiąt. Można je ograniczyć poprzez ustalenie limitu. Osobiście uważam, że można by ustalić – tak jak w Kanadzie – możliwość utworzenia partii przy trzydziestu tysiącach członków. Dopiero wówczas można by tworzyć partię. W ten sposób zmieni się sytuacja, że oto widzimy, iż niektórzy działacze elity politycznej w ciągu dziesięciu lat zmienili pięć, sześć razy partię, przechodzili z jednej do drugiej. Widzimy, że stale tworzą się jakieś nowe partie, potem giną itd.

Struktury działania. Podstawowa sprawa, na którą pan przewodniczący zwrócił uwagę, to likwidacja fikcji samorządności. Proszę Państwa, nie ma samorządu. Samorząd jest tylko wówczas, kiedy mamy swoje pieniądze. Ja zostałem człowiekiem samorządnym mając siedemnaście lat, kiedy rozpocząłem pracować i powiedziałem rodzicom, że mam swoje pieniądze i teraz już sam decyduję, pomimo że nie jestem pełnoletni. Sytuacja, w której powiat dostaje 7 – 8%, a reszta pochodzi z dotacji z budżetu centralnego, to nie jest decentralizacja, to jest dekoncentracja. To jest po prostu fikcja samorządności. To samo dotyczy służb, straży, inspekcji. Jaka jest rola służby zdrowia, jeśli pieniądze są w kasie chorych, a teraz będą w nowej strukturze? Jak można odpowiadać za szpital, jeśli się go nie finansuje? Przecież to jest zupełnie oczywiste.

Sprawa ustawienia (...). Starosta, praktycznie rzecz biorąc, nie ma żadnej władzy ani nad policją, ani nad strażą pożarną. Prezydent Poznania na konferencji powiedział: „nasza rola jest tylko konsultacyjna, my nie oddziałujemy”.

Następna kwestia: co zrobić z tą olbrzymią liczbą powiatów? W grudniu 2000 roku była decyzja, jeszcze starego układu, i następnie był wniosek w pierwszej koncepcji programu wyborczego obecnej koalicji o szybkim połączeniu powiatów grodzkich i powiatów ziemskich, które się znajdują w jednej miejscowości; chodzi o czterdzieści dwie jednostki. To jest problem długofalowy. Oczywiście nie można zlikwidować powiatów, bo to problem stopniowego łączenia z punktu widzenia samodzielności finansowej. Pierwsza rzecz to ustawa – w tej chwili jest ona opracowana – o racjonalnym finansowaniu i w ramach tej ustawy zorientowanie się, jakie powiaty mogą istnieć samodzielnie, a jakie nie. To dotyczy zresztą także gmin. Myśmy zapomnieli, o czym przypomina profesor Wilczyński, że mamy cały szereg zupełnie nieefektywnych małych gmin; o tym się w ogóle nie mówi.

Kolejna sprawa. Problem polega na tym, że podstawowa zasada większości nie funkcjonuje w Polsce. Obecna koalicja jest reprezentacją 20%, jak sobie wyliczyłem. Ile osób głosuje w wyborach samorządowych? 30%, czasami poniżej 30%. Tego nie można tolerować. Co zrobić? Belgia, Australia i Grecja załatwiły to wprowadzając obowiązek głosowania. Mamy obowiązek nauki. Jeśli mój ośmioletni syn nie pójdzie do szkoły, zostanie ukarany. Dlaczego? – pytam. Przecież jest to antydemokratyczne, bo ja nie chcę, żeby on się uczył, a państwo mówi, że on się musi uczyć, a jeśli nie, będę ukarany. Tak samo państwo musi mówić: tak, macie uprawnienia, ale macie obowiązki – waszym obowiązkiem jest głosowanie. Bo tylko w ten sposób stworzy się państwo obywatelskie, w którym wszyscy ludzie będą myśleli kategoriami również interesu społecznego. Tak jest w Belgii. Tam karą za niegłosowanie jest równowartość miesięcznej pensji. W Australii jest to 50 dolarów. To nie jest ważne, jak dużo, tu chodzi o pewien przymus, choć wiem, że są tu pewne przeciwwskazania psychologiczne.

W przypadku autentycznej walki z korupcją są konkretne propozycje. Np. model amerykański: dający łapówkę nie jest karany, jeśli się przyzna. Muszę powiedzieć, że cały szereg koncepcji, które stawia prezydent Kwaśniewski, jest bardzo mądrych. Powiedział półtora roku temu: „Ułaskawię tego, kto przyzna się do dania łapówki”. Oczywiście, prawnie to jest niemożliwe, ale taki system jest w Stanach Zjednoczonych i w Kanadzie. W Stanach Zjednoczonych działa on fantastycznie. Dlaczego? Dlatego, że przerywa się współpracę pomiędzy biorącym i dającym. Ja się boję przyjąć łapówkę, bo może ten, co daje, doniesie. On jest niewinny, a ja siedzę.

Druga propozycja – legalna prowokacja. To jest ten wspaniały przykład z lat osiemdziesiątych szejków arabskich, którzy zgłosili się do jakiegoś wiceministra z prośbą o zgodę na zakup jakichś materiałów objętych blokadą sprzedaży do pewnych krajów. Zapłacili trzy czy cztery miliony łapówki. Okazało się, że to byli agenci CIA. Sprawa została ujawniona, przy czym nie było tak jak w Polsce, że podaje się, że oskarżony jest pan Kazimierz K., tylko z imienia i nazwiska: Mr. Smith, urodzony w tym i w tym roku, zamieszkały w takim stanie, sekretarz czy podsekretarz stanu. Z tych dwóch oskarżonych jeden dostał sto dwadzieścia lat, a drugi sto czterdzieści lat. To radykalnie zmniejszyło problem. To samo się robi, jeśli chodzi o policję drogową. Nawiasem mówiąc, jeśli chodzi o policję drogową, to w Kanadzie policjanci za mandat dostają 20% do kieszeni, więc się bardzo starają.

Poruszę jeszcze trzy zagadnienia. Wybrałem problem bezpieczeństwa. Jestem przewodniczącym rady Used Lex – fundacji, która ma za zadanie wprowadzenie sprawiedliwości i prawidłowego systemu prawa karnego w Polsce. Zaprosiliśmy komendanta policji nowojorskiej, który dokładnie nam powiedział, jak to się stało, że Nowy Jork jest najbezpieczniejszym miastem w kraju. Okazało się, że podstawowa sprawa to to, że nie ma pojęcia znikomej społecznej szkodliwości czynu. U nas wszystkie praktycznie rzecz biorąc drobne wykroczenia są niekarane. Diabli mnie biorą, gdy ilekroć zatrzymuję się gdziekolwiek w centrum miasta, to zawsze za wycieraczką samochodu zastaję ogłoszenie z gołą kobietą w wyuzdanej pozie. Jest podany adres, telefon. Tego nie ma nawet w Paryżu. W Paryżu nie wolno wystawiać pism z nagimi kobietami na zewnątrz. Kupuje się pornografię, owszem, ale nie demonstruje się jej. U nas się nie reaguje.

Co trzeba zrobić? Podstawowa sprawa to zlikwidować straż miejską, połączyć ją z policją. Straż miejska w Warszawie jest dużo lepiej wyposażona, znacznie lepiej zarabia, a nie ma żadnych kompetencji. Poza tym – zdecentralizowanie policji, tak jak jest w Stanach Zjednoczonych i w Kanadzie. Macierzysta struktura – jest prezydent miasta, któremu podlega policja i on ustala zasady. Trzeba to zrobić. W ciągu trzech lat byłem obiektem napadów. My żyjemy w kraju, w którym statystyki nie odpowiadają rzeczywistości, dlatego że nie więcej niż 50% przestępstw jest zgłaszanych, bo ludzie się boją zawiadomić policję.

Ostatnie dwa problemy. Pierwszy dotyczy racjonalizacji centrum. Nie było dotychczas reformy centrum. Myślę o ministerstwach. (...) Mam akurat opracowania dotyczące struktury Ministerstwa Zdrowia – siedemdziesiąt dziewięć jednostek terenowych podległych ministrowi zdrowia. Są to terenowe stacje krwiodawstwa. Co ma wspólnego minister z terenową stacją krwiodawstwa? Ile tutaj można jeszcze zdecentralizować! A potem struktura: jeden wiceminister, maksimum dzie-

sięć, osiem departamentów, a nie olbrzymia, rozdmuchana struktura. To nas czeka, dlatego że Unia Europejska domaga się od nas ustalenia zespołu pracowników, który będzie współpracować z Unią Europejską. Racjonalizacja centrum jest konieczna.

Ostatni problem to problem dostosowania do Unii Europejskiej. Czekają nas bardzo trudne próby. Musimy być w Unii Europejskiej, ale musimy mieć świadomość, że to jest bardzo trudna sytuacja. Brałem udział w przygotowaniach projektu rozwoju kolejnictwa ze środków PHARE. Projekty są tak trudne do opracowania, a kontrola jest tak precyzyjna, że nie wiem, jaki procent możliwości myśmy nie wykorzystaliśmy. W zeszłym tygodniu szef finansów Unii O'Rourke mówiąc o państwach wchodzących powiedział, że nie wierzy, aby Polska mogła wykorzystać możliwości, które są już od paru lat, ze względu na niedostateczną sprawność administracji. I ma rację. To jest olbrzymi problem. Jest problem zwiększenia zatrudnienia. Jestem absolutnie przeciwny zwiększeniu, ale trzeba dokonać restrukturyzacji, dlatego że trzeba się przygotować, trzeba się nauczyć projektowania.

Komputeryzacja. Przeczytajcie Państwo zestawienie z mojego referatu. Jesteśmy na samym końcu, jeśli chodzi o komputeryzację. W tej chwili praktycznie rzecz biorąc możliwość wykorzystania dotacji w rolnictwie jest żadna, dlatego że nie mamy systemu komputerowego, który Hewlett Packard zawałił. W tej chwili rozpoczęliśmy to na nowo, ale nie wiadomo, czy zdążymy. A trzeba dokładnie wiedzieć, ile mamy świń, ile kur, ile krów, ile koni. To wszystko musi być dokładnie zaewidencjonowane. To jest olbrzymia robota i to jest ten program kolosalnej mobilizacji.

Na zakończenie, żeby nie było smutno. Jestem optymistą. Osobiście uważam, że to jest kolosalna szansa. Jesteśmy w tej chwili w okresie bardzo daleko idącej zapaści organizacyjnej, ekonomicznej i moralnej. Moim zdaniem jedyna szansa to właśnie ten bardzo ostry nadzór, bardzo ostry system Unii Europejskiej, która nie kieruje się życzliwością w stosunku do nas. To właśnie powinno nas zmobilizować. My w sytuacji, powiedzmy, łagodnej, spokojnej jakoś tak się demobilizujemy. Ale w sytuacjach zagrożenia, w sytuacjach silnego nacisku potrafimy się zmobilizować. Mam nadzieję, że tak będzie.

Zestaw patologii, który przedstawiłem, to tylko część z nich. Ale żeby je zestawić i opracować bardzo precyzyjny plan, nie wystarczą posłowie, nie wystarczą senatorowie. Do tego powinni być specjaliści, tak jak to się robi na świecie. Współpracowałem przy reformie administracyjnej w Kanadzie. Kto robił tę reformę, która dała wspaniałe rezultaty? Były założenia polityczne, ale opracował to zespół najwybitniejszych specjalistów od organizacji. Potem była analiza. Wysłano te projekty do różnych uczelni i uczeni się do nich ustosunkowali. Dopiero potem

przedstawiono parę wariantów, o których decydowali politycy. A nie tak, żeby politycy to opracowywali. To jest też problem samej techniki. Ale, jak mówię, jestem optymistą, i chciałbym tym optymizmem Państwa natchnąć. Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Serdecznie dziękuję, Panie Profesorze. Oceniał Pan naszą rzeczywistość bardzo surowo; chyba ona na to zasługuje.

Bardzo proszę profesora Piekarę o kontynuowanie naszej debaty.

Prof. dr hab. Andrzej Piekara

Dyrektor Centrum Samorządu Terytorialnego
i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego

Pani Marszałek jest już nieobecna, ale proszę przekazać jej wyrazy mojego szacunku.

Panie Przewodniczący, Wielce Szanowni Państwo!

Referat, który dostarczyłem, uzupełnię kilkoma uwagami. Moje wystąpienie będzie zatem miało charakter przyczynkowy w stosunku do tekstu, który Państwo otrzymali. W związku z tym nie będzie to wystąpienie długie.

Temat mojego referatu zawiera pewne podstawowe pojęcia, co do których istnieje niekiedy nie całkiem uzasadnione przekonanie, że treść tych pojęć jest powszechnie znana i powszechnie, jednolicie rozumiana. W tytule referatu mamy pojęcie państwa, pojęcie samorządu terytorialnego, pojęcie decentralizacji terytorialnej administracji publicznej i pojęcie nadzoru. Bardzo dużo tego i można by o każdym z tych pojęć długo mówić, ukazując rozmaite, niekiedy bardzo rozbieżne koncepcje. Przypomnę raz jeszcze, że temat brzmi: „Państwo a samorząd terytorialny – decentralizacja terytorialna administracji publicznej i nadzór”.

Kiedy dyskutujemy na temat relacji państwo a samorząd, dobrze byłoby umówić się, co na użytek danego wykładu, referatu i dyskusji rozumiemy przez państwo. Przypomnę elementarne sposoby rozumienia, trójelementowe rozumienie państwa jako ludności, terytorium i suwerennej władzy i rozumienie państwa jako aparatu, systemu organizacyjnego organów. Zachodzi pytanie: w jakim stosunku do tych zjawisk pozostaje samorząd terytorialny?

Moim zdaniem, jest częścią państwa w szerokim tego słowa rozumieniu, państwa pojmowanego trójelementowo. Jest drugie pojmowa-

nie, węższe – państwo jako system organów publicznych. Czy samorząd mieści się w tym systemie? Oczywiście tak. Jest to instytucja publiczna, posiadająca organy publiczne, które wykonują zadania publiczne. I wreszcie najważniejsze rozumienie państwa i nieściśle, to jest utożsamianie państwa z rządem, kiedy przemiennie używa się pojęć administracja państwowa, administracja rządowa i przemiennie nimi operuje. Jest to nieściśle i na pewno samorząd, będąc częścią systemu państwowego i administracji państwowej, nie jest częścią administracji rządowej. Ma odrębną podmiotowość.

W związku z tym zachodzi pytanie – i tu przechodzę do drugiego pojęcia: nadzoru – czy organy samorządu terytorialnego powinny podlegać nadzorowi organów państwa, w tym rządowych? Z całą pewnością tak, bo samorząd i jego organy są częścią szeroko rozumianego państwa i systemu organizacyjnego państwa. Pamiętajmy także o tym, że, jak twierdził znakomity uczony, państwo jest całością prawa. Jest to pewne uproszczenie, skrót myślowy, ale nie można zapominać o roli prawa w funkcjonowaniu i istnieniu państwa. W związku z tym ta część naszego państwa, jaką jest samorząd terytorialny, musi być podporządkowana prawu w państwie stanowionemu i musi być kontrolowana i nadzorowana z tego punktu widzenia.

Ale czy tylko z punktu widzenia zgodności z prawem? Przecież samorząd terytorialny – jeszcze raz to podkreślam – jest instytucją administracji publicznej i wykonuje zadania publiczne w zakresie administracji publicznej. W związku z tym musi podlegać kontroli i nadzorowi, tak jak wszystkie inne podmioty wykonujące zadanie publiczne, administrację publiczną, z tym zastrzeżeniem, że sprawując nadzór organy państwowe muszą respektować podmiotowość samorządu terytorialnego: gminy, powiatu i tak dalej. W związku z tym ustawodawca przewidział możliwość obrony prawa do samorządu w drodze sądowej, przez kontrolę Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Jednakże nadal pozostaje wątpliwość: czy ograniczenie kontroli nadzorczej do kryterium legalności – przy przyjęciu tego założenia, że samorząd jest częścią systemu organizacyjnego państwa i częścią administracji publicznej, wykonującą administrację – czy ograniczenie tylko tej kontroli do zgodności z prawem jest słuszne? Czy aparat administracyjny samorządowy nie powinien być oceniany także z punktu widzenia, tak jak to było poprzednio, przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 roku, nie tylko z punktu widzenia zgodności z prawem jego działań, ale także celowości, gospodarności, rzetelności? Przecież administracja publiczna ze swej istoty musi być nie tylko sprawowana zgodnie z prawem, ale także musi być służebna wobec społeczeństwa, musi być rzetelna, gospodarna, musi być, inaczej mówiąc, praworzadna.

Tu znowu wylania się pytanie: czy działanie zgodnie z prawem to nie to samo co działanie praworządne? Twierdzą, że nie. Pojęcie praworządności jest pojęciem szerszym od pojęcia legalności. Zawiera w sobie działania zgodne z prawem, legalne, a ponadto zgodne z systemem wartości zawartym w konstytucji, powszechnie uznawanych wartości, podniesionych do rangi konstytucyjnej. Całe orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i nie tylko NSA, także i pozostałych instytucji wymiaru sprawiedliwości: Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego dowodzi, że sądy te posługują się także tak zwanymi pojęciami nieostrymi, które zawierają w sobie pewne powszechnie uznawane wartości i konstytucyjnie ustanowione. W związku z tym twierdzą, że źle się stało, iż nadzór nad samorządem terytorialnym ograniczono tylko do kryterium legalności. Dobro państwa, praworządność i interes społeczeństwa polega na tym, że należy dążyć do tego, by działania organów administracji samorządowej były nie tylko formalnie zgodne z prawem. Kiedy norma prawna zawiera to niewinne słówko „może”, organ powiada: ja mogłem tak postąpić. Ale czy to rozstrzygnięcie, które mogłeś podjąć, jest zgodne z interesem państwa, jest zgodne z systemem wartości zawartym w konstytucji, sprawiedliwe, gospodarne, rzetelne? Otóż te kryteria były w naszym ustawodawstwie samorządowym, ale z nich zrezygnowano ograniczając je tylko do legalności.

Dlaczego tak się stało? Moim zdaniem był to wynik właśnie doktrynerskiego i infantylnego pojmowania demokracji, w myśl którego to pojmowania samorząd powinien być tak dalece demokratyczny i osadzony właśnie na zasadach demokracji, że państwo może ingerować tylko wtedy, kiedy organy naruszają prawo. Ale oceniać, czy działając zgodnie z prawem, równocześnie działał zgodnie z interesem społeczeństwa, z polityką państwa, z polityką rządu nawet, rzetelnie, gospodarnie, uczciwie, sprawiedliwie – to już nie. Bo on jest samodzielny, samorządny i niezależny. To jest rozumienie doktrynerskie i bardzo szkodliwe, które sprzyja właśnie łamaniu praworządności, ale i w konsekwencji naruszaniu prawa.

Dalszy problem, który tu wprowadzę jako uzupełnienie do tekstu mojego referatu, to konstrukcja ustrojowa powiatu. W pełni się zgadzam z profesorem Kieżunem, zresztą razem te uwagi krytyczne wygłaszaliśmy, narażając się na bardzo przykre afronty, że cała koncepcja drugiego etapu reformy decentralizacyjnej i osławiona powiatyzacja były niedomyślane, były skonstruowane na kolanie, pochopnie i w dodatku podporządkowane wąskopartyjnym interesom. Oczywiście, nie policzono, czy są środki na przeprowadzenie tej reformy, zwłaszcza w jej odcinku powiatyzacyjnym. W końcu wykoncypowano powiat o konstrukcji ustrojowej niemalże identycznej z gminą; powiat mały, powiat

cherlawy, powiat, w którym w wyniku reformy miały pojawić się natychmiast zjawiska pełnej demokracji, sprawności administracji lokalnej, a przede wszystkim aktywność społeczna i demokracja miały się zintensyfikować.

Wreszcie wymyślono, że wystarczy, jeśli w jednostce ponadgminnej będzie tylko administracja samorządowa. Wszędzie, na całym świecie jednostki ponadgminne oczywiście są większe niż te nasze powiaty i istnieje w nich w większym lub mniejszym zakresie przedstawiciel rządu. Musi być pewna harmonia, musi być pewna równowaga, musi być wzajemne korygowanie się w celu utrzymania homeostazy w tym złożonym systemie, jakim jest społeczność ponadgminna. W związku z tym musi być, oprócz zdecentralizowanej i miejmy nadzieję demokratycznie działającej władzy, władza, którą realizuje i reprezentuje urzędnik rządowy. To jest niezbędne. Doświadczenia przedwojennej Polski nie podważają tego poglądu, ale wręcz go potwierdzają. Z pozycji neofitów samorządu zarzucano konstrukcji przedwojennej, że była niedemokratyczna, ponieważ starosta stał na czele organu wykonawczego samorządu powiatowego i równocześnie był przedstawicielem rządu. I dobrze, że tak było. I oby tak było w przeszłości w Polsce.

W moim referacie ukazałem przypadkową zbieżność poglądów z panem profesorem Kieżunem, bośmy się tu nie umawiali, ale widać myśli nasze biegną podobnym torem. Obok zalet decentralizacji w moim tekście wykazałem także niebezpieczeństwa, jakie napotykać może proces decentralizacji, i deformacje, jakim decentralizacja może ulec. Entuzjasci decentralizacji rozważają, że może być ona zdeformowana, by nie powiedzieć zwyrodniała, uważają za akt nieprzyjazny wobec decentralizacji w ogóle. Kto wskazuje, że dziecko ma krzywą nóżkę lub utyka, to znaczy, że dziecka nie kocha – to takie rozumowanie. Otóż zapewniam, że kocham samorząd, czego dałem dowód niejednokrotnie, kocham decentralizację, ale potrafię także dostrzec niebezpieczeństwa, jakie istnieją w łonie samorządu i w mechanizmie decentralizacji.

Teraz przypomnę i zwrócę uwagę na pewne fragmenty mojego tekstu: „Decentralizacja ulegnie deformacji czy wręcz zwyrodnieniu z pewnością wtedy, kiedy w ślad za zadaniami nie idą odpowiednie środki materialne”. Jest to banalna prawda, powszechnie znana, ale stale zasada ta jest łamana. Wbrew prawu, wbrew konstytucji, wbrew Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Następnie, decentralizacja może ulec zwyrodnieniu wówczas, gdy istotne, ważne zadania publiczne przekazane są wraz z odpowiednimi kompetencjami; podkreślam, odpowiednimi, bo bywa tak, że są przekazane zadania, a kompetencje są ubożuchne. Założmy, że zadania i kompetencje są zharmonizowane, że środki finansowe, o dziwo, są adekwatne, ale czegoś brakuje. Otóż, brakuje odpowiedniej kultury administracji, kultury społecznej i odpo-

wiedniego intelektualnego i profesjonalnego przygotowania społeczności lokalnej do dobrodziejstw decentralizacji. Zwłaszcza braki profesjonalne i intelektualne wśród działaczy i urzędników czy pracowników samorządu terytorialnego są potencjalnym zagrożeniem decentralizacji i samorządu. Na podstawie naszych ponaddziesięcioletnich doświadczeń wniosek jest taki, że proces decentralizacji powinien odbywać się harmonijnie i równoległe z procesem doskonalenia intelektualnego, profesjonalnego lokalnych kadr, równoległe z podnoszeniem kultury społecznej i politycznej.

Jest to, może ktoś powiedzieć, pobożne życzenie, ogólnik trudny do realizowania. Trzeba decentralizować intensywnie, formalnie budować instytucje demokracji lokalnej, a kultura polityczna, kultura społeczna, sprawność intelektualna, administracyjna, profesjonalna przyjdą w miarę upływu czasu. Otóż przyjdą albo nie przyjdą, a najczęściej nie przychodzą, ponieważ przekazanie władzy w ręce ludzi społecznie niedojrzałych, niedouczonej, bez doświadczenia prowadziłyby na manowce.

W związku z tym w krajach, w których administrację i procesy decentralizacji badałem, dostrzega się wyraźnie to, czego u nas brakuje, mianowicie, równoległe z procesem decentralizacji przebiega proces intensywnego, obowiązkowego, finansowanego przez centrum państwa doskonalenia zawodowego, które jest permanentne, obowiązkowe, z równoczesnym stawianiem odpowiednich wymagań kwalifikacyjnych. Nie można bez odpowiedniego doświadczenia, praktyki, wykształcenia, sprawdzenia się na poprzednich stanowiskach objąć stanowiska kierowniczego w administracji. U nas się to dzieje. To jest wielkie zagrożenie. Przeżywamy i obserwujemy zwyrodnienie mechanizmów samorządu terytorialnego i decentralizacji, w sytuacji, kiedy, jak wspomniał już o tym pan profesor Kieżun, w miejsce doświadczenia, wiedzy, społecznego autorytetu wchodzi dyspozycyjność partyjna, koleżeńskie, partyjne, koteryjne, a niekiedy klikowe układy i mechanizmy kreacyjne.

To jest poważny problem natury społecznej, politycznej, prawnej i z punktu widzenia właśnie nauki administracji, kiedy mówimy o tym, jak budować sprawne państwo. Sprawnego i praworządnego państwa tak długo nie będzie, jak długo nie będzie kadr na odpowiednim poziomie intelektualnym, profesjonalnym i etycznym. A na kim spoczywa obowiązek uruchomienia intensywnego procesu permanentnego doskonalenia kadr działaczy i pracowników? Na kim spoczywa obowiązek prowadzenia polityki kadrowej, która by spełniała owe wymogi stanowiące podstawę sprawnego i praworządnego, podkreślam: praworządnego państwa? Otóż w kwestiach zasadniczych na pewno na parlamencie. Ale w kwestiach bieżących, praktycznych – na rządzie. We wszystkich cywilizowanych, demokratycznych i praworządnym pa-

ństwach minister spraw wewnętrznych odpowiada za zapewnienie procesu doskonalenia permanentnego kadr w administracji publicznej, tak rządowej, jak i samorządowej. Neofici i doktrynerzy będą się oburzać. Jak to, minister, członek rządu, ma się mieszać do spraw samorządu i pouczać, czego, kiedy i jak się oni mają uczyć i przed kim jakie egzaminy zdawać? Tak, proszę Państwa, tak. Bo samorząd terytorialny jest częścią administracji państwa, choć ma swoją odrębną podmiotowość, realizuje zadania publiczne w zakresie administracji. Nawet rada gminy czy powiatu, czy sejmik województwa nie są organami jakościowo tożsamymi z parlamentem. Nazywanie ich lokalnymi parlamentami jest bzdurą. To jest administracja i minister spraw wewnętrznych ma obowiązek troszczyć się o to, aby administracja publiczna, tak rządowa, jak i samorządowa, były odpowiednio kształcone, kwalifikacje sprawdzane. Awanse, wszelkie działania w zakresie polityki kadrowej powinny być oparte na kryteriach intelektualnych, etycznych i profesjonalnych. Oby tak było. Dziękuję za uwagę.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję, Panie Profesorze. Spodziewam się, że w kolejnych wystąpieniach przedstawiciele samorządu spróbują nieco z Panem polemizować.

Prof. dr hab. Andrzej Piekara

Będzie mi bardzo miło. Jestem przyzwyczajony do ostrych polemik z moimi poglądami. Byle nie w stylu pewnego mojego kolegi z prawa administracyjnego; chodzi o to, by były utrzymane w granicach kultury.

Senator Zbyszko Piwoński

Bardzo proszę o zabranie głosu pana profesora Mariana Eckerta. Będzie to logiczny ciąg oceny tego, co dzisiaj w naszym życiu publicznym się dzieje.

Prof. dr hab. Marian Eckert

Uniwersytet Zielonogórski

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Cieszę się, że będzie harmonia między tym, co powiem, a tonem, w którym przemawiali do nas obaj panowie profesorowie. Moje spostrzeżenia są pokłosiem dyskusji ze studentami najmłodszego w Polsce Uniwersytetu Zielonogórskiego. Były to dyskusje na temat klasy politycznej i elit politycznych. Oto w trakcie jednego z seminariów ujawniły się trudności ze zdefiniowaniem obu tych pojęć. Studenci próbowali swoimi słowami opisać współczesną elitę polityczną, wskazywali na jej wielorakie ułomności, wyszczególniali cechy, jakie powinny charakteryzować rasowego polityka, zastanawiali się nad sposobami doskonalenia elit politycznych i administracyjnych. Ale stawiali też pytania: Kto zawinił, że tak długo nie widać dostatecznie korzystnych skutków reform? Do kogo właściwie należy władza w Polsce: do parlamentu, do rządu, do samorządów, do partii politycznych, do różnych anonimowych grup nacisku? Dlaczego granice między różnymi strukturami władzy są rozmyte, nieprzejrzyste? Czy bez dobrych elit politycznych państwo może w ogóle funkcjonować? Dlaczego politycy, znając krytyczne oceny o sobie, nie próbują się zmienić, poprawić?

Te pytania, trącające truizmami, ale wracające jak bumerang, adresowane były nie tylko do nauczyciela akademickiego, ale przede wszystkim do elit sprawujących władzę. W dyskusji bowiem powtarzały się najczęściej opinie o niskiej jakości elit politycznych, które zdaniem młodzieży ponoszą główną odpowiedzialność za złe funkcjonowanie państwa; nie struktury, lecz ludzie. Właśnie dlatego chciałbym wykorzystać ten wątek dyskusji studenckiej, uporządkować problem, przedstawić kilka własnych przemyśleń, propozycji oraz zachęcić Państwa do zastanowienia się nad pytaniem: jak poprawić jakość i skuteczność działania elit politycznych, a także ich wizerunek w oczach młodego pokolenia.

Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, że sprawne państwo to takie, w którym mamy dostatek wysokiej jakości elit politycznych i administracyjnych, zdolnych tworzyć dobre prawo, dobrze skonstruowane instytucje, jasne i skorelowane relacje między poszczególnymi organami władzy.

Czym jest elita polityczna? Najkrótsza definicja: grupa rządząca. Nieco szerzej ujmując to grupa osób sprawujących władzę albo grupa osób sprawujących efektywnie władzę w ramach struktur politycznych. Często określa się elitę polityczną też jako grupę osób zajmujących strategiczne pozycje w sprawowaniu władzy lub zbiór jednostek, które dzięki swej strategicznej pozycji w kluczowych organizacjach społecz-

nych są w stanie kształtować procesy decyzyjne regularnie i substancjonalnie.

Jako humanista byłbym skłonny uzupełnić nieco te socjologiczne, najczęściej politologiczne definicje. Za elitę polityczną uważam grupę osób, które efektywnie sprawują władzę, potrafią przewodzić innym w realizacji celów strategicznych oraz dają im przykład własnym postępowaniem. Twórca nauki o polityce Edmund Burke uważał, że polityk jest wybierany na urząd „aby służył społeczeństwu swoimi opiniami, decyzjami i swoim przywództwem”. Lincoln uważał, że polityk ma „wspierać lepszą część naszej ludzkiej natury i to, co w społeczeństwie jest najlepsze, najmądrzejsze, najpiękniejsze”.

O przynależności do elity politycznej powinien decydować katalog pewnych cech. Oto one: po pierwsze, pozycja społeczna osoby wybranej bądź mianowanej; po drugie, kwalifikacje potwierdzone dyplomem, w niektórych wypadkach wystarczy wybitny autorytet fachowca; po trzecie, posiadane zasoby kapitału społecznego, to znaczy doświadczenia politycznego lub administracyjnego, kapitału politycznego – jednak poparcia partii lub stronnictwa, kapitału pieniężnego i rzeczowego, bez którego trudno wygrywać wybory, i kapitału kulturowego, do którego zalicza się wykształcenie ogólne, intelekt, etykę, sposób bycia, a nieraz charyzmę.

Gdyby odnieść się do tych cech, należałoby stwierdzić, że nie posiadamy jeszcze w Polsce prawdziwych elit politycznych. Szczególnie rażą, wspomniane zresztą przez moich przedmówców, niedostatki w wykształceniu, brak doświadczenia politycznego, zaufania społecznego, kultury, etyki, intelektu. Lepiej jest z poparciem politycznym, choć i ono na pstrym koniu jeździ, niż z zasobami materialnymi, a w niektórych grupach z wykształceniem formalnym.

Nie znaczy to oczywiście, że wśród tak zwanej elity politycznej nie ma osób o wysokich kwalifikacjach politycznych, kulturowych, moralnych oraz o dużym autorytecie społecznym. Jest ich jednak stanowczo zbyt mało, abyśmy mogli mówić o istnieniu w Polsce tak zwanej klasy politycznej, zdolnej unieść ciężar rządzenia państwem, który jest we współczesnym świecie konstrukcją niezmiernie skomplikowaną.

Konsekwencje nie najlepszej kondycji kompetencyjnej polskich elit politycznych, o których mówili studenci, to przede wszystkim niestabilność prawa, szycie prawa na potrzeby chwili, nieumiejętność ułożenia właściwych i drożnych relacji między władzami rządowymi i samorządowymi, tendencja do ciągłego deformowania struktury budżetów państwowych i samorządowych, w których wydatki na realizację zadań merytorycznych wynoszą często 15 – 20%, a na płace i pochodne 80 – 85%, dalej, akceptowanie nieregularnego dopływu środków finansowych do samorządów, co uniemożliwia praktyczne racjonalnie planowanie, a przede wszystkim realizację polityki regionalnej, zawale-

nie sądów setkami tysięcy drobnych wykroczeń surowo karanych i tolerowanie budzącego sprzeciw społeczny uchylania się wielkich malwersantów od kary, a wielkich firm od płacenia podatków, egoistyczny sprzeciw elit wobec prób dyscyplinowania rynku leków, usług medycznych, nieporadność w wykorzystaniu kadr wykształconej młodzieży i olerowanie tego, że około 1/3 społeczeństwa to tak zwani wykluczeni, czyli robotnicy byłych pegeerów, upadłych zakładów przemysłowych, a przede wszystkim młodzież między szesnastym a dwudziestym siódmym rokiem życia, która nie ma żadnych perspektyw, bo po prostu ani nie uczy się, ani nie pracuje.

W tych i wielu innych sprawach elity polityczne wykazują, zdaniem studentów, indolencję i nic dziwnego, że państwo polskie jawi się młodzieży, ale sądzę, że także dorosłym obywatelom, a także zagranicznym obserwatorom, jako państwo mało sprawne, a politycy lokowani są na bardzo niskich szczeblach drabiny rankingowej.

Szkodliwa dla świata wartości duchowych i społecznych Polaków jest także nie najlepsza kondycja moralna elit politycznych, o czym panowie profesorowie mówili. Kontrole NIK w spółkach skarbu państwa, w miastach, gminach piętnują idące w tysiące przypadki nieprawidłowości, nieuczciwości popełnione przez elity polityczne i administracyjne. Najczęstsze to sprzedawanie nieruchomości bez wyceny, udzielanie, niezgodnie z prawem, ulg, bonifikat, darowizn, nieuzasadniona sprzedaż mienia i usług bez przetargu, niezgodne z prawem dokonywanie zmian w planach zagospodarowania przestrzennego i wydawanie zezwoleń budowlanych, naruszanie ustawy o zamówieniach publicznych itd. Są tylko dwa wytłumaczenia: niekompetencja lub nieuczciwość. Elity polityczne i administracyjne różnych szczebli kompromitują bardzo często idee leżące u podstaw ważnych reform, w tym samorządowej, a także sposoby wprowadzania tych idei w życie.

Kto i w jaki sposób może ograniczyć zjawiska patologiczne zachodzące wewnątrz polskiej elity politycznej, poprawić jej jakość? Pan profesor Piekara mówił w ostatnim fragmencie swego wystąpienia o tym, co do czego mam trochę inne zdanie. Otóż, zadanie to w systemie, jaki u nas jest, stoi przede wszystkim przed partiami politycznymi. To one powinny wzmocnić w stosunku do swoich członków trzy funkcje: edukacyjną, kontrolną i oceniającą. Edukacyjną, gdyż pozwoli to na podniesienie kompetencji kadr, kontrolną, ponieważ umożliwi to szybko ujawnianie popełnianych nieprawidłowości, i oceniającą, bo da to podstawy do właściwego wytknięcia, napiętnowania i eliminacji niemoralnych i nieuczciwych osobników z życia politycznego i administracyjnego. Już dziś, tak sądzę, właśnie partie, ale też organizacje społeczne i samorządy powinny postawić przed swymi elitami wyraźne wymagania. Widzę tu przede wszystkim trzy:

Po pierwsze, politycy muszą podnieść na wyższy poziom swoją wiedzę o państwie, o jego mechanizmach ustrojowych, ekonomicznych, społecznych, o kierunkach, w jakich zmierza cywilizacja współczesna. Zdarzają się niestety radni, ale także posłowie, którzy nie rozumieją projektu budżetu. Najlepszym uniwersytetem jest samo wykształcenie, bo odwoływanie się w najprostszych często sprawach do rozrastających się jak grzyby po deszczu biur doradczych, konsultingowych, eksperckich przy prezydencie, rządzie, parlamencie, samorządzie bywa zawodne, świadczy jedynie o braku chęci własnego doskonalenia owej kultury politycznej, o której pan profesor mówił.

Po drugie, elity muszą wzmocnić poczucie swej odpowiedzialności za realizację interesów publicznych, tych trzech: wewnątrzpaństwowych, samorządowych i międzynarodowych, szczególnie zaś za to, co możemy nazwać racją stanu. Dziś do tego należy zaliczyć kwestię integracji z Unią Europejską, w czym powinno być jasne porozumienie elit, ograniczenie bezrobocia, wyrównywanie i upowszechnienie szans edukacyjnych młodzieży, bezpieczeństwo, ochrona zdrowia i najsłabszych. Odpowiedzialność oznacza przemawianie jednym głosem ponad różnice światopoglądowe i polityczne w sprawie projektów pozwalających osiągnąć postęp w tych sprawach. Cytowany przez pana profesora Kieżuna Tadeusz Kotarbiński radził: „Podejmujmy tylko takie projekty i pomagajmy wdrażać tylko takie rozwiązania, które nie narażą na szwank dobra powszechnego i wzbudzajmy czujność społeczną przeciw takim przedsięwzięciom, które nie spełniają tego warunku”.

I trzecie zadanie dla partii. Elity polityczne muszą dbać o autorytet pełnionych przez siebie funkcji publicznych, o godność władzy, o jej poszanowanie. Władza daje człowiekowi wiele szans, ale jest też niszcząca często dla osobowości. Monteskiusz przestrzegał: człowiek, który posiada władzę, skłonny jest jej zawsze nadużyć. Dlatego Roman Ingarden pisał: „Miej siłę zwalczać własne skłonności i pożądaną, przeciwstawiać się przynętom i pokusom”. Wśród młodzieży, a także w społeczeństwie polskim narasta – to wszyscy przecież widzimy – stopniowo niechęć do elit politycznych. Oskarża się je o interesowność, korupcję, kłótniwość, brak etyki, a w konsekwencji wielu nie chce iść za takimi przywódcami. Stąd ta bierność, stąd te 30% głosujących.

Tak więc: więcej wiedzy, więcej odpowiedzialności, więcej etyki, a przede wszystkim inne podejście do swojej roli publicznej. To nie udział we władzy powinien być celem polityka, lecz możliwość uczestniczenia w służbie społecznej. W służbie. Pięknie to kiedyś Rzymianie określili: *Solus publica suprema lex est* – „Największym dobrem jest dobro publiczne, najwyższym naszym prawem”.

To są, w przekonaniu studentów Uniwersytetu Zielonogórskiego, warunki niezbędne, aby polskie elity polityczne zdołały sprawniej i efe-

ktywniej rządzić państwem i regionami, realizować cele strategiczne, żyć zacie – żeby znów zacytować Kotarbińskiego – i dawać przykład społeczeństwu, pociągać je za sobą. Takie elity będą przez młodzież szanowane, tacy politycy przejdą do historii. Bez takich elit politycznych nie ma sprawnego państwa. A tylko sprawne państwo budzi u młodzieży dumę, pozwala się szanować i kochać.

Szanowni Państwo, mam świadomość, że to, co powiedziałem, brzmi trochę utopijnie, ale pamiętam też słowa, że każdy postęp zaczyna się wprawdzie od utopii. Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Serdecznie dziękuję, Panie Profesorze. Myślę, że nie tylko ja, ale i obecni tutaj Państwo zwrócili uwagę na wyjątkową zbieżność surowych ocen, które tu przed chwilą zostały wypowiedziane. Da to chyba nam wszystkim wiele do myślenia i stworzy płaszczyznę naszej dalszej rozmowy. Serdecznie Panom dziękuję.

Dyskusję rozpoczną swoimi wystąpieniami przedstawiciele organizacji zrzeszających samorządy. Nie widzę przedstawiciela Konwentu Marszałków Województw, zmienimy wobec tego kolejność i zaczniemy od Unii Metropolii Polskich. Proszę pana Olgierda Dziekońskiego.

Olgierd Dziekoński

Unia Metropolii Polskich

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Bardzo dziękuję za możliwość przedstawienia pewnych stanowisk Unii Metropolii Polskich. Dla ułatwienia Państwu śledzenia swojego wystąpienia pozwoliłem sobie przekazać wybrane tezy ze stanowisk zarządu Unii Metropolii Polskich, które były podjęte w okresie ostatnich dwóch lat. Chciałbym się skupić na kilku kwestiach, które w pewnym sensie będą korespondowały z tym, o czym było wcześniej mówione.

Zacznę od pierwszej kwestii, a mianowicie od struktury władzy. Z naszego punktu widzenia zamiar wprowadzenia bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast jest inicjatywą słuszną. Bezpośrednio wybrany prezydent miasta, który będzie jednoosobowym organem wykonawczym gminy, personalizuje mechanizm zarządzania i wprowadza pewnego rodzaju konieczny w systemie demokracji sposób zarządzania, który Amerykanie ładnie nazywają *checken balance*, czyli mamy czytelne rozdzielenie i wzajemną kontrolę poszczególnych struktur władzy. Ale jednocześnie – i to jest bardzo istotne

w naszym stanowisku – podkreślenie gwarancji stabilności i profesjonalności pracy administracji samorządowej, która jest związana z istnieniem niezależnego korpusu urzędników komunalnych, w szczególności skarbnika i sekretarza miasta. Wydaje nam się, że rola sekretarza miasta powinna być tutaj podkreślona w sposób szczególny. Powinien on odpowiadać za przestrzeganie prawa w urzędzie oraz zgodne z prawem przygotowywanie projektów aktów prawa miejscowego i innych decyzji. W związku z tym powinien mieć kompetencje zbliżone do kompetencji skarbnika miasta, czyli, inaczej mówiąc, powinien posiadać prawo kontrasygnaty projektów aktów prawa miejscowego, umów, decyzji mających istotne znaczenie dla miasta. Wydaje się, że takie rozwiązanie, które zresztą istnieje w niektórych samorządach europejskich, również tych nowych, jak chociażby samorządu Rumunii, byłoby warte rozważenia.

Uważamy, że konieczne jest, aby oprócz skarbnika i sekretarza również kierownicy głównych wydziałów urzędu miasta wchodzili w skład korpusu urzędników komunalnych. Ta formuła korpusu urzędników komunalnych jest chyba sprawą, która powinna być postrzegana w sposób nierozłączny, jako wypełnienie zmiany ustawowej, która związana jest z wyborem bezpośrednim prezydenta, wójta i burmistrza.

Kwestia funkcjonowania struktury z punktu widzenia Unii Metropolii Polskich związana jest w istotny sposób z organizacją terytorialną. Wydaje nam się, że aby zwiększyć efektywność systemu finansowania zadań w obszarach metropolitalnych, należy połączyć powiaty grodzkie z powiatami ziemskimi, o czym dzisiaj była mowa. Dotychczasowe propozycje dobrowolnego łączenia się powiatów są w pewnym sensie utopijne i mało skuteczne, jak widać. Dlatego wydaje nam się, a szczególnie jest to istotne z punktu widzenia stymulowania rozwoju gospodarczego, związanego z dużymi systemami infrastrukturalnymi, aby integracja powiatów na obszarach metropolitalnych następowała w funkcjonalnych granicach aglomeracji.

Wydaje nam się, że w ten sposób uruchomilibyśmy pewnego rodzaju koło zamachowe rozwoju gospodarczego, bowiem rozwój gospodarki światowej, która się w sposób oczywisty metropolizuje, następuje głównie w obszarach metropolitalnych. A zatem sukces kraju zależy od kreatywności obszarów metropolitalnych i wielkich miast. Dlatego też tworzenie obszarów metropolitalnych, które mogą z jednej strony planować, koordynować i promować możliwości rozwoju, również kapitału ludzkiego w tych obszarach, są niesłychanie istotne z punktu widzenia rozwoju gospodarczego kraju.

Istotną kwestią jest finansowanie samorządów. Otóż, według stanowiska Unii Metropolii Polskich z 4 lutego tego roku, ustawa o źródłach finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego i zasadach

dokonywania wydatków powinna uwzględniać konsekwencje procesów integracji Polski z Unią Europejską. Wydaje nam się – to stanowisko było pół roku temu podjęte – że powinna być uchwalona co najmniej półroczna *vacatio legis*, poprzedzona przeprowadzeniem bardzo wnikliwych i wariantowych symulacji kosztów realizacji zadań, odrębnie dla poszczególnych szczebli i kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie powinno to być związane z korektą statystyki, z tego względu, że obecny podział na podregiony statystyczne, tak zwane MTS3, nie odpowiada zasięgowi obszarów metropolitalnych, czyli obszarów aglomeracyjnych. Wydaje się, że każdy obszar metropolitalny powinien być odrębnym podregionem statystycznym, a w ten sposób uzyskalibyśmy znacznie łatwiejszą możliwość oceny zjawisk zarówno gospodarczych, jak i finansowych.

Konsekwencją konsolidacji powiatów na obszarach metropolitalnych powinna być oczywiście modyfikacja zadań i kompetencji miasta na prawach powiatu. Miasto na prawach powiatu powinno, naszym zdaniem, przekazać powiatowi metropolitalnemu czy też zespołowi metropolitalnemu wszystkie kompetencje w zakresie spraw sieciowych, a w tym ponadlokalne zadania związane z drogami, infrastrukturą, bezpieczeństwem, ochroną środowiska oraz promocją. Natomiast również na obszarach metropolitalnych, oprócz zarządzania sieciami, powinny być kompetencje związane z planowaniem obszarów metropolitalnych i to planowanie powinno stanowić swoistego rodzaju składnik planu rozwoju czy też strategii rozwoju województwa. Te relacje pomiędzy obszarem metropolitalnym a obszarem województwa samorządowego są niesłychanie istotne. One już zresztą zaczynają w niektórych miejscach szwankować, szczególnie w przypadku realizacji kontraktów regionalnych.

Ostatnia kwestia, nadzwyczaj istotna z naszego punktu widzenia, a mianowicie kwestia szczególnego wyzwania, przed którym stoją obszary metropolitalne Polski, co tym samym jest również związane w istotnym stopniu z procesem integracji Polski ze Wspólnotą Europejską. Mówiono już dziś o tym, chodzi o możliwość absorpcji środków wspólnotowych. Z tego punktu widzenia, aby obszary metropolitalne mogły w skuteczny sposób realizować swoje zadania związane ze służbą publiczną, czyli zapewnieniem mieszkańcom metropolii dobrych, wyrównanych standardów życia, jak również aby mogły być tą specyficzną lokomotywą rozwoju, konieczne jest zapewnienie sprawnego i skutecznego funkcjonowania systemu transportowego wewnątrz obszarów metropolitalnych, a w szczególności transportu publicznego, transportu zbiorowego. Wydaje nam się, że z jednej strony mechanizm rozszerzenia kompetencji dużych miast na obszar metropolitalny, czy też stworzenie formuły powiatu metropolitalnego daje możliwość orga-

nizacyjną prowadzenia w sposób zharmonizowany i skoordynowany takich działań i takich przedsięwzięć związanych z systemem transportowym. Ale z drugiej strony, rozwój systemów transportowych, który jest niesłychanie kosztochłonny i stanowi istotne wyzwanie inwestycyjne, jest nie do udźwignięcia wyłącznie przez samorządy komunalne, gminne, jak i samorządy powiatowe czy też przyszłe samorządy metropolitalne.

Wydaje nam się zatem, że współfinansowanie, zarówno ze źródeł kapitału prywatnego (...), jak również współfinansowanie ze strony budżetu państwa na określonych warunkach i w określonych terminach, jak i przede wszystkim możliwość uzyskania finansów ze strony Wspólnoty Europejskiej, których zasady użycia są określone w rozporządzeniach Rady dotyczących tak zwanych funduszy strukturalnych, czy też funduszy kohezyjnych – wymaga, aby rząd przyjął ustawę czy też wieloletni program budowy i modernizacji systemów transportowych na obszarach metropolitalnych. Program taki powinien być, w naszym przekonaniu, uchwalony przed wejściem Polski do Wspólnoty Europejskiej. Dałby on możliwość przedstawienia konkretnych projektów i przedsięwzięć transportowych, które mogłyby wówczas być finansowane ze źródeł Wspólnoty Europejskiej. Co więcej, tego rodzaju ustawa pozwoliłaby zharmonizować i skoordynować środki finansowe samorządowe – mówię tutaj zarówno o samorządowych środkach gminnych, jak i o środkach powiatów, ewentualnie województw samorządowych – dla współfinansowania środków pomocowych ze strony Wspólnoty Europejskiej.

To wyzwanie, które stoi w tej chwili przed całą Polską, bo nie jest to kwestia tylko samorządu. Wyzwanie dotyczące możliwości absorpcji potencjalnych funduszy europejskich opiera się na dwóch filarach. Po pierwsze, trzeba mieć projekty, które będą spójne z polityką Wspólnoty Europejskiej i spójne z polską racją stanu i polityką rozwojową Polski, czyli trzeba te projekty przygotować, a zatem trzeba mieć dla nich ramy prawne, techniczne i organizacyjne. Po drugie, w momencie realizacji tych przedsięwzięć trzeba mieć gwarancję, że będzie istotne współfinansowanie tychże projektów ze źródeł publicznych, źródeł krajowych. Przy niewielkich możliwościach budżetu państwa współfinansowania tych przedsięwzięć wydaje się, że źródłem sukcesu może być tylko i wyłącznie przemodelowanie struktury wydatków inwestycyjnych samorządowych w taki sposób, aby mogły one współfinansować w sposób przewidywalny i długotrwały środki ze Wspólnoty Europejskiej. Ale aby to osiągnąć, potrzebne są trzy rzeczy. Potrzebna jest struktura organizacyjna, o której wcześniej już wspominałem, czyli struktura powiatów metropolitalnych; po drugie, potrzebna jest pewność i przewidywalność co do finansów publicznych w poszczególnych jedno-

stkach samorządu terytorialnego, zarówno na poziomie gminnym, jak i na poziomie powiatowym, przewidywalność w perspektywie kilkuletniej; i po trzecie, konieczne jest określenie w sposób przewidywalny partycypacji i relacji pomiędzy budżetem państwa, instytucjami rządu centralnego a instytucjami samorządu, co powinno znaleźć swoje miejsce w proponowanej przez nas ustawie o rozwoju systemów transportowych obszarów metropolitalnych.

Zwracam na problem systemów transportowych obszarów metropolitalnych szczególną uwagę, ponieważ wydaje się, że to właśnie kwestia transportu zaważy na tym, czy, po pierwsze, będziemy dostatecznie konkurencyjni, i po drugie, czy potrafimy wykorzystać przewidywane środki Wspólnoty Europejskiej. Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Chciałbym od razu zadeklarować chęć współpracy naszej komisji. Odnoszę się do wątku Pańskiego wystąpienia dotyczącego układu metropolitalnego. Jak swoisty plasterk, który miał osłodzić utratę statusu miasta wojewódzkiego, utworzono te obwarzanki, czyli miasta grodzkie, które są kosztowne, a poza tym niczemu nie służą i przeczą temu, o czym dzisiaj mówimy, czyli o sprawności, bo np. obok siebie, w odległości 100 metrów – opieram się na konkretnym przykładzie – urzęduje dwóch starostów, zajmując się podobnymi, zupełnie niepotrzebnie, sprawami. Dziękuję bardzo i zapraszam do współpracy, jako że tym tematem zajmowaliśmy się już niejednokrotnie. Myślę, że przy współpracy z organizacją być może uda nam się coś sensownego szybciej zaproponować parlamentowi.

Proszę teraz o zabranie głosu pana Wiesława Sikorskiego, wiceprezesa Związku Miast Polskich.

Wiesław Sikorski

Wiceprezes Związku Miast Polskich,
burmistrz Gminy Warszawa Bemowo

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Zacznę od dygresji *à propos* wystąpienia pana Dziekońskiego i komentarza pana przewodniczącego. Otóż, od 1989 roku Senat ma wielkie zasługi w dziele reformy administracji publicznej. Jako warszawiak mam nadzieję, że Senat i komisja włączą się w budowanie ustroju metropolitalnego dla Warszawy. O to apeluje prezydent i samorząd

terytorialny. Jest to po prostu Warszawie bardzo potrzebne. Rozwiązania, które zaproponowano nam dzisiaj, są niezwykle proste, ale – jak się okazuje – dla Warszawy również kosztowne.

Chciałbym się skupić na sprawnym państwie, na relacjach samorządu miejskiego z administracją rządową. To jest sprawa, o której warto mówić, niezależnie od tego, że stosunki samorząd – rząd zostały przez dwanaście lat jakoś unormowane i właściwie w większości dotyczą naszych rutynowych wzajemnych działań. Podstawową sprawą jest ciągle nierozstrzygnięty spór, odgrzany niedawno przez profesora Regulskiego, o to, czy wojewoda ma być liderem wojewódzkim, czy ma być przedstawicielem rządu w terenie i być właściwie apolitycznym urzędnikiem. To, niestety, bardzo często rzutuje negatywnie na stosunki samorząd – administracja rządowa, bo początek kadencji, szczególnie poprzedniej, obfitował w uchylanie uchwał. Formalnym powodem były jakieś kruczki prawne, a wojewoda uchylał uchwałę w sprawie wyboru zarządu gmin. Przeważnie były to zarządy związane z inną opcją polityczną niż wojewoda; Warszawa też miała taki przykład.

Jak wspominałem, relacje między administracją rządową a samorządem zostały zrutynizowane. Między miastami na prawach powiatu, czterdziestoma sześcioma miastami, w których zadaniami powiatowymi zajmują się również prezydenci i rady tych miast, a miastami mniejszymi te relacje są różne ze względu na kompetencje rad gmin, jak i stopień oddalenia od wojewody. Tak więc wojewoda, po pierwsze, jako organ nadzoru – tutaj w zasadzie nie występują problemy w tym zakresie, poza właśnie nielicznymi błędami, które udaje się wyeliminować w drodze bieżących kontaktów; czasami jest to rozstrzygnięcie w trybie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dotyczy to zarówno nadzoru nad wykonywanymi zadaniami własnymi, jak i zleconymi w tym zakresie.

Wojewoda jako organ przekazujący środki finansowe z dotacji celowych – to druga rola wojewody. Przy ustalaniu wielkości środków i zapotrzebowania nie występują problemy, natomiast ze względu na permanentne kłopoty budżetowe państwa i brak płynności finansowej wojewody bardzo często negatywnie wpływa to na relacje wojewoda – miasto i na funkcjonowanie naszych miast.

Kolejną rolą wojewody jest rola wojewody jako organu przekazującego, jako partnera w zarządzaniu nieruchomościami skarbu państwa. Dotyczy to wyłącznie czterdziestu sześciu miast na prawach powiatu. W budżecie państwa nie ma środków na utrzymanie majątku skarbu państwa, zarządzanego przez wojewodę. W tym roku wojewodowie w ogóle o tym zadaniu jakby zapomnieli. Wadliwy jest zapis uzależniający każdą decyzję prezydenta miasta na prawach powiatu od zgody wojewody. Jest to *de facto* dublowanie pracy. Powinny być ustalone za-

sady dysponowania mieniem skarbu państwa, uzależniające od indywidualnej zgody wojewody tylko określone sytuacje dotyczące dysponowania tym mieniem.

Wojewoda jako organ wydający decyzje administracyjne dotyczące komunalizacji mienia publicznego na rzecz samorządu. Tutaj naszym zastrzeżeniem najpoważniejszym jest to, że po złożeniu kompletu dokumentów dotyczących komunalizacji czasami bardzo długo trwa proces podejmowania decyzji przez wojewodę. To są uwagi na temat naszych relacji z wojewodą.

Kolejnym partnerem miast są administracje specjalne zespolone. W tym zakresie wątpliwości budzi wciąż zbyt słabe powiązanie instytucjonalne między tymi służbami a radą i prezydentem w miastach na prawach powiatu. Jednak na ogół są dobre stosunki personalne między administracją samorządową i administracją specjalną. Z punktu widzenia Związku Miast, nie pojawiają się jakieś nadmierne ilości wniosków, które by wskazywały na to, że coś trzeba tutaj natychmiast zmienić.

Następnym partnerem samorządów są inne administracje specjalne. Najtrudniejsze dla miast na prawach powiatu jest sztucznie wyodrębniony nadzór budowlany. Tu mamy uwagi, że można by to zintegrować z administracją samorządową. Takie wnioski miasta do Związku Miast składają.

Nie ma poważniejszych uwag do działalności kuratorów i konserwatorów zabytków. Oczywiście wszędzie pojawiają się jakieś zgryzoty, ale też nie daje się z tego wyciągnąć wniosku generalizującego i określającego problem, który można by zgłaszać jako rzecz do usunięcia.

Jest jeszcze administracja skarbowa, z którą samorząd ma stały kontakt i w tym zakresie miasta miały przez długi czas uwagi dotyczące nierównego traktowania problemu ściągalności podatków i opłat lokalnych oraz centralnych. Po uzyskaniu uprawnień egzekucyjnych przez służby podatkowe miast sytuacja znacznie się poprawiła. Obecnie administracja ta pobiera wciąż opłaty skarbowe, podatek od czynności cywilnoprawnych oraz podatek od spadków i darowizn. Miasta na ogół nie zgłaszają uwag w tym zakresie.

Ostatnio ważnym elementem są inne instytucje nadzoru państwowego: RIO, NIK, SKO. W zasadzie nie mamy większych uwag do regionalnych izb obrachunkowych ani do działań Najwyższej Izby Kontroli. Natomiast liczne uwagi negatywne dotyczą działalności samorządowych kolegiów odwoławczych. Po raz kolejny Związek Miast ponawia postulat utworzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. To wiązałoby się z likwidacją samorządowego kolegium odwoławczego.

To jest jakby esencja tego, co się dzieje na linii administracja rządowa – samorządowa. Chciałem dorzucić jedną dygresję. Z dzisiaj-

szych rozmów kularowych wynika, że potwierdziła się moja opinia o tym, że jednak jest dysonans między samorządem, który miał przez ostatnie przynajmniej dwa lata bardzo złą prasę. Ta opinia kreowana przez media – nie do końca słusznie – jest trochę podsycana nie tylko przez przedstawicieli administracji rządowej. Miałem przyjemność rozmawiać z rektorami najważniejszych szkół, które pracują na rzecz administracji rządowej i samorządowej. Skupię się na wypowiedzi profesora Piekary, że znakomita część negatywnych bohaterów zdarzeń w samorządzie niestety jest absolwentami studiów. Może więc warto wprowadzić przedmiot etyki, żeby samorządowcy, którzy edukują się w trakcie wykonywania swych funkcji, mogli również przez instytucje do tego powołane otrzymać chociaż trochę wiedzy na temat tego, jak powinni postępować.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję. O zabranie głosu proszę sekretarza generalnego Związku Powiatów Polskich, pana Rudolfa Borusiewicza.

Rudolf Borusiewicz

Sekretarz Generalny Związku Powiatów Polskich

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie!

Dziękuję bardzo za zaproszenie najmłodszego stażem Związku Powiatów Polskich, który działa od czasu, gdy zapadła decyzja o utworzeniu powiatów, ale odwoływał się w swoich doświadczeniach, po sześćdziesięciu latach przerwy, do doświadczeń i dokonań Związku Powiatów, który sześćdziesiąt lat temu w Rzeczypospolitej funkcjonował.

Czując respekt wobec kolegów z gmin, z miast, którzy mają doświadczenie dwunastego roku funkcjonowania, chciałbym skupić się na tej pierwszej kadencji, która trwała w trochę trudniejszych warunkach, bo decyzje o wprowadzeniu powiatów zapadały przy toczącej się debacie i z wyważaniem argumentów, a nie przy jednoznacznej akceptacji, przyzwoleniu, tak jak było, gdy powstawały gminy. Skupię się więc na realiach i praktyce dnia powszedniego naszej pionierskiej pierwszej kadencji.

Tak więc punkt wyjściowy – warunki działania, bo oczywiście przyszło nam wypełniać warunki stworzone przez ustawodawcę, wypracowane w trakcie toczących się dyskusji. Oczywiście, środowiska, które tworzą Związek Powiatów Polskich, też uczestniczyły w różny sposób w procesie tworzenia: czy to poprzez przedsięwzięcia pilotażowe, czy

poprzez aktywność chociażby w organizacjach takich jak Związek Miast Polskich. Ale generalnie rzecz biorąc przyszło nam realizować takie rozstrzygnięcia, jakie zostały przyjęte.

Mam duży szacunek dla dokonań środowisk akademickich. Chcę profesorowi Witoldowi Kieżunowi pogratulować, że poprzez pokazywanie pewnych zjawisk patologicznych, nieprawidłowości, a w ten sposób poprzez sformułowanie zakazów – naprowadza na prawidłowy trop. Chciałoby się powiedzieć, że znajduje tutaj wsparcie wśród mediów, które dostarczają informacji. Z drugiej strony jednak to, o czym mówił wiceprezes Wiesław Sikorski – trzeba trochę równowagi. Nie tylko zakazy są konieczne, ale i pewne rozwiązania i działania pozytywne. A jakby ich trochę brakowało. Proporcje są zachwiane, bo jednak złe zjawiska nie są tak przytłaczające. My też z nimi walczymy.

Wracając do realiów. Po pierwsze, punkt wyjściowy. Kiedy podjęto decyzję o przekazaniu kolejnej porcji zadań, nie mieliśmy idealnej sytuacji finansów oraz dobrego stanu spraw publicznych, i ktoś podjął się działań na rzecz zmiany. Stan finansów i stan spraw publicznych był źle oceniany. A jeżeli chodzi o najważniejszą sprawę, o finanse, to przecież zadłużenie tych zadań, które były realizowane w administracji rządowej, dochodziło do 15% w obszarze największych zadań, jak służba zdrowia, oświata. Takie były realia. Przecież teraz granica 15% w odniesieniu do zadań w samorządach w rocznym budżecie jest określana jako nie do przekroczenia. Taki był stan. To nie był sprawny mechanizm. On nie odpowiadał naszym czasom, nie sprawdzał się. I wtedy podjęto decyzję.

Kwestia relacji administracja samorządowa – administracja rządowa. W momencie przekazywania zadań też trzeba było odstąpić od myślenia, że administracja samorządowa jest dobra, a administracja rządowa jest zła. Dla jednych zadań prawidłowa jest administracja samorządowa, dla innych zadań – rządowa. Dobre zidentyfikowanie i dobry rozdział wprowadzi ład. Nie jest tak, że jak się coś da samorządom, to będzie dobrze, a jak się coś da rządowi, to będzie lepiej i temu trzeba dać więcej, temu dać mniej. A więc wprowadzenie samorządów to nie był zbytek, to była konieczność sięgnięcia do takiego narzędzia, które zostało ocenione jako sposób na poprawę. I nie można było tego traktować w opozycji, natomiast polega to na prawidłowym zidentyfikowaniu.

Krok dalej idziemy za kwestią wielkości powiatów i ich liczbą. Dla nas wszystkich, a zwłaszcza twórców, powinno być ważne nie tworzenie powiatów, ale ich zidentyfikowanie. W jaki sposób trzeba je było zidentyfikować? Tak, jak wyznaczały to funkcje, które trzeba przyjąć. A więc zaczynając od szkół – kto chodzi do tych szkół. Przecież powiedzieliśmy, że powiat jest komplementarny, że gmina ich nie utrzyma, bo nie jest zadaniem gminnym szkoła średnia, liceum, szpital. To zada-

nie ponadgminne, lokalne. Wobec tego te zadania miały wyznaczać obszar, łączyć tę wspólnotę, identyfikować ją. I generalnie jest to już ukształtowane.

Proszę zwrócić uwagę, że nie ma prostego mechanizmu administracyjnego korygującego mapę administracyjną. Przecież nic innego tylko wprowadzenie województw dwadzieścia pięć czy ileś już lat temu było taką odgórną decyzją administracyjną, próbą uczynienia administracji bardziej racjonalną, próbą nałożenia na powiaty coś bardziej racjonalnego. Jak to zaowocowało? Pod koniec tej reformy okazało się, że województwo województwem, a praktycznie to, co trzeba, funkcjonowało w urzędach rejonowych, w rejonach. Bo te zadania, które były charakterystyczne, trzymały się w rejonach. Te społeczności poprzez połączenie to dalej były cztery powiaty, trzy, pięć, siedem powiatów razem w jednym województwie. To było objęcie tych społeczności poprzez funkcje wobec tych typowych zadań, czyli: szkoła, pomoc społeczna, szpitale i tak dalej, zarządy dróg, kuratoria, poprzez kluby sportowe, poprzez jakieś kółka filatelistyczne i inne – one były tak ze sobą związane. Każdy dobrze wiedział, że to jesteśmy my, to jest miasto moje, a tamto miasto już jest ich, bo to jest inne. Wobec tego chodziło o prawidłowe zidentyfikowanie.

Na ile ono zostało prawidłowo zrobione, na ile szczęśliwe były te decyzje? W tej chwili nie będziemy przecież otwierać debaty. Natomiast generalnie nie można powiedzieć, że sto pięćdziesiąt to będzie optymalna liczba, bo to na pewno nie wytrzyma próby identyfikacji, bo połączenie dwóch powiatów będzie znowu tworem składającym się z dwóch połączonych. I to nie da efektu.

Jeżeli chodzi o realia. Przyszło nam funkcjonować w takich realiach finansowych w powiatach, jakie stworzyła głównie administracja rządowa, a w sporej części wojewodowie, tak jak to opisywał wiceprezes, któremu podlegały zadania. Oczywiście, to było nieprawidłowe i pokazało, że tylko na krótką metę jest to sposób na ukrycie tej fikcji finansowej bazowania na wydatkach. Ministerstwo Finansów krótkim cięciem chciało pozbyć się problemu kosztów. Właściwie trudno mówić o kosztach, ale ja mówię o tej najprostszej postaci, że my wiedzieliśmy, jakie są koszty, chociażby historyczne, tych zadań. Bo koszty związane z przeszłością przejmowanych szkół, przejmowanych szpitali to były po prostu wydatki plus zobowiązania ciężące na tych szkołach, na tych szpitalach. Przekazanie tych placówek bez uwzględnienia realiów, że permanentnie ciążyło na nich zadłużenie, spowodowało, że znaleźliśmy się w sytuacji dramatycznej. Bo trzeba by ścisnąć w sposób nadzwyczajny budżety tych placówek, co oznacza, że każdy będzie miał statystycznie 15%, 10% mniej, a to oznacza, że za samorządów mu się pogorszyło, bo ma mniej niż miał. Co z tego, że nominalnie miał tyle

a tyle, jeśli praktyką było, że on zostawiał zadłużenie do zapłacenia na następny rok, że nie płacił od listopada czy września. Żaden odpowiedzialny samorząd nie poszedł w bezkrytyczne zadłużenie. Jeżeli szedł w zadłużenie, to były to odpowiedzialne kredyty, by utrzymać prawidłowość finansowania tych zadań. Natomiast odstąpiono od respektu wobec kosztów.

Kwestia zespolonej administracji. Oczekiwano w tym efektu i samorządy oczywiście starały się jak najlepiej wywiązać z koncepcji zespolonej administracji. Co to oznacza? I zespolona administracja, i zespolona oświata od razu prawie że natrafiły na bariery, bo już harmonogram przyjmowania kolejnych zadań budził opory. Przejęcie szkół, przejęcie urzędów pracy zgodnie z ustawą natrafiło kolejny raz na argumenty, żeby tego nie robić. Obojętne, co się dzieje, bo ja mówię: to są osobne problemy rozwiązań, które jest dobre, które jest złe. W takich warunkach przyszło funkcjonować, że harmonogram nie był realizowany, ponieważ następowały cały czas odstępstwa administracji rządowej w terenie współpracującej z centralą, z poszczególnymi środowiskami, z poszczególnymi resortami. Spójna oświata też się rozsypywała. Szkoły artystyczne nie zostały przekazane. A więc w takich realiach i w takich relacjach przychodziło nam funkcjonować w samorządach powiatowych.

Idea zespolonej administracji oczywiście była ułomna, bo, jak mówimy – on może być konsultantem. Nie jest tak, jak na przykład jest w Niemczech, żeby starosta był pierwszym strażakiem, pierwszym policjantem, pierwszym od służb sanitarnych i weterynaryjnych i tak dalej, pomijając, że w międzyczasie nie wiadomo jakim sposobem, od tyłu, służby sanitarno-epidemiologiczne zostały wyprowadzone z zespolonej administracji powiatowej. Różne argumenty się bierze pod uwagę, ale w takiej niestabilizowanej sytuacji finansowej cały czas ustrojowo jest to jeszcze galareta. A przecież przyświeca administracji zespolonej bardzo szczytna myśl: oddzielenie kierownictwa od dowództwa. Starosta ma być pierwszym policjantem, pierwszym strażakiem, żeby osiągnąć efekt zespolenia, spójności i sprawności. Ale przecież to nie znaczy, że on będzie dowódcą. Dowódcą oczywiście będzie komendant poszczególnych służb. Jeśli tu nastąpi refleksja nad ideą, jaka przyświecała tej reformie, to trzeba konsekwentnie się tego trzymać.

Jeżeli chodzi o wzrost zatrudnienia, o wynagrodzenia, mieliśmy do czynienia z nierzetelną batalią. Bo nasze dane wskazują, że były to przypadki incydentalne. Protokoły NIK opierały się na wybranych dużych miastach i nie wytrzymują próby powszechnej zaradności, gospodarności i refleksji przy ustalaniu diet, przy ustalaniu wynagrodzeń. Ustawa kominowa spowodowała, że generalnie w skali kraju wydatki wzrosły, nie zmalały. (...) W powiatach diety, uposażenie dla radnych

wzrosły w sposób dramatyczny, bo ustawa kominowa zdjęła obowiązek rozważania tego na poziomie rad. Możemy to przedstawić analizując koszty, bo my nawet w Senacie i w Sejmie podawaliśmy nasze wyliczenia, ile wynosiły wynagrodzenia, ile wynosiły diety, jak było w powiatach. Nagłośniono ten problem, ponieważ takie jest oczekiwanie opinii publicznej. A to oczekiwanie zostało wykreowane na podstawie incydentalnych przypadków i przedstawianych protokołów NIK, dotyczących wybranych miast. A więc zamiast negatywne przypadki eliminować, systemowo wprowadzono naszym zdaniem ułomne rozwiązanie.

Środowiska akademickie nie tylko powinny być dla nas partnerem w szkoleniu kadr, co jest bardzo ważne, ale też w faktycznie naukowym podejściu. Wiemy z naszej współpracy międzynarodowej, że to jest konieczne. Jeżeli mówimy o kształceniu, to my jako Związek Powiatów, jako organizacje ogólnopolskie, pracujemy nad tym, konstruujemy współpracę skarbników, sekretarzy, informatyków. Współpracujemy również z administracją rządową, z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, z obecnym tutaj ministrem Jerzym Mazurkiem przygotowujemy projekty, sięgając do kredytów, do środków, na ile to się da zrobić, właśnie rozwoju instytucjonalnego, właśnie podnoszenia poziomu prac. Natomiast nie jest to proste i wymaga już nie tylko pieniędzy, których ciągle nie ma, ale czasu.

Musimy eksponować swoje pozytywne dokonania, więc króciutka refleksja na temat poziomu i stylu działania samorządów na podstawie doświadczeń międzynarodowych. Proszę Państwa, nasze delegacje wyjeżdżają za granicę. Mamy międzynarodowe kontakty, np. bardzo bliskie ze Związkiem Powiatów Niemieckich. Pokazują one, że naprawdę coś się zmieniło i to zdecydowanie na korzyść. Powiem banalną rzecz, ale symptomatyczną dla całości, że my już też pokonujemy bariery językowe, że my już możemy z nimi rozmawiać, że dajemy im pewne przykłady, które chcą przenieść na swój grunt, jak chociażby właśnie system urzędów pracy, bo oni są cały czas w trakcie wkomponowywania ich w administrację samorządową widząc, że to jest korzystne. Mamy spotkania i rozmowy, obiady, kolacje. Nie ma żadnego problemu naszych skłonności narodowych. Odwrotnie, to prezes Związku Powiatów Niemieckich był zawstydzony, że ma problem z nałogiem palenia papierosów i musi wychodzić w trakcie rozmów. Ja mówię o tych dobrych rzeczach, ale one pokazują, że jest coraz więcej bardziej pozytywnych zachowań.

Na koniec o partyjności. To właśnie działania naszych związków pokazują, jak bez obłudy, bez wyrzekania się swojego rodowodu politycznego stać nas na pracę w organizacjach – i w Związku Powiatów, i w innych – bez wprowadzania niebezpiecznie złych podziałów. My pracujemy z całym spektrum politycznym, przy powszechnej akcepta-

cji. To z samorządu mamy obecnie w administracji naszych przedstawicieli. Podobnie w Sejmie i w Senacie. W naszym środowisku przeplatają się właśnie te problemy administracji rządowej i parlamentu... Zachowujemy tę płynność i chyba to jest sposób niekonfrontowania administracji.

Refleksja nad wspólną odpowiedzialnością jest konieczna, a przykłady życia codziennego pokazują, że idziemy krok po kroku do przodu. Z całym respektem wobec tego, co zaprezentowali profesorowie Andrzej Piekara i Witold Kieżun, że musimy oczywiście widzieć przypadki nieprawidłowości, patologii. My, jako organizacje ogólnopolskie, będziemy wdzięczni za pokazywanie, z zachowaniem proporcji, co trzeba wyeliminować i marginalizować. Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Nadal nie wrócił na salę przedstawiciel Konwentu Marszałków Województwa. Wobec tego przechodzę do dyskusji. Bardzo proszę pana profesora Stępnia.

Prof. dr hab. Jerzy Stępień

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Obecnie jestem sędzią Trybunału Konstytucyjnego, ale nie przemawiam oczywiście w tej roli, tylko w związku z moim zaangażowaniem się w poprzednich wcieleniach w budowę samorządu terytorialnego, między innymi tutaj właśnie, w tej sali, w Senacie pierwszej i drugiej kadencji.

Kiedy zastanawiamy się nad relacją pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym, to po pierwsze, trzeba z radością odnotować fakt, że zmienia się nasza optyka widzenia państwa. Tutaj, w Senacie zawsze wychodziliśmy właśnie z klasycznej definicji państwa, która traktowała państwo nie jako organizację, tylko jako pewną rzeczywistość trójczłonową: obywatele, terytorium plus organizacja. Suwerenność państwa nie bierze się z suwerenności władzy państwowej, tylko z suwerenności narodu – co do tego już wątpliwości w świetle naszej konstytucji nie ma. A zatem nie powinniśmy oddzielać sztucznie administracji samorządowej od administracji rządowej, upatrując w tej drugiej jakby czynnika fachowego, lepszego, lepiej ogarniającego problematykę społeczną, problematykę państwa, bo to nas zawsze będzie prowadziło właśnie do centralizacji, do biurokratyzacji, a tego chcieliśmy uniknąć. Samorząd jest po prostu częścią państwa, jego struktury

są częścią administracji publicznej, nawet można powiedzieć wprost – częścią władzy publicznej. Ale to wcale nie oznacza, że nie należy dbać o precyzyjne rozdzielanie kompetencji. Kiedy zastanawiamy się nad relacjami pomiędzy jedną a drugą administracją z tego punktu widzenia, chciałbym zatrzymać się na dwóch punktach.

Po pierwsze, to jest właśnie relacja wojewoda – samorząd. Ubolewam osobiście, tak zresztą jak i pan profesor Piekara, że nowa konstytucja wprowadziła tylko nadzór legalny nad działalnością samorządu, *de facto* właściwie zlikwidowała podział na zadania własne i zadania zlecone, bo w gruncie rzeczy nie ma już tutaj żadnych różnic w nadzorze ani także w trybie odwoławczym. Moim zdaniem to nie jest dobry kierunek, ale w dającej się przewidzieć przyszłości przecież nie zmienimy tego, musimy więc wyciągać jakieś wnioski. W takim razie musimy się zastanawiać, czy pozycja wojewody jest dobrze ukształtowana. Moim zdaniem więcej tutaj zależy od kultury politycznej, od praktyki politycznej niż nawet od rozwiązań prawnych, chociaż nimi też można zrobić wiele dobrego lub wiele złego.

Idea tej reformy zakładała, że wojewoda nie będzie zakładnikiem elit politycznych danego regionu. Tego właśnie chcieliśmy uniknąć. Jak wiadomo, praktyka okazała się bardziej skomplikowana i zaledwie tylko w dwóch czy trzech przypadkach udało nam się, mówię tutaj o praktyce 1998, 1999 roku, umieścić na stanowiskach wojewodów ludzi niezwiązanych bezpośrednio z terenem danego województwa. Natomiast w sytuacji, kiedy zarówno samorząd terytorialny, jak i urząd wojewody jest kontrolowany przez elity polityczne tego samego województwa, w gruncie rzeczy nadzór rządu nad działalnością samorządu zaczyna być iluzoryczny. Uważam, że w tym kierunku powinno się iść. Słyszę – nie wiem, czy to jest prawda – że w urzędach wojewódzkich w tej chwili powołuje się jakieś centra do spraw polityki regionalnej, chcąc umieścić tam właściwie centrum dowodzenia, jeśli chodzi o politykę regionalną. Uważam to za bardzo niebezpieczny kierunek. W ten sposób dojdzie do pewnej konfrontacji, pewnej niepotrzebnej konkurencji pomiędzy samorządem wojewódzkim, który miał być i powinien być gospodarzem województwa, a administracją rządową, która miała nie być administracją świadcząca, tylko miała być administracją nadzorczą i kontrolną. Uważam to więc za bardzo niebezpieczny punkt.

Drugi punkt styku, mianowicie powiaty i administracja zespolona. Mnie też się bardzo podobało, tak jak było przed wojną w Polsce, kiedy starosta był urzędnikiem mianowanym przez prezydenta, właściwie na wniosek premiera. Dobrze, ale myśmy już teraz ratyfikowali Europejską Kartę Samorządu Lokalnego – podkreślam, lokalnego – która odnosi się zarówno do jednostek podstawowych, jakimi są samorządy gminne, miejskie, ale także do powiatów. A jeśli poszliśmy w tym kie-

runku, zdecydowaliśmy się na przyznanie powiatom osobowości publicznoprawnej i podpisaliśmy ten punkt Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, która wymaga, by organy wykonawcze były legitymizowane przez ciało przedstawicielskie w danej jednostce, to już nie można było starosty widzieć jako przedstawiciela rządu. Po prostu popadlibyśmy w konflikt z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego.

Była taka alternatywa: albo te administracje zespolone będziemy starali się wiązać w jakiś supeł zarządzany przez przedstawiciela rządu w terenie – mówię o tych pięciu administracjach, a teraz już czterech, ale do tego jeszcze wrócę, czyli straż, policja, weterynaria, inspekcja budowlana oraz inspekcja sanitarna – albo w jakiś sposób będziemy starali się powiązać te administracje zespolone ze starostą jako już organem samorządowym. Oczywiście wybraliśmy ten drugi wariant, dlatego że gdybyśmy chcieli na czele tych pięciu administracji rządowych postawić jakiegoś urzędnika powiatowego, to siłą rzeczy mielibyśmy dwóch gospodarzy w tej samej jednostce terytorialnej. Do tego nie mogliśmy przecież doprowadzić. W związku z tym, owszem, ułomna nieco, koncepcja zespolenia tych administracji ze starostą. Dużo tutaj zależało od praktyki.

Tutaj absolutnie zgadzam się z opinią mojego przedmówcy, że tak to właśnie powinno być, starosta powinien być *de facto* pierwszym strażnikiem, pierwszym policjantem itd. Osobiście też bardzo boleję nad tym, że administracja sanitarna została już wyprowadzona z tego układu zespolenia ze starostą. Uważam to za bardzo niebezpieczny kierunek, to jest wyjęcie cegły z systemu. Boję się, że zaczną być wyjmowane następne cegły. Jeszcze w większym stopniu policja będzie mogła powoływać się na ten przykład i argumentować, że przecież siłą rzeczy policja właśnie nie powinna być uzależniona w żaden sposób od starosty, bo korupcja, bo powiązania i tak dalej, i tak dalej. Boję się, że doprowadzimy do tego, że w terenie, w powiecie będziemy mieli pięć administracji nieszespolonych ze starostą, które będą działały po prostu bez jakiegokolwiek koordynacji. W tym kierunku zaczynają się toczyć sprawy. Administracja sanitarna, jak wiemy, pod koniec zeszłego roku, sam to z przykrością stwierdziłem przeglądając bieżące ustawodawstwo, bo to stało się bardzo po cichu, niestety została wyprowadzona.

Wydaje mi się, że ideałem powinno być osiągnięcie takiego układu rzeczy, że cała administracja świadcząca, najogólniej rzecz biorąc, powinna się znaleźć w rękach samorządu terytorialnego, natomiast w rękach administracji rządowej w terenie powinna pozostać tylko administracja nadzorcza, ta typu policyjnego właśnie. Myślę, że w tym kierunku powinniśmy zmierzać. Ale kiedy zastanawiam się nad początkami naszej reformy samorządu terytorialnego, nad kolejnymi etapami, to wypadaloby, żeby w dzisiejszej dyskusji powiedzieć, jak ja

osobiście widzę kierunek dalszych reform. Bo oczywiście administracja jako pewne narzędzie tylko rozwiązywania spraw publicznych nie ma celów samych w sobie. Ona po prostu jest tylko instrumentarium i to instrumentarium musi się zmieniać wraz z nowymi sytuacjami. Z tego punktu widzenia reformy administracji nigdy nie mają końca. One muszą się toczyć zawsze.

Kiedy profesor Maurycy Jaroszyński w Madrycie, w 1932 roku przedstawiał dorobek komisji do usprawnienia administracji państwowej polskiego rządu, obecni uczestnicy tej konferencji, pięćdziesiąt osiem państw, podjęli uchwałę, żeby wzorem właśnie polskich doświadczeń powołać we wszystkich krajach członkowskich takie komisje do usprawnienia administracji państwowej. Kiedy na początku lat dziewięćdziesiątych prowadziliśmy prace porównawcze właśnie w różnych krajach europejskich, to tu i ówdzie natykaliśmy się na powołane jeszcze w latach trzydziestych takie komisje do usprawnienia administracji państwowej, na przykład w Finlandii, bo proces reformowania państwa jest procesem ciągłym. Nie da się zamknąć w jakiejś zwartej strukturze, w jakimś modelu całości tych spraw. A zatem te procesy muszą trwać ciągle.

Co powinniśmy zrobić dzisiaj, jakby w trzecim etapie reformy samorządu terytorialnego? Po pierwsze, powinniśmy konsekwentnie dążyć do oddzielenia stanowisk politycznych od administracyjnych. O ile na szczeblu państwa też w gruncie rzeczy mamy ciągle jeszcze kłopoty z delimitacją pomiędzy stanowiska polityczne a administracyjne, to w samorządzie terytorialnym na dobrą sprawę nie wiemy, gdzie przebiega ta granica. A to jest niezbędne, szczególnie dzisiaj, kiedy najprawdopodobniej stanie się prawem ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta. Ten problem stanie więc tutaj z wyraźną ostrością, tym bardziej zatem trzeba będzie dążyć do profesjonalizacji administracji w samorządzie. Co to oznacza? Że musimy poszukiwać jakiegoś modelu samorządowej służby cywilnej. I tutaj nawiązuję do tego, co powiedział pan profesor Kieżun.

Oczywiście, takiej koncepcji nie można było wypracować na początku lat dziewięćdziesiątych. Bo w tym okresie, kiedy następował przełom, trudno było nawet myśleć o jakiejś sensownej koncepcji służby cywilnej w strukturach władzy centralnej. Pierwszy projekt ustawy o służbie cywilnej został przygotowany jeszcze przez rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego w 1991 roku, ale nie został uchwalony nawet w pierwszym czytaniu, bo Sejm tego w ogóle nie rozumiał. A poza tym dzisiaj dobrze wiemy, że nie wystarczy uchwalić ustawy o służbie cywilnej, żeby od razu mieć korpus urzędników. To jest bardzo trudne zadanie. Zresztą ustawa o służbie cywilnej była już w 1922 roku, ale tak naprawdę to korpus urzędników powstał może w latach trzydziestych.

Po drugie, kogo mieliśmy stabilizować w 1990 roku w administracji samorządowej? Przecież nie było ludzi, którzy by się do tego nadawali. Dzisiaj już można chyba myśleć zarówno o korpusie, jak i o pewnej koncepcji samorządowej służby cywilnej. Wydaje mi się, że Senat zaczyna prace nad ustawą i przygotował projekt ustawy o pracownikach samorządowych, ale dzisiaj jest to naprawdę już absolutnie anachroniczny akt prawny. To musi być zastąpione rzeczywiście całkiem nową koncepcją.

Po drugie, co rozumiem przez profesjonalizację? Twierdzę, że w Polsce w ogóle nie mamy kontroli wydatków publicznych. Bo jeśli kontrola wydatków publicznych to jest kontrola fachowa, następcza i zupełna, bo tylko o takiej kontroli możemy tak naprawdę mówić, że jest przyzwoita, to musimy się zgodzić, że ani na szczeblu państwa, ani na szczeblu samorządu nie ma takiej kontroli. Nie zapoznałem się jeszcze z ostatnim raportem NIK, w którym zajmowano się problemami kontroli wewnętrznej w samorządzie, ale z tego, co wiem z relacji jednego z wiceprezesów NIK, ten raport wyraźnie stwierdza, że nie ma czegoś takiego jak kontrola wewnętrzna w samorządzie. Moim zdaniem, kontrola wykonywana przez regionalną izbę obrachunkową też nie jest tą kontrolą, o którą nam chodzi. Senat po wielu bataliach doprowadził w roku do uchwalenia ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ale oczywiście zawsze rozumieliśmy je tylko jako organ nadzoru nad przygotowaniem budżetu i wykonywaniem budżetu, a funkcje kontrolne zostały tak trochę dodane. Regionalne izby obrachunkowe raz na cztery lata mają dokonać kompleksowej oceny gospodarki komunalnej, ale to jest dalece niewystarczające. Prawdziwa kontrola, jak powiedziałem, to kontrola następcza i zupełna. Wszystkie dokumenty, wszystkie kwity, tak jak w spółkach prawa handlowego. A zatem audyt zewnętrzny. I dopóki nie będziemy mieli audytu zewnętrznego w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, to, moim zdaniem, ciągle nie będziemy mogli mówić o profesjonalizacji samorządu.

Czy można byłoby dzisiaj coś zrobić? Uważam, że na przykład te wszystkie gminy, które ubiegają się o certyfikaty jakości 9002, jeżeli się nie mylę, to jest jakaś zupełnie nadzwyczajna rzecz. One powinny być w szczególny sposób nagradzane, premiovane. Rząd powinien może nawet właśnie stworzyć specjalny projekt wspierania samorządów, które sięgają po te standardy jakości. Sam osobiście namawiam pana ministra Granieckiego, szefa administracji Trybunału Konstytucyjnego, żeby doprowadził do poddania naszej administracji tym certyfikatom. A wydaje mi się, że samorząd terytorialny jest wyjątkowo dobrze nadająca się do tego przestrzenia.

Reasumując to, co dotąd powiedziałem. Po pierwsze, rozdział stanowisk politycznych i administracyjnych, profesjonalizacja administracji

samorządowej poprzez służbę cywilną, audyt zewnętrzny oraz osiągnięcie certyfikatów jakości. Włączyłbym czerwoną latarnię tym wszystkim, którzy dążą do rozmontowania systemu administracji zespolonej na szczeblu powiatu, bo to jest bardzo groźne moim zdaniem. Dwa – tego najprawdopodobniej nie da się osiągnąć przez przepisy, ale powinniśmy dążyć do tego, żeby rzeczywiście powstał korpus wojewodów, do którego zresztą różne partie mogłyby sięgać w zależności od tego, kto jest u steru. Ale żeby był ten profesjonalny korpus wojewodów, którzy potrafiliby wykonywać w imieniu rządu w terenie funkcje nadzorcze, policyjne, są potrzebni fachowcy. W sytuacji, kiedy pozostawi się miejscowym elitom wpływ na to, kto zostaje wojewodą, po pierwsze, musi to prowadzić do konfliktu z autentycznym gospodarzem terenu, jakim jest samorząd wojewódzki, a z drugiej strony musi tępić ostrze nadzoru rządowego w stosunku do samorządu terytorialnego. To jest moim zdaniem bardzo niebezpieczne.

Na koniec jeszcze jedna uwaga. Jestem odpowiedzialny za kształt mapy powiatowej, bo przygotowywałem jej projekt. Naprawdę chciałem, żeby tych powiatów było jeszcze trochę mniej. Nie było mowy o tym, żeby mogło być mniej niż trzysta osiem. Ale osobiście uważam za wielki błąd, że do tej liczby zostały dodane dodatkowe powiaty – siedem przed ostatnimi wyborami. Wielkim błędem parlamentu było utworzenie powiatów, tych okólnych, i takiej liczby powiatów grodzkich. Jak wiemy, to nie rząd zawinił, tylko parlament. Ale nie rozdzielajmy tutaj razów, tylko wyciągnijmy z tego wnioski. Zróbmy wszystko, żeby tych powiatów grodzkich było jak najmniej. Myśmili planowali to tylko w miastach powyżej 100 tysięcy oraz w tych miastach, które nie mogą wokół siebie stworzyć powiatu, jak Sopot czy niektóre miasta śląskie. Natomiast z powodów, powiedziałbym, zupełnie opacznych, doszło do stworzenia większej liczby powiatów. Tutaj siedzą decydenci. Nie twórzmy większej liczby powiatów! To naprawdę jest bez sensu. Osobiście też żałuję, że na przykład nie powstał jeden powiat bieszczadzki z siedzibą w Sanoku. Starzy ludzie mi zresztą mówili, że gdyby tak było, to wtedy ani w Ustrzykach, ani w Lesku by nie protestowali. A w sytuacji, kiedy powstał powiat ustrzycki z siedzibą w Ustrzykach, a nie w Lesku, siłą rzeczy stworzyliśmy zarzewie konfliktu i w konsekwencji utworzenie dwóch powiatów. Na pewno było to więc błędem. Nie twórzmy więc już większej liczby powiatów, bo to bez sensu. Twórzmy raczej, tak jak pan profesor Kieżun mówił, zachęty finansowe do łączenia się w powiaty.

Słyszałem, że jest podobno projekt ustawy o siedemnastym województwie. Litości! Wyjdźmy poza swoje indywidualne, polityczne interesy. Popatrzmy na państwo. Ja byłem senatorem z województwa kieleckiego, ale w sytuacji, kiedy widziałem, że idzie w kierunku większej liczby niż dwanaście województw, sam byłem za tym, żeby nie było

województwa świętokrzyskiego. Uważałem bowiem, że dobro państwa wymaga właśnie spojrzenia ponad partykularne interesy. Do dzisiaj jest mi ciężko w Kielcach się pojawiać, ale uważam nadal, że ten projekt rządowy, który zakładał dwanaście województw, był najlepszym projektem. Nie twórzmy więc już dodatkowych bytów, one do niczego dobrego nie doprowadzą.

Chcę jeszcze na dodatek przestrzec: ci wszyscy, którzy doprowadzili do utworzenia dalszych siedmiu powiatów, liczyli na swój sukces wyborczy, bo w gruncie rzeczy był to rodzaj kiełbasy wyborczej oferowanej przez polityków. Czy przez to wygrali?

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo, Panie Profesorze. Jako pierwszy zgłosił się do dyskusji prezydent miasta Koszalina. Zapraszam.

Henryk Sobolewski

Prezydent Miasta Koszalina

Panie Przewodniczący! Panowie Ministrowie! Senatorowie! Panie i Panowie!

Jestem prezydentem Koszalina, właśnie tego miasta, które utraciło status miasta wojewódzkiego. Reprezentuję lokalną społeczność, w której odżywa duch właśnie owego województwa. Ale dzisiaj nie chcę eksponować tego wątku, bowiem problem, przed którym stoimy, jest nieco głębszy i szerszy. Mam swoje spojrzenie na problematykę, która jest przedmiotem dzisiejszej konferencji. Dziękuję za jej zorganizowanie i zaproszenie, bowiem byłem prezydentem i wiceprezydentem miasta przez jedenaście lat, od 1976 do 1986 roku, później w roku 1994, 1995; teraz jestem po raz trzeci. W związku z tym przeszedłem drogę różnych form kształtowania administracji państwowej oraz administracji samorządowej, poznałem relacje zachodzące między tymi ogniwami. Sądzę, że ideą tej konferencji i tego, co we wrześniu komisja senacka będzie robić, jest szukanie odpowiedzi na pytanie, czy dokonane w 1998 roku zmiany na mapie administracyjnej, zmiany ustroju administracyjnego państwa spowodowały osiągnięcie założonych celów. I wreszcie, jakie zachodzą relacje między przedstawicielem rządu – wojewodą i jego urzędem, sejmikiem, marszałkiem, powiatami i miastami na prawach powiatu.

Przypomnę – o tym pan profesor Stępień nie mówił – że ideą tych powiatów i tworzonych struktur było stworzenie bardziej czytelnego

układu wzajemnych relacji, to po pierwsze. Po drugie – pewna samowystarczalność, samofinansowanie w obrębach regionów i jednostek administracyjnych i tworzenie regionalizmów. Może po czterech latach warto by odpowiedzieć na pytanie, które z tych obszarów zostały rozwinięte i w jakim stopniu, a które wymagają dodefiniowania, monitoringu i jakiejś oceny lub zmian.

Zacznę od tego, o czym mówili panowie profesorowie i wspomnieli przedmówcy. Mianowicie, w naszej ocenie, daje się zauważyć, tak to bym określił, chociaż przepisy prawne czy statutowe określają to dość jasno i jednoznacznie, że nieczytelny jest układ kompetencyjny pomiędzy wojewodą a na przykład marszałkiem województwa. Używa się sformułowania, że marszałek jest gospodarzem województwa, ale proporcje budżetu marszałka są jak jeden do pięciu czy sześciu w stosunku do budżetu wojewody. Tam jest władza, gdzie są pieniądze, niezależnie od tego, czy to są pieniądze znaczone na subwencje, dotacje i niezależnie od tego, że powiat przy pięcioprocentowym parytecie dochodów własnych jest tylko skrzynką pocztową do przekazywania znaczonych pieniędzy, ale to jest jakimś miernikiem. Jeżeli na to nałożą się jeszcze interpersonalne układy polityczne odrębnych biegunów, to wówczas nam, samorządowcom, jest trudno wybierać właściwie owego ojca województwa.

Wydaje mi się, że trzeba by było jasno określić, czy województwo jest samorządowo-rządowe czy rządowo-samorządowe. W tej chwili jest to absolutnie niejasne. Od osobowości wojewody, od jego kreatywności czy zaplecza politycznego zależy, jak te relacje się układają. Dlaczego o tym mówię? Dlatego, że jesteśmy tylko konsumentami mocy sprawczych owych organów władzy i administracji. Absolutnie nie obchodzi Kowalskiego, Kowalskiej, bezrobotnego nauczyciela, skąd przychodzą pieniądze, kto rządzi i dlaczego tych pieniędzy nie ma. Skoro powiedzieliśmy wyraźnie, że władza samorządowa spełnia we wszystkich przekrojach służebną rolę i ma zadbać o interesy ludzi, niezależnie od ich proveniencji, to dla nich partnerem jest prezydent, wójt, burmistrz. Ludzie powiadają tak: waszą sprawą jest, daliśmy wam po to władzę, byście domagali się tych właściwych parytetowo finansów, które, jak mówicie, do was nie dopływają. I to jest podstawowa sprawa.

Wówczas właśnie powstaje to, od czego zacząłem, mianowicie, relacje samorząd – wojewoda, samorząd – marszałek województwa, kiedy w konsekwencji się okazuje, że wojewoda także jest skrzynką pocztową pieniędzy centralnych, ministerialnych i innych, a marszałek województwa ma tak skrojony budżet, że po prostu w pewnej chwili brakuje na papier toaletowy, bowiem tylko subwencja drogowa jest subwencją ruchomą. W związku z tym ów model wymaga, jak sądzę, jednego – tego, czego nie ma od kilku lat i czego my, samorządowcy, także w Związku

Miast Polskich, się domagamy. Nie nowelizacji, nie majstrowania przy ustawie o finansowaniu gmin, ale napisania nowoczesnej, poprawnej na ten czas, uwzględniającej wszystkie doświadczenia dobrej, jasnej i czytelnej ustawy o finansowaniu samorządów, o finansowaniu gmin. To jest podstawowa sprawa i soczewka, w której skupiają się wszystkie problemy.

W grudniu dowiaduję się – autentyczne – że nie wpłynie do mnie do budżetu 6 milionów algorytmicznego udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zadania przecież są rozpisane. Co ja mam powiedzieć? No, oczywiście, kiesa państwa jest pusta. Komu ja to wytłumaczyć? Kto wykupi weksle anegdotycznego profesora Handke? Ministerstwo jest mi winne do dzisiaj 5 milionów złotych, bo tak policzyli. Co to oznacza? To oznacza, że my z dochodów własnych musimy znaleźć określone wielkości na łatanie dziur, bowiem jesteśmy miastem na prawach powiatu. Ale bardzo się z tego cieszymy i do tego wątku także chciałbym się odnieść.

Skoro już jesteśmy miastem na prawach powiatu, jest powinność i mamy odrębny budżet powiatowy, to nie może być tak, że samorząd jest traktowany instrumentalnie, że jak chcemy, czy jak możemy, jak kasa będzie, jak nie będzie kasy, to damy wam po prostu jakieś środki. Informuję, że na 80 milionów złotych budżetu po stronie powiatu w byłym mieście wojewódzkim od pięćdziesięciu lat, z profesjonalnym teatrem, z filharmonią, ze wszystkimi instytucjami, uczelniami, do zadań powiatowych dokładamy – na razie mówię to w cudzysłowie – około 30 milionów złotych z dochodów własnych. Gdybym przeznaczył te miliony na rozwój, to dzisiaj jeździłbym kareta jako zwycięzca.

Ale czujemy powinność. Policja mówi wiele na temat bezpieczeństwa. Tymczasem w sierpniu kończą się pieniądze na paliwo. Co to oznacza? My przed społecznością lokalną rozliczani jesteśmy za bezpieczeństwo. Przecież nie odeślę do ministra Mazurka, po prostu dlatego, że odesłać nie mogę, bowiem tak jesteśmy usytuowani. W związku z tym w czasie wszystkich dyskusji panelowych z parlamentarzystami, czy gdziekolwiek, apelujemy i postulujemy, by przestać majstrować przy ustawie o finansowaniu gmin, która cztery lata temu straciła swoją ważność, tylko trzeba ją szybko napisać. Sądzę, że ta kadencja Sejmu, przy wsparciu Senatu jako izby samorządowej z założenia, wygeneruje ów dokument, który osadzi nas w jakiejś rzeczywistości.

Wbrew temu, co mówił pan profesor Stępień, chciałbym powiedzieć, że z całego systemu powiatowego, bo powiaty przecież mają dochodów własnych w granicach średnio 5% – powiaty ziemskie i pozostałe powiaty – sprawdził się model powiatów grodzkich. Powiało grozą, kiedy usłyszałem w kampanii wyborczej, że ktoś chce zlikwidować powiaty grodzkie czy majstrować przy nich. Dzielenie organizmu miejskiego

w bazie materialnej na paru gospodarzy nie przynosi nigdzie pozytywnych rezultatów. Więcej, istnieje możliwość właśnie innej redystrybucji tych środków. Można wzmocnić te zadania powiatowe, na które rząd bardzo często nie ma pieniędzy, i jednolicie, poprawnie zarządzać miastem. Przy czym dla nas, byłych miast wojewódzkich, podstawowym problemem są tak zwane powiaty obwarzankowe, to znaczy powiaty ziemskie, które stanowią otoczkę miast wojewódzkich, gdzie zaciera się granice, szczególnie w takiej sytuacji, kiedy powiat nie ma uprawnień planowania przestrzennego, co jest błędem ustawowym. Powiat nie ma uprawnień do planowania przestrzennego, w związku z tym gminy komponują to tak, jak im to wychodzi i jakie mają umiejętności. Należałoby się zastanowić – i tu jest przeciąganie liny – czy zabrać miastu teatry, szkoły, gimnazja – te wszystkie dziedziny, które w byłych miastach wojewódzkich były finansowane przez rząd i teraz są w zadaniach powiatowych, ogołocić i stworzyć silny organizm powiatu obwarzankowego. Uważam, że wokół większych miast, powyżej 100 tysięcy czy w granicach 100 tysięcy, tworzy się mała aglomeracja, zawsze zasilana autobusami, wodą, itd., i ona powinna linearnie rozwijając się we wszystkich kierunkach wchłaniać powoli te małe jednostki osadnicze i małe miasteczka. Taka powinna być tendencja.

Chciałbym wreszcie poruszyć bardzo ważny problem, przed którym uciekały parlamenty i dotychczasowe rządy. Mówię to do protokołu z pełną świadomością. Kto i kiedy się przyzna, że oszukano nas – miasta, które były miastami wojewódzkimi i utraciły ten status? I nie chodzi tu o rangę, nie chodzi o koronki czy żabocik. Chodzi o to, że naszej społeczności lokalnej wyraźnie powiedziano i zapisano w ustawach, że będzie osłonowy program „Dialog i rozwój” i że ów program w okresie przejściowym zneutralizuje negatywne skutki oddziaływania tych decyzji, których ja może bym nawet nie kwestionował. Zakpiono z nas. Społeczność lokalna pyta nas teraz, gdzie są te pieniądze. Sprawa niestety ciągle jest nie załatwiona. Skoro tak, proszę się nie dziwić, że społeczności lokalne miast, które przez pięćdziesiąt lat były miastami wojewódzkimi, które miały pełną infrastrukturę od 1950 roku stolicy określonego regionu kraju, chcą mieć swoją tożsamość i zadają pytania.

To nie dążenia polityków w wielu wypadkach, bo akurat dzisiaj żadnemu prawie politykowi nie jest po drodze restytucja województwa ze względów politycznych, a w każdym razie nie wszystkim, ale to są dążenia społeczności lokalnych, które oczekują przynajmniej jednego: poprawnej oceny funkcjonowania tego modelu, uczciwej oceny, bo wiem to, co zostało dokonane na koniec tamtej kadencji, było oceną albo klakerską, albo taką – nic albo dobrze. Jeżeli dokona się rzetelnej analizy, co zapisane jest w ustawie i powie się ludziom: wybijcie to sobie z głowy, ale na takich i takich warunkach, nie będzie tych ciagot

i pan profesor Stępień będzie mógł chodzić po Kielcach czy Radomiu z podniesionym czołem. Takie są oczekiwania i proszę temu się nie dziwić, bowiem w wielu wypadkach nie doszukujemy się żadnych merytorycznych przesłanek dla takiego, a nie innego ukształtowania mapy administracyjnej, skoro przed tą reformą było siedemnaście województw i myśmy byli tym właśnie siedemnastym. Tu identyfikujemy się z panem prezydentem ze Słupska, który jest tu obecny.

Nie przyjechaliśmy jednak tutaj walczyć o to, tylko inni się dziwią i pytają: skąd bierze się ten ruch? Czy on potrzebny jest politykom, czy ta secesja właściwie jest komuś potrzebna i dobra? Ona jest dla nas, samorządowców, toksyczna, bowiem gdy mówię o utworzeniu województwa i jadę do Szczecina, do wojewody czy do sejmiku, nie mogę oczekiwać miłego przyjęcia, bowiem jestem secesjonistą, a secesjonistów kiedyś wybijano, widzieliśmy wojnę Północ – Południe w Ameryce Stanów Zjednoczonych. Przepraszam za takie porównanie.

Korzystając z głosu, chciałbym podziękować Senatowi, że chce we wrześniu dokonać analizy. Jeżeli Senat ową wolę zrealizuje, dla nas samorządowców będzie to bardzo ważne, niezależnie od tego, że jest końcówka kadencji. Nam jest niezwykle trudno. Upolitycznienie samorządów jest ogromne i tego się na razie nie uniknie. Dobrym krokiem w ocenie wszystkich właściwie samorządowców, z którymi rozmawialiśmy i w Związku Miast Polskich – w doskonaleniu modelu są wybory bezpośrednie prezydentów, wójtów i burmistrzów. Nie ulega to wątpliwości i sądzę, że dobrze się stało, iż nie przeszła owa hybryda tych jakby jedno-, dwu-, trzy- łamanych przez dwustopniowe wybory, dlatego że one zamazywały właściwie cały obraz i wgląd w pole bitwy. Sądzę, że społeczeństwo polskie na tyle jest świadome i dojrzałe, że politycy powinni wreszcie dać szansę owej społeczności lokalnej, by mogła dokonać wyboru, podkreślam, mogła dokonać wyboru, by nie mówiono, że to oni wybierają, jacyś oni rządzą, a my się z nimi nie identyfikujemy, bo nie mieliśmy na to wpływu. Chcesz obywatelu mieć wpływ – idź po prostu do urny. Nie poszedłeś do urny – twoja sprawa, musisz po prostu znosić to, co inni wybiorą i przestać jęczeć. Ale jest to długi proces edukacji społecznej i dobrze, że weszliśmy na tę drogę.

Sądzę, że mój oddolny głos jest Państwu potrzebny, jako przyczynek do Państwa działań. Dziękuję.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo, Panie Prezydencie. Panie Profesorze, zwracam się do profesora Kieżuna, mamy minus u pana prezydenta, skoro tak sarkastycznie mówiliśmy o tych grodzko-ziemskich powiatach, ale ja bym

tu odwołał się do wypowiedzi pana Dziekońskiego, przedstawiciela metropolii polskich. Myślę, że połączenie tej koncepcji, która tu jest, czyniłaby zadość. Bo przyznam się, że nie jestem zwolennikiem zabierania tego, co już jest i obniżania rangi tych dużych miast. Ale to tak do dalszej dyskusji na ten temat.

Głos zabierze pan senator Marian Noga, rektor Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.

Senator Marian Noga

Rektor Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Wiele problemów, które tutaj były poruszane, dotyczy finansów publicznych, bo powiązania administracji centralnej z jednostkami samorządu terytorialnego inaczej się przecież odbywać nie mogą jak za pomocą finansów publicznych. Zapewniam Państwa, że niedługo w tej sali będzie się odbywać poważna debata nad nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Będziemy tę debatę prowadzić w następującym duchu: po pierwsze – decentralizacja, po drugie – wyrównywanie finansowe regionów Polski.

Jeżeli chodzi o pierwsze zagadnienie – decentralizacja, to chcę Państwa zapewnić, że będą tu nowości, na przykład udział jednostek samorządu terytorialnego w podatku VAT i podatku akcyzowym. To nie jest nowością na świecie, natomiast w Polsce dotychczas tego nie było. Na pewno będą dyskusje na temat zwiększenia udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych; mam na myśli podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek dochodowy od skarbu państwa.

Jeżeli chodzi o wyrównywanie finansowe, to jest to problem bardziej skomplikowany, bo najlepiej by było, moim zdaniem, skorzystać z doświadczeń Niemiec. To by było chyba jedno z lepszych rozwiązań. My już w Polsce próbowaliśmy subwencji wyrównawczej. Ale na pewno to zagadnienie musi występować.

Sprawa druga, o której tu była mowa – jestem ekonomistą, senatorem – to problem – o czym mówił pan profesor Stępień – kontroli wydatków publicznych. Ja bym poszedł tu dalej: w ogóle kontroli, celowości, obiektywizacji decyzji władz publicznych w zakresie wydatków publicznych. Tutaj teoria ekonomii ma spore osiągnięcia. Jest w ogóle cały dział teorii ekonomii, nazywany ekonomią polityki, gdzie takie teorie jak teoria wyboru publicznego czy przede wszystkim analiza społecznych kosztów korzyści i cały szereg jeszcze innych teorii ekonomicznych próbują obiektywizować decyzje władz publicznych w tym zakre-

sie. Myślę, że szczególnie w takich ustawach jak właśnie o finansach publicznych jednostek samorządu terytorialnego, czy w ogóle o finansach publicznych, należy z tych osiągnięć nauki korzystać. Mogę Państwa zapewnić, że siedząc w tej sali, cały czas myślę, jak to zrobić, ażeby racjonalne teorie, które zostały już przetestowane na świecie, znalazły się w naszych polskich ustawach. Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję. Bardzo proszę pana senatora Bogusława Litwińca.

Senator Bogusław Litwiniec

Panie Senatorze Przewodniczący, Panie i Panowie!

Macie przed sobą siedmioletniego radnego z Wrocławia i ledwie jednorocznego senatora Rzeczypospolitej. Chcę poruszyć tylko dwa zagadnienia, które zresztą już były tu poruszane, a które trafiły w dziesiątkę mojej świadomości i parlamentarnej wrażliwości.

Jedno zagadnienie to nadużywanie legalizmu, w nawiązaniu do bardzo ważnego moim zdaniem głosu nieobecnego już pana profesora Piekary. Chciałbym tę jego myśl szczególnie poprzeć. Ale do niej za chwilę.

Drugim tematem, który chciałbym poruszyć, jest problem wagi dla Rzeczypospolitej talentów i wykształcenia administratorów. Mówię to jako członek komisji wspólnej parlamentu polskiego i Parlamentu Europejskiego w Strasburgu. Otóż tydzień temu, na wspólnym posiedzeniu trzydziestu Europejczyków i siedemnastu Polaków, tutaj, w stolicy Polski, padły bardzo ważne, choć przykre uwagi ze strony unitów. Dotyczyły one właśnie jakości kadr administracyjnych Rzeczypospolitej w kontekście naszych czasami nawet błagalnych w tonie wypowiedzi odnośnie między innymi do bezpośrednich dopłat dla rolników. Myśmy bronili poglądu, że rolnicy polscy powinni dostać większe pieniądze niż ćwiartkę tego, co dostaje rolnik unijny. Usłyszeliśmy wówczas bardzo ważne zdanie, poparte wygłoszonym poglądem, opartym na badaniach. Te badania wskazują, że nie połknimy nawet tej ćwiartki, że nasza administracja nie jest na tyle sprawna, żeby uporać się z solidarną wspólnomiślnością bogatszych dla biedniejszej Polski. Wobec tego nie ma sensu, takie słyszeliśmy argumenty, walczyć o więcej. Raczej jest sens walczyć o wyżej kwalifikowane kadry administratorów Rzeczypospolitej. Dlatego chciałbym podziękować za te wszystkie wypowiedzi, które na ten problem kładą i moralnie, i pragmatycznie szczególnie ważny akcent.

Kadry. Między innymi dla Agencji Restrukturyzacji Rolnictwa, która musi za półtora roku wykształcić cztery tysiące wysoko wyspecjalizowanych fachowców, którzy pójdą na polską wieś i zaczną pomagać rolnikom wypełniać pięćdziesięciostronicowe wnioski, a później raporty unijne. Cztery tysiące komiwojażerów wędrujących po wiadomo jakiej wsi polskiej i o jakich zdolnościach administrowania sobą. To jest zagadnienie nie tylko praktyczne, to jest zagadnienie moralne w nadażaniu za cywilizacją wymaganą przez Unię i wymaganą przez zdrowy rozsądek.

Dlatego też dziękuję Wam, że swoim autorytetem nauki polskiej i doświadczenia samorządowców podnosicie ten problem. Niech sygnały ze strony elity naukowej będą takim gorącym oddechem na plecach zarówno samorządowców, jak i polityków, bo to nie jest sprawa błaha, przeciwnie – jest to sprawa przyszłości Polski, która musi w określonym czasie nadażyć za normą administracyjną Europy.

Wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego obecny na wspomnianym spotkaniu powiedział: „Polacy, czy zdajecie sobie sprawę, że administracja jest to cnota europejska? To jest cnota, którą musimy bronić wspólnie i wspólnie kształtować jako naszą kontynentalną wartość filozofów Grecji”. A zatem to nie jest tylko technika, to jest kategoria, powiedziałbym, aksjologiczna. I bez nauki, tego gorącego oddechu na plecach polityków, nie obejdzie się w tym zakresie.

Drugi problem dotyczy tego, co nazwałem nadużywaniem legalizmu. Oprę się na moich siedmioletnich doświadczeniach, zwłaszcza radnego. Otóż, bardzo często litera, paragraf prawa stanowił, co obserwowałem we Wrocławiu, pewnego rodzaju alibi dla zapominania, czemu ma on służyć. To jest to, o czym, używając porównania, mówił pan profesor Piekara. Użył on dwóch pojęć: kryteria legalizmu i kryteria praworządności. Bardzo często nieudolność, nierzetelność, brak uczciwości, brak celowości, brak nawet sprawiedliwości w samorządach są gładyszachtowane przez brak wrażliwości, moralnej czy obywatelskiej, są usprawiedliwiane kryterium legalizmu, czyli zgodności z artykułem. I to niezależnie, jaka opcja polityczna jest przy władzy.

Wrocław niejednokrotnie skompromitował się takim sposobem myślenia. Ja tego nie wstydzę się powiedzieć publicznie, bo wiem, że za takie praktyki, dziwnej polityzacji swoich racji na podstawie argumentu legalnego prawa, wolno nam np. przepłacić, bo akurat jest to zgodne z literą prawa. Jeśli na przykład na jakąś miejską imprezę można kupić plakat za 3 tysiące złotych lub za 13 tysięcy, ale to właśnie na 13 tysięcy złotych jest bardzo dokładnie uzasadniony rachunek, przeprowadzony kosztorys itp., płacimy tych 13 tysięcy złotych. To jest bardzo skromny przykład.

Proszę Państwa, dla nas, parlamentarzystów, jest trudne zadanie, kto wie, czy nie legislacyjne. Chodzi właśnie o to rozróżnienie litery od

służby dla Rzeczypospolitej również przez pryzmat świadomości moralnej. Dziękuję.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo. O zabranie głosu proszę pana Andrzeja Brachmańskiego, posła, przewodniczącego sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych.

Poseł Andrzej Brachmański

Przewodniczący sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych

Jeśli Państwo pozwolą, chciałbym trochę z przedmówcami popolemizować, albowiem tak się składa, że przez dziesięć lat ubiegłej kadencji byłem radnym samorządów różnego szczebla. Od dziewięciu lat zasiadam w polskim parlamencie i tak jak pan profesor Stępień, trochę przy reformie administracji pracowałem. Chciałbym parę rzeczy w tej materii powiedzieć.

Po pierwsze, myślę, że w dzisiejszej dyskusji przede wszystkim zabrakło trochę spojrzenia praktycznego. Właściwie tylko pan prezydent Koszalina trochę mówił o tym, jak ta reforma w praktyce wyszła. Teza moja, być może kontrowersyjna, brzmi następująco: reforma administracji rządowej, ta, którą ostatnio robiliśmy, była przeprowadzona z punktu widzenia ideologicznego i tak została przeprowadzona. Ktoś kiedyś założył, że w Polsce mają być wielkie regiony i pod te wielkie regiony tę reformę przeprowadzono. Nikt sobie nie zadał tak naprawdę pytania, po co w Polsce są potrzebne wielkie regiony. Potem to oczywiście się nie udało i wyszła nam reforma strasznie kulawa.

Odwołam się tu do pana profesora Kieżuna, bo o ile mnie pamięć nie myli, był on autorem opracowania, które pojawiło się w 1995 albo 1996 roku; to było opracowanie zespołowe, chyba pt. „Polska 2000”. Dzisiaj mało kto do niego sięga. W tym opracowaniu wyraźnie napisano, że dla Polski optymalna liczba regionów to dwadzieścia do dwudziestu czterech. Potem bardzo szybko schowano to opracowanie, bo nie przystawało do założeń ideologicznych. Mówię wyraźnie „ideologicznych” i powiem szczerze, uważam, że jeżeli mielibyśmy dzisiaj coś poprawiać, to właśnie tak.

Tu ktoś mówił o tym, że nie powinno być siedemnastego województwa, ja za chwilę do tego też wrócę. Uważam, że w Polsce jest miejsce

dla siedemnastego województwa – środkowopomorskiego – i powiem za chwilę, dlaczego.

Zrobiliśmy reformę samorządów, w której mamy samorzady gminne, powiatowe i wojewódzkie. Nie zadaliśmy sobie tylko pytania – a jest ono w moim przekonaniu bardzo istotne – czy chcemy mieć w Polsce samorząd równoległy, czy wieloszczeblowy. W Polsce zrobiliśmy samorząd równoległy, w związku z tym tak naprawdę dzisiaj nie ma żadnego powiązania między gminą, powiatem a województwem. Nie ma żadnego znaczenia, czy w skład powiatu wchodzi trzy gminy, dziesięć czy jednaście, czy w skład województwa wchodzi piętnaście powiatów czy czterysta czterdzieści cztery, ponieważ między tymi szczeblami nie ma dzisiaj tak naprawdę żadnej zależności, oprócz pewnej zależności, nazwijmy to, tradycyjnej, to znaczy wójtowie i burmistrzowie liczą się ze starostą i jeśli starosta ich zaprosi, to przyjadą na spotkanie, bo są dobrze wychowani, ale nie muszą tego robić. I nic się nie dzieje z tego powodu.

Jaki jest efekt takiego rozwiązania, chciałbym pokazać na dwóch przykładach, i tu będę polemizował z panem Mazurkiem, ponieważ ukazało się stanowisko rządu do pewnej ustawy, które jakby ten błąd powieli. Otóż szkoły średnie oddaliśmy w pacht powiatu. Rząd chce to utrzymać. Powiem o tym na przykładzie swojego województwa. W dwóch powiatach w związku z tym są szkoły leśne; wiadomo, że do leśnictwa w powiatu jest paru chętnych. Szkoły leśne są szkołami regionalnymi, ale przypisaliśmy je powiatowi. W związku z tym każdy z tych powiatów jest zainteresowany likwidacją tej szkoły, bo uczniowie z tego powiatu tam nie uczęszczają, a jest to drogi interes. Dzisiaj nie ma organu, który mógłby orzec, że w tym powiecie szkoła leśna jest potrzebna, a w tym – nie.

To samo dotyczy szkół rolniczych. Nikt dzisiaj nie jest w stanie powiedzieć, że w tym powiecie, że w danym województwie będziemy mieli na przykład czternaście szkół rolniczych, a trzydzieści zlikwidujemy. Nie ma takiej możliwości, w związku z tym każdy powiat chce swoją szkołę rolniczą zlikwidować, bo ona za drogo kosztuje; albo zaczyna ją przekształcać. Tym sposobem straciliśmy jedno z najlepszych techników leśnych w Polsce, jakim było technikum leśne w Tucholi. Bo dla powiatu tucholskiego było to zbyt duże obciążenie. Nikt nie myślał o tym, że to technikum mogłoby pozostać i spełniać funkcje ponadregionalne.

Drugi przykład to szpitale. Dzisiaj szpitale należą do powiatu. W związku z tym każdy powiat chce szpital utrzymać, ba, każdy powiat chce ten szpital rozwijać mimo rosnącego zadłużenia. W związku z tym jeżeli tylko kasa chorych np. lepiej płaci za dializy, to w każdym powiatowym szpitalu pojawia się oddział dializ. Jeśli w związku z polityką

państwa ochrony kardiologicznej zaczyna być więcej pieniędzy na kardiologię, to każdy powiat zaczyna rozwijać kardiologię. Przy systemie równoległoszczebłowym, czy jakbyśmy to nazwali, nie ma dzisiaj nikogo, kto mógłby powiedzieć, że w tym powiecie będziemy mieli dializy, a w tamtym powiecie będziemy mieli na przykład kardiologię. Przykłady można by mnożyć. To jest efekt wyboru systemu. Jeżeli więc my dzisiaj mamy mówić o tym, że samorząd jest sprawną częścią administracji publicznej, to musimy znaleźć sposób na model powiązania tych samorządów. To jest jeden z tych elementów.

Teraz pytanie następne, które oczywiście już padło, ale w kontekście powiatu pozwolę je sobie postawić. Powiat wielki czy mały? Jedni mówią: wielki, bo będzie bogatszy, drudzy mówią: mały, bo i tak nie ma znaczenia jego wielkość. Proszę zwrócić uwagę, że w tej dyskusji nie pojawia się w ogóle pytanie, po co ten powiat ma być? I to jest jakby moje przejście do pytania, które tu rzadko się pojawiało.

Otóż jeżeli ma być powiat, to w moim przekonaniu najważniejszym elementem w tej administracji powinna być integracja społeczności lokalnej. Mało kto na ten aspekt tak naprawdę zwraca uwagę. Mówimy: pieniąż, wielki powiat, dochody i tak dalej, i tak dalej. A gdzie integracja społeczności? Jeżeli kryterium ekonomiczne ma być jedynym kryterium administracji, to zrobimy po prostu jeden wielki powiat pod tytułem Polska, i będą wówczas pieniądze. Jeżeli ma być samorząd, to w moim przekonaniu kryterium integracji lokalnej społeczności jest pierwszorzędnym kryterium, a dopiero potem idą kryteria ekonomiczne, co zresztą widać w każdym warunkach powiatowych.

Ja z panem ministrem Mazurkiem odbyłem długą rozmowę w tej sprawie i przedstawię Państwu moją teorię. Powiaty nam się nie udały. Dzisiaj jest to najdroższa administracja publiczna w świecie. Zadania, które dzisiaj spełniają powiaty, z jednym wyjątkiem – geodezji, która jest jakby ponadgminna – można rozparcelować między gminę, województwo. Bez żadnych strat. W związku z tym, w moim przekonaniu, mamy dzisiaj następujący wybór: jeżeli jest kryterium ekonomiczne, to po prostu wszystkie te powiaty trzeba zlikwidować, bo są drogie i niewydolne. A jeżeli mówimy o kryterium integracji społecznej, to trzeba po prostu powołać te powiaty, gdzie lokalna społeczność się ich domaga. Bo jeżeli uwzględnimy kryterium integracji społecznej, to czy będzie trzysta sześćdziesiąt powiatów czy trzysta sześćdziesiąt siedem, nie ma to żadnego znaczenia. To jest w moim przekonaniu dylemat, który powinniśmy szybko rozwiązać.

Chciałbym na tym tle powiedzieć jeszcze jedno zdanie. Otóż panowie profesorowie, którzy przede mną zabierali głos, również pan profesor Stępień, jakby nie doceniają siły tych lokalnych społeczności. A często my politycy jesteśmy atakowani, również za to, że chodzimy w sprawie

jakichś powiatów. Być może dlatego, że my z tymi lokalnymi społecznościami mamy najczęściej do czynienia. I muszę Państwu powiedzieć, że lokalne społeczności w Polsce są już naprawdę doskonale zorganizowane i doskonale wiedzą, o co im chodzi. Tak więc albo się zaczniemy z tym liczyć, albo nie.

Dzisiaj w jednej z gazet powiatowych, którą miałem okazję czytać, jeden z szefów rady powiatowej powiedział tak: znowu mam wrażenie, że politycy i naukowcy na szczeblu centralnym wiedzą lepiej, czego potrzeba lokalnym społecznościom. Ja się z tym, niestety, właściwie nie mogę nie zgodzić, dlatego sobie pozwoliłem zabrać głos w tej sprawie.

Kwestia wojewody. To pytanie już padło: kto jest prawdziwym gospodarzem terenu? W naszym zamyśle, tworząc samorządowe województwa, miał być nim marszałek województwa. W tej konstrukcji, która została sformułowana, jest wpisany immanentny konflikt marszałek – wojewoda. Proszę zwrócić uwagę, bez względu na to, czy marszałek i wojewoda pochodzą z różnych opcji, czy z tej samej, nigdy się nie dogadują. Nie znam w Polsce od czterech lat województwa, w którym nie byłoby konfliktu marszałek – wojewoda, niezależnie od tego, czy byli z różnych opcji, czy z tych samych. Dlaczego? Dlatego, że zrobiono ten sam – przepraszam, że będę we własny rząd też bił – błąd. Najpierw przeprowadzono reformy, a potem zaczęto umacniać administrację rządową. Przepraszam bardzo, po co powstają te centra regionalne? Po co dzisiaj wojewodzie tyle administracji? Za chwilę wrócę jeszcze do administracji zespolonej, ale żeby się tego trzymać: czy ktoś to policzył?

My, politycy, posłowie, o tym mówimy od lat, natomiast bijemy czasami głową w mur. Czy wojewoda musi być skrzynką pocztową pieniędzy dla samorządu województwa? Najprostszy przykład: melioracje. Wojewoda nie ma nic do melioracji. Ani nie stawia zadań w melioracji, ani nie ma aparatu melioracyjnego, ani nie ma przedsiębiorstw melioracyjnych. Ale ma pieniądze, bo przepływają przez jego urząd. Po co? Czy nie mogą iść bezpośrednio do samorządu, do budżetu wojewódzkiego?

To samo na przykład z pieniędzmi na pomoc społeczną. Wojewoda nie ma nic do pomocy społecznej. Ale pieniądze idą przez niego. To kosztuje, np. obsługa bankowa, i kosztuje to samorząd, którego pieniądze przetrzymywane na rachunku województwa są to pieniądze zabrane samorządowi. Kosztuje to nas etaty dla ludzi, którzy to wszystko obsługują. Ostatnio jeden z wojewodów powiedział mi: te pieniądze muszą tak iść, bo my kontrolujemy pomoc społeczną. A ja chciałbym zapytać, po co wojewoda ma kontrolować pomoc społeczną? Czy dlatego, że są to pieniądze państwowe?

Pan profesor Eckert miał okazję być kiedyś wojewodą w układzie rządowym. Prawda, Panie Profesorze, że przechodziły pieniądze na po-

moc społeczną? I ci sami ludzie je wydawali i kontrolowali. A dzisiaj ci ludzie są w urzędzie marszałkowskim i muszą być jeszcze dodatkowo kontrolowani przez urzędników wojewody. Po co? Przepraszam bardzo, ale od kontroli racjonalnego wydatkowania pieniędzy przez samorząd są regionalne izby obrachunkowe i Najwyższa Izba Kontroli. Tymczasem jeszcze zbudowaliśmy sobie trzeci aparat nadzorczy w postaci wojewody. Po co? Ja nie widzę, szczerze mówiąc, żadnego racjonalnego uzasadnienia dla takiej konstrukcji.

Skrzynka pocztowa. Powiem Państwu rzecz kontrowersyjną, teraz w drugą stronę. Mówiliśmy o tym, że wojewoda ma być policjantem w terenie, ma być strażnikiem prawnego działania samorządu. W najlepszej konstrukcji w moim przekonaniu powinno być tak: jest wojewoda i czterdziestu prawników, którzy sprawdzają, czy wszyscy podlegli im działają zgodnie z prawem. W zupełności by to wystarczyło. Jeżeli tego nie zrobimy, możemy zapomnieć o sprawnych i racjonalnych działaniach w terenie.

Powiem rzecz, być może bardzo kontrowersyjną, na tle wypowiedzi pana profesora Stępnia. Po co wojewodzie te wszystkie administracje zespolone? Przecież on i tak się nie zna ani na Sanepidzie, ani na ochronie roślin itd. Czy czasem nie mają Państwo wrażenia, że hasło administracja zespolona zostało hasłem samym dla siebie? Bo przecież to jest i tak, że wojewódzki konserwator zabytków tak naprawdę podlega wojewodzie i jedyna kontrola wojewody polega na tym, czy ten konserwator mi się podoba, czy nie, bo i tak merytoryczna kontrola jest sprawowana w pionie. Oczywiście mówię tu o pewnych rzeczach kontrowersyjnych, z czego zdaję sobie sprawę, ale czasami można zadać sobie pytanie, po co to wojewodzie?

Stworzyliśmy na gruncie powiatu hybrydę rządowo-samorządową, bo starosta z jednej strony jest samorządowcem, a z drugiej strony wykonuje pewne zadania administracji zespolonej. Jaki jest najprostszy tego efekt? Taki, że gdy tworzono ustawę o zarządzaniu kryzysowym, okazało się, że nie ma tam miejsca dla samorządu województwa, bo samorząd województwa nie ma tych żadnych zespolonych części. A więc jak to jest? To może rzeczywiście należy zostawić wojewodę, a samorząd województwa zlikwidować? Może tak to ma być? Po co nam dwie administracje?

Ktoś tu mówił o policji. Otóż jestem wielkim zwolennikiem wyprowadzenia policji z powiatu, dlatego że wprowadzenie policji do powiatu spowodowało olbrzymie upolitycznienie tej formacji. Dzisiaj każdy starosta chce mieć wpływ na swojego komendanta policji. Jak jest z lewej strony, to z lewej, a jak z prawej, to z prawej, ze środka, to ze środka. Wydaje się, że konstrukcja, w której dwukrotna negatywna ocena przez samorząd stanu bezpieczeństwa powoduje automatyczne odwołanie

komendanta, byłaby wystarczającym elementem kontroli samorządu. Dzisiaj samorząd czy starosta zaczyna być kreatorem polityki kadrowej w policji, w straży, w pogotowiu ratunkowym itd. Czy o to nam chodziło?

Profesor Kieżun często w swoim wykładzie powoływał się na Stany Zjednoczone. Panie Profesorze, Polska to nie są Stany Zjednoczone. Polska to jest Europa. Mam przekonanie, że za dużo patrzymy na zupełnie inny system prawny. Przepraszam bardzo, ale student pierwszego roku prawa uczy się, że jest prawo anglosaskie i prawo kontynentalne. Polskie tradycje prawne są tradycjami prawa kontynentalnego i wszelkie sposoby wprowadzania elementów prawa anglosaskiego nam się nie udały. Przecież myśmy już mieli policję lokalną i po dwóch latach trzeba było się z tego wycofać, bo się okazało, że nic z tego nie wynika.

Mówiłem już o siedemnastu województwach. Województwo środkowopomorskie jest potrzebne z punktu widzenia polskiej racji stanu. Dzisiaj środkowe Pomorze jest najbardziej odkrytą granicą Polski. Ja wiem, że kolegom ze Szczecina czy Gdańska to się nie będzie podobało, pewno z Poznania też nie, bo nam stało się bliskie podejście wielkomocarstwowe: im jestem większy, tym jestem silniejszy. Gdyby to przyjąć, to najbiedniejszym państwem na świecie powinien być Hongkong, bo jest najmniejszy; a przecież tak nie jest. Bo to nie wielkość świadczy o sile ekonomicznej we współczesnych czasach, tylko sprawność organizacji. A my tak ciągle w tę wielkość i wielkość. Rosja jest olbrzymim państwem, ale na pewno nie najsilniejszym. Więc to nie kryterium wielkości powinno decydować o tym, jak tworzymy państwo.

Teraz parę polemik konkretnych. Pan profesor Stępień mówił o tym, że dobro państwa wymaga spojrzenia ponad partykularne interesy. Przepraszam bardzo, jeśli ktoś czymś takim szermuje, to mam wrażenie, że mówi tak: dobro państwa to ja. Bo co to znaczy partykularne interesy? A może to są interesy lokalnych społeczności, którym państwo ma służyć? To w nawiązaniu do tych powiatów, o czym mówiono.

Zgadzam się z panem sędzią Stępieniem, że administracja wojewódzka miała być właśnie kontrolna a nie usługowa. Idziemy natomiast w całkiem różnym kierunku. Panie Ministrze Mazurek, myślę, że warto spojrzeć, czy rzeczywiście jest to dobry kierunek. Czasami mam wrażenie, że wojewodowie zagarniają dla siebie poszczególne kompetencje przy cichym przyzwoleniu ministra spraw wewnętrznych i administracji. Pan profesor sędzia Stępień mówił o tym, że dobrze by było, żeby byli wojewodowie spoza regionów. Ja powiem, że wręcz fatalnie. Bo tam, gdzie byli wojewodowie spoza regionów, były i konflikty. Nie mieli bowiem zupełnie pojęcia, jak się poruszać. Oczywiście, że można przyjąć taką zasadę, że wojewoda jest niezależny od lokalnych elit. To bardzo wygodne dla ministra spraw wewnętrznych, tylko nie służąca

regionowi. Myślę więc, że akurat dobrze się stało, że tylko trzech wojewodów było spoza regionów, bo jakby ich było więcej, dopiero byśmy mieli bałagan.

Co do wprowadzania obowiązku głosowania, myślę, że nie jest to takie złe. Natomiast, Panie Profesorze – zwracam się do pana profesora Kieżuna, który powołał się przy lokalnych policjach na przykład Barto-
na. W moim przekonaniu jest to zły przykład. Oczywiście, Pan jeździ po świecie i opowiada, jaki to był dobry policjant i jak mu się udało dzięki wprowadzeniu zasady zero tolerancji. Tylko nie opowiada pan drugiej rzeczy, że dostał od razu pieniądze na szesnaście tysięcy nowych etatów policyjnych. Nie jest to więc taki przykład jednoznaczny. Myślę, że należy jakieś wnioski z tego przykładu wyciągać, ale nie jest to przykład miarodajny, przy czym w Polsce nie do zastosowania, ponieważ wymagałby on reaktywowania kolegów do spraw wykroczeń. Dzisiaj sądy grodzkie zajmują się tylko mandatami za wykroczenia, że tak powiem prędkościowo-samochodowe. Jeśliby jeszcze miały oceniać każdy papierek, to czarno to widzę.

Jeszcze jedno zdanie polemiki z panem profesorem Piekara. Zacytuję: „Nazwanie sejmiku wojewódzkiego lokalnym parlamentem jest bzdurą”. Muszę powiedzieć, że po tym zdaniu wszystko się we mnie zagotowało, bo właśnie sejmik wojewódzki jest lokalnym parlamentem. Ułomnym, mającym mało kompetencji, ale jeżeli mówimy o rozwoju lokalnego parlamentu, to tak powinno być. Właśnie tam powinno być centrum lokalnych interesów. Sejmik wojewódzki to są ludzie przez nas wybierani.

W tym momencie przejdę do pana profesora Eckerta. Panie Profesorze, myślę, że dobrze jest mówić o elitach politycznych, tylko że to jest też chyba taki trochę mit. Nie ma czegoś takiego jak elity polityczne nigdzie w świecie. Oczywiście, to dobrze brzmi: elity umieją, elity są dobrze wykształcone. Prawda jest taka, że ludzie wybierają nie patrząc na wykształcenie. Kierują się różnymi kryteriami. Czy elitą polityczną jest Lepper? Moglibyśmy powiedzieć, że nie jest. Ale przecież jest znaczącą postacią sceny politycznej. 90% Polaków powie, że nie jest. Ale 20% Polaków go popiera. Myślę więc, że trudno tu jest mówić o kształtowaniu elit politycznych.

Sądzę, że lepiej byłoby mówić o rozwijaniu wiedzy politycznej społeczeństwa i wiedzy politycznej rządzących. Ja nie mówię, że elita to brzmi źle, bo przecież dobrze brzmi: należę do elity politycznej. Natomiast problemem dzisiaj jest nie kształtowanie elit, tylko kształtowanie społeczeństwa. Polskie społeczeństwo dzisiaj, po dwunastu latach demokracji, mało rozumie z mechanizmów, jakimi rządzi się państwo demokratyczne.

Zakończę tym, że warto czasami popatrzeć na reformę samorządową z punktu widzenia jej celowości. My mało pytamy: po co? Dziecko

w wieku trzech, czterech lat pyta: dlaczego? Starszych to strasznie denerwuje. Ale ja myślę, że czasami warto pytać: dlaczego? Dlaczego nie miałyby powstać siedemnaste województwo? Dlaczego nie miałyby powstać powiat w Sulechowie, w Nowej Rudzie, w Nowym Miasteczku? Dlaczego nie? Albo powiedzmy sobie, dlaczego państwo polskie nie może zaspokoić oczekiwań lokalnych społeczności? Bo jeżeli nie, to powstaje pytanie, to po co ono jest?

Tym pytaniem chciałbym podziękować Państwu za uwagę, oczekując ostrej polemiki, albowiem nie ma takiego magistra, który by się profesorowi nie naraził. Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję. Już wcześniej zapowiadałem polemiki i kontrowersje, które w tej chwili właśnie pan poseł wyartykułował w imieniu chyba nie tylko swoim, chociaż z pewnością nie do końca wszyscy ze wszystkimi poglądami moglibyśmy się w tym momencie zgodzić.

Jako kolejny do głosu zapisał się pan Zbigniew Zychowicz, senator ze Szczecina, chociaż nie zakładam, że akurat tu dojdzie do kontrowersji.

Senator Zbigniew Zychowicz

Dziękuję uprzejmie, Panie Przewodniczący.

Nie będę mówił o siedemnastym województwie. Na początek trochę polemicznie. Otóż ja w odróżnieniu od pana posła Brachmańskiego będąc pierwszym marszałkiem województwa zachodniopomorskiego dobrze żyłem z wojewodą z innej opcji. On po prostu zaczął swoje rządy od tego, że kiedy przychodzili do niego różnego rodzaju petenci powiedział tak: „Ja nie jestem gospodarzem województwa, gospodarzem jest Zychowicz”. I tak skończył. Od tej pory nie mieliśmy żadnych sporów na linii wojewoda – marszałek, ani innych. To, co z mocy prawa miał mi dać, po prostu mi dał i nie było żadnych sporów. Ale to zdaje się był jedyny przypadek, jak z tego wnoszę.

Druga polemiczna uwaga. Ja bym nie czynił z tego sporu, o czym mówił pan poseł Brachmański, że nie będziemy brać przykładu ze Stanów Zjednoczonych, bo tam jest prawo typu *common law*, a my mamy kontynentalne. Na Boga, bierzmy ze Stanów Zjednoczonych wiele cudownych rozwiązań. W zeszłym roku na zaproszenie departamentu stanu byłem ponad trzy tygodnie w Stanach i do dzisiaj nie mogę wyjść z podziwu nad pragmatyzmem amerykańskim w wielu dziedzinach ży-

cia, w samorządzie także. Chciałbym naprawdę żywcem przenieść parę rozwiązań z amerykańskich samorządów do Polski. Byłbym szczęśliwy.

Teraz w paru słowach chciałem się podzielić uwagami na temat pewnych ułomności związanych z samorządem wojewódzkim. Jak Państwo pamiętają, jedną z przesłanek budowy nowego samorządu wojewódzkiego była idea nowej polityki regionalnej. Nie wiem, dlaczego mówi się w tym momencie „nowej”, bo tak naprawdę nie było żadnej. Zgodnie z ideą nowej polityki regionalnej, wiodącym podmiotem tejże polityki rozwoju regionalnego miał być samorząd województwa. Tak napisano w ustawie. Tymczasem okazało się, że to rozwiązanie jest bardzo chrome, bardzo chwiejne, bowiem możliwości finansowe, instrumenty organizacyjno-ludzkie pozostały w centrum. Województwu ustawowo przypisano zadania, do których realizacji jest ono nieprzygotowane z powodów finansowych i z powodu instrumentarium. A więc możemy mówić o tak zwanym koncesjonowanym regionalizmie czy polityce regionalnej. Bo tak *de facto* nie można o niej mówić.

Nowe województwa, nowe powiaty, nowi marszałkowie, starostowie, zwłaszcza nowi marszałkowie i starostowie, nie stali się bohaterami mediów, tak jak stali się nimi wójtowie, burmistrzowie na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy i społeczeństwo, i media zachłystywały się tą cudowną reformą, jaką w istocie okazała się reforma samorządu terytorialnego na szczeblu gminy. Powiat stał się atrapą powiatu, do jakiego zmierzali twórcy, a przynajmniej jak się to kreśliło w idei, a województwo dla mnie stało się atrapą takiego województwa, o jakim ja, jako i badacz, i praktyk samorządu, marzyłem.

Mogę powiedzieć, że dziś mamy kilka przyczyn frustracji i marszałków, i powiatów. Jeśli chodzi o przyczyny frustracji marszałków, to pierwsza z nich wynika z tego, że w ich świadomości tkwi pozycja wojewody z okresu, kiedy było czterdziestu dziewięciu wojewodów. Wojewoda z tamtego układu znaczył wtedy zdecydowanie więcej niż dziś marszałek, miał większą siłę regionalnego oddziaływania, mimo iż nie było praktycznie jakiegokolwiek regionalnej polityki regionalnej. Miał spore pieniądze, miał spore władztwo, mógł oddziaływać na gminy – zakładamy, że pozytywnie – dzieląc owe pieniądze. Miał bardzo duży zakres władztwa, miał do pomocy urzędy rejonowe. Dzisiejsi marszałkowie mogą jedynie marzyć jako gospodarze regionu o pozycji, jaką miał wtedy ten mały wojewoda z czterdziestu dziewięciu województw.

Drugą przyczyną frustracji marszałków to ułomności reformy regionalnej. Jeśli przyjrzymy jej się bliżej, to okazuje się, że wszystko w zasadzie jest w sferze postulatów. Tak naprawdę to marszałkowie, gdyby się przyjrzeć ustawie, mają bardzo wiele rozległych zadań, ale nie mają mocy sprawczej, by te zadania realizować. Wracając do wdrażania tej reformy regionalnej, tak na dobrą sprawę nie ma dzisiaj człowieka, któ-

ry by klarownie wyjaśnił, na czym to ma wszystko polegać. Zbiegło się to w czasie z konsumpcją funduszy europejskich. Coraz wyraźniej daje się zarysować tendencja, że władze regionalne stają się podwykonawcami tego, co zostaje nakreślone w Warszawie, jeśli chodzi o konsumpcję europejskich środków przeznaczonych na rozwój regionalny.

Najsmutniejsze jest to, że coraz więcej marszałków sądzi – i, niestety, mają rację w tym względzie – że środki pomocowe tak naprawdę będą bez mała jedynymi, jakimi będą dysponować województwa, gdy chodzi o rozwój regionalny. Gdy spojrzymy na fundusze strukturalne, nawet dzisiejszy PHARE, fundusz spójności, to przecież to są jedyne *de facto* środki, którymi oni dysponują i które będą w przyszłości przeznaczane na rozwój regionalny. Dla niektórych może to oznaczać zakwestionowanie misji województw, a wręcz sensu ich utworzenia, skoro jedna z najważniejszych funkcji województw, a więc aktywizacja rozwoju społeczno-gospodarczego i realizacja polityki regionalnej, nie będą mogły być racjonalnie i skutecznie wypełniane.

Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego – notabene bardzo słaba w mojej ocenie i w ocenie wielu marszałków również – i inne akty prawne nie pozostawiają w tym względzie żadnych złudzeń. Mnożone są kolejne komitety sterujące, w których województwo czy samorząd województwa traktowany jest jako jeden z tak zwanych partnerów społecznych, na równi z izbą rolniczą, związkami zawodowymi. Jakkolwiek żywię głęboki szacunek wobec tych instytucji, ale samorządy województw, odpowiedzialne za politykę regionalną na swoim terytorium, nie mogą być traktowane na równi z tymi partnerami społecznymi i same nazywane partnerami społecznymi. Trzeba oczywiście to zdecydowanie zmienić. Dotyczy to choćby takich środków jak na fundusze restrukturyzacyjne służby zdrowia, gdzie komitet sterujący i województwo są jednym z piętnastu partnerów; na pożyczkę z Banku Światowego; na aktywizację obszarów wiejskich, gdzie też jest komitet sterujący i województwo, na terenie którego będzie konsumowana ta pożyczka – jako jeden z partnerów społecznych; program SAPARD – to samo; inne programy przedakcesyjne – tak samo.

Tworzenie nowych województw zbiegło się z odczuwalną bardzo boleśnie, o czym tu prezydent Sobolewski mówił, utratą statusu stolicy województwa przez kilkadziesiąt miast, którym rząd obiecywał specjalne programy osłonowe. Nie dość, że te programy się nie pojawiły, to tu i ówdzie podjęto szereg pochopnych działań, mocą których bardziej jeszcze osłabiono te zdegradowane stolice dawnych województw, zwiększając poczucie frustracji i powodując szereg innych negatywnych zjawisk.

Jeśli się spojrzy na kompetencje województw i przyrówna do zasadniczych osi rozwoju wymienionych we Wstępnym Narodowym Planie

Rozwoju z grudnia 1999 roku, które *de facto* dalej są wiodące, to okaże się że samorząd województwa niewiele ma do powiedzenia, by urzeczywistniać te zadania rozwoju czy partycypować w ich realizacji. Żeby już nie przedłużać, wymienię dwa czy trzy: poprawa konkurencyjności gospodarki przez modernizację i strukturalne dopasowanie sektora przemysłu i usług. To bardzo ważne. Tymczasem kiedy przyjrzymy się kompetencjom województwa, okaże się, że samorząd województwa uczestniczy w niewielkim stopniu w kreowaniu polityki gospodarczej. W bardzo małym stopniu opiniuje koncesje na obrót paliwami. Cóż to za kompetencja. Opiniuje plany miejscowego zagospodarowania; może prowadzić promocję regionów w zakresie pozyskiwania inwestorów, a sama promocja to jeszcze niewiele; na ogół nie posiada nieruchomości, z którymi mógłby wchodzić do przedsięwzięć gospodarczych; nie ma wpływu na funkcjonowanie samorządu gospodarczego, notabene bardzo słabego, co jest naszą bolączką; może tworzyć warunki do aktywizacji gospodarczej, ale poprzez wspieranie przedsięwzięć infrastrukturalnych, w niewielkim zresztą stopniu, może tworzyć zapisy w strategii, czyli tworzyć wirtualną rzeczywistość.

Tak naprawdę samorząd ma trochę do powiedzenia, czy nawet względnie dużo, w takiej osi rozwoju jak tworzenie warunków zrównoważonego rozwoju poprzez modernizację i rozwój infrastruktury ochrony środowiska. A to za sprawą względnie dużego Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska, który mądrze zarządzany może sporo w tej akurat osi rozwoju zrobić.

Mówiąc o polityce regionalnej, której konsumpcja czy realizacja w dużej mierze ma przypadać samorządom województw, godzi się wspomnieć, że zasadniczy instrument, jakim dzisiaj dysponują samorządy, to jest według mnie szczyt ułomności. Mówię tu o kontrakcie wojewódzkim, który marszałkowie, chyba wszyscy, nazywają kontrakcikiem. Jak jest on tworzony, jak funkcjonuje, sposób, w jaki umożliwia realizację założeń zapisanych w strategii, uzasadnia określenie „kontrakcik”. Uzasadnia twierdzenie, że jest to bardzo, bardzo ułomna konstrukcja.

Czeka nas zatem szereg przemyśleń. Nie chciałbym, żeby zostawiać to tylko regionalistom. Musimy wiele spraw przemyśleć, żeby zaowocowało to naprawdę mądrym prawem, które pozwoli wreszcie samorządom, oprócz wielu rzeczy, o których tutaj mówił poseł Brachmański i wielu innych moich przedmówców, zająć się naprawdę arcyważną realizacją polityki regionalnej. Trzeba tu się będzie opierać na funduszach strukturalnych. Pan senator Litwiniec mówił o kadrach. Proszę Państwa, to my samorządowcy, politycy, musimy wołać bardzo głośno, że Polska dzisiaj musi naprawdę przygotować się do konsumpcji tych dużych środków, jeśli chcemy być konsumentem netto, a nie płatnikiem netto.

Przypomnę tutaj coś, co już w Europie wszyscy znają, a mianowicie nieszczęsny casus Hiszpanii, która przez pierwsze dwa lata była płatnikiem netto do Unii Europejskiej i w zasadzie nie konsumowała nic. Powód: brak kadr. My wiemy o tym, mieliśmy poligon w postaci funduszy przedakcesyjnych. Ale to za mało. Biurokracja brukselska dawno już pobili francuską i słynną pruską; dzisiaj ona jest numerem jeden na świecie. Warto się więc do tego przygotować. Dziękuję uprzejmie.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję. Jako następny głos zabierze pan senator Andrzej Spychalski.

Senator Andrzej Spychalski

Szanowni Państwo!

Nie przewidywałem dzisiaj zabierania głosu, ale dyskusja, która się tu rozwinęła, do tego mnie skłoniła. Nie będę występował w sprawie osiemnastego województwa, ale na pewno będę mówił o problemach związanych z powstaniem dwudziestego. Bo z tego, co mówią obiegowe opinie, siedemnaste ma być koszalińskie, osiemnaste częstochowskie, a dziewiętnaste ma być kaliskie lub, jak ktoś mówi, środkowopolskie. Oczywiście, ja tu trochę żartuję.

Chcę się odnieść w swojej wypowiedzi do spraw związanych z reformą struktur administracyjnych kraju, zwłaszcza tej ostatniej. Wynika to z pewnego sentymentu, ponieważ w przeszłości współtworzyłem struktury administracyjne, te z roku 1975. Muszę powiedzieć, że argumenty, które wtedy przemawiały za czterdziestoma dziewięcioma województwami, były argumentami nie w pełni przekonującymi, ale w większości przypadków się potwierdziły. Przede wszystkim potwierdziły jedno: bliskość administracji w stosunku do obywatela. To się w praktyce potwierdziło. Potwierdziło się też, że ten podział administracyjny gwarantował w miarę równomierny rozwój całego kraju.

Ta natomiast reforma jest w ocenie społecznej traktowana jako reforma oszukańcza, zwłaszcza w odniesieniu do byłych miast wojewódzkich, stanowiących pewien element polityki regionalnej w stosunku do mniejszych obszarów. To w praktyce się nie sprawdza. Stąd chcę powiedzieć z całą odpowiedzialnością, że powstaje także w warunkach kaliskich kolejny nurt działań społecznych związanych z próbą separacji i z próbą tworzenia własnych struktur, które, trzeba sobie uczciwie dziś powiedzieć, nie mają warunków do podejmowania takich spraw,

ze względu na sytuację, w jakiej znajduje się kraj. Ale są ku temu powody. Jeżeli bowiem poprzedni rząd zapowiadał, że zastosuje pewne mechanizmy wyrównawcze, a obecny rząd mówi, że to już nie my, a stan kraju jest taki, że w tej kwestii nie możemy nic powiedzieć i nie podejmuje się prób działania, to jest to po prostu niepokojące. W wielu środowiskach powstaje poczucie beznadziejności. Dostrzegany jest z każdym dniem, tygodniem proces prowincjonalizowania tych miast oraz obniżania w sposób zdecydowany ich rangi.

Podaję intensywne działania, żeby temu przeciwdziałać. Jako jeden przykład, który może być budujący to ten, że pan przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji przyjął propozycję zorganizowania na terenie Wielkopolski wyjazdowego posiedzenia tej komisji, poświęconego sprawom relacji między powiatem grodzkim i powiatem ziemskim, relacji związanej właśnie ze strukturami administracyjnymi kraju, a także spraw związanych z polityką regionalną. Muszę powiedzieć, że moje doświadczenia potwierdzają, iż taka wizyta w terenie daje zupełnie inne spojrzenie na problemy istniejące w tych układach społecznych.

Co dzisiaj decyduje o tym, że pojawiają się takie nastroje? Wydaje mi się przede wszystkim, że chęć próby podporządkowania sobie przez stolicę nowych dużych województw, wszystkiego, co jest możliwe, na takich zasadach jak w przeszłości. Ponieważ więc jesteśmy województwem, to w tym województwie powinny być wszystkie struktury, które są możliwe. Dziś działacze społeczni, ja to także mogę potwierdzić, traktują to tak, że te województwa dążące do przejmowania wszystkiego, co jest możliwe. Nie zostawia się tym regionom pewnej autonomii, która tworzyłaby możliwość regionalnego oddziaływania.

Pokażę kilka faktów i kilka spraw, które, co prawda leżą poza samorządem, bo w wielu wypadkach, albo nawet w większości, za ten stan rzeczy obwiniany jest marszałek województwa lub wojewoda, choć prawda jest inna. Sam fakt powołania struktury dopinguje szereg organizacji i instytucji, już pozasamorządowych, które centralizują te działania. Dla mnie niezrozumiały jest fakt, że na przykład zarząd PCK podejmuje działania centralizacyjne, zabiera etaty z regionów, centralizuje fundusze i buduje strukturę wojewódzką na bardzo wysokim poziomie. I to PCK, gdzie pomoc powinna być najbliżej ludzi. Kolejny przykład, przed którym w wyniku determinacji się obroniliśmy. Podjęto decyzję o likwidacji Stacji Krwiodawstwa w Kaliszu i próbę scentralizowania tych układów. I to stacji krwiodawstwa, która była jedyną zdrową strukturą w służbie zdrowia, bez złotówki zadłużenia, posiadała status europejski, znakomicie spełniała swoje funkcje w obrębie byłych województw kaliskiego i konińskiego. Dopiero wielkie larum, ściągnięcie ministra spowodowało, że po obejrzeniu tej placówki i zapoznaniu

się z jej funkcjonowaniem zmieniono decyzję. Myślę, że to już będzie koniec błędów i wypaczeń.

Jeżeli Kalisz jako drugi ośrodek po Poznaniu próbuje się pozbać jedyne ekspresu przechodzącego przez Ostrów, Kalisz, Sieradz, Łódź do Kalisza, jest to dla mnie absolutnie niezrozumiałe. Oczywiście obroniliśmy się przed tym, choć mówi się, że tylko na rok. O czym mówić, jeżeli drugi ośrodek po Poznaniu pozbawia się możliwości funkcjonowania telewizji regionalnej! W sposób jednoznaczny, bez żadnej konsultacji zostało to zdecydowane i go zlikwidowano.

Jeżeli w strukturach na przykład sądu są niedorzeczności polegające na tym, że w Kaliszu, ze względu na bogate tradycje i bogate zaplecze osobowe, funkcjonuje sąd ze statusem sądu okręgowego, a sąd gospodarczy drugiej instancji znajduje się w Łodzi, rejestr gospodarczy znajduje się w Poznaniu, to można sobie wyobrazić, jakiego rodzaju problemy w tym zakresie w praktyce się pojawiają.

Jeszcze jeden przykład. W tej chwili organizowany jest samorząd inżynierów budownictwa. Jest to organizacja, która według złożonych deklaracji na terenie całej Wielkopolski skupia około siedmiu tysięcy osób z uprawnieniami budowlanymi. Występujemy z wnioskiem, żeby tym strukturom nadać charakter regionalny, żeby one funkcjonowały w niektórych ośrodkach, żeby inteligencja techniczna, która w tych ośrodkach się wykształcała, miała swoje kompetencje, swój zakres działania, żeby funkcjonowała i była czynnikiem miastotwórczym. Jest to nieakceptowane, trzeba podejmować kolejne interwencje. Społeczność lokalna ma pretensje do marszałka, do wojewody o to, że te decyzje zapadają poza samorządem. Samorząd w tym nie uczestniczy, nie ma więc możliwości, by chronić przed tego typu niekorzystnymi działaniami.

Podział administracyjny, który był dokonywany w tamtym okresie, zrodził jeszcze inne poważne komplikacje, przynajmniej w moim regionie. Pospieszne korekty przygotowanego projektu w ujęciu siedemnastu województw dokonywane były także w ciągu ostatnich minut przed ich uchwaleniem przez Sejm. Muszę powiedzieć, że to spowodowało ogromny konflikt. Dzisiaj studwudziestotysięczne miasto znalazło się w wyniku decyzji rządowych w takiej sytuacji, że z trzech stron ma swoich sąsiadów, z którymi jest skonfliktowane, w tym jednego, który zdecydował w pewnym momencie wyłączyć się ze wspólnego, programowanego w czasie przedsięwzięcia, jakim jest budowa grupowej oczyszczalni ścieków. Dwunastokilometrowy kolektor o średnicy 1 metra jest dziś zakopany, bezużyteczny i już nigdy nie będzie mógł funkcjonować w rodzącej się w przeszłości koncepcji tworzenia aglomeracji kalisko-ostrowsko-pleszewskiej.

Podaję tych kilka przykładów, ponieważ dostrzegam potrzebę, żebyśmy zarówno w działaniach komisji, jak i we wszystkich innych

działaniach spróbowali podejść praktycznie do powstających negatywnych zjawisk występujących w ramach istniejących struktur. Osobiście uważam, że jeżeli zwycięży koncepcja, że ma pozostać siedemnaście czy osiemnaście województw – chociaż ja jestem ich przeciwnikiem i opowiadam się, tak jak poseł Brachmański, za rozwiązaniem, które było bardzo realne, czyli dwudziestu pięciu województw – to uważam, że trzeba pewnych regionalizmów pilnować.

Wydaje mi się, że dzisiaj występuje zjawisko, co dostrzegam także w Wielkopolsce, że w tych pięciu byłych województwach, które wchodziły w skład byłej Wielkopolski, nie ma aspiracji do tego, by tworzyć struktury regionalne we wszystkich miastach. Ale tam, gdzie one są, należałoby je uszanować. Dziękuję.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo. Teraz głos zabierze pan Andrzej Obecny, wiceprezydent miasta Słupska.

Andrzej Obecny

Wiceprezydent Miasta Słupska

Chciałem pójść tym samym torem myślenia, co moi dwaj przedmówcy. Pan profesor Stępień powiedział, że zarówno struktury państwa, jak i struktury samorządu powinny pełnić rolę integrującą w społeczności lokalnej. To jest chyba podstawowy cel reformy zarówno administracji szczebla wojewódzkiego, jak i innych szczebli. Gdy natomiast czytam strategię województwa pomorskiego, której autorem jest nieżyjący już znany profesor Kołodziejski, znajduję tam stwierdzenie, że w tym województwie wyróżnia się dwie strefy funkcjonalne: strefę słuską, obejmującą prawie całe byłe województwo słuskie i strefę funkcjonalną Chojnic, a także, poza terenem województwa pomorskiego, strefę funkcjonalną Żuław i Elbląga, które będą tworzyły dla nowej mapy administracyjnej strefy dezintegracyjne. W strategii województwa pomorskiego są to zjawiska obiektywne. Rzeczywiście, po dwóch latach funkcjonowania reformy obserwujemy to.

Wychodząc z definicji państwa, że obejmuje ono obywateli, terytorium i administrację, dostrzegamy chyba podmiotowość tylko jednego z tych elementów – administracji: rządowej i samorządowej. Zapomniało o podmiotowości obywatela i terytorium. Podzielono sztucznie terytorium wielu krain czy terenów Polski od wieków niepodzielnych, jak na przykład Żuław. A Europejska Karta Samorządu Terytorialnego,

która wytycza nam właśnie relacje pomiędzy obywatelem a władzą, mówi wyraźnie: nie możemy wprowadzać żadnych zmian terytorialnych bez zaciągnięcia opinii lokalnych społeczności.

Proszę Państwa, najważniejszym podmiotem jest to społeczeństwo. Nie jest łatwo stworzyć system, w którym te wszystkie trzy elementy, o których mówiłem: terytorium, obywatel, władza, będą współpracowały. My musimy taki system znaleźć. Wtedy dopiero możemy mówić o sprawnym państwie. Wtedy możemy mówić o systemie eliminującym właśnie to, co było kwintesencją wykładu profesora Witolda Kieżuna: o braku korupcji, o braku wynoszenia się ponad społeczeństwo. To społeczeństwo powinno być elementarnym i najważniejszym podmiotem.

Jesteśmy dwa lata po reformie administracyjnej. Jestem członkiem założycielem Stowarzyszenia Pomorza Środkowego „Integracja dla Rozwoju”. Okazuje się, że na samym terenie Pomorza Środkowego jest kilkadziesiąt różnego typu organizacji, które nie zaakceptowały zmian administracyjnych. W dalszym ciągu te organizacje za swój teren działania mają Pomorze Środkowe. Jeżeli np. weźmiemy pod uwagę ruch samochodowy pomiędzy Słupskiem a nową stolicą województwa – Gdańskiem, między Koszalinem a nową stolicą województwa zachodniopomorskiego – Szczecinem, to w dalszym ciągu natężenie ruchu pomiędzy tymi miejscowościami jest o wiele mniejsze niż między Słupskiem i Koszalinem. O czym to świadczy? To świadczy o tym, że pewne nakazy wbrew temu, co integruje, nie są w stanie tych naturalnych więzi zniszczyć. Dlatego wydaje mi się, że po dwóch latach funkcjonowania reformy przede wszystkim powinniśmy brać pod uwagę to, co jest najważniejsze – naturalne więzi wytworzone przez wiele lat i wiele uwarunkowań. Dziękuję bardzo.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo. Proszę pana senatora Zbigniewa Gołąbka. Naszą dyskusję zakończą obydwaj panowie profesorowie.

Senator Zbigniew Gołąbek

Panie Przewodniczący! Panowie Profesorowie! Szanowni Państwo!

Nasza dzisiejsza konferencja jest potwierdzeniem twórczego myślenia naszej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej o państwie, o jakości świadczonych usług publicznych, ale również jest przeglądem wypełniania funkcji służebno-usługowej i kreatywnej zarówno przez nas, którzy posiadamy legitymację społeczną – senato-

rów, także radnych i tych, którzy przecież z woli większości zasiadają w administracji rządowej na czołowych stanowiskach.

Chciałbym zwrócić uwagę na elementy, które do tej pory nie były poruszane, bądź są z punktu widzenia również naszych doświadczeń co najmniej kontrowersyjne. Powinniśmy bowiem zwrócić uwagę przy takich rozważaniach, że przecież funkcją świadczonych zadań publicznych jest, żeby te zadania były jak najbliżej społeczności lokalnych, jak najbliżej obywatela. Choć, z drugiej strony, obywatel dzisiaj nie przemieszcza się koniem, wiele usług załatwianych jest w inny sposób, jest dostęp internetowy do wielu informacji, które są potrzebne, choć jeszcze decyzje w tym trybie przecież nie zapadają.

I wreszcie powiat. Powiat powstał przecież po to, żeby zajmować się zadaniami wykraczającymi poza jedną gminę. Faktem jest, że znaczna część powiatów została utworzona pod wpływem lobbingu politycznego, po to, żeby zaspokoić również ambicje, po to, że często instytucje powiatowe są jedynymi w środowisku, które dają również miejsca pracy. Ludzie z danego terenu, także ci, którzy mieli wpływ na decyzję – również za pośrednictwem naszym to się odbywało – uważali, że jeśli będzie powiat i będą instytucje powiatowe, to środowisko będzie się bardziej rozwijało, że z czasem przyjdzie kapitał do sfery ekonomicznej, że będą powstawać miejsca pracy, a one powstają głównie nie przy udziale samorządu, bo jest to przedsięwzięcie komercyjne.

I wreszcie, za poprzedniego rządu sprawa programu „Dialog, rozwój” – przypominają to sobie ci, którzy uczestniczyli w tym i domagali się realizacji tego programu, który miał przede wszystkim dostosować świadomość lokalną do nowego podziału administracyjnego i dać pieniądze na rekompensatę utraty statusu miast wojewódzkich. Na przykład dla mojego miasta Radomia było przeznaczone 110 tysięcy złotych. W zasadzie tych pieniędzy nie można było uzyskać, bo nie było również do kogo złożyć wniosku, choć takie wnioski my, władze samorządowe, w tej sprawie sporządzaliśmy. Tak na dobrą sprawę ten program nie został upowszechniony. Jak można było w tym okresie zbudować świadomość na rzecz nowego podziału administracyjnego, jeśli program nie ruszył i dorobek wielu autorytetów, również naukowych, został zmarnowany. Program został zamknięty w biurkach, tak że nawet parlamentarzysta nie miał możliwości do niego dostępu. Mimo że prosiłem – jest to w stenogramach – również z tego miejsca, ten dokument do nas nie dotarł.

Gdy mówimy o kompetencjach przedstawiciela rządu w terenie, chcę podać również przykłady kwestii rozstrzygnięć nadzorczych, np. dotyczące sprawdzania zgodności uchwał podejmowanych przez samorządy z prawem, z ustawami, z rozporządzeniami. Mamy przykład, który może potwierdzić obecny tutaj starosta szydlowiecki. Wojewoda,

uchylając uchwałę o zmianie zarządu miasta i gminy w Szydłowcu doprowadził do dwuwładzy. W konsekwencji są rozprawy sądowe o to, któremu zarządowi należą się pobory. W tym czasie nie miał kto występować o dodatkowe pieniądze, również subwencja oświatowa została źle naliczona, dopiero gdy pomogliśmy, została wyrównana. Ale nie może być takiej sytuacji. Dopiero po naszej interwencji wojewoda przywrócił stan pierwotny, ale wcześniej został przez swoich pracowników wprowadzony w błąd. Nie może być tak, że działanie polityczne ma wpływ na podejmowanie uchwał. Niestety, w przeszłości tak się zdarzało. Gdy pracowałem w kierownictwie wojewódzkiej administracji rządowej, było nie do pomyślenia że nawet jeśli ktoś by przyszedł, to absolutnie nie nadawalioby się biegu tej sprawie. W ostatniej kadencji robiono inaczej. Mamy tego przykłady.

Mówimy o konieczności dokończenia decentralizacji. Z jednej strony przecież uprawnienia i obowiązki nie zostały tak źle zaprogramowane. Problem polega na tym, że nie ma decentralizacji finansów publicznych. W związku z tym jest pytanie: czy jest wola polityczna, żeby to dokończyć? I po drugie: czy są realne możliwości, przy obecnym budżecie państwa, do przeprowadzenia decentralizacji? Odpowiedź na te dwa pytania jest również źródłem wszystkiego, o czym rozmawiamy.

Jeśli porównujemy pracę administracji zespolonych, które funkcjonują na terenie, to dopiero w tej chwili w pakiecie ustaw rządowego programu gospodarczego „Przedsiębiorczość, praca, rozwój” następują zmiany, np. urzędy skarbowe mają nieco ograniczone kompetencje. Urzędnik nie będzie mógł sam podejmować decyzji administracyjnej, jak było do tej pory. Jeśli się rozmawia z ludźmi, obojętnie, czy poprzez samorząd gospodarczy, w izbach przemysłowo-handlowych czy bezpośrednio, użalają się na to, że aparat skarbowy zajmuje się głównie egzekucją i w 99% przeznaczają czas właśnie na to. Nie ma doradztwa fachowego i nie ma nawet informacji, jeśli by ktoś chciał je uzyskać. Potrzeba nam również pomocy na tym poziomie ze strony wszelakich służb, np. weterynaryjnych, bo trzeba spełnić określone normy, zwłaszcza teraz, gdy będzie zespół oceniający, które zakłady spełniają takie normy. Generalna jednak podstawa to kierowanie się prawem, które najpierw trzeba dobrze znać.

Ustawą o służbie cywilnej trzeba objąć również administrację samorządową, tak, żeby sekretarz był również w randze dyrektora generalnego, żeby się nie zmieniał skarbnik. Bo przecież to są ci fachowcy i nowy, przychodzący zarząd, jeśli im zaufa, naprawdę dobrze zrobi. Nie wolno tych kadr wymieniać, chyba że są ku temu uzasadnione powody. Nie można, jak to niektórzy robią, wymieniać od razu wszystkich, bo trzeba się wywiązać wobec tych, którzy za mną zagłosowali i jestem w zarządzie. Też byłem dwie kadencje radnym. I co? Czy muszę wtedy

przyjąć kogoś do pracy albo radnego zrobić palaczem czy woźnym po to tylko, żeby był jeden więcej do głosowania? Takie praktyki – co prawda są one marginalne – ale się zdarzają.

Do tej pory, jeśli coś nie było zapisane, to regulowane było porozumieniem pomiędzy stronami. W niektórych przypadkach doskonale to zdaje egzamin. Dla przykładu budżet Państwowej Straży Pożarnej i Policji przechodzi tylko przez starostę. A co, jeśli w mieście jest powiat grodzki i ziemski i jest miasto na prawach gminy? Kandydatura komendanta jest uzgadniana tutaj i również budżet przechodzi przez jedną osobę, którą się uzgodni. Tę sprawę załatwia się mocą porozumienia. Natomiast jest pytanie docelowe: czy można będzie tym administracyjnie posterować, czy dobrowolnie oczekiwać na to, że niektóre powiaty ziemskie i grodzkie będą się łączyć? Chodzi zwłaszcza o małe powiaty, bo tutaj jest już coraz więcej rzeczy do powiedzenia. Przy tym ograniczenie liczby radnych już powoduje, że te wybory będą bardzo trudne. Będą bardzo trudne i w sumie dobrze, że wybory wójta, burmistrza, prezydenta będą w dwóch turach. Ale z drugiej strony tak na dobrą sprawę nie jesteśmy do tego jeszcze przygotowani, bo przed nami jest przyjmowanie ustaw kompetencyjnych. I dopóki nie powstanie prawne oprzyrządowanie, również nie będzie dobrze. A co będzie, jeśli układ, który będzie większościowy, stworzy zarząd, będzie z innej opcji, a prezydent jeszcze z innej i w tym wszystkim dojdą jeszcze względy prestiżowo-ambicjonalne, które przecież powodują rozmaite nieporozumienia? Wtedy będzie znacznie gorzej.

Jeszcze jedno na zakończenie. Reforma związana z nowym podziałem administracyjnym kraju została przeprowadzona ze wszystkich czterech reform najlepiej. Odbyło się to dzięki właśnie samorządowcom. Z tego miejsca również należy się za to podziękowanie. Bo ta reforma się udała dlatego, że samorządy lepiej gospodarują groszem publicznym. Ryzyko błędów w wydawaniu środków publicznych przez samorząd jest kilka razy mniejsze od tego, co robi administracja rządowa. Mówię to na przykładzie własnych doświadczeń. Czyli kierunek jest dobry, choć czerpanie z doświadczeń z innych kontynentów jest w niektórych momentach właściwe. (...) Poprzez analogie można również pewne rzeczy odnosić także do nas.

Wreszcie, dla mnie jest najważniejsze, że z jednej strony jest potrzebny jeden gospodarz; ale przecież gospodarz to również jego cechy osobowości. Jeden wójt potrafi pisać wnioski i jeździć za załatwieniem spraw, bo ma wokół dobrą atmosferę. Nie musi się okopywać i zdobywać pieniądze na zadania, głównie w infrastrukturze, lub zadania proekologiczne, a drugi tego nie robi. I mamy dysproporcje w poziomie rozwoju. I jak teraz w zmieniającej się ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zapisać subwencję wyrównawczą dla niektó-

rych środowisk? Niektóre są bardzo zacofane, nie mają nawet metra wodociągu. Są takie gminy, również w województwie mazowieckim.

Jeśli jest mowa o tym, to również i w moim mieście mówi się o tym i coraz więcej jest głosów ludzi, którzy wiedzą, o co chodzi w usługach publicznych, że gdyby Radom podlegał podobnej fuzji, jak Gorzów z Zieloną Górą, byłoby znacznie lepiej dla Radomia niż sytuacja, że niby jest drugim ośrodkiem na Mazowszu, ale jeśli chodzi o otrzymanie jakichkolwiek środków, to naprawdę Warszawa jako stolica Polski potrzebuje ich znacznie więcej. W tym przypadku przecież środki idą poprzez kontrakt wojewódzki. Ale przypominamy sobie, że gdy pytaliśmy również, dlaczego dysponentem środków ma być wojewoda, otrzymywaliśmy odpowiedź, że dlatego, iż państwo chce mieć kontrolę. Można to robić przez samorządy, robimy to poprzez absolutorium, robimy poprzez regionalną izbę obrachunkową. Ale w tym przypadku, jeśli środki są źle wydatkowane, to ten, który te środki otrzymał, musi je zwracać. Tak, że na to także zwracamy uwagę. Wydaje mi się, że w okresie przejściowym ta formuła może jest i dobra, ale docelowo musi jeden gospodarz mieć to w swoim zasięgu. Musimy mieć do samorządów wojewódzkich również więcej zaufania.

Na zakończenie powiem, że jest potrzebna w tej sprawie na pewno integracja, jest potrzebna również umiejętność współpracy ponad podziałami politycznymi po to, żeby drobnych spraw nie upolityczniać. Bo tak na dobrą sprawę ci, którzy na nas głosują, często nie odróżniają i nie mają możliwości analizowania naszych programów wyborczych.

Miałem to szczęście słuchać kilka razy pana profesora Kieżuna. Również jako absolwent studiów podyplomowych, którymi kieruje pan profesor Andrzej Piekara, powiem, że bardzo dużo skorzystaliśmy. Ci, którzy tam się uczą, a głównie są to starostowie, burmistrzowie i pracownicy administracji samorządowej, mniej jest osób z parlamentu. Sądzę, że to, co jest robione w ramach studium, łącznie z konferencją naukową, bardzo dobrze nam służy. Przynajmniej ja osobiście i wielu z nas skorzystaliśmy z wielu opracowań i ekspertyz. Za to chciałbym serdecznie podziękować.

Prof. dr hab. Witold Kieżun

Moim zdaniem dyskusja była bardzo interesująca i można z niej wyciągnąć parę ogólnych wniosków. Chciałbym ustosunkować się do paru tylko zagadnień.

Moim zdaniem podstawowy problem to sprawa rozumienia organizacji, którą tutaj parę osób przedstawiło, w tradycyjnym układzie jako terytorium, obywatel i władza, z silnym naciskiem na rolę obywatela.

Jeden z dyskutantów, zdaje się pan Brachmański, powiedział, że przede wszystkim trzeba zaspokajać potrzeby obywateli i w związku z tym, ponieważ są potrzeby tworzenia nowych powiatów, są potrzeby tworzenia nowych województw, niby dlaczego tego nie robić. Muszę powiedzieć, że odnoszę wrażenie, iż nie została zrozumiana koncepcja, która była punktem wyjścia mojego wystąpienia, mianowicie definicja państwa jako organizacji w sensie prakseologicznym. Otóż, jest to całość składająca się z części współprzyczyniających się do powodzenia całości. A więc decydujące znaczenia ma tutaj powodzenie całości, czyli powodzenie państwa. Wobec tego nie można myśleć kategoriami, że my na naszym terenie musimy tworzyć nową organizację, bo dla nas to jest korzystne. Trzeba zastanowić się, w jakim stopniu ta korzyść jest korzystna dla całości. Jest to myślenie kategoriami całościowymi, zresztą przewidzianymi w konstytucji, gdzie się mówi, że państwo polskie, Rzeczpospolita Polska, jest organizacją jedną, państwem jednolitym.

Tu jest olbrzymi problem politycznego egotyzmu, nierozumienia interesu ogólniejszego, które ma już swoją tradycję historyczną. W PRL, przypomnijmy sobie, to był ten Śląsk Gierka, który pochłaniał olbrzymie koszty i który był na znacznie innym poziomie niż inne okręgi. To jest generalny problem myślenia kategoriami społecznymi. I jest tu między innymi wielki filozoficzny problem, mianowicie pojęcia wolności w demokracji poprzez jej ograniczenie. Klasycznym przykładem jest ruch drogowy. Powiedzmy, chcę jechać tu, prosto; ja jestem obywatelem, który ma wolność, swobodę i chcę tu jechać. A tymczasem mówią mi: nie, objazd, trzeba jechać tędy. Gdzie więc ja jestem? Czy ja jestem w demokracji, że nie mogę jechać, gdzie chcę, tylko muszę się stosować do jakichś przepisów? Właśnie, to jest to. Prawdziwa wolność w sensie społecznym jest to jej ograniczenie w interesie społecznym.

Tutaj słyszałem głosy, które mnie zaskoczyły. Właściwie nie zaskoczyły, bo to jest typowe: domaganie się, a nie myślenie kategoriami ogólnospołecznymi. Proszę Państwa, mówienie, że jeśli chcemy, to twórzmy. Jakie są koszty administracji w Polsce? Polska ma niesłychanie drogą administrację. Twierdzę i postaram się to udowodnić w pracy, którą w obecnej chwili piszę, że podstawową przyczyną tragedii finansowej Polski jest nadmierny rozwój administracji. To są potworne koszty. Nas to niesłychanie drogo kosztuje. Światowy rekord. Z czterdziestu sześciu tysięcy – jeszcze raz to powtarzam – dojdzie w tej chwili do ponad stu tysięcy.

Byłem dyrektorem projektu Organizacji Narodów Zjednoczonych w Burundii, gdzie obserwowałem podobne zjawisko; to jest typowe zjawisko dla państw trzeciego świata. Niestety, my w tej kategorii w tej chwili, mimo wszystko, trochę wychodzimy wyżej, ale w dalszym ciągu

jest ta szalona rozbudowa aparatu administracyjnego. I podstawowe nasze zadanie, Organizacji Narodów Zjednoczonych, to było skompromowanie.

Słyszeliśmy, że u nas reforma administracyjna została świetnie przeprowadzona. Proszę Państwa, reforma administracyjna w Polsce rozpoczęła się w roku 1990 od ustawy gminnej i ona trwa cały czas. To ona właśnie dała te rezultaty. Właśnie w ramach tej ośmioletniej reformy myśmy doprowadzili do niesłychanego rozwoju administracji, administracji centralnej. Mało tego, co zresztą wyszło w dyskusji – do niesłychanie daleko posuniętej centralizacji. My w tej chwili mamy ponad sto decyzji dotyczących zezwoleń, poleceń zezwoleń, licencji wydawanych przez aparat centralny. Aparat centralny zajmuje się działalnością operacyjną.

Słyszeliśmy tu o przykładach centralizacji PCK. Tak, jest ta tendencja. Czyli praktycznie rzecz biorąc reforma administracyjna jest, moim zdaniem, jedną z najgorzej przeprowadzonych. Dlaczego? Dlatego, że jest ona najważniejsza. Najważniejszą sprawą w stworzeniu państwa demokratycznego w przejściu z gospodarki planowej jest przede wszystkim administracja, a potem dopiero wszystkie inne. A służba zdrowia? Co się tu w tej chwili robi? Centralizuje się. Jest ta generalna tendencja. I to jest podstawowy problem. W związku z tym argumenty, że przecież trzeba pozwolić, bo niby dlaczego nie, skoro jest potrzeba społeczna. I cóż z tego, że jest terenowa potrzeba społeczna? A jak ta potrzeba społeczna ma się do powodzenia całości? Bo organizacja to jest całość składająca się z części współprzyczyniających się do powodzenia całości. O tym trzeba cały czas myśleć. Jest to bardzo trudne, dlatego że trzeba się tu wyzybyć podstawowej ujemnej cechy naszej natury ludzkiej, mianowicie egotyzmu czy, powiedzmy nawet dalej, egoizmu – myślenia w kategoriach „ja”. Wszystkie wielkie filozofie świata, najpiękniejsze filozofie greckie i nasza filozofia chrześcijańska właśnie usiłują nas nauczyć myśli o bliźnim: „Kochaj bliźniego swego jak siebie samego” – postaraj się wyjść poza swój interes, myśląc w kategoriach społecznych. Na tym polega demokracja.

Demokracja prawdziwa to nie jest anarchia, to nie jest indywidualizm tak dalece posunięty, że mnie nic nie obchodzi, tylko mój interes, bo ja muszę być człowiekiem wolnym, muszę robić wszystko to, co mi się chce. To nie jest prawda, to jest zupełnie co innego. Muszę powiedzieć, że ten problem tutaj z całą ostrością wypłynął; on jest bardzo dobrze znany. Cały czas są te problemy, między innymi stale kwestia liczby powiatów. Na miłość boską, policzmy, ile to kosztuje. W tej chwili koszty administracji w Polsce są potworne. Same „kominy”, które trwały półtora roku i w dalszym ciągu trwają w innej formie. Panu prezydentowi Krakowa obcięto wynagrodzenie o parę tysięcy, ale dostał

36 tysięcy złotych premii. Są to potworne koszty. To trzeba ograniczyć. To, o czym mówię, to problem ogólny.

Problemy szczegółowe, które tutaj były poruszane, były bardzo interesujące. To jest problem służby cywilnej w samorządzie, problem odpolitycznienia. Proszę Państwa, jest to rzecz nie do utrzymania i my wchodząc do Unii Europejskiej będziemy musieli to zrobić. W Unii Europejskiej jest wszędzie służba cywilna. I tę służbę cywilną musimy wprowadzić. Nie może być sytuacji, że każda zmiana polityczna natychmiast doprowadza do zmiany olbrzymiej liczby pracowników i decyduje nawet o ocenie pracownika. Pokazywałem Państwu te przerażające wyniki badań, jeśli chodzi o oceny ze względu na wysiłek, ze względu na inteligencję, ze względu na zdolności. My tu odbiegamy od Europy i to musimy radykalnie zmienić. A więc teza, która tu była stawiana, że służba cywilna musi być również i w samorządzie, że powinna być pewna grupa pracowników stałych, wyszkolonych, niezależnie od tego, jaka opcja jest przy władzy. Ja tutaj idę dalej. Uważam, że trzeba całkowicie odpartyjnić, tak jak jest w Kanadzie, gdzie w wyborach samorządowych nie ma partii. Głosuje się na konkretnych ludzi i na różne grupy. Na przykład dziesięć lat temu w wyborach w Montrealu była grupa, która wyrosła z budowania autostrady Montreal – Quebec. Oni dostali dwadzieścia parę procent dlatego, że dużo ludzi stale jeździ z Montrealu do Quebecu i miało z tym trudności. A więc tworzenie jakichś określonych potrzeb, a poza tym wybieranie konkretnych ludzi, których znamy, wiemy, kto to jest i jakie on wartości reprezentuje.

Dalsza szczegółowa sprawa to sprawa tych nieszczęsnych powiatów ziemskich i powiatów miejskich w miastach i między innymi w byłych miastach wojewódzkich. O co tutaj chodzi? Tu chodzi o tworzenie metropolii. Jest to filozofia, że większe miasta powinny być metropoliami ogarniającymi również te obwarzanki, dlatego że te obwarzanki właśnie powiatów ziemskich są bezpośrednio związane. Ludzie stamtąd dojeżdżają do pracy, tam jest problem komunikacji, tam jest problem stałego kontaktu. W związku z tym jest tu światowa idea, że tworzy się metropolie – większe miasta tworzą już paręsettysięczne miasta, są metropoliami, gdzie jest to, powiedzmy, gmina na prawach powiatu, obejmująca cały teren. I Koszalin powinien być też tą metropolią. Ale mało tego, były miasta wojewódzkie mają w tej chwili zamiejskowe urzędy wojewódzkie. W związku z tym ich degradacja nie jest pełna.

Mówiono o jakimś moim projekcie, który się ukazał w jakimś piśmie dotyczącym perspektyw 2000 roku. To nie była moja koncepcja. Moją koncepcję opracowałem jeszcze mieszkając w Montrealu i złożyłem na ręce klubu senatorów AWS w okresie koalicji ZSL i PSL. To był dwunastoosobowy klub. Ja im złożyłem, oni to zaaprobowali i stwierdzili, że znajdzie się to w programie wyborczym AWS, po czym nie ukazało się.

Na czym polegała ta koncepcja, uzgodniona zresztą ze świętej pamięci profesorem Wojciechowskim i z profesorem Piekara, który moim zdaniem jest najwybitniejszym w Polsce specjalistą od problematyki samorządowej. Chodziło o to, by nie likwidować czterdziestu dziewięciu województw, ale z czterdziestu dziewięciu województw stworzyć samorządowe powiatowo-województwa – ja to tak nazwałem – oczywiście samorządowe. Do tego dołączyć czterdzieści sześć samodzielnych miast; wtenczas był pilotaż tych samodzielnych miast; razem dziewięćdziesiąt pięć jednostek, akurat tyle, ile jest departamentów we Francji. Bez żadnych problemów i bardzo łatwo to przeprowadzić, bez przesuwania ludzi, bez zwalniania i tak dalej, przy jednoczesnym zlikwidowaniu rejonów, które były zupełnie niepotrzebne.

Dlaczego były niepotrzebne? Dlatego, że trzeba sobie zdać sprawę z jednej rzeczy, a tu nikt tej sprawy nie poruszał. Jest zasadnicza różnica pomiędzy sytuacją, w której my w tej chwili żyjemy, a która była dziesięć nie mówiąc o tym, że dwadzieścia lat temu. Mamy w tej chwili trzynaście milionów telefonów, mamy dziesięć milionów telefonów komórkowych; razem mamy dwadzieścia trzy miliony telefonów na trzydzieści osiem milionów ludności. Mamy w tej chwili około trzech milionów prywatnych, osobistych komputerów. 58% rodzin polskich posiada samochód. To jest zupełnie inna sytuacja. Jeszcze lat temu dziesięć, dwanaście nie było tego. To jest zupełnie inna sytuacja, zupełnie inne środki komunikacji, zupełnie inne środki transportowe. Do tego dostosowuje się strukturę organizacyjną.

Tu się mówiło o integracji. Ale integracja w tej chwili wygląda zupełnie inaczej. W tej chwili w Stanach Zjednoczonych mamy już czterysta wirtualnych gmin. W Polsce już mamy Raszyn; proszę tam pojechać i zobaczyć – w Raszynie można wszystko załatwić komputerowo. W tej chwili możemy już złożyć e-mailem zeznanie podatkowe, itd. Rozwój jest kolosalny i to zmienia strukturę. W związku z tym jest konieczność integracyjna, ale na poziomie gminy, bo tam jednak stale, niezależnie od tych środków wspaniałej elektronicznej komunikacji, jest kontakt osobisty, zna się swoich sąsiadów, zna się tych najbliższych. Ale już dalej, trochę wyżej, praktycznie rzecz biorąc tej znajomości nie ma.

Teza, żeby uczyć kadry. No, właśnie to jest to, co pan O'Rourke powiedział tydzień temu: „Nie dacie rady, bo nie umiecie”. Na czym polega tragedia? Na tym, że w Polsce obowiązywał pewien system nauczania administracji, który łączył się z prawem; wydziały prawa i administracji. Tego nie ma w Ameryce. To było tylko we Francji, to było tylko w biurokracji europejskiej, która jest najgorszą biurokracją na całym świecie, gdzie traktowano problem administracyjny jako problem prawny: uczono przepisów. Ten administrator miał wykonywać przepisy. Znam przepisy i wykonuję przepisy – to jest cała filozofia. To się rady-

kalnie zmieniło za przykładem amerykańskim. W tej chwili Francja, Wielka Brytania już też z tym skończyły. Tworzy się zupełnie nową koncepcję, która po angielsku się nazywa *public management* – publiczne zarządzanie.

W 1986 roku napisałem książkę *Management in socialist countries*. Chciałem ją wydać w Nowym Jorku w jednym z najlepszych wydawnictw. Powiedziano mi: „O.K. Książka jest bardzo dobra”. Ona była swego rodzaju sensacją, bo udowadniałem na podstawie analizy prakseologicznej koniec Związku Radzieckiego. Chciano więc to opublikować, ale powiedziano: „My nie możemy napisać *management in socialist countries*, dlatego że nie ma zarządzania państwem, jest administrowanie”. Ja mówię: Nie, nie, właśnie tu jest zarządzanie, to jest inna idea. I to w tej chwili opanowało już świat.

O co tutaj chodzi? Pan profesor Kulesza był łaskaw wielokrotnie atakując profesora Piekare i wielokrotnie mi wymyślając, napisać: przecież, do licha ciężkiego, nikt nie robi reformy administracyjnej z podręcznikiem teorii organizacji. Administracja to jest polityka, administracja to jest prawo. Nieprawda. Administracja to jest organizacja. To jest organizacja, która nie polega na tym, że się wykonuje przepisy, tylko wyrabia się postawę przedsiębiorczości, myśli, gdzie by można było jeszcze coś usprawnić, czy by można stworzyć taką, a może inną strukturę – to, co funkcjonuje od wielu lat w Stanach Zjednoczonych, a w tej chwili zaczyna funkcjonować w Polsce. U nas właśnie profesor Piekara już dawno podjął tę koncepcję, a w tej chwili szkoła, którą reprezentuję – Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, która w rankingu zajmuje pierwsze miejsce wśród szkół zarządzania. Myśmy zorganizowali wydział zarządzania i administracji, a mamy odrębny wydział prawa. Wydział zarządzania i administracji uczy organizacji, informatyki, organizacji planowania – wszystkich dyscyplin organizacyjnych. Bo to jest niezbędne. I dlatego nie potrafimy dobrze opracować projektów dla otrzymania pieniędzy, bo nasza administracja się tego nie uczyła. Szkoła, którą prowadzi pani Gintowt, ma program – teorie organizacji. Wiedzą Państwo ile godzin? Trzynaście. A powinno być tego 80%. Oni uczą też prawa administracyjnego, procedury administracyjnej, ludzie znają przepisy. Ale to jest właśnie administrowanie: jestem urzędnikiem, przychodzi do mnie klient i ja mówię zgodnie z przepisem takim i takim – tak albo nie. A tu chodzi zupełnie o co innego. To są organizatorzy, którzy mówią: przepisy mówią tak, ale przeanalizujemy sytuację, bo może można to zastosować, a może co innego. To jest zupełnie inna filozofia. I tego się trzeba uczyć.

Generalna sprawa, za którą tak ostro zostałem tu zaatakowany. Tak, byłem dyrektorem pierwszego projektu współpracy polsko-amerykańskiej w roku 1973. To był pierwszy okres rządów Gierka. Gierek po-

wiedział: otwieramy się na Zachód. Ja, jako kierownik zakładu prakseologii, zaproponowałem współpracę z Ameryką, potem jako sekretarz Komitetu Nauk Organizacji i Zarządzania Polskiej Akademii Nauk prowadziłem przez osiem lat ten projekt. To była współpraca z Ameryką – planowanie w przedsiębiorstwach kapitalistycznych i socjalistycznych. Zaczęliśmy wyjeżdżać i doszło do tego, że w moim podręczniku *Teoria organizacji*, wydanym w 1977 roku, 95% pozycji bibliograficznych było amerykańskich. To był podstawowy zarzut, bo praktycznie rzecz biorąc w dziedzinie organizacji Ameryka stoi na pierwszym miejscu. Europa jest bardzo daleko za Ameryką, ale Europa w tej chwili się uczy.

Wszyscy profesorzy dziewiętej Sorbony co roku przynajmniej dwa, trzy miesiące spędzają w Stanach Zjednoczonych, dlatego, że Stany Zjednoczone wprowadzają niesłychanie sprawny system. Nauka amerykańska stworzyła teorię *scientific management*, teorię organizacji, i w dalszym ciągu w tej dziedzinie to jest najlepsza nauka i daje ona dobre rezultaty.

Wstępujemy do Unii Europejskiej, która w tej chwili ma główne zadanie gospodarcze – konkutowanie z Ameryką. Poniosła klęskę. W pierwszym kwartale tego roku wzrost dochodu w Stanach Zjednoczonych już po jedenastym września wynosi 5,8%. W Europie średni – 1,0%. Bezrobocie wynosi 4,6%, a już było 4,2%. Skoczyło trochę po 11 września. W Europie jest w tej chwili 8,9%. Euro, na początku po wprowadzeniu, to było 1,36 dolara, a teraz 82 centy.

Europa ponosi klęskę dlatego, że jest potwornie zburokratyzowana, w dalszym ciągu jest administrowana. Mamy trzydzieści sześć tysięcy pracowników w Unii Europejskiej. Mamy masę opracowań. Tu ktoś słusznie mówił, że opracowanie projektu jest niesłychanie trudne. To wszystko jest niesłychanie skomplikowane. Ileż istnieje różnych komisji! Jeśli Państwo by chcieli, mogę podać książkę, w której zrobiłem zestawienie wszystkich komisji. W ostatnim numerze „Unia i Polska” ukazał się piękny artykuł przedstawicielki Ministerstwa Spraw Zagranicznych, która napisała, że w tej chwili wszyscy już nie możemy zrozumieć, jakie komisje, jakie mają kompetencje.

W związku z tym mówienie tutaj, że to są sprawy anglosaskie, że to jest za oceanem, że tu jest kontynent, jest niedopuszczalne. Trzeba się uczyć wszędzie tam, gdzie system działa sprawnie, a sprawnie działa Kanada, sprawnie działają Stany Zjednoczone. Organizacja Narodów Zjednoczonych co roku robi ranking według kilkunastu kryteriów. Zawsze wśród 190 państw pierwsza trójka to Kanada, Szwajcaria i Japonia, a potem są Stany Zjednoczone. Natomiast Francja, Niemcy, wszystkie inne są daleko. Nawiasem mówiąc, my jesteśmy na czterdziestym drugim miejscu. I to jest ten moim zdaniem niesłychanie ważny problem.

Jakie z tego płyną wnioski generalne? Trzeba stwierdzić, że konieczna jest dalsza, systematyczna reforma. To jest praktyka Francji, to jest praktyka Wielkiej Brytanii. Czy wiedzą Państwo, że Wielka Brytania ma w tej chwili tylko jeden szczebel samorządu? Wielka Brytania ma wspaniałą organizację Londynu, właśnie tę metropolię. To kapitalnie rozwiązano. Paryż też ma bardzo dobrą organizację.

W tej chwili podstawowy problem to problem reformowania systematycznego. Słyszeliśmy tutaj z ust pana senatora Nogi, który oświadczył, że w tej chwili jest komisja w Senacie, która pracuje i tak dalej... Ja się boję tych komisji. W Stanach Zjednoczonych, w Kanadzie, w Wielkiej Brytanii, we Francji nie ma takich komisji w Senacie czy w Sejmie. Na czym polega bowiem praca Senatu i Sejmu? Na przedstawianiu pewnych idei. Trzeba usprawnić, trzeba zmniejszyć koszty, powiedzmy administracji, trzeba zdecentralizować. Ale kto to robi? To robią specjaliści, którzy się tylko tym zajmują, którzy naprawdę wiedzą, jak to robić. Oni potem przedstawiają warianty. Tak to się robi. U nas w dalszym ciągu przygotowują ustawy komisje sejmowe, a przeciwny poziom posłów jest nie najwyższy. Trzeba inaczej do tego podchodzić.

Pozwolę sobie na zakończenie przeczytać fragment mojego artykułu, który ukazał się w pierwszym numerze tego roku organu Polskiej Akademii Nauk. Piszę: „Wszystkie posunięcia usprawnieniowe muszą być poprzedzone starannym przygotowaniem, polegającym na profesjonalnej ocenie stanu faktycznego i opracowaniu wariantowych rozwiązań precyzyjnie wytypowanych, hierarchicznie określonych problemów. Musi to więc być naukowo podbudowany proces, nie mający nic wspólnego ze spontanicznością fragmentarycznych, przeprowadzonych bez całości wizji usprawnień. Nie można powtarzać błędu nieprofesjonalności dokonanej reformy administracji publicznej, realizowanej fragmentami, bez globalnego modelu wszystkich szczebli i struktury ich kompetencyjnego podziału”.

I to jest, moim zdaniem, generalny wniosek, który wynika z naszej dyskusji. Musimy przeciwdziałać centralizacji, doprowadzić do realizacji tych postulatów, które przedstawiłem na początku. Nie ma w Polsce decentralizacji, nie ma w Polsce pomocniczości, nie ma w Polsce również adekwatności. Wszystkich podstawowych zasad. Nie ma również zasady sprawiedliwości społecznej, dlatego że nie mamy równości startu, nie mamy oceny według wysiłku, inteligencji i osiągnięć merytorycznych.

To jest to, co powinno być kwintesencją naszej konferencji, za którą jestem niesłychanie wdzięczny. Jestem bardzo wdzięczny również za głosy w dyskusji. Szczególnie bardzo dziękuję za głosy krytyczne w stosunku do mojego wystąpienia, bo to jest wielka wartość, jeśli się spoty-

ka krytyczne podejście do tego, co się uważa za słuszne. Dziękuję uprzejmie.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo.

Całe szczęście, że zamknąłem dyskusję już wcześniej, Panie Profesorze, bo obawiam się, że znów wysłuchałby Pan trochę kontrowersyjnych opinii. Dziękuję bardzo za wypowiedź.

Prof. dr hab. Marian Eckert

Poprosiłem o głos dlatego, że byłoby nietaktem, gdybym skwitował milczeniem uwagi pana posła Brachmańskiego, ale nietaktem byłoby też przemilczeć parę spraw, które poruszył. Otóż ja się w wielu sprawach z panem Brachmańskim zgadzam, chociaż on magister, a ja profesor, co podkreślał z uporem zupełnie, jak sądzę, niepotrzebnie, bo rozsądny magister i rozsądny profesor powinni się dobrze rozumieć.

Mam trochę podobny do posła Brachmańskiego pogląd na rolę małej ojczyzny, na rolę lokalnych wspólnot i regionalnych wspólnot, dlatego że tam znajdujemy wartości, których nie znajdziemy w tak wielkim organizmie, jakim jest państwo, szczególnie w tym wieku, w którym ponad państwem wyrastają już struktury globalne, które dla przeciętnego, i nawet ponadprzeciętnego obywatela, stają się całkowicie niezrozumiałymi, nieprzejrzyistymi strukturami.

Jedyne oparcie, jakie człowiek może mieć, znajduje w tej chwili w tych mniejszych strukturach lokalnych i regionalnych. Tam bowiem daje się pierwszeństwo obszarowi życia nad obszarem systemu. Tam ważniejsza jest własna mała ojczyzna, jej krajobraz kulturowy, architektoniczny i ludzki niż zupełnie niezrozumiałe problemy makro. Jest to wartość ogromna, ponieważ tylko w tej małej przestrzeni lokalnej czy regionalnej jesteśmy w stanie uruchomić procesy synergetyczne w zakresie aktywności obywateli, którzy sami własnymi pomysłami i rękoma rozwiązują problemy podstawowe dla ich codziennej egzystencji, a więc najważniejsze.

Po drugie, tylko w tych małych ojczyznach, tych małych lokalnościach i regionach możemy dostrzec bardzo często prymat wartości niematerialnych nad wartościami materialnymi. Dla tych ludzi najważniejsza jest w tej chwili edukacja, uczenie się, problemy zdrowia, bezpieczeństwa. I tylko w tych małych społecznościach można odzyskać efekt domina, czy efekt energii, aktywności dla swojego regionu czy małej przestrzeni.

W naszym na przykład województwie poczucie więzi lokalnej, więzi regionalnej, to co nazwać można już świadomością Lubuszan, świadomością lokalną i regionalną, jest właściwie podstawową siłą napędową dla istnienia tego regionu. Dlatego, że jesteśmy tak daleko od państwa, od centrali, że państwo nawet nie widzi tak niebezpiecznych zjawisk na pograniczu polsko-niemieckim jak zmniejszanie się liczby ludności, jak powstawanie pustek osadniczych w niektórych gminach, gdzie dwunastu, trzynastu ludzi przypada na kilometr kwadratowy, podczas, gdy po stronie niemieckiej jest to osiemdziesiąt, dziewięćdziesiąt osób.

Podzielam także pogląd, że nie ma sprzeczności, co zresztą zaakcentował pan profesor Kieżun, pomiędzy państwem, regionem a lokalnością, bo to są właśnie te części owej całości. Chciałbym tylko powiedzieć, że powodzenie całości będzie wtedy, kiedy będą lepsze warunki do kreatywności małych społeczności lokalnych, regionalnych, i kiedy będziemy te właśnie małe ojczyzny umacniać, bo przez to umacniamy całość, czyli umacniamy państwo. Nie ma więc chyba problemu, ile państwo czy regiony, ile rząd czy samorzady. Jest natomiast problem, ile i jak państwo, ile i jak samorzady, na ile istnieje tutaj kooperacja pozytywna, na ile sprawne są relacje między tymi dwoma potężnymi silnikami napędowymi naszego społeczeństwa.

Chciałbym jednak na koniec poprosić pana posła Brachmańskiego, żeby przyjął do swojego słownika politycznego określenie elity politycznej. I to nie tylko dlatego, że jest na ten temat niesłychanie bogata literatura światowa. Chciałbym prosić o to, żeby przyjąć, iż pojęcie elita polityczna to jest właściwie to, co mamy na myśli, mianowicie grupa osób, które efektywnie sprawują władzę, potrafią przewodzić innym ludziom i dają im przykład swoim własnym postępowaniem. Trzeba powiedzieć przecież wyraźnie, że samo doskonalenie struktur, choć jest niesłychanie potrzebne, struktur samorządowych, państwowych, lokalnych, regionalnych, to tylko połowa pracy. Struktury są martwe, jeżeli nie wypełniają ich ludzie o wysokich kompetencjach, nie tylko zawodowych, ale także – co podkreślano na tej sali wielokrotnie – moralnych.

Dziękuję bardzo także za wszystkie uwagi, jakie zostały wyrażone w dyskusji w stosunku do tego, co ja powiedziałem.

Senator Zbyszko Piwoński

Dziękuję bardzo. Chciałbym bardzo serdecznie podziękować za tę naszą rozmowę. Przyznam, że na wstępie, kiedy sala nie była do końca wypełniona, ogarnęły mnie pewne wątpliwości, że nie spotkało się nasze zaproszenie z uznaniem większego grona ludzi. Ale jeżeli popatrzy

się teraz na to, co było tu naszym udziałem, to myślę, że mniejsza frekwencja nie miała wpływu na zawartość merytoryczną konferencji.

Traktując to jako swoiste przygotowanie do tego, co nas czeka dalej w Senacie, a myślę o debacie, sądzę, że to nasze spotkanie odegrało bardzo ważną rolę. Chciałbym za to serdecznie podziękować Wam, Panowie Profesorowie, którzy tutaj czasami tak obrazoburczo w stosunku do utartych poglądów wyrażaliście swoje opinie. Ja na to liczyłem, znając zresztą Wasze poglądy na ten temat. Bo tylko wtedy rodzi się coś twórczego, jeżeli właśnie w ten sposób potrafimy wyrażać swoje własne myśli.

Z drugiej strony niepokoi trochę taka surowa ocena. Myślę, że wyłania się z tego pierwszy i zasadniczy wniosek, który, jak sądzę, przyjmujemy w naszej nadchodzącej debacie, a potem zawrzemy w uchwale, i to chyba na czołowym miejscu, że brakuje nam instytucji, która by w porę, monitorując przemiany w zakresie zarządzania, decentralizacji, zawczasu sygnalizowała problemy, nie czekając, aż się zbierze jakaś konferencja, czy dokonamy gdzieś takiej czy innej oceny.

Krótko mówiąc, od naszej władzy, od rządu będziemy mieli prawo chyba oczekiwać, żeby na stałe wkomponować do systemu naszego sprawowania władzy takie mechanizmy, ażeby można był szybciej reagować na wszystko, co jest nieprawidłowe.

Myślę, że wywód profesora Kieżuna, wskazujący na pewne patologie w strukturach władzy, z przykładami wziętymi z życia, z naszego najbliższego otoczenia, czy też drugi wątek, który kontynuował profesor Piekara, mówiący o relacjach rząd – samorząd, z kontrowersyjną tezą, czy to tylko prawo i nasze odniesienie do legalności jest jedyną powinnością administracji rządowej – to chyba razem wszystko uzasadnia tezę, którą przed chwilą wypowiedziałem i której będę chciał bronić, żebyśmy w naszej przyszłej debacie taką powinność nałożyli na rząd, który nie powinien czekać, ale poprzez odbieranie takich sygnałów szybciej reagował, korygując to wszystko, co nie jest prawidłowe.

Druąga sprawa. Wskazując cel naszego spotkania, posłużyłem się szeregiem przykładów, może pozornie drobnych, ale świadczących o tym, że w drugim jak gdyby etapie reformowania znalazło się wiele rozwiązań, które do tej pory stwarzają problemy, które są sygnalizowane w stosunku do nas i które wymagają zmian. Poseł Brachmański rozwinął ten wątek, bo choć nie do końca z całym wywodem posła Brachmańskiego się zgadzam, mając trochę nieco odmienne zdanie na niektóre tematy, to jednak w tej części chciałbym podkreślić, że naprawdę czasami trudno dzisiaj odpowiedzieć na pytanie, kto w województwie jaką odgrywa rolę, kto kreuje politykę w tej czy w innej dziedzinie. Po prostu te rozwiązania prawne, które są naszym dotychczasowym udziałem, są nieklarowne, zacierają obraz. I jakże mówić o sprawności

państwa, jeżeli już u zarania tworzenia prawa takie rozwiązania prawne funkcjonują. To kolejny wątek, który zarówno w naszej debacie, jak i uchwale powinien się znaleźć.

Wreszcie trzeci, ostatni. Nie pomogą żadne najlepsze rozwiązania prawne, jeżeli nie będzie właściwego człowieka, który będzie te zadania spełniał. Tu zarówno pan profesor Kieżun, pan senator Gołąbek i wiele innych osób wracali do tego wątku. I to w kontekście zarówno aspektu politycznego i odpolitycznienia, za czym się generalnie opowiadam. Jeżeli mówimy o sukcesach i niepowodzeniach mijającego okresu od początku transformacji, to za jedno z większych niepowodzeń uważam, że z takim trudem toruje się drogę do tworzenia korpusu służby cywilnej. Ona przecież będzie stanowiła o sprawności działania. W pełni podzielam ten pogląd i myślę, że to również zawrzemy w naszej uchwale.

Padła dzisiaj propozycja służby komunalnej, jako swoistego odpowiednika korpusu służby cywilnej. To naprawdę jest sprawa niecierpiąca zwłoki, zwłaszcza dziś, kiedy zmierzamy szybko do bezpośrednich wyborów wójta i burmistrza; przepraszam, że odwołuję się do tego wątku. My nie wybierzemy sprawnego urzędnika, my wybierzemy lidera politycznego. A o ten urząd, o sprawność musi dbać kto inny. Dlatego to usytuowanie sekretarza, skarbnika, który czasami burmistrza powstrzyma, jeśli za szybko będzie chciał coś nie zawsze poprawnie załatwić. To niezwykle ważna sprawa. To jako trzeci wątek z naszej dyskusji, który w przyszłej debacie i w postanowieniach zechcemy zawrzeć.

Te trzy kwestie uważam za najważniejsze. Zastanawiam się, czy udało nam się do września dobrze się do tego przygotować, bo przysłuchując się tej dyskusji, widzę, że czeka nas ogrom spraw i dużo wyobraźni, ażebyśmy mogli całemu Senatowi zaproponować takie czy inne rozwiązanie. Nie zakładamy, że na tym zakończy się ta debata. Ona raczej otworzy pewne furtki, i będziemy próbowali w tym czy innym dobrym kierunku zmierzać.

Raz jeszcze bardzo serdecznie dziękuję panom profesorom. Dziękuję za bardzo kontrowersyjne uwagi, które wywołały wśród nas trochę niepokoję. Myślę, że gdybyśmy zawsze mówili między sobą takim językiem, a unikali grzeczności, które do niczego nie prowadzą, a czasami nawet niepotrzebnie uspokajają, byłoby lepiej. Czasami nawet ostre zdanie zmusza do tego, że zaczynamy trochę inaczej i bardziej skutecznie myśleć.

Raz jeszcze serdecznie Państwu dziękuję.

Wszystko, cośmy dzisiaj tu mówili, zostanie udokumentowane w postaci stenogramu. Zainteresowani będą mogli z tego skorzystać. A dla nas będzie to stanowiło tworzywo, które spróbujemy przeobrazić. Zwracam się do obecnych tutaj pana profesora Kieżuna, pana profesora

Eckerta, bo już wcześniej rozmawiałem o tym z panem profesorem Piekarą, o dalszą współpracę przy tym, co będziemy w Senacie w tym zakresie chcieli uczynić.

Pozwolą Państwo na osobistą uwagę. Chciałem serdecznie podziękować dwóm osobom z Senatu, a kieruję to do pani Bożeny Purchały i do pana Andrzeja Krasnowolskiego, którzy bardzo wiernie sekundowali mi w przygotowaniu konferencji. Serdecznie Państwu dziękuję.