



Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu

S-6

październik 1994 roku

Reforma administracji publicznej

Seminarium

(materiał roboczy)

Kancelaria Senatu RP

Warszawa, 19 października 1994

(zapis stenograficzny)

Dział Szybkiej Informacji

Seria: Stenogramy

Opracowanie redakcyjne, skład i łamanie:
Biuro Informacyjne oraz Biuro Studiów i Analiz

Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu RP
Dyrektor – Jacek Michałowski tel. 694-24-32, fax 694-19-11, e-mail: michalow@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka tel. 694-20-59, e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Szybkiej Informacji tel. 694-20-59, fax 694-20-49

S T E N O G R A M
z seminarium "Reforma administracji publicznej"
w dniu 19 października 1994 roku

(Seminarium przewodniczy: senator Adam Woś)

Marszałek Senatu Adam Struzik:

Szanowni Państwo!

Witam serdecznie w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej. Witam uczestników seminarium "Reforma administracji publicznej".

W dalszym ciągu w naszym kraju istnieje niezłomna wola realizacji idei państwa samorządnego jako wizji państwa obywatelskiego. Budowanie takiego państwa powoduje upodmiotowienie obywateli i poczucie współuczestnictwa w tworzeniu dobra wspólnego. Tylko wtedy, gdy do tego doprowadzimy, większość obywateli będzie mogła powiedzieć, że rządząmy my, a nie przysłowiowi oni. Współuczestnictwo jest więc fundamentem systemu demokratycznego. Łączy się głęboko z poczuciem patriotyzmu, poczuciem związku z małą ojczyzną, osiedlem, gminą, miastem wojewódzkim, a w konsekwencji z pojęciem państwa jako dobra wspólnego, nadrzędnego.

Funkcjonowanie władzy rządowej, która jest w istocie konsekwencją wyborów parlamentarnych, musi być ściśle związane z działaniem struktur samorządowych, powstałych w wyniku wyborów lokalnych. Ich współistnienie i współpraca jest fundamentem sprawności państwa jako całości. Te dwa ośrodki władzy nie mogą być sobie przeciwstawne. Nie mogą toczyć ze sobą walki o strefę wpływów. Muszą natomiast tworzyć ideę współodpowiedzialności. Dlatego mówiąc o reformach, mówimy nie o konfliktach, ale o poszukiwaniu modelu optymalnego dla szeroko rozumianej władzy publicznej, czyli wspólnej. Efekt ostateczny zależy od dyskusji merytorycznej, a nie od przetargów politycznych.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej chce i może, jak zresztą w wielu innych dziedzinach, pełnić rolę konsultacyjną, być forum dyskusji, której efektem będą

decyzje ustawodawcze, a w przypadku tak ważnych spraw ustrojowych, również decyzje konstytucyjne.

Otwierając dzisiejsze seminarium poświęcone reformie administracji publicznej życzę uczestnikom, aby poszukiwali takich rozwiązań, które są dobre w skali mikro i w skali makro naszego kraju.

Seminarium będzie przewodniczył pan senator Adam Woś, przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Jeszcze raz witam Państwa i mając nadzieję, że nie jest to ostatnia państwa wizyta w sali posiedzenia Senatu, zapraszam do dyskusji.

Panie senatorze, proszę o prowadzenie seminarium.

Przewodniczący:

Panie Marszałku! Panie Ministrze! Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Goście!

Nim przystąpimy do realizacji programu, pozwólcie państwo, że na wstępie powiem kilka słów.

Różne są systemy umacniania państwa, a jednym ze skutecznych ogniw tego systemu jest umacnianie i doskonalenie systemu samorządowego. Jego podstawowe ogniwo — gmina ma za sobą doświadczenia pierwszych czterech lat. Także i sejmiki samorządowe są bogatsze o doświadczenia tej pierwszej kadencji. Przed nami pytanie, co dalej?

Nasze rozważania mogą być konkretyzowane dwuwariantowo. Wariant pierwszy — to szybkie tworzenie drugiego ogniwa samorządu — starostwa czy powiatu i tu mamy już gotowy projekt ustawy o powiecie. Jest też projekt ustawy o województwie samorządowym.

I drugi wariant, może mniej popularny, ale bardzo ciekawy — budowa całego systemu samorządowego, ale w oparciu o nową konstytucję i udoskonalenie zweryfikowanej przez życie ustawy samorządowej i ustaw towarzyszących. W tym modelu podporządkowanie to dotyczyłoby całej administracji państwowej, a nie tylko jednego jej ogniwa i to fragmentarycznie.

Rozwijając tę myśl chciałbym sformułować następujące uwagi ogólne.

Po pierwsze — prawna konstrukcja systemu samorządowego winna być oparta być na zapisach konstytucyjnych i powinna być zgodna z zapisami Świato-

wej Deklaracji Samorządu Lokalnego oraz Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

Po drugie — system samorządowy powinna regulować jedna ustawa, na przykład o samorządzie terytorialnym lub lokalnym, obejmująca ustrój, organizację i kompetencje ogniw systemu samorządowego oraz ich reprezentację i przedstawicielstwo.

Po trzecie — konstytucyjnego umocowania wymagają podstawowe zasady prawne oraz podstawowe zasady prawa wyborczego.

Po czwarte — weryfikacji powinny być poddane zarówno zagadnienia dotyczące zakresu nadzoru nad samorządami, jak też przepisy aktualnie obowiązujące, ale mogące budzić konflikty wewnętrzne, jak i na styku z organami administracji rządowej.

I wreszcie po piąte — sprawą pilną jest rozstrzygnięcie podziału zadań publicznych na rządowe, samorządowe i konsekwentnie z tym związane ich finansowanie.

Panie Marszałku! Szanowni Goście!

Nasze rozważania na temat reformy administracji publicznej toczą się równoległe z pracami Zgromadzenia Narodowego oraz Komisji Konstytucyjnej nad kształtem nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, aktu prawnego, na którym ma się opierać cały porządek naszego państwa. Samorząd lokalny nie może być traktowany wybiórczo i w oderwaniu od państwa, ponieważ jest najbardziej efektywnym ogniwem realizacji zadań publicznych. Dlatego też moja opinia na temat reformy systemu administracji publicznej jest zbieżna z zasygnalizowaną wcześniej koncepcją nieco wolniejszego w czasie, ale kompleksowego uporządkowania całego systemu administracji publicznej i to w hierarchicznym porządku, od konstytucji poprzez zwykłe ustawodawstwo, aż do przepisów wykonawczych, a nie odwrotnie. Czy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, znajdującą się na zaawansowanym już etapie przygotowań, mamy dopasowywać do tego, co chcą szybko zrealizować niektórzy reformatorzy, to jest do powiatów, a więc tylko struktur podziału terytorialnego dla celów samorządowych, bez wcześniejszego konstytucyjnego ustalenia, czy opowiadamy się za decentralizacją państwa i do jakich granic. W znanych mi projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zróżnicowana jest rola i miejsce sys-

temu samorządowego, od wariantów ogólnych i ramowych po kompleksowe i bardzo szczegółowe, przesądzające nawet o kształcie struktur i podziale terytorialnym.

Nasze dzisiejsze seminarium poprzedziła, tak mocno przez opozycję krytykowana, akcja ankietowa, czyli kierowane do rad gmin pytanie o przyszły zakres ich kompetencji i o opinie w sprawie struktur samorządowych. Godzę się nawet ze zdaniem, że redakcja niektórych pytań była dość niefortunna. Stwierdzić należy jednak, że po raz pierwszy od czasu wprowadzenia systemu samorządowego, to jest od 1990 r., przed rozstrzygnięciem tak ważnej sprawy zasięga się opinii wszystkich rad gmin, a nie jak to robiły poprzednie ekipy rządzące, najpierw podejmuje się decyzje, a potem prosi o opinie. Tak utworzono organy rządowej administracji specjalnej z zakresu oświaty, ochrony zabytków, zatrudnienia, walki z bezrobociem, słowem uszczuplono kompetencje wojewodów, nazywając ich jednocześnie przedstawicielami rządu w terenie. Tak wydzielono nowe twory w resorcie ochrony środowiska. Tak przeprowadzono reorganizację, a ściślej mówiąc likwidację niektórych prokuratur wojewódzkich. My tych błędów popełnić nie chcemy. Stąd też ankietą, stąd też dzisiejsze seminarium.

Nie wchodząc w szczegóły, jako przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, pragnę z całą mocą podkreślić, że opowiadam się za kontynuacją reformy samorządowej.

Po pierwsze, jej to powinny służyć zwiększone kompetencje gmin i łączące się z tym podporządkowanie prawa. Nie kto inny, jak tylko obecna władza, Sejm, Senat i rząd skutecznie uporały się z uporządkowaniem spraw kolegiów odwoławczych, a przecież już od jesieni 1990 r. samorządowcy, między innymi z mojego z województwa, nagłaśniali ten problem od pierwszej samorządowej narady przewodniczących kolegiów odwoławczych w Krakowie. Raz tylko, w 1991 r., także po licznych interwencjach, w tym sejmiku krajowego, rządząca władza wykazała zainteresowanie tym problemem, refundując częściowo koszty realizacji tych zadań.

Po drugie, musimy jasno i precyzyjnie określić, które zadania w swej istocie lokalne, a niemożliwe do samodzielnej realizacji przez gminy, powinny być przekazane samorządom na ponadgminnym szczeblu. Czy będzie to powiat, starostwo, czy też województwo. W obecnym kształcie jest to zagadnienie wtórne w stosunku do kompetencji i woli decentralizacji państwa.

Po trzecie, równolegle z reformą samorządową powinna nastąpić reforma rządowej administracji publicznej, tak ogólnej jak i tej specjalnej oraz pomocniczej, i to z myślą o kompetencyjnym umocowaniu wojewodów. Powinna nastąpić likwidacja chaosu kompetencyjnego i prawnego w terenie, a także uściślenie, jak daleko od centrali mają sięgać w teren ogniwa administracji rządowej. Słowem, jak głęboka powinna być decentralizacja.

Panie Marszałku! Szanowni Goście!

Wyrażam przekonanie, że dorobek dzisiejszego seminarium, czyli referaty, głosy w dyskusji, wnioski i propozycje, powinien być pomocny w określeniu i doprecyzowaniu koncepcji modelu państwa o zdecentralizowanym systemie realizacji zadań publicznych, o spójnym, scentralizowanym i sterownym systemie realizacji zadań państwowych. Słowem, obywatelskiego państwa prawa. Dziękuję za uwagę.

Jako pierwszy wystąpi pan minister Michał Strąk. W swoim referacie przedstawi docelowe modele administracji publicznej w koncepcji rządowej.

Proszę bardzo, Panie Ministrze.

Szef Urzędu Rady Ministrów — Minister Michał Strąk:

Szanowni Państwo!

Pozwólcie, że wyrażę przede wszystkim bardzo głębokie zadowolenie z tego, iż możemy być uczestnikami tej konferencji. Chcę serdecznie podziękować panu marszałkowi Struzikowi, panu senatorowi Wosiowi, za to, że stworzyli nam okazję do chyba pierwszej dyskusji, podczas której wspólnie zastanowimy się nad tym, jakie powinny być dalsze kroki w reformie administracji publicznej w Polsce.

Tytuł mojego referatu sugeruje, że rząd ma gotowy model docelowy reformy administracji publicznej. Myślę, że nie będzie niespodzianką, jeżeli powiem, że takiego gotowego modelu, który mógłby być tutaj prezentowany i poddawany ocenie, nie mamy my ani, w moim przekonaniu, nie mieli go nasi poprzednicy. Gdyby zresztą taki model rzeczywiście istniał, to myślę, że konstrukcja czy tematyka referatów, jakie byłyby tu prezentowane, powinna być nieco inna. Ja chciałbym zastanowić się wspólnie z państwem nad pewną filozofią czy sposobem postępowania, który może nas doprowadzić do wypracowania takiego modelu, i nad pewnymi rysującymi się w tej chwili alternatywami, a ponieważ zostały już publicznie sformułowane, to mogą być, jak sądzę, przedmiotem dyskusji.

Najpierw może parę zdań na temat tego, dlaczego, moim zdaniem, nie można przyjąć, iż poprzednie rządy taki gotowy model docelowy miały. Otóż w materiałach, z którymi mogliśmy się zapoznać po wejściu do rządu, zarysowane bądź rozstrzygnięte są dwie kwestie. To znaczy: jaka miałyby być mapa powiatów i kompetencje tej nowej struktury administracyjnej. Natomiast nie były poruszone dwie, w moim przekonaniu, kluczowe kwestie, bez rozstrzygnięcia których trudno mówić o tym, że istnieje docelowy model terenowej administracji publicznej w Polsce.

Po pierwsze, nie została rozstrzygnięta sprawa podziału administracyjnego na szczeblu wojewódzkim, ponieważ przygotowano 3 warianty tego podziału, warianty zasadniczo różne. Najbardziej radykalny zakładał, że będziemy mieli 12 województw. Najmniej radykalny, że 25. Gdyby przeprowadzić rozmowę ze specjalistami na ten temat, to myślę, że pojawiłyby się jeszcze inne propozycje. Można zatem powiedzieć, że w tej fazie prac, którą zakończył poprzedni rząd, ta kwestia nie została rozstrzygnięta.

I po drugie, nie było rozstrzygnięć dotyczących finansów nowych podmiotów, nowych jednostek administracyjnych. Przy czym sprawą o zasadniczym znaczeniu, bez której trudno będzie posuwać się do przodu, jest określenie mechanizmów powiększania dochodów własnych czy to gmin, czy powiatów, czy województw; w zależności od tego, na jakim poziomie byśmy to rozpatrywali.

W moim przekonaniu, doświadczenia, jakie zbieramy w tej chwili w związku z pilotażem, pokazują, że jeżeli przekazujemy gminom kompetencje jako zadania zlecone i finansujemy te zadania z dotacji, a nie z dochodów własnych, to otwieramy nowe pole konfliktów pomiędzy samorządami a rządem. Konfliktów, jakich po prostu uniknąć nie można, ponieważ przy konstruowaniu budżetu każdorazowo ci, którzy otrzymują pieniądze, wchodzi w konflikt z tymi, którzy te pieniądze dają. Proces poszerzania kompetencji gmin czy kompetencji nowych podmiotów samorządowych powinien więc być, w moim przekonaniu, powiązany z precyzyjnie opracowanym mechanizmem powiększania dochodów własnych. I dopóki nie mamy rozstrzygnięć w tej sprawie, dopóki nie wiemy, w jaki sposób będziemy te dochody własne powiększali, czyli inaczej mówiąc, jeżeli nie ma porozumienia i zgody pomiędzy tymi członkami rządu, którzy odpowiadają za kompetencje, a tymi, którzy odpowiadają za finanse, to w istocie stoimy w punkcie wyjścia. Skonstruowanie

nowego podmiotu i określenie jego kompetencji jako zadań zleconych oraz finansowanie ich dotacji byłoby, w moim przekonaniu, kardynalnym błędem.

Propozycje, o których mówię, wzbudziły szereg kontrowersji. Nie nagłaśniają ich wprawdzie media, bo jakoś tak się składa, że na ogół prezentowane są stanowiska jednej strony, ale są znane. Są to kontrowersje których wyraz znaleźliśmy w kilku badaniach opinii publicznej, w ankiecie, którą przeprowadził tygodnik "Polityka". Z tych badań wynika, że nie ma jednoznacznej zgody czy wyraźnej przewagi dla któregośkolwiek ze stanowisk, to znaczy czy chcemy tworzyć nowy szczebel czy nie chcemy. Opinia publiczna w tej sprawie jest podzielona, przy czym można powiedzieć, że występuje tu pewna wyrównana prawidłowość — w zależności od miejsca zamieszkania ludzie inaczej postrzegają tę sprawę.

Poza tym sprawa ta budziła kontrowersje w środowiskach samorządowych. Zgłaszane były liczne pretensje, że w ramach prac przygotowawczych pytano gminy o to, do jakiego powiatu chcą należeć, natomiast nie pytano o to, czy w ogóle chcą, żeby taki podmiot powstał. Ta sprawa była zgłaszana bardzo często w czasie kampanii wyborczej i między innymi odpowiedzią na tę krytykę jest ankieta, z którą pan premier zwrócił się do rad gmin.

Wreszcie, sprawa ta budziła kontrowersje w środowisku naukowym. Myślę, że opinie tego środowiska również wykazują dość wyraźną prawidłowość. Sądzę, że najbliżsi akceptacji idei tworzenia powiatów są przedstawiciele nauk prawnych. Właśnie z moich licznych rozmów z przedstawicielami tego środowiska wnoszę, że różnica opinii przede wszystkim wynika ze stosunku do tempa tej reformy. To znaczy jedni uważają, że trzeba to robić szybko i błyskawicznie, inni, że można z tym poczekać. Jedyne nazwisko, które w niedzielę przypomniał mi pan redaktor Bratkowski, to znaczy nazwisko osoby, która zajmuje w tej sprawie odmienne stanowisko, to nazwisko profesora Piekary. Wydaje mi się, że nie zmienia to oceny. To znaczy, że ta część środowiska naukowego jest skłonna uważać, iż reforma powiatowa jest potrzebna. Natomiast zasadnicze wątpliwości w tej materii zgłaszają przedstawiciele dziedziny organizacji i zarządzania. Chcę się tu powołać na polemikę, jaka toczy się na łamach tygodnika "Wprost" pomiędzy profesorem Kierzuniem a profesorem Kuleszą i panem senatorem Stępnem. Z tego co wiem, poglądy profesora Kierzuna podzielają również inni przedstawiciele tego środowiska naukowego. Odmienne zdanie na ten temat przedstawiają specjaliści zajmujący się

polityką przestrzenną. Ponieważ są oni tutaj na sali, nie będę w ich imieniu się wypowiadał. Myślę, że zrobią to sami.

Można zatem powiedzieć, że sprawa jest przedmiotem zasadniczych kontrowersji zarówno na poziomie obywatelskim, jeżeli można tak powiedzieć, na poziomie samorządu, jak i na poziomie naukowym. W tej sytuacji, w moim przekonaniu, nie można mówić, że istnieje czy że istniał gotowy model docelowy. Według mnie zatem, decyzja o przystąpieniu do realizacji tej reformy po prostu była podjęta przedwcześnie i pochopnie.

Jak w związku z tym należy podchodzić do tej sprawy? Jaka powinna być ogólna procedura, sposób postępowania, abyśmy doszli do projektów czy rozstrzygnięć, które mogłyby być akceptowane. Otóż w moim przekonaniu, takim bardzo elementarnym czy pierwotnym pytaniem, które powinniśmy sobie zadawać, jest pytanie dotyczące z jednej strony mechanizmów scalających państwo, a z drugiej strony mechanizmów różnicujących państwo. Ja myślę, że i dalsza, i najbliższa — na szczęście ta najbliższa to nie nasza — historia, pokazuje, że państwa powstają, ale również się rozpadają. I wśród wielu czynników, które decydują o tym, że państwa się rozpadają, istotną rolę odgrywają również te sprawy, o których dzisiaj będziemy tutaj mówili. To znaczy istotną rolę odgrywa to, jak państwo jest zorganizowane, jakie są relacje pomiędzy poszczególnymi ogniwami władzy. Jeżeli państwo nie potrafi w sposób prawidłowy ułożyć relacji pomiędzy władzą centralną a władzą terytorialną, jeżeli źle zorganizuje swoje struktury przestrzenne, to uruchamia mechanizmy, które po prostu rozsadzają to państwo od środka. Można więc powiedzieć, że jeżeli w sposób odpowiedzialny chcemy dyskutować o reformie administracji publicznej, o wzajemnych relacjach różnych segmentów czy różnych podmiotów władzy, od których zależy los państwa, jeżeli chcemy odpowiedzialnie dyskutować o układzie terytorialnym czy o organizacji przestrzennej państwa, to cały czas te dwa kryteria po prostu musimy mieć w pamięci. Jeżeli bowiem uruchomimy zbyt silne mechanizmy scalające, czyli jeżeli to będzie państwo zbyt mocno scentralizowane, to nie będzie mogło się rozwijać i źle zareaguje na zróżnicowane warunki, w kraju. Ale jeżeli z kolei uruchomimy zbyt silne mechanizmy różnicujące, to wtedy może powstać zagrożenie dla integralności i spójności państwa.

Myślę, że wzajemną równowagę tych dwóch mechanizmów można osiągnąć w dwojaki sposób. To znaczy tworzymy scentralizowany układ z silnymi podmio-

tami polityki regionalnej, bądź też tworzymy zdecentralizowany układ z mechanizmami, jak to na Zachodzie nazywają, solidarnościowymi, bądź inaczej to nazywając, scalającymi. Myślę, że państwa unitarne, scentralizowane największe problemy mają ze znalezieniem czy z wykreowaniem podmiotów, które potrafią prowadzić różną politykę regionalną w zależności od tego, w jakiej części kraju się znajdują.

Natomiast dla państw federalnych równie trudnym problemem jest znalezienie mechanizmów scalających, to znaczy takich, które chronią te państwa przed rozpadem.

I to jest, powiedziałbym, drugi wybór czy drugi poziom dyskusji— na którym powinniśmy rozstrzygnąć, jak dalej zastanawiać się nad szczegółowymi rozwiązaniami., W moim przekonaniu, konieczny jest consensus, czy zgoda co do tego, że te dwa mechanizmy, o których mówiłem — mechanizm scalający i mechanizm różnicujący, są równorzędnie ważne. I nie można zakładać, że im więcej decentralizacji tym lepiej, a im więcej centralizacji tym gorzej. I na odwrót, teza, że potrzebna jest tu równowaga, byłaby fałszywa. Jeżeli z tym się zgodzimy, to przedmiotem wyboru pozostanie model czy zasada, co jest pierwotną, zasadą organizującą, a co jest zasadą wspierającą.

Myślę, że główne obszary decyzji, co do których muszą być wypracowane precyzyjne koncepcje, jak sądzę trzech spraw. Po pierwsze, sposób wyłaniania władzy, To znaczy czy ma to być sposób, który jest pochodną mechanizmu scalającego, a więc powoływanie władzy przez mianowanie. Czy to ma być wybór władzy poprzez mechanizm dywersyfikujący, a więc powoływanie poprzez wybory, czyli powiązanie z tym układem, w którym dana jednostka funkcjonuje. To jest jedna kwestia, co do której powinniśmy mieć jasność.

Po drugie, to jest wybór dotyczący sposobu gospodarowania pieniędzmi, czy, inaczej mówiąc, sposobu krążenia pieniędzy państwowych, budżetowych. Są tutaj, jak wiadomo, dwie podstawowe ścieżki, po których te pieniądze mogą krążyć. Mamy system, w którym zdecydowana większość dochodów budżetowych trafia najpierw do centrali i później jest redystrybuowana do jednostek terytorialnych. Jest też druga droga — pieniądze zostają, a to, co nie zostaje w gminie, trafia do centrali.

Trzeba powiedzieć, że praktyka krajów zachodnich w tym zakresie jest bardzo różna. Nie jest tak, żeby system zdecentralizowany był właściwością krajów

demokratycznych, a system scentralizowany odwrotnie. Z tego rozpoznania, które mogłem zrobić, wynika, że na przykład w Wielkiej Brytanii 90% środków trafia do budżetu centralnego i następnie jest redystrybuowane. A na przykład w Rosji 50% trafia do budżetu centralnego, a połowa zostaje w jednostkach terenowych. W takim kraju jak Francja 1/3 zostaje w terenie, a 2/3 trafia do centrali. Można powiedzieć, że w Polsce, dla porównania, ta proporcja w tej chwili wygląda tak: 15% zostaje w gminach, 85% idzie do Ministerstwa Finansów. Jest pytanie o wzajemną relację tych kwot, tych środków.

I jeszcze trzecia sprawa, wydaje mi się, że najłatwiejsza do rozstrzygnięcia, to podział kompetencji to znaczy jakie zadania byłyby rozwiązywane na poszczególnych poziomach. Mówię, że to jest najłatwiejsza, bo w istocie tutaj jest najmniejsze zagrożenie zasadniczymi konfliktami. Główne wybory, które powinny być uczynione, dotyczą tych dwóch pierwszych spraw.

Jakie przesłanki trzeba brać pod uwagę przy poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania, które zostały tutaj podstawione?

Po pierwsze, wydaje mi się, że powinniśmy spojrzeć na naszą historię, na tę historię bardzo długą, sięgającą 1000 lat i na tę zupełnie niedawną. Myślę, że byłoby rzeczą niezwykle interesującą, gdyby środowisko historyków przedstawiło taką analizę prac nad reformą administracji publicznej, ustroju politycznego Polski w różnych okresach. To znaczy w jakim okresie Polska rozwijała się dynamicznie, szła do przodu, była krajem liczącym się w Europie i jaki wtedy w Polsce istniał ustrój. I w jakich okresach Polska szła na dno, łącznie z tym, że straciła niepodległość. Myślę, że taka analiza, spojrzenie na te nasze dzisiejsze dylematy przez pryzmat długiej historii, mogłoby wiele, wiele nas nauczyć. Myślę, że warto powiedzieć, iż jedyny król Polski, który ma przydomek Wielki, rządził okresie, w którym ustrój państwa kształtowany był na określony wzór.

I wreszcie jest ta historia obecna, to znaczy to, co jest w tej chwili. Mamy określony układ władzy w Polsce, określony ustrój, określony podział administracyjny. I stan, w jakim w tej chwili tkwimy, jest zmienną, której w żadnym przypadku nie wolno nam lekceważyć. Bo to istnieje, a każda taka struktura nie jest tylko strukturą czysto administracyjną czy prawną, ale również społeczną, gospodarczą czy polityczną. I ona przez pewien bezwład wywiera wpływ na to, co się dzieje.

Po drugie, wydaj mi się, że nie powinniśmy zapominać o geografii, o tym, że jesteśmy krajem średniej wielkości, leżącym w tej części Europy, w której leży, że ma takich sąsiadów, jakich ma. I w zależności od tego, jak będziemy zorganizowani, jaki będzie układ władzy w Polsce, jaki będzie podział administracyjny, różne są możliwości dialogowania czy prowadzenia pewnej gry z tymi naszymi sąsiadami. Nasze decyzje dotyczące układu władzy, podziału administracyjnego nie są decyzjami nie mającymi żadnego zewnętrznego odniesienia.

Po trzecie, sądzę, że powinniśmy pamiętać o zróżnicowaniach wewnętrznych, jakie w Polsce ciągle występują. Myślę, że nie powinny umykać z pola naszego widzenia dwojakiego rodzaju zróżnicowania. Po pierwsze, mamy w Polsce ukształtowane historycznie regiony. Ale mamy również ciągle widoczne na mapach, które pokazują różne zjawiska społeczne, gospodarcze czy wyniki wyborów, granice zaborów. Powiedziałbym, że te granice zaborów są czymś w rodzaju szwa pooperacyjnego, ale on po prostu może być niewidoczny, może nie mieć żadnego znaczenia, ale mogą powstać czy powstawać takie sytuacje, w których ten szew będzie miał pewne znaczenie. Polska jest krajem wewnątrznie zróżnicowanym. I powinniśmy wiedzieć, jaka jest strategia postępowania wobec tego zróżnicowania. To znaczy czy chcemy to zróżnicowanie pogłębiać czy minimalizować. Dlatego że sposób wzajemnego zorganizowania się w administracji publicznej może mieć z tego punktu widzenia duże znaczenie.

Po czwarte, wydaje mi się, że powinniśmy rozpatrywać te kwestie z punktu widzenia racjonalności systemu. Pewne dyscypliny naukowe zajmują się organizacją różnych struktur, analizują racjonalność układu przestrzennego Polski. I myślę, że doświadczenia czy wiedza wypływająca z tych nauk powinna być brana pod uwagę.

Wreszcie myślę, że trzeba by zadać sobie pytanie, jaka jest ogólna filozofia roli samorządu i jakie siły powinny w tym samorządzie odgrywać rolę. Dlatego, że w zależności od tego, na jakim szczeblu ten samorząd rozpatrujemy, zupełnie inaczej wygląda strukturalizacja sił, które w tym samorządzie odgrywają istotną rolę. Jeżeli porównamy na przykład wybory zarządów gmin małych i dużych czy gmin największych, to łatwo wykazać, że postulat apolityczności samorządu jest skutecznie realizowana właśnie w małych gminach, gdzie podstawowym podmiotem są osoby fizyczne, radni czy ludzie, którzy wybierają przede wszystkim osoby fizyczne. Natomiast zupełnie inaczej strukturalizują się te same rady w największych mias-

tach, gdzie jednostką podejmującą decyzję o tym, na kogo głosować, nie jest już pojedynczy radny, ale grupa radnych zorganizowanych — może być różnie, ale jak pokazuje przykład Warszawy — zwyczajnie i po prostu w partiach politycznych.

I teraz jest pytanie, czy układ polityczny w Polsce jest na tyle stabilny i na tyle dobrze zorganizowany w jednostkach terytorialnych, żeby mógł wziąć na siebie ciężar odpowiedzialności za sytuację większych niż małe gminy jednostek terytorialnych. To znaczy czy te problemy, które pojawiły się z wyborami prezydentów w dużych miastach są problemami mającymi źródło w niedoskonałości natury ludzkiej, czy też po prostu w niedojrzałości struktur politycznych, który jakby z konieczności biorą udział w tym wyborach.

W związku z tym jest pytanie: czy przenoszenie mechanizmu samorządowego w górę, tam gdzie właśnie ten czynnik polityczny musi odgrywać większą rolę niż w małych gminach, będzie posunięciem prawidłowym czy nieprawidłowym. I wreszcie przesłanka ostatnia, związana z doświadczeniem innych krajów. Myślę, że pan Mularczyk nam dzisiaj na ten temat powie więcej. Z tej wiedzy, którą ja posiadam, którą udało mi się zgromadzić, wynika, że nie ma jakichś jednolitych wzorów. To znaczy, że nie jest tak, iżby jakiś sposób zorganizowania samorządu mógł być utożsamiany z pełną samorządowością, a inny sposób zorganizowania samorządu był antysamorządowy. W istocie każdy kraj poszukuje rozwiązań, które najlepiej przylegają z jednej strony do jego realiów społecznych, politycznych, ale z drugiej strony najlepiej przylegają do jego historii. Jest ogólna dyrektywa, że powinniśmy szukać własnych rozwiązań. Natomiast doświadczenie innych krajów może nam podpowiadać, jakie są możliwe teoretyczne warianty. To znaczy jak inni sobie radzą z podobnymi sprawami.

Sądzę, że przy spokojnej i pozbawionej emocji dyskusji, uwarunkowania historyczne, geografia, nasze usytuowanie na mapie, nasze zróżnicowanie wewnętrzne, pewne wymogi racjonalnej organizacji systemu, ogólne zasady wydolności struktur politycznych na różnych szczeblach i doświadczenia innych krajów, to powinny być przesłanki wypracowania koncepcji organizacji władzy publicznej w Polsce. W pracach, które prowadzimy tymi właśnie przesłankami staramy się kierować.

Jakie są warianty, wokół jakich modeli możemy się obracać. Otóż ja myślę, że o alternatywie, którą przedstawił pan marszałek Struzik bezpośrednio po wyborze go na marszałka, można realnie dyskutować. Alternatywa ta zakłada taki wa-

riant, że mamy dwa szczeble podstawowe gmina i województwo i dwa szczeble pomocnicze: związki celowe gmin między gminą a województwem, a także związki regionalne powyżej województwa. To jest, wydaje się, że jeden z wariantów, który jest możliwy do rozważenia i o którym można dyskutować.

I wariant drugi, ten który jest bliski koncepcji proponowanej przez rząd pani Suchockiej: gmina, powiat, województwo. Przy czym, jak powiedziałem, województwo jest tu bardzo różnie pojmowane.

Ja nie chciałbym już w tej chwili rozważać za i przeciw każdego z tych wariantów. Sądzę natomiast, że te przesłanki czy kryteria, które pozwoliłem sobie tutaj przedstawić, powinny być każdorazowo rozpatrzone, żeby ocenić słabe i mocne strony każdego z tych wariantów. I myślę, że w dalszych pracach czy w dalszych dyskusjach taką metodą powinniśmy się posługiwać.

I na zakończenie chciałbym powiedzieć, co, w moim przekonaniu moglibyśmy czy powinniśmy dalej robić wspólnie i co robi rząd. Otóż ta praca, które wykonujemy w tej chwili, zmierzają do tego, aby uzyskać dodatkowe informacje, na podstawie których można byłoby wypracować stanowisko w tej sprawie. Informacje dotyczące tego, jak samorządy postrzegają układ administracji publicznej w Polsce. Temu służy, jak już wielokrotnie mówiliśmy, ankieta. Przy czym chcę powiedzieć, że te pytania, które dotyczą powiatów, w moim przekonaniu, nie są pytaniami najważniejszymi w tej ankiecie. Dlatego, że znacznie większą wagę przywiązujemy do pytań dotyczących podziału administracyjnego na szczeblu wojewódzkim, chcemy wiedzieć, jaki jest stosunek gmin do tych województw, w których w tej chwili się znajdują. Czy te województwa są postrzegane jako coś dysfunkcjonalnego, coś, co powinno być zlikwidowane, czy jako coś, co dobrze funkcjonuje i służy. Chcemy wiedzieć, jak gminy oceniają swoje usytuowanie w tej strukturze wojewódzkiej czy decyzje podjęte w 1975 r. do przyporządkowania gmin i województw były decyzjami prawidłowymi, w tej chwili, z perspektywy 20 lat. I chcę powiedzieć, że z tych odpowiedzi, które napłynęły, a mamy opracowanych wstępnie ponad 1500 odpowiedzi, wynika, że są tutaj pewne problemy czy pewne rezerwy, jeżeli chodzi o racjonalizację podziału administracyjnego.

Zadaliśmy tam także pytanie dotyczące kompetencji, które gminy chciałyby przejmować. I znów mogę powiedzieć, że odpowiedzi na te pytania nie są mechaniczne. Te kompetencje nie są wskazywane w sposób losowy czy bez żadnego za-

stanowienia. Wyraźne jest zróżnicowanie kompetencji, które gminy wskazują częściej i tych, które są wskazywane rzadziej. Myślę, że pan dyrektor Jankowiak dzisiaj nieco szerzej się na ten temat wypowie.

Chcemy uzyskać obraz układu administracji publicznej widzianej od dołu. Dyskusja dotyczy nie tylko różnych koncepcji teoretycznych, ale również obrazu, który wyłania się z tych odpowiedzi. Chodzi nam więc o postrzeganie od dołu i analiz funkcjonowania, tego, co jest. Chcemy prowadzić prace, o których wielokrotnie mówiliśmy, dotyczące administracji rządowej. Został skierowany projekt nowelizacji ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Mam nadzieję, że w ciągu najbliższych kilku tygodni trafi do Sejmu projekt ustawy o państwowej służbie cywilnej. Mamy, nie ukrywam, dość istotne wątpliwości związane z ustawą o terenowych organach administracji rządowej. Jest tam, jak wiadomo, dość konfliktowy punkt dotyczący relacji pomiędzy wojewodą a administracjami specjalnymi. Z ogromną satysfakcją słuchałem dyskusji przewodniczących sejmików samorządowych, którzy na spotkaniu u pana premiera bardzo mocno podkreślali potrzebę wzmocnienia pozycji wojewody. Jest to w pełni zgodne z tym stanowiskiem, które jest prezentowane w projekcie ustawy, a które, nie ma tutaj co ukrywać, budzi pewne kontrowersje z tych ministrów, którzy zawiadują tymi administracjami specjalnymi. Mam nadzieję, że w ciągu najbliższych kilku tygodni odbędzie się decydujące spotkanie, w czasie którego wypracujemy ostateczne stanowisko w tej sprawie.

Podjęmujemy wreszcie szereg działań związanych z porządkowaniem administracji centralnej, co też wymaga, powiedziałbym, dużego spokoju i rozważa, ponieważ nie są to sprawy, w których zmiany są łatwe do wprowadzenia. Tak więc nasz program zakłada głęboką analizę tego wszystkiego, co wiąże się z ukształtowaniem administracji publicznej w terenie, tak aby dyskusja na ten temat była dyskusją opartą na możliwie szerokich przemyśleniach i na możliwie gruntownej wiedzy o tym, co w tej chwili mamy. I z drugiej strony zależy nam na kontynuowaniu czy prowadzeniu tych prac, które powinny doprowadzić do uporządkowania, innego ułożenia spraw w administracji centralnej. I sądzę, że byłoby rzeczą niezmiernie pożyteczną, gdyby to nasze dzisiejsze seminarium miało przedłużenie w postaci zespołu, tak sobie to nazwiemy, który byłby powołany przez Senat czy przez Sejm i Senat. W każdym razie byłoby dobrze, gdyby udało się stworzyć zespół, który wzięłby na siebie ciężar merytorycznych prac nad reformą administracji publicznej w

Polsce. Ja myślę, że potrzebna jest nam ekipa, która spełniałaby pierwszy warunek, o jakim mówiłem., Miałaby na uwadze silny mechanizm scalający i silny mechanizm dywersyfikujący, to znaczy powinna być wspólnie przekonana co do konieczności wprowadzenia zmian czy przeprowadzenie reformy administracji publicznej w Polsce. Ale równocześnie byłaby na tyle wewnętrznie zróżnicowana, że gwarantowałaby bardzo szerokie czy wszechstronne postrzeganie tej problematyki. Jeżeli mogę, Panie Przewodniczący, zakończyć swoje wystąpienie takim wnioskiem formalny, to proszę go tak potraktować. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo, Panie Ministrze.

Szanowni Państwo, mam pewną propozycję zmian z uwagi na to, że profesor Stasiak, który ma wziąć udział w dyskusji z profesorem Kuleszą, o godzinie 11.00 rozpoczyna kolejną konferencję i może nie zdąży. Prosił mnie, aby jego referat był wygłoszony właśnie w tym momencie.

Tak że bardzo przepraszam pana doktora i proszę pana profesora Stasiaka o zabranie głosu.

Profesor Andrzej Stasiak:

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Szanowni Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Zebrani!

Ja chciałbym się usprawiedliwić, dlaczego poprosiłem o pewną zmianę programu, żebym mógł wygłosić mój pogląd wcześniej. Dlatego że o godzinie 11.00 jest posiedzenie Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej. Ja jestem jej przewodniczącym. I są tam dyskutowane niesłychanie ważne sprawy, wizje i strategii dotyczące "Bałtyku 2010". Polska była w tym roku przewodniczącym tej grupy roboczej i musi zostać przygotowany raport i ocena na posiedzenie w Tallinie w grudniu tego roku. Te wizje i strategie są w tej chwili niezbyt korzystne z punktu widzenia Polski. I dlatego znacznie wcześniej niż to dzisiejsze seminarium zostało wyznaczone posiedzenie państwowej rady. Bardzo przepraszam za to przesunięcie, ale chciałbym — jako że od dawna byłem i jestem zainteresowany problemami związanymi z kształtowaniem struktur państwa polskiego mieć właśnie możliwość uczestnictwa w tej dyskusji. Niestety, tak się złożyło.

Proszę Państwa, nawiążę do tego, co mówił pan przewodniczący, pan marszałek i pan minister Strąk. Wydaje mi się, że sprawa podziału administracyjnego

kraju, relacji: samorząd terytorialny, administracja centralna zarówno w pojęciu centrum, jak i administracji terytorialnej, jest jednym z podstawowych zagadnień ustrojowych Polski. I nie można tej sprawy załatwiać w sposób pospieszny. Choć niektórzy mówią, że tyle czasu nad tym dyskutujemy. Ja chciałbym powiedzieć, że w okresie Polski międzywojennej istniało 5 komisji rządowych i sejmowych, które nad tym dyskutowały. I jednym z głównych problemów była dyskusja, czy województwo ma być samorządowe czy nie. I właśnie z punktu widzenia scalania państwa polskiego, czyli wtedy niesłuchanie istotnego, okazało się, że po wielu właśnie działaniach należy utrzymać, powiedziałbym, umiarkowanie pomiędzy decentralizacją a centralizacją w odniesieniu do ogólnej władzy państwowej.

Wydaje mi się, że to, co powiedział na końcu pan minister Strąk, należy zrobić. W ostatnich latach wszystkie większe reformy w Europie Zachodniej były przeprowadzane w ten sposób, że parlament powoływał specjalny zespół ekspertów, ale stale działających, zapewniał mu odpowiednie możliwości, powiedziałbym, logistyczne i przygotowany byłby raport dla parlamentu. I dopiero w ten sposób podejmowano decyzje. Czegoś takiego, niestety, do tej w Polsce nie zrobiono. Nawet powiedziałbym inaczej — szereg decyzji podejmuje się dotychczas w zależności od nieobiektywnego punktu widzenia, pewnych orientacji politycznych czy nawet indywidualnych preferencji osób rządzących. Powoduje to nagłaśnianie pewnych problemów i mówienie, że one są niezwykle łatwe do rozwiązania, podczas gdy jest odwrotnie. I jednak stosuje się manipulację. W Państwowej Radzie Gospodarki Przestrzennej w zeszłym roku i w poprzednim dyskutowali o problemach związanych z relacjami samorząd, administracja centralna, zwłaszcza z punktu widzenia strategii, rozwoju kraju, z punktu widzenia potencjalnych województw — jaki skutek może to przynieść w długiej, perspektywicznej wizji rozwoju naszego kraju, szczególnie w zmienionej sytuacji geopolitycznej Polski w Europie. Tego, niestety, w pracach prowadzonych przez ekipę pani premier Suchockiej pod kierownictwem pana profesora Kuleszy nie uwzględniano. Trzeba to sobie bardzo wyraźnie powiedzieć. Nie wiem, czy pan profesor Kulesza jest na sali, jeśli już jest, to bardzo dobrze. Chciałbym, żeby usłyszał, co chcę powiedzieć, bo mówiłem mu to w zeszłym roku.

W zeszłym roku, na wniosek pana ministra Kuleszy, było specjalne posiedzenie Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej i Komitetu Przestrzennego

Zagospodarowania Kraju PAN. Pan profesor Kołodziejski i ja jesteśmy przedstawicielami tego komitetu. Na tym posiedzeniu tłumaczyliśmy, że nie można oddzielić reformy powiatowej od reformy powiatu. I wtedy strona rządowa zrobiła wielką manipulację: powiedziała, że nie będziemy dyskutować tego, tylko będziemy mówić o powiatach. Jak można mówić o powiatach — już nie mówię, czy to jest powiat samorządowy, państwowy czy rządowy czy rządowo—samorządowy — bez uwzględniania jego wpływu na dalszy podział państwa, jeśli, założmy, siatka powiatów przecina mniej więcej 1/3 granic województw. Wiadomo, że powstaje problem, jeśli wprowadzamy ten stopień pośredni, jaka jest relacja tego stopnia do liczby województw itd. I dopiero w tym roku na wiosnę, bo wtedy tak się nie stało, została upowszechniona publikacja zespołu pana ministra Kuleszy o tych trzech wariantach województw: 12, 17, 25. Myśmy jednak w dyskusji określili swoje stanowisko bardzo wyraźnie, na piętnastu dyskutantów trzynastu opowiedziało się przeciwko koncepcji ówczesnego ministra Kuleszy, żeby było zupełnie jasne. Z tego praktycznie nie wyciągnięto jednak żadnych wniosków.

A teraz chciałbym przejść do meritum. Otóż proszę Państwa, ja przygotowałem również opinię dla specjalnej komisji sejmowej zajmującej się sprawą powiatów. I mój pogląd jest tutaj jednoznaczny, ja go nie zmieniam. A mogę powiedzieć, że trudno mnie oskarżać, iż jestem przeciwnikiem samorządów w skali lokalnej. Dlatego, że wtedy, kiedy o samorządach w Polsce mówiono półgębkiem albo prawie wcale nie mówiono, byłem jednym z nielicznych, którzy sygnalizowali, że trzeba dać znacznie więcej uprawnień społeczeństwu w skali lokalnej. Mówiłem też bardzo wyraźnie, że naprawdę w społeczeństwie lokalnym ludzie mają możliwość kontaktu ze sobą, bo to jest skala nie większa od kilku do kilkunastu 20—30 tysięcy osób. I to jest prawdziwy samorząd lokalny.

O tym mówiłem i są moje publikacje, które przygotowywaliśmy z profesorem Kołodziejskim, gdy byłem szefem ekspertyzy PAN — przejąłem to po panu profesorze Leszczyckim — na temat podziału administracyjnego kraju. Mówiłem, że samorząd możliwy jest w relacji face to face.

Teraz wracając do powiatów. Nie można tego rozpatrywać jako problemu wyrwanego z całego kontekstu uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Uwarunkowania zewnętrzne, o których mówił w pewnej mierze pan minister Strąk, w Polsce w tej chwili, powiedziałbym, mają dwustronne nastawienia. Chodzi mi o ko-

rzystne położenie między Wschodem a Zachodem, Północą a Południem. Jest to korzystne z punktu widzenia możliwości rozwoju gospodarczego. Z tego wynika konieczność wzmocnienia układów osadniczych na naszych obrzeżach, na granicach wschodnich, zachodnich, północnych i południowych. Gdybyśmy patrzyli z tego punktu widzenia, to okazuje się, że w Polsce potrzeba minimum 40 węzłów układu regionalnego, tych odpowiadających województwu. Inaczej następuje cofnięcie się, powstaje pewna pustka na granicach zamiast tego, żeby one tętniły życiem.

Natomiast drugi punkt widzenia też z tym związany jest taki, że jednak Polska znalazła się w tej chwili w tak zwanej szarej strefie politycznej. I w zasadzie nikt nas tak naprawdę nie chce. Jesteśmy czterdziestomilionowym krajem, zbyt dużym żeby łatwo się włączyć w struktury. A także, niestety, w tej chwili zbyt słabym, żeby mógł być rzeczywistym decydentem polityki zagranicznej. W związku z tym musimy starać się w ciągu kilku lat osiągnąć wysoką sprawność zarówno ekonomiczną, jak i organizacyjną naszego państwa. Mówię bardzo wyraźnie, prosto, jasno i nienaukowym językiem: w tej chwili "ruszt" naszego państwa trzyma się na tych województwach. Jak go ruszymy, to skutki mogą być nie przewidziane. Nie mówiąc nawet o długiej perspektywie, ale nawet krótkiej. Po prostu będzie straszny bałagan.

Wyobraźmy sobie, że teraz powołujemy 12 województw w Polsce. Ja nie mówię o skutkach, ale co to znaczy dla zmiany struktur organizacyjnych, przesuwania się wszystkiego, a więc i ludzi, władzy, instytucji, choćby nawet zwykłych archiwów żeby było wiadomo, gdzie co jest, jaka mapa, jaka działka, jaka decyzja czy jakie podatki. Zastanówmy się nad tym. Ale nad tym nikt się nie chce zastanowić. To musi być robione, przygotowane w sposób ewolucyjny i dosyć jasny.

Chciałbym jeszcze podkreślić, że największą wartością, jaką wynieśliśmy po drugiej wojnie światowej, która przyniosła nam takie straszne straty, jest jednak to, że w ponad 90% społeczeństwo polskie jest etnicznie polskie. I tej wartości nam nie wolno zgubić. Bogu dzięki, ponad 95% ludności polskiej, a właściwie 96% w badaniach CBOS z 23—27 czerwca 1994 r. mówi, że jest dumne z tego, że są Polakami. Jest to nasza nie ekonomiczna, ale wielka społeczna siła, która dowodzi, że jeszcze to społeczeństwo ma bardzo silne więzy wewnętrzne w porównaniu z innymi układami nawet nam bliskimi. Nie chcę wywoływać geopolitycznej dyskusji,

ponieważ każdy może sobie spojrzeć na mapę, poczytać i zobaczyć, co się dzieje w Europie, w krajach, w których takie prawdy nie mają wartości.

I myślę, że właśnie wykorzystanie tej siły, dobrej organizacji państwa przy zapewnieniu, wyraźnie mówię, silnego samorządu lokalnego na dole może być naszą dużą kartą przetargową w staraniach o wejście do Unii Europejskiej. Reprezentujemy bowiem kraj spokojny, w którym nie będzie zatargów etnicznych i dążeń odśrodkowych poszczególnych regionów.

Teraz uwarunkowania wewnętrzne. Otóż wydaje mi się, że jeśli chcemy określić struktury organizacji państwa polskiego, to jest to rola konstytucji. Nie ma możliwości wprowadzania bocznymi drzwiami tak podstawowych rozwiązań, jak zmiany na tym poziomie organizacji państwa: powiat samorządowy, a nawet miasta pilotażowe, które zostały też wprowadzone bocznym wejściem, na podstawie art. 35 ustawy budżetowej na rok 1993. I w tej chwili nie bardzo wiemy, co z tym zrobić, przy pracach nad kolejną ustawą budżetową. Otóż trzeba wyraźnie, precyzyjnie określić, gdzie, w naszym pojęciu, kończy się administracja rządowa, a zaczyna samorządowa. W świetle nowoczesnej praktyki wielu krajów stanowi ona łącznie administrację publiczną. One znają swoje zakresy, tylko musi być wiele szczegółowych regulacji prawnych, które wymagają żmudnych i trudnych negocjacji. I tu się nie zgodzę z panem ministrem Strąkiem, który powiada, że łatwo te kompetencje podzielić. Nie, Panie Ministrze. Nie jest łatwo. Bo za tymi kompetencjami idą finansowe. Łatwo zrobić to na papierze, wyrysować schemat, bardzo łatwo. Ale w życiu to bardzo trudne, bo za tym idą zobowiązania finansowe. I tego się nie da od siebie oddzielić.

I to właśnie wymaga, żeby prawnicy zajęli się tym problemem porządnie. Pełno jest takich niedoróbek, że w każdej naszej ustawie, która jeszcze nie wejdzie w życie, już mamy zastrzeżenia do sformułowań prawnych. Ustawa, która wejdzie w 1 stycznia w życie, to ustawa o planowaniu przestrzennym, którą wczoraj dyskutowaliśmy na posiedzeniu komitetu przestrzennego zagospodarowania kraju. Należę do tych, którzy walczyli o to, aby w Polsce planowanie na skalę lokalną było obligatoryjne. Nie wyszło. Ale udało się nam wprowadzić przepis, że rada gminy podejmuje decyzję, ale nie ma jednego słowa, że jest to obligatoryjne. Dopiero gdzieś na końcu ustawy o tym się mówi. I znów powstaje spór precedensowy, nim ustawa wejdzie w życie. I mnie się wydaje, że trzeba się dobrze zastanawiać nad

tym wszystkim, gdy opracowujemy różne ustawy. Ja nie będę już tu podawał innych przykładów, znacznie gorszych.

Uważam, że tutaj trzeba wyraźnie określić procedury, zakresy działania i systemy porozumiewania się itd. Najważniejsze są problemy finansowe. Tu trzeba przyjąć jasną konstrukcję. Rzeczywiście w Europie są dwa systemy: rozwinięty samorząd i działania w tym zakresie, powiedzmy sobie, jeden skandynawski, drugi, brytyjsko—holenderski. W brytyjsko—holenderskim, jak mówił pan minister Strąk, w zasadzie idzie to do centrali i potem centrala przekazuje samorządom te pieniądze.

I jest system skandynawski. Tak się złożyło, że w zeszłym tygodniu w Szwecji uczestniczyłem właśnie w dużym seminarium poświęconym samorządowi lokalnemu i demokracji, relacjom między samorządem lokalnym a centralnym. Szwecja była gospodarzem udział brały zaś państwa bałtyckie, Rosja i Polska. Otóż w modelu skandynawskim, przoduje w nim Szwecja, jest bardzo jasny podział, który na przykład w naszym systemie podatkowym spowodowałby całkowitą rewolucję. To bardzo wyraźny podział, w zasadzie podatki od osób fizycznych bierze samorząd, który otrzymał wielkie kompetencje w zakresie szkolnictwa podstawowego, opieki społecznej, szczególnie nad starszymi, nad dziećmi itd. To zabiera ponad połowę budżetu. Szpitale są na wyższym, wyłączonym, regionalnym poziomie. I teraz te podatki od osób fizycznych w całości są przekazywane samorządom dopiero gdy płacący podatki przekracza jakąś granicę, płaci również na państwo. Natomiast wszystkie podatki z instytucji i przedsiębiorstw idą do budżetu państwa, bo państwo musi mieć pieniądze na dofinansowanie, choćby tego, co u nas wystąpi regionów słabszych, słabszych gmin.

Trzeba sobie zdawać sprawę, że w Polsce mamy w tej chwili ponad 400 gmin dotkniętych bezrobociem o wysokiej skali, to znaczy powyżej 30%. Żeby zrobić nie wiem jakie systemy podatkowe, to te gminy nigdy nie będą samowystarczalne, dopóki nie uzyskają podstawy ekonomicznej. Muszą skądś dostać dotacje, ażeby zgodnie z ustawą spełniać swoje podstawowe obowiązki wobec obywateli: szkolnictwo, opieka zdrowotna, kultura, gospodarka komunalna, przestrzenna itd. na to muszą być pieniądze, ktoś musi te pieniądze dać, czyli musi być system redystrybucji dochodu narodowego i podatków, także określony. I to wymaga bardzo poważnych przedsięwzięć.

Tak że mówienie dzisiaj, że można wprowadzić powiat samorządowy bez całego systemu finansów i opracowania przez specjalny zespół — Ministerstwa Finansów i samorządów, podziału wpływów jest pomyłką. Jeśli przyjmiemy, że 100% podatków państwowych i lokalnych jakoś trzeba podzielić, to przyznam szczerze, nie wiem, jak to można robić

Chciałbym także zwrócić uwagę na to, o czym już mówił pan minister, na problem polityki. Będę się trzymał tej Szwecji, bo to jest taki klasyczny przykład, już nikt nie może powiedzieć, że tam demokracji nie ma. Około 1950 r. tam było blisko 1000 podstawowych jednostek samorządowych. W tej chwili jest tylko mniej więcej 300. Nastąpił proces zmniejszenia ich liczby, społeczeństwo się na to zgodziło, rząd wydawał specjalne ustawy, o których mówiłem a na które samorządy ze swoimi kompetencjami dostały środki. Ale teraz na tym poziomie ztraca się już łączność tych pewnych, można powiedzieć, apolityczności. Bardzo wyraźnie to występuje. Zgodnie z przepisami w większych jednostkach przez partie desygnowani są tak zwani komisarze, którzy z reguły zostają przewodniczącymi i głównymi komisji, szczególnie komisji wykonawczych — zostają na cały etat odkomenderowani do samorządów. Po upływie kadencji to im się kończy. Ale zostają odkomenderowani na cały etat do działania w samorządach. Nie są urzędnikami, bo urzędnicy są tą częścią techniczną, ale to jest odpowiedzialność polityczna. I z tego trzeba sobie zdawać sprawę. Z tym, że w Polsce najważniejszy jest pewien szczegół, żeby była odpowiedzialność polityczna, społeczeństwo musi naprawdę w tym partycypować. To co powiem, jest dla mnie nieprzyjemne, a myślę, że dla działaczy samorządowych jeszcze bardziej. Taki prosty, wydawałoby się najłatwiejszy wyraz partycypacji w samorządzie to udział w wyborach. No bo coś prostszego. To tylko jednorazowe zaangażowanie, raz na trzy czy cztery lata idzie się i głosuje. I w Europie, jak wiemy, mniej więcej głosuje 80—90% ludzi. W ostatnich wyborach w Szwecji brało udział 87%, a u nas 35% w największych naszych ośrodkach miejskich. To świadczy o oderwaniu od władzy — poniżej 30% ludzi. Możemy tu sobie zadać pytanie: kogo naprawdę ci działacze samorządowi reprezentują, skoro są wybrani przez 1/4 społeczeństwa czy 1/3 w najlepszym wypadku.

Czyli pierwsza rzecz, którą trzeba zrobić, żeby ożywić nasze samorządy, to podjęcie decyzji o partycypacji społeczności lokalnych. A druga to prawdziwa aktywność. Nie będę już o tym mówił, ale jest taki bardzo prosty przykład, który

zmusza do zastanowienia. Ja nie bardzo mogę zrozumieć, dlaczego nasze społeczeństwo nie chce korzystać z tej jedynej możliwości, którą daje demokracja, wyrażenia swoich preferencji. I nikt nie powie, że nie ma czasu, bo to jest w niedzielę. To można zrobić po kościele, przed pójściem na piwo, przed pójściem gdzieś tam. Można zawsze to zrobić.

Teraz jeszcze chciałbym zwrócić uwagę na relacje wewnątrz samorządu. Wydaje mi się, że zupełnie nie są dopracowane zagadnienia podziału kompetencji finansów. I tak, jeśli chcielibyśmy zwiększyć rolę sejmiku wojewódzkiego, a powinniśmy ją zwiększyć, bo nawet w ustawie, o której mówiłem, o gospodarce przestrzennej, mówi się o roli sejmiku w opiniowaniu właśnie planów wojewódzkich, rozwoju programu itd. — to on też musi mieć swoje pieniądze. Powiat samorządowy musi mieć swoje pieniądze, gmina lub związek celowy gmin, z kolei muszą mieć swoje pieniądze. To musi być jasne, że jeśli dzielimy pomiędzy nie kompetencje, to musimy podzielić również pieniądze.

Przypuszczam, że na tym tle dojdzie do wielu sporów. Ja sądzę, że jeśli chcemy umocnić gminy jako podstawowe ogniwo samorządu terytorialnego, a ośobiście uważam, że tak powinno być, to musimy dać im więcej kompetencji i więcej środków. Musimy jednak zmienić nasze przepisy o opodatkowaniu. I to powinno, myślę, wyjść na forum komisji rządowo—samorządowej i Ministerstwa Finansów o zwiększeniu środków dla gmin, jeśli chcemy im dać kompetencje.

Chciałbym też zwrócić uwagę, że wiele problemów, których nie możemy rozwiązać na tym poziomie, możemy rozwiązywać dzięki tworzeniu związków celowych, na co ustawa o samorządzie terytorialnym w pełni pozwala. I tego nie wykorzystujemy — wspólnych inwestycji, wspólnych koncepcji zagospodarowania zlewni w zakresie oczyszczania ścieków, zaopatrzenia w wodę, ochrony środowiska, budowy ośrodków opieki zdrowotnej o lepszym wyposażeniu itd. Taką próbę rząd podjął i prawdopodobnie właśnie w końcu tego tygodnia odbędzie się seminarium z udziałem specjalistów ze strony niemieckiej i naszego rządu (na temat możliwości i zadań związków celowych. Ale moglibyśmy to zrobić, gdybyśmy chcieli sami, bez specjalnych inspiracji.

Chciałbym zwrócić uwagę, że to wprowadza możliwość pewnego złagodzenia, właśnie związki celowe dla rozwiązywania różnego rodzaju problemów. I wtedy na pewno będzie mniej konfliktów niż na linii powiat samorządowy — gmina,

jeśli te związki celowe zgodnie z ustawą zostaną powołane przez gminy wchodzące do nich.

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na jedną rzecz, która może nam również sprawić sporo kłopotów w rozwiązywaniu na dole pewnych samorządowych problemów. Coraz częściej pojawiają się tendencje odśrodkowe w naszych gminach, inne niż tendencja europejska dotycząca efektywności świadczenia podstawowych usług dla ludności. U nas tendencje odśrodkowe odnoszą się do podziału gmin. Jest to zjawisko niebezpieczne, jeśli będzie w szerszej skali. Dostaliśmy taką tabliczkę — tam jest liczba ludności na średnią w jednostkach, w tej chwili to liczba około 2000 gmin, to jest właściwa liczba dla naszej sieci osadniczej. I na to się zgadzali zarówno zwolennicy koncepcji podziału trójstopniowego, jak i dwustopniowego itd. Raczej mogłaby mieć miejsce tendencja z punktu widzenia efektywności. Ale w polskim społeczeństwie zmniejszanie liczby gmin byłoby źle przyjęte. Natomiast zwiększanie liczby gmin doprowadzi do rozbicia środków i stworzenia wielu słabych, nowych tworów.

Na to zwracam uwagę głównie działaczom samorządowym. Należy raczej starać się osiągnąć kompromisy wewnątrz i dążyć do tworzenia pewnych związków celowych, niż dopuszczać do tego, żeby występowały takie tendencje nieraz będące wynikiem działania kilku osób, grup niezadowolonych z pewnych personalnych posunięć. Mówię to, ponieważ od czterech lat działam w takiej komisji rządowej, już kilka rządów przeszło, w której zajmowaliśmy się powoływaniem tych nowych gmin, zmianami granic gmin, nadawaniem praw miejskich itd. Jeśli chodzi o te prawa miejskie to nie ma kłopotu. Ale tendencje odśrodkowe w tej chwili w gminach, sygnalizuję, mogą się stać poważnym problemem dla tego stopnia podstawowego.

Uważam, że z uwagi na uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne należy odłożyć sprawy powiatów samorządowych do czasu uchwalenia konstytucji określającej rolę samorządu terytorialnego w strukturze państwa, na tle całości i zadań państwa. I dopiero potem podejmować ewentualne decyzje w nowych formach zarządzania, kontynuować szczególne studia nad układem osadniczym Polski, relacjami państwo—samorząd terytorialny w zakresie podziału i współdziałania kompetencji a także podziału finansów, relacjami samorząd — samorząd, sejmiki wojewódzkie, ewentualne powiaty, gminy i związki gmin, popierać szersze działanie

kilku pilotażowych związków gmin, które należałoby wybrać. I żeby to był pilotaż, na końcu chciałbym o tym powiedzieć.

W odniesieniu do miast użyto bardzo złego słowa pilotaż, który objął całą grupę miast powyżej 100 tys.

A to miał być pilotaż na przykładzie kilku miast, całą grupę miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców. A to miał być pilotaż na przykładzie kilku miast, żeby zobaczyć co z tego wyjdzie. Proponuję bardzo wyraźnie, żebyśmy nie ulegli presji w zakresie tych pilotażowych związków gmin, ale wybrali 8—10 miast nie więcej w skali kraju w różnych regionach i przeprowadzili ten pilotaż. A najlepiej byłoby, gdyby jednak obie izby powołały specjalną komisję interdyscyplinarnych ekspertów. Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę, że w ogóle brak badań społecznych, socjologicznych, które też by to uwzględniały. Powinna zostać przygotowana dla parlamentu i rządu taka rzeczywista, prawdziwa ekspertyza, a nie taka robiona na kolanie. I dopiero potem można by podejmować odpowiedzialne decyzje. Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Przewodniczący Adam Woś:

Proszę Państwa, nim ogłosimy przerwę, poprosimy jeszcze o drugi głos, pana profesora Kuleszy, a również dotyczący koncepcji powiatowej.

Proszę bardzo Panie Profesorze.

Profesor Michał Kulesza:

Szanowni Państwo! Panie Przewodniczący!

Jak powiedział kiedyś pewien polityk, są granice, których przekraczać nie wolno. To są co najmniej takie granice jak granica szacunku dla prawdy i dla poprawności metodologicznej. Te granice w dyskusji o reformie państwa, o kompleksowej przebudowie ustroju publicznego zostały i tu na tej sali i w ostatnim czasie dawno przekroczone. Nie można rozpoczynać każdej dyskusji od początku, w każdym momencie pytać o rzeczy, które dawno zostały zbadane, zdefiniowane, określone. Nie można stawiać pytań, które nie odnoszą się w ogóle do niczego. A przede wszystkim nie można podawać półprawd, ćwierćprawd, bo nie ma takich półprawd i ćwierćprawd, jest tylko albo prawda, albo nieprawda.

Ja chciałbym z całym naciskiem powiedzieć, że dyskusja o reformie administracji publicznej w Polsce jest dyskusją nie o żadnych powiatach ani o niczym podobnym, tylko o tym, czy będziemy stwarzać dla kraju pomyślne warunki rozwo-

ju cywilizacyjnego nie dziś, nie wczoraj i nie jutro, ale w ciągu najbliższych dziesięcioleci, żeby nie powiedzieć więcej. Ta dyskusja zarówno w strukturze terytorialnej, o systemie zarządu publicznego, jak i o systemie władzy, pieniądzach i kompetencjach jest dyskusją na miarę tego czasu, w którym się znajdujemy. I musi być prowadzona poważnie. Nie sposób debatować w warunkach, w których tej powadze dyskusji uchybia się.

Problem struktur władzy zarówno państwowej, jak i samorządowej jest w polskiej konstytucji rozstrzygnięty tak, jak ta konstytucja dzisiaj brzmi. W dzisiejszym stanie konstytucyjnym, to znaczy w konstytucji wedle tekstu z października 1992 r., bardzo wyraźnie widać, że mamy obecnie jeden szczebel samorządu terytorialnego, gminę. Mamy również drugi szczebel władzy politycznej, parlament. Pomiedzy gminą a parlamentem nie ma w Polsce żadnych szczebli czy ogniw władzy politycznej. Jesteśmy jedynym krajem w Europie, który w ten sposób zbudował i chce utrzymywać swoją strukturę polityczno—prawną. Sejmik oczywiście nie jest strukturą polityczno—prawną władzy samorządowej, bo jest tylko reprezentacją interesów samorządowych w województwie, wobec wojewody.

Jedynym dużym krajem w Europie, który ma jeden szczebel samorządu terytorialnego jest Finlandia. To jest duży kraj, o ogromnej powierzchni i małym zaludnieniu. W Finlandii zresztą toczą się prace nad tym, aby drugi szczebel, tamtejsze prowincje czy hrabstwa stały się również organem władzy politycznej. Nie można porównywać krajów według liczby szczebli, ogniw czy komórek, ponieważ jest istotne, czy jednostka podstawowa liczy przeciętnie 15 tysięcy osób czy 100 tysięcy osób. Nie można porównywać województw z prowincjami, nie można nawet porównywać liczbowo gmin ze sobą i z tego wyciągać jakichś wniosków. Wszystkie kraje mniej więcej tej wielkości co Polska, mniej więcej tej skali skomplikowania cywilizacyjnego mają zasadniczo układ trzyszczeblowy. To są Włochy, Hiszpania, Francja, która ma notabene co najmniej 5 szczebli administracji, ale 3 samorządowe: gmina, departament i region, to są Niemcy. I te wszystkie kraje, z którymi się mniej więcej potrafimy porównywać co do wielkości, są krajami opartymi na trzyszczeblowym systemie władzy terytorialnej.

W ramach trzyszczeblowego systemu władzy terytorialnej wszakże wydziela się normalnie dwa oddzielne zagadnienia, oddziela się segment komunalny i segment władzy regionalnej. Samorząd terytorialny w istocie rzeczy zamyka się w se-

gmencie władzy komunalnej. Tak bowiem tego typu duże państwa muszą funkcjonować, że problemy bezpośredniego zarządzania różnego rodzaju instytucjami, służbami, a także bezpośrednia administracja w wielu sprawach podstawowych w większości znajduje się w ręku sektora komunalnego, który bywa oczywiście różnie zorganizowany.

Polska należy do tego tradycyjnego cywilizacyjnie kręgu, w którym sektor komunalny administracji publicznej skupiony jest w gminach, powiatach i miastach nie należących do powiatów. I gdybyśmy z pewnego oddalenia spojrzeli na administracyjną mapę na przykład Niemiec czy Hiszpanii, Włoch czy nawet Francji i gdybyśmy spojrzeli z tego samego oddalenia na mapę administracyjną Polski w kształcie przewidywanym w przygotowanym programie reformy administracji publicznej, to także widzielibyśmy takie właśnie segmenty: segment spraw komunalnych, znajdujący się w gestii gmin, powiatów i miast nie należących do powiatów, segment spraw regionalnych, skupiony na szczeblu województwa, regionu, prowincji i segment spraw ogólnopaństwowych. Segment spraw komunalnych tym się charakteryzuje, że przedmiotem działania jest bezpośrednie zarządzanie rzeczami, pieniędzmi i załatwianie spraw. Segment spraw regionalnych tym się charakteryzuje, że tam nie ma zasadniczo bezpośredniego zarządzania rzeczami, lecz jest polityka, czyli rozdział pieniędzy na poszczególne kierunki. I w zależności od przyjętej opcji politycznej te pieniądze wspierają takie czy inne tendencje i kierunki rozwoju. W krajach dużych szczebla regionalnego nie ma, bo po co? Robi to parlament, który ma właśnie moc polityczną decydowania o środkach publicznych.

A więc są w istocie dwa — można powiedzieć, jeszcze się oddalając od naszej mapy administracyjnej — segmenty wykonywania władzy publicznej. Władza o charakterze komunalnym, gdzie jest gmina, powiat, województwo, różnie to może być oczywiście nałożone. I władza ogólna, działająca w interesie ogólnopolskim. W małym kraju wystarczy parlament, w kraju dużym pewne funkcje polityczne tego rodzaju muszą być zdecentralizowane i przeniesione na szczebel, nazwijmy go, prowincjonalny, czy też regionalny.

W Polsce nie mamy w tej chwili dwóch szczebli władzy administracyjnej, terytorialnej, tylko mamy tych szczebli co najmniej cztery. Przy czym dwa z nich są zanotowane w konstytucji, a dwa z nich, na pierwszy rzut oka trudno zobaczyć. Dlatego, że są, a jakby ich nie było. To znaczy mówiąc krótko, pomiędzy gminą a

województwem jest rejon, ale nie jeden, ale kilkanaście różnych gatunków rejonów, każdy o odrębnych granicach. A więc nie pokrywają się, nie pozwalają na zintegrowanie administracji publicznej na jakimkolwiek ruszcie administracyjnym, jednorodnie zbudowanym dla całego kraju. A pomiędzy województwem a centralą a rządem jest ponad 20 różnych okręgów o różnej wielkości. Mamy więc nie dwa szczeble, jak się nam usiłuje wmówić i utrzyma je tylko cztery szczeble, co najmniej cztery: gmina, rejony — większa liczba, województwo, okręgi — większa liczba. No i centrum. Podział władzy między tymi szczeblami jest całkowicie zdeorganizowany i rozproszony.

W Polsce, żeby sięgnąć tylko do przykładu, nie ma możliwości zarządzania w skali ponadlokalnej dla tak istotnych spraw w geopolitycznym położeniu Polski jak zarządzanie kryzysowe. Nie można, w istocie rzeczy, skupić przy jednym stole komendanta policji, komendanta straży pożarnej, szefa inspekcji sanitarnej, dyrektora szpitala, szefa obrony cywilnej itd., ponieważ każdy z nich ma oddzielny terytorialnie zakres działania. I nie ma tej słynnej szuflady, w której byłyby plany operacyjne na wypadek klęski ekologicznej, na wypadek, odpukać, wojny, na wypadek jakichkolwiek sytuacji kryzysowych w skali ogólnopolskiej. Po prostu nie ma i być nie może, ponieważ nie istnieje ten podstawowy dla tego rodzaju spraw szczebel, na którym to zarządzanie mogłoby zostać zintegrowane. I oczywiście nie ma szefa tego szczebla, którym mógłby być na przykład starosta. Kraj musi mieć pewien ruszt administracyjny, ruszt terytorialny, ruszt organizacyjny, pewną siatkę terytorialnoorganizacyjną, do której następnie dołączone będą różnorodne władze i administracje. My takiego rusztu nie mamy dokładnie od 1975 r., a więc 20 lat.

Jednocześnie sytuacja jest taka, jak sądzę, widzą to wszyscy, że ogromna część zadań typowo komunalnych, a więc tak jak powiedziałem na początku, związanych z bezpośrednim zarządzaniem rzeczami, pieniędzmi i sprawami administracyjnymi, znajduje się w gestii administracji rządowej. Powiaty w Polsce wcale nie znikły w roku 1975, to jest jakieś dramatyczne nieporozumienie. W 1975 r. znikły powiatowe rady narodowe, prezydium powiatowych rad narodowych oraz powiatowe komitety partii. Natomiast wszystkie instytucje są naprawdę tam, gdzie były, to można sprawdzić i dotknąć tego palcem. To są wszystkie instytucje stanowiące infrastrukturę techniczną, społeczną i administracyjną danego obszaru. Tylko że po roku 1975 zostały poddane kierownictwu administracji rządowej, a przede wszyst-

kim wojewodzie w wielu takich działach jak kuratoria, inspekcja sanitarna itd. Mówiąc krótko, te instytucje związane z obsługą zadań publicznych na szczeblu, który nazywaliśmy kiedyś powiatowym, poddane są władzy państwowej, rządowej na szczeblu wojewódzkim.

Mówi się dość dużo o kosztach reformy. Koszty reformy nie dlatego są małe, że trzeba oszczędzać, tylko po prostu dlatego, że powiaty są. One są i chodzi nie o podporządkowanie pionowe, ale o zgrupowanie tych wszystkich instytucji, które tworzą powiat i poddanie ich obywatelskiej władzy radnych pochodzących z wyborów powszechnych. I to jest cała filozofia. Stąd mówienie o tym, że koszty reformy są małe, jest całkowicie zasadne. Zrobiliśmy swego czasu ogromne prace, które to wyjaśniały. W Urzędzie Rady Ministrów znajduje się siedemsetstronicowy tom, w którym każdy powiat ma swoją metryczkę, w której jest napisane, że w sferze mającej poddać się przekształceniom, czyli w przyszłych administracjach powiatowych jest tyle a tyle telefonów, tyle a tyle faxów, tyle a tyle etatów, tyle a tyle metrów kwadratowych powierzchni biurowej,— w tym tyle własnej i tyle wynajętej itd. Z tych dokumentów jednoznacznie wynika, że w zasadzie pod względem infrastrukturalnym jesteśmy na zero. Jeżeli gdzieś nie ma szkoły, to proszę nie mówić, że to są koszty reformy powiatowej. Po prostu nie ma szpitala czy nie ma szkoły. S więc koszty reformy powiatowej tak liczone są małe, w istocie zerowe. Jest to bardzo dobra inwestycja, ponieważ w tym samym czasie państwo wydaje ogromne pieniądze — jeśli powiaty w przyszłości będą, to są to zmarnowane pieniądze — na umacnianie, wyposażenie i budowanie obecnych struktur administracji. Takim przykładem niezwykle ogromnych kosztów są koszty komputeryzacji. Nasz cały system informacyjny w państwie oparty jest na układach resortowych, pionowych, branżowych. Nie ma terytorialnych baz danych. Wszystkie te instytucje oczywiście nadal budują swoje systemy informatyczne w układach hierarchicznych, w układach pionowych.

Tak czy inaczej, aby dyskutować o przebudowie państwa, trzeba przede wszystkim zrozumieć mechanizm sprawowania władzy. Sprawowanie władzy jest sprawą polityki, polityków i systemu demokratycznego. W Polsce, jak powiedziałem na początku, mechanizm sprawowania władzy politycznej oparty jest na dwóch ogniwach, tylko dwóch. Nie ma takiego kraju nigdzie na świecie, tak dużego kraju. Te dwa ogniwa to gmina, potem nic, jeszcze nic i wreszcie centrum, czyli parla-

ment. Musi być jakiś rozsądny podział i równoważenie się władz zarówno w układzie poziomym, pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą a sądowniczą, jak i w układzie pionowym, czyli pomiędzy centrum a systemami lokalnymi. Systemy lokalne różnią się od systemu centralnego tym, co się nazywa interesem. Inny jest interes rządu, inny jest interes gminy, inny może być interes powiatu, województwa czy regionu lub prowincji, jak to się zwie.

I albo system polityczny państwa odpowiada temu układowi, albo nie. Dzisiejszy system zarządzania w Polsce polega na tym, że zwycięzca w wyborach politycznych następnie decyduje o wszystkim do samego dołu, do gminy. Ale do gminy już nie trafia. W gminie bowiem są odrębne własne wybory polityczne. Mówiąc krótko, z łatwością możemy być świadkami takiego oto wydarzenia, że po zwycięstwie w wyborach parlamentarnych następuje zmiana dyrektora szkoły średniej czy kierownika urzędu pracy lub jakiegokolwiek innego, mimo że działał dobrze. Ale należał do innej partii niż ta, która wygrała w wyborach parlamentarnych. Ja nie mówię o konkretnych partiach, ale o mechanizmach. Twierdzę, że są sprawy lokalne, sprawy regionalne i sprawy ogólnopolskie. I do tego układu winien być dostosowany system sprawowania władzy politycznej.

Chcę też powiedzieć, że w Urzędzie Rady Ministrów znajdują się materiały, które mówią o podziale zadań i kompetencji w związku z tą reformą. A zatem dokonano nie tylko analizy, ale też dokładnej dystrybucji kompetencji, biorąc pod uwagę około stu ustaw prawa materialnego, które wchodziły w zakres tej reformy. I dokonano dystrybucji nie dziesięciu, ale paru tysięcy kompetencji. Bo o to chodzi. O powiatach czy województwach nie można dyskutować językiem gazetowym. Trzeba mówić bardzo konkretnie o zadaniach, kompetencjach. Ten podział został dokonany. I oczywiście wymaga weryfikacji, choćby dlatego, że dokładnie minął rok. A więc w tym czasie parlament podejmował nowe ustawy i nastąpiły zmiany w dokonywaniu dystrybucji kompetencyjnej. Te dokumenty oczywiście też nie zostały opublikowane i stąd dyskusja toczy się dość niemrawo, bo wszyscy czują, że po prostu nie ma do niej materiałów, nie wiadomo, o czym dyskutujemy.

Przygotowana była również rok temu ankieta, która miała odpowiedzieć na pytanie: jak wyglądać będzie system finansowania powiatów. Ta ankieta leży w Urzędzie Rady Ministrów, została sfinansowana za pieniądze Banku Światowego. Miałem właśnie ostatnio spotkanie i pytano mnie, co z wynikami tych prac. Powie-

działem, że nie ma wyników, bo ankieta nie została rozprawiona przez rząd. I w istocie rzeczy co najmniej niesolidnym jest twierdzenie, że reforma nie została przygotowana, bo nie ma ustawy finansowej. Ustawy finansowej być nie może, skoro nie zdecydowaliśmy o kompetencjach. Pieniądzy nie bierze się z nieba, tylko dostosowuje się ich ilość dokładnie do ustalonego zakresu zadań i kompetencji. Ale ta ankieta była tak przygotowana, że można ją było puścić niezależnie od tego, o jakie zadania chodzi, bo po prostu miała charakter pozwalający na ocenę nakładów budżetu państwa na poszczególne zadania powiatowe, tak jak dzisiaj są realizowane, i można było następnie, na podstawie wyników tych badań, budować symulacyjne budżety powiatów, a byłoby to niezbędne dla oceny ich wydolności podatkowej, a następnie dla oceny tego, skąd mają się brać źródła zasilania, źródła dochodów powiatów: ile z podatków, ile z subwencji, ile z dotacji. Oczywiście, jeśli takiej ankiety nie zrobimy, to będziemy mogli zasadnie cały czas mówić, że nie ma materiałów do opracowania ustawy finansowej.

I wreszcie przechodzę w tej chwili do sprawy fundamentalnej, do sprawy województw. Otóż chcę z całym naciskiem powiedzieć że jest po prostu nieprawdą, iż prace dotyczące szczebla wojewódzkiego nie były prowadzone. W maju ubiegłego roku raport na ten temat był gotów. I właściwie nie powinienem tak powiedzieć, ale w ten sposób dzisiaj toczy się dyskusja nad reformą administracji publicznej. Otóż ja wielokrotnie mówiłem prasie, jakie są wyniki tych prac. Podkreślałem bardzo wyraźnie, że trzykierunkowe rozwiązania są, że jest to przygotowane dla układu: 12, 17, 25. I to nie są żadne sztywne warianty, że jak jest 12, to może być i 15, a jak 25, to i 26. Bo chodzi tu o skalę rozwiązania.

I w związku z tym chcę powiedzieć, że nikt nigdy nie twierdził, iż reforma powiatowa może się dokonać bez jednoczesnego przeprowadzenia reformy wojewódzkiej, bo to jest nonsens. Granice powiatów przekraczają granice obecnych województw prawie w stu miejscach,— sto razy. I żadne ruchy dostosowawcze w tej sytuacji nie mają sensu. Potrzebna jest decyzja o kształcie Polski wojewódzkiej, Polski regionalnej. Natomiast szło o pewien mechanizm przebudowy, o to, by strategia reformy wprowadzana była w Polsce w sposób stabilny, spokojny i szybki. Chciałbym wyjaśnić co znaczy słowo szybki. Szybko, to znaczy 10 lat. Chodziło o to, ażeby w roku 1992 gminy wróciły. Chodziło o to, żeby w latach 1994—1995 pojawiły się powiaty, a jednocześnie aby utworzono wtedy duże województwa, ale nie

dawano im nowych kompetencji z centrum. Aby te duże województwa powstałe w roku 1995 mogły spełnić fundamentalny przy reformie zadanie stabilizacji układów w trakcie zmiany. Czyli: jest duże województwo, ale nie ma nowych kompetencji, nie ma również starych, bo w większości przekazano je do powiatów. Jest zatem duże województwo, ale kompetencyjnie dość puste.

I mamy czas na zbudowanie od nowa, w tej dużej skali nadzoru nad samorządem terytorialnym, bo zmienia się skala. Dziś przeciętne województwo ma 50 gmin, a po reformie miałoby od 100 do 200, w zależności od wariantu. Miałoby powiaty, a więc trzeba byłoby na nowo budować system nadzoru nad samorządem terytorialnym. Duże, nowe województwo trzeba najpierw ocenić przestrzennie, zobaczyć, jakie ono jest, zbudować od podstaw system administracji rządowej zespolonej, czyli zebrać wszystko to, co dzisiaj jest okręgowe, regionalne itd. Powinno się też wprowadzić pewien nadzór nad wykorzystaniem majątku państwowego w tej skali. I to byłyby zadania wystarczające dużemu województwu na cztery lata.

I potem był planowany rok, daty tej nigdy nie powiedziano, ale powiedzmy, 1998, bo my skaczemy w takich czteroletnich sekwencjach. Można by było wtedy przekazać część władzy centralnej województwu, robić wybory do władzy szczebla wojewódzkiego, czyli radnych powołać w wyborach powszechnych. I mielibyśmy to, czego wymaga teoria systemów, zasada demokracji, pomocniczość, jeśli ktoś to chciałby wziąć jako podstawę rozważania. Mamy odpowiedzialność zepchniętą jak najniżej, ku ludziom, ku bezpośrednim odbiorcom usług. A jednocześnie w roku 1998 możemy mieć realną reformę rządu, ponieważ mogłoby nastąpić odciążenie rządu od dziesiątek spraw i zadań, którymi biedny musi się teraz zajmować, ponieważ nie ma ich komu przekazać. Małe województwo nie jest w stanie przejąć żadnych zadań wieloprzestrzennych: ani polityki ekologicznej, ani polityki gospodarczej, ani promocji gospodarczej, ani zwalczania bezrobocia, ani polityki kulturalnej. A więc wielu zadań, które mogą być z powodzeniem realizowane na szczeblu regionalnym.

A teraz co to znaczy małe województwo i co to znaczy duże województwo. Małe województwo zajmuje się sprawami wewnętrznymi, swoimi sprawami. Małe województwo zajmuje się sprawami, które z powodzeniem mogą być w powiecie. Małe województwo to jednocześnie słabsza kontrola, ponieważ to jest nie kontrola

nad jednym szpitalem a nad pięcioma czy sześcioma. To kto tam kontroluje? To już są radni, którzy w ogóle nie mają żadnego kontaktu z wyborcami.

Ten układ, układ komunalny, zamyka się w powiecie. Dzisiejsze małe województwo wypełnia funkcje powiatowe, przeto nie zajmuje się funkcjami regionalnymi, bo nie może, bo jest za małe, bo nie ma odpowiedniej przestrzeni, odpowiednich kadr, odpowiednich ośrodków itd., itd.

Województwo chełmskie w 75 funkcjach regionalnych jest podległe Lublinowi. Było, jest i będzie. Bo samo tych funkcji nie rozwinię, nie ma takiej możliwości. Otóż te małe województwa oznaczają, że w Polsce nie ma polityki regionalnej.

Art. 86 traktatu zjednoczeniowego nakłada na Polskę obowiązek budowania mechanizmów polityki regionalnej. To jest ten krok do Europy, który podobno chcemy zrobić, podnieśliśmy już nogę. Ale w tej materii go nie zrobimy. Bo rząd Brandenburgii musi współpracować z pięcioma wojewodami albo z rządem centralnym. Nie ma w kraju odpowiedniej skali, partnera, jednego lub dwóch. A więc nie ma mechanizmów współdziałania regionalnego. Mówi się, tyle że ogródkami, że duże województwa mogły w przyszłości doprowadzić do dezintegracji terytorialnej państwa, że są po prostu niebezpieczne w kontekście interesu narodowego.

Jeśli będzie wojna, to będzie, niebezpieczne, wszystko jedno czy województwa są duże czy małe. A jak wojny nie będzie, czego sobie i państwu życzę, to małe województwa są daleko bardziej niebezpieczne. Małe województwo zajmuje się materią komunalną. Gdybyśmy tam stworzyli radę wojewódzką, a może wojewódzką radę narodową, to takie małe województwo natychmiast zażąda, i słusznie, wojewody pochodzącego wyłącznie z wyboru, z wyboru przez radę wojewódzką, bo będzie chciało mieć swój organ wykonawczy. I rząd nie będzie miał żadnego prefekta terytorialnego. Małe województwo, jeśli te kategorie rozważać, które ja uważam za nonsensowne... Taki wątek pojawił się w dyskusji. Oznacza to, że mamy małe kęski, nad którymi nikt nie panuje. Duże i dość duże województwo, przy przekazaniu spraw bezpośredniego zarządzania do powiatów, oznacza, że mamy 20, 25, 18 — według uznania polityków — dość dużych obszarów, gdzie układ władzy centralnej może być reprezentowany przez wojewodę, a układ władzy politycznej przez radnych, członków sejmików samorządowych. Małe województwo jest

daleko bardziej niebezpieczne dla integracji kraju, dla rozwoju cywilizacyjnego. Nie ma rozwoju cywilizacyjnego bez konstrukcji pozwalającej prowadzić cały ten układ.

Pan profesor Stasiak mówił o demokracji. ja wyszedłem wtedy, ale słuchałem na zewnątrz, bo już nie mogłem być tutaj. Toż to właśnie gmina — wybory komunalne, powiat — wybory powiatowe, region czy województwo — wybory wojewódzkie są tym cywilizowanym wyrazem demokracji. A że jest 36%, a nie 46%, to lepiej w ogóle nie robić wyborów i nie budować tego całego mechanizmu. W Belgii wybory są przymusowe. To jest też możliwy wariant. Wtedy będzie 100% minus ci, którzy są nieposłuszni obywatelsko. Być może byłoby dobrze.

Chcę powiedzieć w tej chwili jeszcze o dwóch, trzech sprawach.

Po pierwsze, o związkach komunalnych, o tej mrzonce, że poprzez związki komunalne można rozwiązać jakiekolwiek sprawy, o których my mówimy. Związki komunalne są, jak sama nazwa wskazuje, związkami gmin. Aby zatem związek komunalny mógł wykonywać jakieś zadania, one muszą najpierw należeć do gmin. Gminy te zadania przekazują związkowi i mają je z głowy. To znaczy zgromadzenie ogólne co pewien czas się zbiera i sprawdza, czy tam wszystko idzie dobrze. Zadania powiatowe, o których mówimy, nie należą dzisiaj do gmin, ale do administracji rządowej. I biadolenie, że związki komunalne jakoś się nie udają, jest po prostu fałszem. Jak mają się udawać, skoro te zadania nie są zadaniami gminnymi. Pieniądze zate, które miałyby otrzymać związki komunalne musiałyby przejść poprzez gminy. Bo jeśli by szły bezpośrednio do związków komunalnych, to mielibyśmy powiaty. Proszę Państwa. Tylko bez władzy demokratycznej, bez kontroli obywatelskiej. Związek komunalny, przejmujący zadania publiczne, o które chodziło, to jest powiat. Tyle tylko że powiat bez władzy demokratycznej. Ot, i cała różnica.

A więc związki komunalne nie wchodzi w grę, jako sposób załatwienia tych spraw, strategicznie nie wchodzi w grę. Tu i ówdzie się uda, że 10 gmin zechce przejąć szpital. No i co z tego? Co to za rozwiązanie problemu? Jeden szpital zarządzany przez miasto, drugi przez związek komunalny, a trzeci zarządzany przez administrację rządową. Jakże więc budować system zarządzania służbą zdrowia. Jedna szkoła zarządzana przez gminę, druga przez związek komunalny, trzecia przez państwo. Jakże budować więc system zarządzania finansowego oświaty? To jest budowanie układów na zadaniach i kompetencjach,— na braku modelu zarządzania.

Chcę wreszcie powiedzieć o rzeczy niezwykle istotnej. Mówi się, żeby przekazać gminom pewne zadania, niech one je przejmą, wtedy pewne dziedziny będą lepiej zarządzane. Budżet dużego szpitala jest większy od budżetu niedużego miasta. To znaczy, że jeżeli miasto przejmie szpital, to weźmie go na własny garnuszek i wpadnie do tego garnuszka, mówiąc krótko. Ale to będzie zadanie gminne. I wtedy rząd powie, że to go już nie interesuje. Tak jak mówi przy zadaniach pilotażowych, przy likwidacji długów służby zdrowia, gdzie limity przekazane wojewodom nie obejmują szpitali przejętych przez miasta pilotażowe. To już rządu nie interesuje. A więc chcę powiedzieć bardzo wyraźnie, że przekazanie zadań o dużej skali gminom poniżej 100, 80 tysięcy oznacza zabicie samorządu terytorialnego, utopienie go w długach państwowych. Przekazanie tego związkom komunalnym oznacza dokładnie to samo, tylko w trochę bardziej skomplikowany sposób. Jednocześnie, zarówno jedno jak i drugie oznacza, że gminy zaczynają sobie wzajemnie płacić za usługi — za służbę zdrowia, za oświatę, za opiekę społeczną i za wszystko. To jest kosmiczny nonsens. Chodzi o pełną, powszechną dostępność wszystkich usług. A to może być zapewnione tylko wtedy, kiedy obliczenia budżetów powiatowych oparte są nie na liczbie mieszkańców, a na bazowej liczbie użytkowników szpitala, szkoły, domu opieki społecznej. I tak się buduje budżety.

Chcę równocześnie powiedzieć rzecz być może podstawową w mojej dzisiejszej wypowiedzi. Powiat nie miastom jest potrzebny, lecz wsi. Dlatego że powiat dla polityków wiejskich oznacza możliwość wpływania na zarządzanie usługami publicznymi wyższego rzędu, szkołą, szpitalem, domem opieki społecznej, drogami publicznymi, policją, strażą pożarną. Nigdy polityk wiejski nie będzie miał na to wpływu bezpośredniego, jeśli te sprawy zostaną przekazane miastu. Nigdy nie będzie miał wpływu bezpośredniego, jeśli zostaną przekazane związkowi komunalnemu. Powiaty są potrzebne wsi, a nie miastu, bo miasta mają wystarczający potencjał rozwoju cywilizacyjnego. Powiat to jest układ cywilizacyjny korzystny przede wszystkim dla wsi polskiej.

Na zakończenie chcę dwa słowa powiedzieć o Senacie, jaki izbie samorządowej. Istnieje zasada podziału władzy. A właściwie, żeby być bardziej precyzyjnym, zasada podziału i równoważenia się władzy. Zgodnie z tą zasadą jest władza wykonawcza, do której należy rząd i administracja rządowa, ale także między innymi samorząd terytorialny. Jest nieporozumienie, w moim osobistym przekonaniu,

wyłanianie władzy ustawodawczej z władzy wykonawczej. Oznacza to powiem, że ci, których prawa dotyczą, którzy mają obowiązek je wykonywać nie jako obywatele, ale jako władza, będą sprawowali nadzór nad ich stanowieniem. Oznacza to, mówiąc krótko, że kiedy powstanie izba samorządowa, ci, których prawo ustanowione przez parlament ma dotyczyć, będą decydować o jego wejściu w życie. A zresztą, dlaczego ma to być izba, która łączyłaby samorząd terytorialny? Czym to samorząd terytorialny zasłużył sobie na taki wybór? Przecież jest samorząd zawodowy, jest nauka, są pracodawcy, pracownicy, jest Kościół, jest wiele innych korporacji. Zatem sądzę, że trzeba byłoby mówić o izbie korporacyjnej. A pomysł izby korporacyjnej na świecie nigdzie się nie udał, bo to jest ciało, które nie ma normalnej dynamiki wewnętrznej pracy, interesy są rozłożone w sposób całkowicie niekontrolowany. Ale to jest margines mojej wypowiedzi.

Zakończyć chcę następującą konkluzją: od września 1989 r. właśnie minęło pięć lat. W ciągu pierwszego roku, za pierwszego niekomunistycznego rządu w Polsce, została wprowadzona reforma gminna. Ja nie mówię o gospodarce, o sprawach politycznych, mówię tylko o administracji. W trakcie działalności drugiego rządu przeprowadzono głęboką debatę regionalizacyjną, której wyniki do dzisiaj są bardzo ważne i z której można czerpać garściami, bo tak jest wszystko napisane. Trzeci rząd sprawował władzę tylko pół roku, ale w tym czasie przyjął wstępne założenia reformy przebudowy administracji publicznej. Gdy przyszedł czas czwartego rządu, już debatę mieliśmy za sobą. I przyszła pora na prace projektowe. I te prace projektowe zostały wykonane w 80—85%. Co nie zostało zrobione, już mówiłem. I wreszcie przyszedł rząd piąty, który schował wyniki tamtych prac. I zaczyna od zera, od początku zastanawiać się nad wszystkim, od samego początku stawiając pytania tak, jak byśmy byli mniej więcej w roku 1988.

Ja chcę powiedzieć, że każdy kraj ma trzy rzeczy, które są fundamentem jego suwerenności państwowej. To suwerenność polityczna, suwerenność gospodarcza, kulturalna. Ja chcę tu powiedzieć o suwerenności państwowej. To jest wojsko, policja i administracja. I wojsko, policja i administracja muszą być własne. My nie mamy własnej administracji. Nie w tym sensie, że tam siedzą jacyś źli ludzie, to nieprawda. My nie mamy własnej administracji dlatego, że ta administracja, którą mamy, poza gminami, i ta nam proponowana, pochodzi z innego systemu politycznego, z peerelu, Ja nie oceniam tutaj innego systemu politycznego peerelu. Ja

twierdzę, i chyba dowodu innego nie trzeba, że był inny, miał swoją administrację. I ta administracja w tamtych warunkach działała dobrze. Ale teraz są inne warunki, inne państwo, inny system wartości, inny system polityczny, inny system własności i zarządzania gospodarczego, inne myślenie o obywatelu. I tamta administracja, przez cechy swoje, a nie przez ludzi, bo nie o ludzi chodzi, nie jest dostosowana do dzisiejszych warunków. I dylemat jest taki: czy my chcemy, tak jak nam się mówi, utrzymania tamtej administracji, która będzie czynnikiem destruktywnym dla przebudowy państwa, dla rozwoju cywilizacyjnego. Czy chcemy nowej administracji, która będzie czynnikiem konstruktywnym, wspierającym? Jeżeli chcemy nowej administracji, jeżeli chcemy konstruktywnej administracji państwa obywatelskiego, o racjonalnych mechanizmach sprawowania władzy i wydawania pieniędzy, to nie trzymajmy się kurczowo modelu, który należy do przeszłości i tam jest jego miejsce. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo.

(Marszałek Senatu Adam Struzik: Czy można ad vocem?)

Przewodniczący Adam Woś:

Przed ogłoszeniem przerwy o głos prosi marszałek Senatu.

Proszę bardzo, Panie Marszałku.

Marszałek Senatu Adam Struzik:

Ja bardzo żałuję, Panie Profesorze, że w pańskiej wypowiedzi było tyle emocji politycznej. Apelowalem na początku naszego seminarium, żeby raczej mówić o merytorycznych aspektach sprawy, a mniej angażować się politycznie. Mówiąc zaś o merytorycznym aspekcie, to bardzo pan spłycił problem. Proszę państwa, mam prawo do takiej wypowiedzi, szczególnie że nie będę mógł uczestniczyć w dyskusji. Mam też prawo odniesienia się do wypowiedzi poprzedniej, to jest taki zwyczaj w tej izbie. I pan profesor bardzo spłycił pojęcie wyższej izby samorządowej, o której mówimy w różnych publikacjach, oświadczeniach, czy też pewnych materiałach, które w Senacie powstają podczas prac. Dlatego prosiłbym pana profesora o zapoznanie się bliżej z tą koncepcją i dopiero wtedy o wyrażanie opinii pozytywnych lub negatywnych. A spłylenie tego tylko do korporacjonizmu wyższej izby samorządowej wydaje mi się w tym czasie i przy omawianiu tego problemu raczej chyba niesłuszne, a przynajmniej nie przy okazji tego seminarium.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo. Myślę, że po tych emocjonalnych wypowiedziach, po tym dwugłosie przyda się chwila oddechu i zapraszam wszystkich państwa, uczestników seminarium na kawę do pomieszczenia obok, po prawej stronie sali obrad.

(Przerwa w obradach od godzinydo godziny.....)

Przewodniczący Adam Woś:

Proszę Państwa, wznawiamy obrady naszego seminarium. Jako pierwszy po przerwie ze swoim referatem — "Modele funkcjonowania administracji publicznej w krajach europejskich" — wystąpi pan doktor Krzysztof Mularczyk.

Proszę, Panie Doktorze.

Doktor Krzysztof Mularczyk:

Dziękuję bardzo.

Panie przewodniczący! PAnie Ministrze! Szanowni Państwo!

Czasu jest, niestety, bardzo mało, tak że pozwoliłem sobie przygotować dla państwa dłuższą wersję mojego wystąpienia, pewien materiał, do którego będę się tylko odnosił w pewnych momentach.

Może zacznę od tego — bo to jest oczywiste — że wszystkie kraje europejskie posiadają dziś administrację terytorialną. Po najwyższym, centralnym szczeblu rządowym następują kolejne podporządkowane lub samorządowe szczeble władzy. Ich struktura i zakres obowiązków różnią się znacznie w zależności od kraju. Podobnie jest z autonomią poszczególnych jednostek, ich niezależnością od władz centralnych oraz liczbą szczebli, w których zorganizowane są władze lokalne.

Z jednej strony mamy państwa federalne, takie jak Niemcy czy Szwajcaria, Austria o wysoce zdecentralizowanej strukturze administracyjnej. A z drugiej, o wiele bardziej centralistyczne systemy, takie jak w Wielkiej Brytanii, czy Francji. Obsługa administracyjna odbywa się poprzez terytorialne rozproszenie personelu, dekoncentrację świadczenia usług, tworzenie jednostek powołanych w konkretnym celu, przekazywanie kompetencji jednostkom lokalnym, przy zachowaniu prawa do ich wycofania, na przykład ze względu na niewykonywanie zadań. Przykładem takim są terytorialne ministerstwa w Wielkiej Brytanii, Szkocji, Walii, Irlandii Północnej. I wreszcie obsługa administracyjna odbywa się również poprzez decentralizację i regionalizację, która gwarantuje już jednostkom dość dużą autonomię w ramach obowiązującego prawa.

Wariacje na temat ostatniej opcji autonomicznego samorządu mogą obejmować takie formy, jak współpraca państwa i samorządu lokalnego poprzez bezpośredni lub pośredni wybór jednostki mającej udział w systemie władz centralnych, podział terytorialny w taki sposób, by jednostki samorządowe pokrywały się z jednostkami administracji państwowej, a dwie odrębne hierarchiczne struktury władzy były ze sobą związane lub scalane osobą prefekta. Tak jest w wielu krajach Europy Południowej. Można również ad hoc powoływać terytorialne lub celowe związki komunalne, zarządzane przez centralne albo samorządowe władze oraz jedno— lub wieloszczeblowe,— bezpośrednio wybierane, władze samorządowe z własnymi kompetencjami, już oddzielonymi od kompetencji władz państwowych, z własnym budżetem i pracownikami, jak to ma miejsce w Skandynawii, Holandii i Wielkiej Brytanii.

W wielu systemach istnieje również odrębny sposób zapewnienia obsługi administracji miast stołecznych. W Londynie na przykład pewne funkcje, będące w zakresie zadań samorządów lokalnych w pozostałej części Wielkiej Brytanii, takie jak transport publiczny i policja, są pełnione przez odrębne rady powoływane przez rząd, przez ministerstwa. Gdzie indziej zaś stolice cieszą się odrębnym statusem i kompetencjami. Powodem takiego specjalnego traktowania jest takt, i/ liczba funkcji pełnionych przez stolicę i wynikających stąd potrzeb jest większa niż w innych miastach i gminach.

Na rozwój systemów administracji publicznej w Europie miały wpływ takie czynniki, jak jednorodność lub różnorodność społeczności danego kraju, wpływy, które przyszły z zagranicy, oddziałujące na terytorium danego państwa, jak również polityczne i ekonomiczne priorytety, które z biegiem czasu skłaniały się ku idei państwa opiekuńczego w jednym okresie, w innym ku ograniczeniom finansowym, spowodowanym deficytem budżetowym w czasach recesji gospodarczej. Dobrym przykładem jest Wielka Brytania, która właśnie ze względów recesyjnych, z powodu ograniczenia budżetu państwa zaczęła nawet likwidować pewne struktury administracyjne i samorządowe.

We wszystkich systemach europejskich, szczególnie po dekadach pokoju, rozwinęło się bardziej decentralistyczne podejście do funkcjonowania administracji publicznej i demokratycznego sposobu podejmowania decyzji, co czyni administrację publiczną bardziej bezpośrednio odpowiedzialną wobec obywateli. Decentrali-

zacja wymaga dekoncentracji administracji w poszczególnych ośrodkach, przekazania kompetencji na niższe szczeble, zdefiniowania, do jakiego stopnia władza ta ma być podzielona. Odbywa się to poprzez podział terytorium na mniejsze obszary oraz tworzenie w nich administracyjnych i politycznych jednostek. Są to stany czy landy w państwach federalnych, regiony, obszary lokalne z jednostkami samorządowymi i specjalnymi jednostkami powołanymi w konkretnym celu na bazie zadaniowej, tak jak służba zdrowia w Wielkiej Brytanii czy lokalne rady do spraw edukacji w Stanach Zjednoczonych. Mogą to być też, oczywiście, jednostki wielozadaniowe, tak jak specjalne jednostki administracyjne w innych krajach europejskich. Pojęcie decentralizacji nie oznacza automatycznie transferu władzy czy istotnego udziału społeczności lokalnej w rządach. Zakres przekazywanych kompetencji może być bardzo duży, a udział w rządach minimalny. I na odwrót.

Chciałbym podkreślić, że definicja pojęć decentralizacji i dekoncentracji nie jest jednolita. Pojęcie dekoncentracji jest bardzo rzadko stosowane w kontekście przekazywania jakichkolwiek uprawnień. Decentralizacja natomiast jest postrzegana jako przekazywanie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności niższemu szczeblom, z dość dokładnym określeniem przez przekazującego podstaw prawnych oraz zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

Istnieją jak gdyby trzy takie główne podejścia do organizacji administracji publicznej w Europie. Najlepsze jej przykłady można chyba znaleźć we Francji, w Wielkiej Brytanii i Niemczech. Pierwszym takim przykładem są systemy prefekturalne. Prefekt departamentu lub innej jednostki, takiej jak region, jest przedstawicielem rządu na danym terytorium. Ta forma władzy jest spotykana w krajach, które doświadczały rozpadu lub podziałów. Prefekci stanowili ogniska lojalności i prawa centralnego, posiadając wgląd w wydarzenia lokalne, czynili władzę centralną bardziej przystępną, a jednocześnie zdolną do penetracji lokalnych elit. Rola prefekta początkowo koncentrowała się na nadzorowaniu funkcji rządu centralnego oraz reprezentacji władz państwowych. Z biegiem czasu prefekt stał się mediatorem i potencjalnym arbitrem w lokalnych konfliktach oraz wyrazicielem głosu społeczności lokalnej wobec centrum. Jednakże w Europie zmierza się do redukcji kompetencji prefekta na korzyść swobód lokalnych, a szczególnie samorządu lokalnego. Przykładem może tutaj służyć Francja, gdzie ustawa o decentralizacji z 1982 r.

odbiera z rąk prefektów na rzecz 96 wybieralnych zgromadzeń cały szereg administracyjnych i finansowych kompetencji.

Drugim takim systemem wartościującym jest brytyjski system całkowitej separacji zadań. W systemie anglosaskim obowiązuje zasada, że administracja nie może być jednocześnie organem samorządowym i państwowym, czyli administracja lokalna nie może być jednocześnie organem samorządowym. Istnieje zatem terenowa administracja specjalna, obsługująca ministerstwa, i odrębna administracja, związana z samorządem terytorialnym. Brytyjskie ministerstwa mają swoje własne struktury terytorialne, istnieją także 3 narodowe ministerstwa: Walii, Szkocji, Irlandii Północnej, które są odpowiedzialne za koordynację działań wszystkich służb publicznych i administracyjnych na ich terytorium. W Wielkiej Brytanii szczebel administracji państwowej, nie posiadając swoich jednolitych terytorialnych struktur, zmuszony jest do wpływania na samorządowe struktury terytorialne na drodze legislacyjnej lub fiskalnej. W rezultacie kontakt między urzędnikami szczebla lokalnego i centralnego jest bardzo ograniczony, a relacje między nimi czysto formalne. Dużo większy nacisk kładzie się w Anglii na samowystarczalność i niezależność władz lokalnych, co doprowadziło w końcu tego wieku do scalenia jednostek samorządowych, wynikiem czego jest fakt, że brytyjskie samorzady są największymi w Europie i podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii to około 100 tysięcy obywateli.

We Francji nie nastąpiło takie scalanie jednostek samorządu na szczeblu gminy, a raczej redukcja władzy prefektów i wzrostu roli zgromadzeń w departamentach. Brytyjski nacisk na polityczny i administracyjny porządek oznacza pewne ofiary w dziedzinie kreowania polityki elastyczności i skuteczności. Francuski system jest może lepiej przystosowany do rozwiązywania problemów na szczeblu lokalnym, gdyż jest ściśle związany z wyższymi politycznymi i administracyjnymi szczeblami decyzyjnymi, a proces decyzyjny przekazuje więcej władzy niższemu szczeblowi, niż to ma miejsce w Anglii.

Niemiecki system administracji publicznej znajduje się w połowie drogi między brytyjskim a francuskim. Liczba gmin również tam została zmniejszona radykalnie, z 24 do 8 tysięcy, a drugi szczebel, powiatowy, funkcjonuje, podporządkowany landom, czyli stanom federacji. Administracja państwowa jest tam reprezentowana na poziomie powiatowym jedynie przez kilka wyspecjalizowanych urzęd-

dów. Nie ma istotnych różnic między administracyjnymi uprawnieniami wielkich miast i obszarów wiejskich. Powiat i należące do niego gminy, znacznie mniejsze od polskich, tworzą odrębną, dwuszczeblową jednostkę administracyjną, w której poszczególne funkcje powiatu i gmin są ściśle zdefiniowane. Większe gminy i stowarzyszenia gmin zajmują się wszystkimi rutynowymi zadaniami, takimi jak budownictwo, utrzymanie szkół, utrzymanie systemu kanalizacyjnego, wywóz śmieci, pomoc społeczna. Prowadzą także rejestrację mieszkańców w imieniu państwa na zasadzie zadań zleconych. Na obszarach rolniczych zadania powyższe uzupełniane są przez te zapewniające przez powiat, na przykład służby socjalne, oświata na szczeblu ponadpodstawowym, służba zdrowia i komunikacja miejska. Powiaty służą także jako łącznik między władzami gminnymi a centralnymi. Tak więc w wielu landach szefowie powiatów muszą także odgrywać pewną rolę urzędników państwowych, na przykład naczelników policji lub oświaty. System ten powstał w latach sześćdziesiątych, kiedy w całej Europie przeważał pogląd, że jednostki samorządowe winny samodzielnie dostarczać szeroki wachlarz usług komunalnych. Uważano wtedy, że gminy były za małe, aby udźwignąć ciężar decentralizującego się państwa, a tradycje powiatowe były i tak głęboko zakorzenione w funkcjonowaniu administracji publicznej.

Trochę później powiem coś jeszcze na temat skali jednostek samorządowych. A właśnie porównanie populacji jednostek podstawowych i jednostek drugiego szczebla samorządowego w krajach europejskich wykazuje, że polskie gminy nie należą do jednostek małych. Przeciętna polska gmina ma dziesięciokrotnie więcej mieszkańców od francuskiej i ulega jedynie krajom skandynawskim i anglosaskim.

Natomiast gminy w krajach skandynawskich, wiele z nich nie jest znacznie większa od gmin polskich, posiadają znacznie większe kompetencje od naszych. Pozwoliłem sobie państwu przekazać taką tabelkę, która właśnie porównuje rozmiary poszczególnych gmin, chociaż wiem, że — jak twierdzą Anglicy — są kłamska, łgarstwa i statystyka. Mimo wszystko o czymś te liczby świadczą w kwestii samej skali, a jak je interpretujemy, to już zostawimy na później.

Konflikty, jakie powodują spory dotyczące odpowiedniej wielkości i liczby jednostek administracji publicznej samorządu terytorialnego trwają nie od dzisiaj. Rozmiary te można ustalać według tradycyjnych granic między terenami a ich mie-

szańcami albo według bardziej zobiektywizowanych kryteriów opartych na wskaźnikach wydajności, czyli optymalnej wielkości w odniesieniu do kompetencji i obowiązków. Wydajność może jednak być dość trudna do pogodzenia z potrzebą ustalenia granic odpowiadających racjom historycznego podziału terytorialnego. Istnieje pewna sprzeczność między zapewnieniem względnie standardowych usług na terenie całego kraju a autonomią lokalną. I konflikt ten coraz częściej bywa rozwiązywany w krajach europejskich przez wzmacnianie istniejących lub powoływanie nowych i pomocniczych jednostek samorządowych w celu przybliżania władzy lokalnej mieszkańcom. Problem wydajności i skuteczności jest obecnie w wielu przypadkach rozwiązywany za pomocą mechanizmów rynkowych lub celowych związków komunalnych. Związki komunalne, wykonujące zadania ponadlokalne na zasadach dobrowolnych lub obligatoryjnych, jedno— lub wielofunkcyjnych to stosowane rozwiązanie w większości krajów europejskich, także w Wielkiej Brytanii, gdzie stosuje się je w aglomeracjach i wielkim Londynie.

Najbardziej powszechny użytek związków komunalnych udało się oczywiście zrobić we Francji. Gminy poza tym, że mają możliwość przejmowania od departamentów rozmaitych zadań, w znacznym stopniu skupiają się na współdziałaniu. Do dzisiaj powstało 18 tysięcy publicznych przedsięwzięć w celu kooperacji między samorządami, zwłaszcza dla zapewnienia usług komunalnych. Ustawa o decentralizacji z 1982 r. w istotny sposób zwiększyła motywację do takiego współdziałania, stwarzając bodziec do przekazywania związkom kompetencji w zakresie planowania przestrzennego, ochrony środowiska i rozwoju gospodarczego. Celem ustawy była pomoc małym gminom w przezwyciężeniu ducha konkurencji, który zbyt często mógł prowadzić ku konfliktom.

Na temat tego, że rozmiar jednostek lokalnych i terytorialnych jest wynikiem pewnego kompromisu między szczeblem centralnym a społecznościami lokalnymi, wysiłki w celu ustanowienia rozsądnego systemu podziału kompetencji zależą od definicji idealnego samorządu, nie ma zgody w Europie. Francja wciąż ma ponad 36 tysięcy gmin, natomiast liczba podstawowych jednostek została radykalnie zmniejszona w innych krajach europejskich, takich jak na przykład Niemcy. Nie ma bezpośredniego powiązania między wielkością jednostek samorządowych a zakresem ich uprawnień. Określenie przybliżonej wielkości uważanej za idealną lub choćby wystarczającą może mieć jedynie bardzo względne znaczenie. Zależy to

od definicji wielkości jako takiej, od kompetencji, jakie są proponowane, oraz od ogólnej struktury administracyjnej, której częścią są władze lokalne, a także od ograniczeń lub wartości, dla których samorząd jest podmiotem.

Jeśli samorządy lokalne nie mogą zostać skrojone tak, by pasowały do wszystkich zadań, które mogłyby wypełniać, można, i tak się robi w Europie, dopasowywać ich zadania tak, by mogły pasować do istniejących granic. Takie podejście znajduje zastosowanie w organizacji gmin we Francji. Należy tu także podkreślić, że w każdym z państw, w których struktura terytorialna nosi znamię wpływów francuskich czy napoleońskich, przetrwały liczne małe gminy. Wysiłki na rzecz przezwyciężenia problemu rozdrobnienia szły raczej w kierunku współpracy niż łączenia jednostek. Historia rozwoju administracji publicznej w Europie wskazuje, że rzadko kiedy poszczególne zadania nadają się do jednolitego traktowania w wymiarze przestrzennym. Wyznaczenie obszarów optymalnych pod względem zapewnienia usług nie jest w stanie zintegrować ich społeczności. Wyznaczenie granic jednostki optymalnej pod względem usług nie uwzględnia naturalnego podziału na obszary wiejskie i miejskie i może dyskryminować mniejsze gminy.

Jakkolwiek wskutek zastosowania nowych rozwiązań informatycznych, nowoczesnych sposobów komunikacji oraz nowych modeli rozwiązań w zarządzaniu, również wskutek celowych związków komunalnych czy zlecaniu zadań sektorowi prywatnemu, małym samorządom łatwiej jest zaistnieć jako skutecznym jednostkom administracji, o ile zaakceptują właśnie potrzebę współpracy z innymi lokalnymi i państwowymi instytucjami i będą przygotowane na to, by raczej umożliwiać i kontrolować zapewnienie usług niż samemu je zapewniać. Nowoczesne tendencje zmierzają do oddzielenia aktywności uchwałodawczej od funkcji wykonawczych i usługowych, do ograniczenia rozmiarów sektora publicznego, a także zaangażowania sektora prywatnego i organizacji pozarządowych w świadczeniu usług. Ma to oczywiście swoje konsekwencje dla struktur administracji publicznej. Departamenty czy samorządy lokalne mogą kreować politykę, umożliwiać i kontrolować standardy odpowiednie do ich wielkości oraz tworzyć agencje na centralnym, regionalnym i lokalnym szczeblu w celu spełnienia swoich zadań. Potrzeba zarządzania danym obszarem w bezpośredniej linii zostaje zredukowana, nawet jeśli istnieje konieczność uregulowania problemów pogodzenia działań komercyjnych z odpowiedzialnością wobec obywateli.

Francja znowu stanowi dobry przykład takiego podejścia. Ograniczone możliwości administracyjne i finansowe małych francuskich gmin zostały złagodzone poprzez zwrócenie się do sektora prywatnego w dziedzinie zarządzania czy służb publicznych, takich jak zaopatrzenie w wodę, zagospodarowanie terenów, wywóz i utylizacja zanieczyszczeń oraz transport miejski. Współpraca świadczących usługi firm w tym przypadku miała nawet czasami większe znaczenie dla przezwyciężenia problemu rozdrobnienia gmin niż współpraca między samymi gminami.

Jeśli spojrzeć na zasadnicze kryteria, według których odpowiedzialność administracyjna ma być rozdzielona pomiędzy poszczególne szczeble w państwie, z doświadczeń europejskich można wyciągnąć naukę, że we wszystkich krajach są sprawy, o które powinny troszczyć się władze centralne i te wymagają absolutnej standardyzacji i jednolitego kierowania. Nadto istnieją zadania mające lokalne lub regionalne zastosowanie, gdzie jednak interesy państwa są tak wielkie, że rząd musi kierować ich wykonywaniem lub wykonywać je samemu.

Pierwsza grupa zadań obejmuje sprawy zagraniczne, obronę narodową, system finansowy i podatkowy, podobnie jak zapewnienie i utrzymanie ponadregionalnej infrastruktury. Druga grupa obejmuje przede wszystkim sprawy bezpieczeństwa, jako że policja musi podlegać takim samym standardom i zapewniać jednakość jakości usług we wszystkich regionach kraju. Inne obowiązki administracyjne są ściśle związane ze szczeblem lokalnym lub regionalnym, a ich skutki nie wybiegają zbyt daleko poza wspomniane terytorium. Typowymi przykładami są tu planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym, regulacje dotyczące budownictwa, budowa i utrzymanie lokalnych dróg. Potrzeba przewodnictwa władzy centralnej w tych dziedzinach zdaje się słabnąć, jako że nie mają one żadnego wpływu na interes ogólnokrajowy. Obowiązki te są często brane pod uwagę nie tylko przy wdrażaniu ogólnych praw i przepisów, ale także przy kształtowaniu lokalnych i regionalnych uwarunkowań.

Obecnie w Europie mamy do czynienia z czterema kierunkami zmian godnymi uwagi. Po pierwsze, debata nad wprowadzeniem samorządu jednoszczeblowego w Wielkiej Brytanii. Drugim takim wątkiem jest prywatyzacja i komercjalizacja w dostarczaniu usług komunalnych. Po trzecie, decentralizacja na rzecz użytkowników, na przykład przez umożliwienie mieszkańcom budynków komunalnych powołania własnego zarządu i przez zwiększenie samodzielności szkół umożliwie-

nie im udziału w zarządzaniu swoimi zasobami i programami. I po czwarte, tworzenie jednostek pomocniczych w celu zdecentralizowania zarządzania w miastach i na terenach rozległych.

Warto w tym miejscu zatrzymać się przy debacie nad likwidowaniem drugiego szczebla samorządowego w Wielkiej Brytanii. Zwolennicy takiego rozwiązania uważają, że drugi szczebel za często niepotrzebnie powiela działalność szczebla podstawowego i niepotrzebnie ogranicza kompetencje wielu miast, które znajdują się w tym drugim szczeblu. Celem proponowanej reformy w Wielkiej Brytanii, obecnie dyskutowanej przez rząd, jest zbliżenie administracji do społeczności lokalnych przy pozostawieniu funkcji ponadlokalnych w rękach celowych związków komunalnych na wzór już istniejących rozwiązań w aglomeracjach. System taki będzie znacznie bardziej czytelny dla mieszkańców, bowiem zawsze gmina czyli podstawowa jednostka samorządowa, będzie odpowiedzialna za dane kwestie. Oponenti kwestionują reformę, podkreślając, że związki komunalne są ciałami pośrednimi, nie w pełni demokratycznymi. Zmiany te, które są właśnie w tej chwili proponowane w Anglii, powinny jednak być postrzegane w kontekście obecnego podejścia do kompetencji samorządów w Anglii, akcentującego raczej odejście od tradycyjnego pojęcia samowystarczalności jednostki samorządowej.

Na koniec kilka wniosków, które się nasuwają. Funkcjonowanie nowoczesnego państwa wymaga działań zapewniających społeczeństwu szereg usług i infrastruktury komunalnej. Szereg zadań administracji terenowej wpływa dość minimalnie na działanie państwa jako całości albo wymaga jedynie ustalenia ogólnych ram prawnych. Właśnie te funkcje są pierwszoplanowymi kandydaturami do decentralizacji administracji podległych, aby były bezpośrednio kontrolowane przez społeczności lokalne. Decentralizacja ta wymaga jednak pewności, że jednostki te, działając same albo wspólnie z innymi podmiotami państwowymi lub pozarządowymi, są w stanie udźwignąć finansowy i kompetencyjny ciężar pełnienia tych zadań.

W większości krajów europejskich nie toczy się już debata nad wiarygodnością małych jednostek samorządowych tak jak miało to miejsce w latach sześćdziesiątych, kiedy wszystko budowało się wielkie: i budynki mieszkaniowe, i samorządy też, ale nad tym, jak udoskonalić funkcjonowanie usług komunalnych, aby były skuteczne, gospodarne i dostępne dla mieszkańców. Jeżeli nie wymagamy od jednostek lokalnych, aby zawsze dostarczały wszystkich usług, a raczej żeby ogranicza-

ły się do zapewnienia pewnego poziomu, używając innych organizacji do wykonawstwa, tym bliżej społeczności lokalnych mogą one pozostać.

Nie łatwo ustalić optymalny rozmiar jednostki samorządowej, nikomu się jeszcze nie udało. Decyzja ta zawsze pozostanie w gestii kompromisu między sprzecznymi czynnikami. Czynniki ekonomiczne muszą być tu pogodzone z racjami małych społeczności lokalnych i architekci nowych podziałów szczeblowych w funkcjonowaniu administracji publicznej muszą o tym pamiętać. Dlatego też europejskie rozwiązania, takie jak na przykład zróżnicowanie uprawnień jednostek samorządowych w zależności od ich skali i zasobności, i mechanizmy kooperacyjne, jak na przykład związki komunalne są tak bardzo elastycznym i pragmatycznym rozwiązaniem stosowanym bardzo często w tak wielu krajach europejskich.

Tak że, podsumowując jeszcze raz, istnieją trzy zasadnicze modele administracji terenowej, publicznej administracji terenowej w Europie. Jeden to model francuski, model scalania pod prefektem. Drugim jest zupełnie odmienny system brytyjski, w którym wszystkie zadania są podzielone, a trzecim jest ten system niemiecki, wieloszczeblowy pojawia się też w innych krajach europejskich, który powstał w latach sześćdziesiątych, kiedy uważano, że powinno się zwiększać rozmiar gminy, czyli że samorządowych jednostek powinno być mniej, a nie więcej. Obecnie, jak już mówiłem, w wielu krajach europejskich raczej odchodzi się od takiej postawy i szuka się rozwiązań bardziej pragmatycznych w zakresie zarządzania. Dziękuję bardzo za uwagę.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo panu doktorowi za bardzo ciekawy referat, który nieco przybliżył nam systemy podziału władzy w krajach europejskich.

Jako ostatnia przed przerwą obiadową wystąpi pani profesor Teresa Rabska ze swoim referatem: Możliwości zmian w ustawie samorządowej.

Proszę bardzo, Pani Profesor.

Profesor Teresa Rabska:

Dziękuję bardzo.

Szanowny Panie Przewodniczący! Panie Marszałku! Szanowne i Drogie Panie! Szanowni Panowie!

Moją wypowiedź, bo tak to traktuję, zacznę może od najmniej kontrowersyjnego stwierdzenia, że instytucja samorządu terytorialnego, ustanowiona ustawą o

samorządzie terytorialnym z 1990 r., w pełni zdała egzamin i czteroletnie doświadczenia potwierdziły w pełni przydatność tej właśnie formy sprawowania władzy i administrowania. Samorząd stał się trwałym elementem ustroju administracyjnego państwa. Istotnym, a bardzo ważnym potwierdzeniem tego faktu jest to, że wszystkie przedłożone w komisji konstytucyjnej projekty konstytucji przyznają wysoką pozycję samorządowi, żaden z projektów nie neguje sformułowań, dotyczących roli samorządu. Co więcej, wszystkie, z wyjątkiem jednego projektu, przewidują rozwój samorządu również na wyższe szczeble administracji, chociaż ujmują to w różny sposób.

Fakty te mają bardzo jednoznaczną wymowę. Przeniesione na płaszczyznę samej ustawy o samorządzie terytorialnym pozwalają na wyciągnięcie stąd szeregu wniosków. Ale przede wszystkim tego, że jakiegokolwiek projekty zmian nie powinny podważać podstawowej konstrukcji prawnej samorządu, jego cech ustanowionych w ustawie. Idea samorządu została w pełni zawarta w ustawie, potwierdzona w konstytucji. Niepotrzebnie wnosimy tu problemy, jak będzie w konstytucji, skoro mamy już linię podstawową i w tym zakresie, wydaje się, nie ma potrzeby poprawiania ustawy. To bym traktowała jako pierwsze założenie w dyskusjach nad przyszłymi zmianami.

Drugie założenie. Ustawa o samorządzie, tworząc samodzielny podmiot prawa powołany do wykonywania zadań publicznych, świadomie nie reguluje jego funkcjonowania w sposób nadmiernie szczegółowy. Ten sposób regulacji jest także podyktowany charakterem samorządu, ponieważ stwarza szerszą przestrzeń działania dla jego organów. Musimy sobie zdawać sprawę, że bardzo szczegółowe przepisy prawne już u samych podstaw ograniczyłyby samodzielność działania. Ustawodawca w miejsce tego daje samorządom prawo, tak zwane prawo samostanowienia. Samorządy mogą stanowić swoje statuty i w tych statutach dostosowywać wymogi ogólne ustawy do konkretnych potrzeb lokalnych. Niestety, to uprawnienie, jak się wydaje, jak wskazuje praktyka, w zbyt małym stopniu jest wykorzystywane przez same samorządy. Ustawa może także upoważniać samorządy do wydawania na własnym terenie przepisów prawnych powszechnie obowiązujących. A więc drugie założenie, jakie stąd by wynikało: ustawy samorządowej nie należałoby doskonalic poprzez nadmierne, nieraz się słyszy takie postulaty, uszczegółowienie — może to nie jest najpiękniejsze słowo — poszczególnych przepisów prawnych.

W czasie swego obowiązywania, to znaczy w okresie obejmującym pierwszą kadencję samorządu, ustawa samorządowa była poddawana wielokrotnym zmianom. Nowelizacje te miały na celu uzupełnianie niektórych postanowień lub taką zmianę, która usprawniłaby funkcjonowanie organów samorządowych. Wydaje się zatem, że szereg problemów zostało tą drogą wcześniej już rozwiązanych, szereg ewentualnych niejasności wyjaśnionych. I na podstawie tej właśnie znowelizowanej ustawy rozpoczęły swoją działalność organy samorządowe drugiej kadencji. Ten ładunek praktyki, ta pewna już tradycja w tej chwili, uzupełniona orzecznictwem sądowym, stanowi wielki kapitał dla samorządu.

Należałoby postawić jeszcze jedno, trzecie założenie, może najtrudniejsze. Ustawa o samorządzie terytorialnym jest podstawowym, ale przecież nie jedynym aktem prawnym, który obowiązuje organy samorządowe i który reguluje jego działalność. Dla pełnej skuteczności postanowień ustawy samorządowej i dla przyszłości samorządu decydujące znaczenie ma jego otoczenie. To, co ujmują, pod tą nazwą, jest wszystkim to, co decyduje o jego powodzeniu. Ustawa o samorządzie stanowi bowiem tylko część całego systemu prawa, a samorząd jako określona instytucja ustrojowa — część systemu administracji publicznej. W tej sytuacji, jeżeli mówimy o możliwościach i potrzebach zmiany, to aktualnie najistotniejsze są zmiany właśnie w tym otoczeniu samorządu, zmiany w otoczeniu samej ustawy i samorządu jako określonej instytucji.

Powołanie samorządu w gminie miało stanowić, jak wiadomo, początek wielkiej przebudowy całej administracji państwa. Z góry zdawano sobie sprawę, że samorząd, jako stosunkowo niewielki zakres administracji państwowej, nie podoła tym wszystkim oczekiwaniom, jakie się na niego nakłada. Mimo podejmowania dyskusji na temat przekształceń organizacyjnych i rozpoczęcia szeregu prac legislacyjnych, a także prac przygotowawczych dalsze zmiany nie następują. Nieuniknionym następstwem, chciałam to bardzo wyraźnie podkreślić, niepodjęcia reform musiała stać się konfrontacja. Konfrontacja między zdecentralizowaną administracją samorządową a zhierarchizowaną i coraz szerzej rozbudowującą się i podzieloną na resorty administracją centralną. Obecnie ta nierównowaga układów strukturalnych i kompetencyjnych zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu całej administracji państwa. Stanu takiego, co zresztą jest widoczne w praktyce, nie da się dłużej utrzymać. Administracja polska znalazła się na bardzo niebezpiecznej krawędzi i tylko

zdecydowane, doprawdy bardzo zdecydowane kroki reformatorskie mogą odwrócić tę sytuację. Trzeba sobie bardzo jasno powiedzieć, że żadne półśrodki nie ulecą tego stanu.

I to jest trzecie założenie. Obecnie gminom nie tylko można, ale powinno się przekazać więcej kompetencji. Co więcej, kompetencje te powinny być całkowite i nienaruszalne, tak postanawia Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Wydaje się zatem nieporozumieniem stawianie pytania, czy gminy chcą więcej kompetencji i czy te kompetencje im przekazywać. To jest normalna droga rozwoju samorządu. Według postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego: "Kierowanie sprawami publicznymi powinno należeć do tych organów władzy, które znajdują się najbliżej obywateli".

Dobrze by się też stało, gdyby gminy dla realizacji swych zadań tworzyły związki międzygminne. Jest to znów bardzo prawidłowy rozwój samorządności. I konstytucja, i ustawa samorządowa w pełni to gwarantują i takie możliwości stwarzają. Szkoda, że dotąd gminy stosunkowo mało korzystały z tych możliwości. Można by także wzmocnić pozycję sejmików wojewódzkich, chociaż nie są odrębnymi podmiotami administracji publicznej, ale stanowią reprezentację gmin, wobec tego mogłyby dysponować większą możliwością działania.

Na pewno można podejmować jeszcze inne kroki doskonalące system, ale jednocześnie trzeba sobie bardzo jasno powiedzieć, że są to wyłącznie półśrodki, że te wszystkie zabiegi,— chociaż na pewno słuszne i nie powinno się ich negować, nie zmieniają jednak jeszcze struktury całości, ponieważ nie naruszają w niczym centralnej administracji i podporządkowanej jej administracji terenowej. Pozostawiają nie zmieniony podstawowy układ, to znaczy zbudowaną centralistycznie administrację rządową aż do rejonu włącznie, a nadto wieloresortową z terenowymi organami administracji specjalnej administrację tego drugiego toru, wyłączoną z województw. A ten właśnie układ wstrzymuje rozwój decentralizacji zarządzania sprawami publicznymi. I układu tego nie można zmienić poprzez przesuwanie kompetencji. U nas mówi się o potrzebie decentralizacji. Oznacza to więc równocześnie kwestionowanie układu centralizacji. Trzeba więc zająć się w tej chwili sposobami i formami decentralizowania. Decentralizacja nie może się ograniczyć do jednego gminnego szczebla. To jest za słaba decentralizacja.

A zatem przebudowa administracji lokalnej może być dokonana skutecznie przez rozwój struktur samorządowych, poprzez ustanowienie w drodze ustawowej nie dobrowolnych związków, bo te można zawsze tworzyć, ale ustanowienie trwałych podmiotów, które przejmą z góry określoną grupę zadań i które za realizację tych zadań będą ponosiły rzeczywistą odpowiedzialność. Przy czym warto przypomnieć, że przecież samorząd to nie tylko określony, szczególny podmiot administracji publicznej, ale i szczególny sposób wykonywania zadań, samodzielny i odpowiedzialny, co we współczesnym systemie zarządzania ma pierwszoplanowe znaczenie. Wszelkie inne zabiegi przyniosą tylko połowiczne rezultaty, nawet wzmocniona nowymi zadaniami gmina będzie stale w pewnym konflikcie z innym sposobem działania administracji rządowej.

Trzeba także mieć świadomość tego, że nieprzeprowadzenie zmian wzmocni, i to niezależnie od intencji projektodawców, a może nawet wbrew ich intencjom, procesy centralizacyjne. Istniejąca bowiem struktura będzie wymuszała właśnie tego typu zhierarchizowany sposób działania, dla którego została zbudowana; a nie mamy wątpliwości, że ta struktura nie była dotychczas naruszona i służyła innym celom, innym zadaniom państwa. Tak się będzie działo, ponieważ takie są, nazwałabym to, prawa organizacji, które zresztą, jak widzimy, znajdują potwierdzenie w aktualnej praktyce, w sposobie funkcjonowania administracji.

Może warto jeszcze zwrócić uwagę na to, że przy wprowadzeniu decentralizacji nie podważa się jedności i spójności państwa, co często przypisuje się jej, podstawową bowiem cechą decentralizacji, różniącą ją od centralizacji, jest przede wszystkim inny, samodzielny i niezależny sposób wykonywania zadań, inny sposób sprawowania administracji. Ma ona jeszcze tę zaletę, że układ ten pozwala na dość precyzyjne określenie odpowiedzialności za podejmowane działania i możliwość egzekwowania tej odpowiedzialności, co trudno ustalić ściśle w powiązanym, zhierarchizowanym aparacie administracyjnym. Tę jedność całej administracji zapewnia również nadzór, który w przypadku decentralizacji może być w doskonały sposób realizowany i daje organom rządowym możliwość czuwania, nad nieprzekraczaniem określonych norm i reguł prawa. Nie ma więc przeciwstawienia: silne państwo a decentralizacja. Silne jest państwo oparte na zdecentralizowanej i odpowiedzialnej administracji publicznej.

Są to więc te niezbędne uwarunkowania, które bym określiła jako zewnętrzne w stosunku do samorządu, i te wymogi zmian, gwarantujące w aktualnych warunkach bezkolizyjną realizację ustawy o samorządzie terytorialnym. Warto więc postawić pytanie, jakie obecnie stąd płyną wnioski odnośnie do możliwości i potrzeb zmian samej ustawy samorządowej, jakie kierunki zmian należałoby wziąć pod uwagę. Projekt zmian ustawy o samorządzie terytorialnym został już opracowany przez sejmową Komisję Samorządu Terytorialnego i złożony krótko jeszcze przed złożeniem projektu ustawy powiatowej w Sejmie. Wniesienie projektu ustawy o samorządzie powiatowym i tocząca się wokół niego dyskusja stwarza nową sytuację.

Wobec tego chciałam się skoncentrować krótko tylko na tych kwestiach ustawy samorządowej, które wiążą się bezpośrednio z projektowanymi szerszymi zmianami. Ograniczę się do tych kwestii, które mają znaczenie dla całej konstrukcji samorządu terytorialnego, które są już uregulowane w ustawie. Są to: sprawa uregulowania zadań gminy, sprawa pozycji sejmików wojewódzkich, sprawa związków międzygminnych i krajowej reprezentacji samorządu, a w końcu zagadnienie już formalnoprawne samej techniki legislacyjnej.

Jeżeli chodzi o zadania gminy, spojrzę na to z nieco innej strony, niż tu na ten temat była już mowa. Ustawa o samorządzie terytorialnym oparła wyznaczenie zakresu działania gminy na zasadzie klauzuli generalnej, to znaczy na domniemaniu właściwości gminy. Artykuł 6 ustawy wyraźnie postanawia, cytuję w tym miejscu: "Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów". Obecnie zatem chodziłoby o pełną realizację tej właśnie ustawowej zasady, stan faktyczny jest bowiem odmienny. Ustawa z maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji przyjęła inną zasadę, zasadę określenia zadań i kompetencji, ustaliła zadania i kompetencje organów gminy przy domniemaniu, że gmina realizuje tylko te zadania, które wyraźnie zostały jej przypisane. Taki porządek mógł być częściowo uzasadniony tym, że chodziło o dokonanie podziału po zniesieniu rad narodowych i terenowych organów administracji publicznej, a więc dokonanie podziału między samorząd i terenową administrację rządową. Mógł być jednak traktowany tylko jako przejściowy. A zatem obecnie zakładając potrzebę głębokiej przebudowy całej administracji i nowego ustawienia jej zadań, należałoby doprowadzić do pełnej realizacji ustawo-

wej zasady wynikającej z art. 6. Sprawa więc leży w prawie materialnym, poza ustawą samorządową.

Powołanie powiatów czy każdej wyższej jednostki samorządowej również uzasadnia potrzebę takiego uregulowania. Dlaczego? Dlatego, że gmina nawet w rozbudowanej strukturze samorządowej pozostanie zawsze podstawową jednostką samorządu terytorialnego, a zadania samorządu wyższego stopnia, powiatu czy jakiegokolwiek innego powinny być ustawowo enumeratywnie ustalone. I tylko w tym zakresie wyższy szczebel powinien te zadania realizować. Taka zasada stoi też na granicy obrony samodzielności gminy i gwarantuje tę samodzielność. Powinna też zresztą obowiązywać zasada, że gdy takie warunki są spełnione, to również wyższy szczebel, a więc powiat, może i powinien na zasadzie porozumienia zadania te przekazywać gminie, tak jak to aktualnie przewiduje art. 8 ustawy w sprawach zakresu administracji rządowej.

Sprawa sejmików wojewódzkich. Powołanie sejmików wojewódzkich miało charakter przejściowy. Od początku były wyrazem dążeń do rozbudowywania w przyszłości struktury samorządowej na wyższe szczeble. W zasadzie artykuł ustawy samorządowej powołujący sejmiki powinien brzmieć: Do czasu zorganizowania samorządu terytorialnego na wyższym szczeblu tworzy się sejmiki wojewódzkie, bo taka właśnie była intencja prawodawców. Z chwilą utworzenia nowych jednostek samorządowych na wyższym szczeblu sejmik utraciłby w zasadzie sens istnienia w swojej aktualnej formie. W obowiązującym podziale terytorialnym i strukturze administracji województwo nie jest jednostką samorządową. Stąd trzeba wyciągnąć pewne wnioski odnośnie do sejmików wojewódzkich i ich ewentualnych przyszłych uregulowań. Gdyby miała pozostać struktura terytorialna dwuszczeblowa, to właśnie województwo powinno mieć charakter samorządowy, z wybieralnym organem stanowiącym i organem wykonawczym. Dotychczasowe sejmiki żadnej z tych funkcji nie spełniają, wobec tego ich dalsza egzystencja byłaby zbędna. Gdyby zaś powstał podział trzystopniowy, z samorządem powiatowym i rządowym województwem, wówczas trzeba wypracować nową koncepcję i określić na nowo strukturę i zadania wybieralnego kolegialnego organu na szczeblu województwa, działającego równolegle z wojewodą.

A zatem patrząc perspektywicznie, rozdział ósmy ustawy samorządowej dotyczącej sejmiku samorządowego w obecnej jego treści byłby zbędny. Sejmiki zos-

tały już jednak w drugiej kadencji ukonstytuowane i podjęły działalność, trzeba więc rozważyć, czy wobec ich tymczasowości uzasadnionym jest przejściowo zmieniać ich sytuację prawną. Jeżeli zaś wprowadziłoby się zmiany, na przykład do czasu upływu kadencji, to tylko z myślą i tylko z tym zastrzeżeniem, że chodziłoby o zmiany do czasu zorganizowania samorządu powiatowego lub wojewódzkiego. Zmiany oczywiście mogłyby pójść w kierunku wzmocnienia pozycji sejmiku, zwłaszcza w jego stosunkach z wojewodą, a także z terenowymi organami administracji specjalnej. Wymagałaby zmiany odpowiednio treść art. 77 ustawy.

Szczególnie istotnym byłoby wzmocnienie ich roli w kształtowaniu polityki regionalnej w zakresie zagospodarowania przestrzennego województwa zgodnie z nową, już zresztą tu krytykowaną, ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym. Uniezależnienie pozycji sejmiku od wojewody powinno również iść w tym kierunku, aby nadzór nad sejmikiem samorządowym przenieść z kompetencji wojewody i powierzyć go prezesowi Rady Ministrów, co wymagałoby odpowiedniej zmiany art. 99 aktualnej ustawy. Należy jednak raz jeszcze bardzo silnie podkreślić, że w sytuacji, gdy projekt ustawy powiatowej jest już przedmiotem dyskusji w Sejmie, sprawa sejmików wojewódzkich w ustawie o samorządzie terytorialnym w ich obecnej wersji jest w jakiejś części bezprzedmiotowa.

Trzeci problem, związki międzygminne. Rozwój związków międzygminnych, komunalnych, to znaczy ich tworzenie, zakres działalności w świetle obowiązującej ustawy leży w pełni w kompetencjach gmin. Niezależnie od innych reform ustroju samorządowego, możliwość tworzenia związków na zasadzie dobrowolności zarówno przez gminy, jak i przez wyższe szczeble samorządu powinna być i będzie na pewno w pełni respektowana. Jest to bardzo właściwy kierunek rozwoju samorządności, należałoby może wzmocnić w tym sensie pozycję związków samorządowych. Chodziłoby w szczególności o to, aby te związki, oprócz zadań przekazanych im przez gminy, mogły podejmować również niektóre zadania administracji rządowej na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, zaś do gospodarki finansowej związku powinno się odpowiednio stosować przepisy o gospodarce finansowej gmin. Wskazaniem wydaje się również ustanowienie szerszych uprawnień dla związków międzygminnych o zakresie ogólnokrajowym, zwłaszcza zapewnienie im odpowiedniego udziału w procesach legislacyjnych, dotyczących samorządu terytorialnego. W świetle wymogów Europejskiej Karty Samorządu Teryto-

rialnego ustawa powinna jednoznacznie uznać prawo podmiotów samorządowych do przystępowania do związków, do zrzeszeń samorządowych o zasięgu również międzynarodowym.

Natomiast wciąż otwartą pozostaje może najtrudniejsza sprawa, otwarta pod względem legislacyjnym, kwestia krajowej reprezentacji samorządu terytorialnego, zwanego obecnie krajowym sejmikiem samorządowym. Chodzi, podkreślam, o sprawę uregulowania pozycji krajowego sejmiku samorządowego w ustawie, ponieważ faktycznie ten sejmik istnieje i działa, a powstał równocześnie z ukształtowaniem się rad gmin pierwszej kadencji. Warto też może w tym miejscu przypomnieć, że utworzenie tego rodzaju reprezentacji przewidziane zostało już w senackim projekcie ustawy o samorządzie terytorialnym w roku 1990, a więc jest to instytucja, która niejako wypełnia konstrukcję samorządu. Samorządy drugiej kadencji kontynuują tę praktykę i powołały ponownie krajowy sejmik, wybierając jego organy. Jednocześnie coraz częściej mówi się jednak, i o tym już tu dziś była mowa, o koncepcji nowej, koncepcji izby samorządowej i pojawiają się głosy postulujące przekształcenie Senatu w izbę samorządową, która miałaby przejąć rolę Krajowego Sejmiku Samorządowego. Na ten temat wypowiedziano już tu, z tej mównicy, głosy.

Chciałabym może dodać w sposób może dość nawet jaskrawy, że utworzenie parlamentarnej izby samorządowej oznaczałoby budowanie albo co najmniej porządek budowania jednolitych organów władzy i administracji państwowej, a chyba już próbopwaliśmy i to nie zdało egzaminu w nasze rzeczywistości. Trzeba bowiem w pełni mieć świadomość, że włączenie reprezentacji samorządu bezpośrednio w skład organów ustawodawczych narusza konstytucyjny układ organu władzy państwowej, ale ma też bezpośredni wpływ na samą instytucję samorządu. Dlaczego? Dlatego, że w ten sposób pozbawia samorząd jego odrębności i podmiotowości, a to są elementy decydujące w konstrukcji prawnej samorządu. Podprządkowuje też samorząd, siłą rzeczy, sposobowi działania organów państwa, a właśnie trzeba podkreślić, że bardzo ważną zaletą samorządu jest wykonywanie zadań w inny sposób, niż działają organy państwa, chociaż wykonuje się te same zadania publiczne. Wprowadzałoby to też samorząd w całkowicie odmienny układ, przesuwałoby samorząd ze sfery władzy wykonawczej do sfery władzy ustawodawczej, co zamazywałoby jasne granice miejsca i zadań samorządu. Tylko więc pozo-

nie zwiększałoby się pozycję samorządu, nadając mu niejako splendor władzy ustawodawczej, faktycznie zaś w prostej linii prowadziłyby do likwidacji autentyczności samorządu. I z tych konsekwencji trzeba sobie w pełni zadawać sprawę i, moim zdaniem przeciwstawiać się tendencjom zmierzającym do określonej formy koncentracji władzy i do wyeliminowania tak dotychczas u nas postulowanego dualizmu w strukturze administracji.

Gdy rozstrzygnie się szereg kwestii merytorycznych, to rodzą się kwestie dotyczące procesu legislacji, a mianowicie czy uchylać wspólną ustawę o ustroju samorządu terytorialnego, czy odrębne ustawy? Pozostaje więc otwarty problem techniki legislacyjnej, chociaż warto podkreślić, że nie on bez wpływu również na rozwiązania merytoryczne. Sądzę, że w obecnej sytuacji nie należałoby w tej chwili naruszać ustawy o samorządzie terytorialnym, ale przyznaję, że tutaj kwestia techniki jest sprawą otwartą.

Już na zakończenie chciałabym raz jeszcze podkreślić, że zmian ustawy o samorządzie terytorialnym nie można analizować w oderwaniu od innych ustaw samorządowych i w oderwaniu od struktury całej administracji. Nie ulega wątpliwości, że gmina jest podstawową jednostką samorządu i taką jednostką powinna pozostać, ale jej pozycja i rola samorządu gminy w administracji to sprawa szersza, modelu w ogóle całej administracji, jej zdecentralizowanego czy scentralizowanego charakteru. A każde opóźnianie zmian działa na niekorzyść gminy, na korzyść centralizacji administracji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo, Pani Profesor.

Ogłaszam przerwę obiadową do godziny 13.30. O tej porze wznowimy posiedzenie Seminarium.

(Przerwa od godziny 12 minut 55 do godziny 14 minut 10)

Przewodniczący Adam Woś:

Proszę o zajmowanie miejsc. Wznowimy obrady po przerwie obiadowej.

Proszę Państwa, jeszcze raz bardzo proszę o zajmowanie miejsc.

Wznawiamy obrady po przerwie.

Jako pierwszy wystąpi dyrektor z Urzędu Rady Ministrów, pan Wojciech Jankowiak z referatem: "Przekazywanie kompetencji administracji rządowej samorządom".

Proszą, panie dyrektorze.

Dyrektor w Urzędzie Rady Ministrów Wojciech Jankowiak:

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie!

Zanim zajmę się kwestią przekazywania kompetencji administracji rządowej samorządom, chciałbym mimo wszystko odnieść się do dwóch kwestii, które wyniknęły z dotychczasowego przebiegu seminarium, a to dlatego, że w przeciwnym razie to, co powiem, będzie jak gdyby troszeczkę zawieszone w próżni. Z dotychczasowych wypowiedzi odniosłem wrażenie, jakoby obecna ekipa rządowa całkowicie zaniechała jakichkolwiek prac związanych z reformowaniem struktur administracji państwowej. Chciałbym stwierdzić, oczywiście w znacznym skrócie, że jest to oczywiście głęboka nieprawda, dlatego że prace w tym zakresie toczą się w bardzo dużej skali i nawet na moment nie zostały zaniechane, a koncentrują się w chwili obecnej na kilku płaszczyznach, które uważamy za najbardziej pilne. Efektem tych prac jest przygotowany pakiet projektów ustaw, które znajdują się różnych etapach procesu legislacyjnego i dotyczą zarówno naczelnych organów państwa, jak i terenowych organów administracji rządowej. Toczą się także prace związane z poszerzaniem czy z modelowaniem kompetencji samorządu. Niezależnie od tego, o czym już wspominał pan minister Strąk, są opracowane projekty ustaw związane z tworzeniem apolitycznego, wysoko kwalifikowanego korpusu urzędników państwowych, a więc ustawa o państwowej służbie cywilnej, która w najbliższych dniach trafi do Sejmu.

Wydaje mi się, że ten tok spraw jest zupełnie zbieżny z tym, co mówiła pani profesor Rabska stwierdzając słusznie, że istnieje istotny rozróżnienie między formami funkcjonowania samorządu a administracji rządowej, dlatego że w sferze samorządu poczyniono na przestrzeni ostatnich 4—5 lat szereg przedsięwzięć, które zaowocowały pozytywnym funkcjonowaniem tych właśnie samorządów.

Natomiast w sferze administracji rządowej prawdą jest, i tego nikt nie ukrywa, że w zasadzie nie zmieniło się nic i czym prędzej trzeba przystąpić do określonych działań w tym zakresie. I to jest pierwsza sprawa.

Druga sprawa natomiast związana z kompletnością materiałów przygotowanych rzekomo do wdrożenia powiatów. W Biurze Reformy Administracji Publicznej za czasów kierowania nim przez pana ministra Kuleszę został wykonany ogrom prac, ale czy te prace można nazwać kompletnym przygotowaniem powiatów, mia-

łbym szczególne wątpliwości. Oczywiście pierwsza sprawa: liczenie kosztów tej reformy, została faktycznie opracowana w obszernych materiałach. Są one w każdej chwili zresztą dostępne, niemniej jednak obrazują tylko pewien wycinek. Przy założeniu, że określone struktury powiatowe istnieją, tylko nie nazywają się powiatem, te czynności są przez kogoś wykonywane, istnieją różnego rodzaju jednostki i w grę wchodzi tylko i wyłącznie przeniesienie czy przemieszczenie urzędników, zadań, faktycznie koszty tak przeprowadzonej operacji nie są duże. Natomiast nie ma, i nikt tego nie liczył, określenia, jakie są faktyczne koszty operacji, gdy przejdziemy do kwestii województw. A jak właśnie usłyszeliśmy, wdrożenie powiatów jest niemożliwe bez ruszenia struktury województw. I koszty związane z określonymi tego konsekwencjami w postaci dostosowania struktur, poczynsz od sądownictwa poprzez różnego rodzaju administracje do nowego modelu czy do nowej siatki województw, to są koszty niewyobrażalne. I na ten temat wyliczeń w biurze reformy administracyjnej nie ma, bo nikt tego nie liczył. I to jest pierwsza sprawa,

Druga sprawa, pakiet ustaw związanych z kompetencjami powiatów. Faktycznie jest opracowany pakiet siedemdziesięciu kilku nowelizacji ustaw, gdzie nowelizacja polega na tym, że zadania określone w tych ustawach przypisuje się określonym strukturom powiatowym. I tu została wykonana ogromna praca, aczkolwiek jest to materiał sprzed roku, a więc jego aktualność już niestety w dużej mierze musiałaby być zweryfikowana.

A kolejna sprawa, o której mamy mówić w tym referacie, mianowicie ten pakiet ustaw przekazujących kompetencje do powiatów, pomijając to, że na dzisiaj gros tych kompetencji mają już gminy. Przecina to jak gdyby dyskusję o tym, czy poszerzanie kompetencji gmin jest możliwe, dlatego że są to już teraz zadeklarowane kompetencje powiatów.

I dlatego też gdybyśmy na tym materiale chcieli bazować, to jak gdyby już przesądzamy, że kompetencje gmin to constans i już nic więcej w zrobić nie można, cała reszta przekazywania zadań administracji rządowej do samorządów może się tylko odbywać właśnie z administracji rządowej do powiatów. A wydaje mi się, że tego procesu nie możemy uznać za zakończony, o czym świadczą zarówno głosy środowisk samorządowych, jak również wstępne, jak na razie, wyniki ankiety, o której chciałbym również parę słów powiedzieć. A więc te zastrzeżenia powinniśmy przyjąć, bo nieprawdą jest twierdzenie, że komplet materiałów jest gotowy i można

go żywcem przenosić, wdrażać i stąd proces uruchamiania powiatów jest procesem krótkim, łatwym, i oczywiście tanim.

Proszę Państwa, przechodząc natomiast do kwestii zasadniczej, jaką jest przekazywanie kompetencji administracji rządowej samorządom, chciałbym rozpocząć od tego, że w 1990 r., gdy ruszały samorządy gminne, gdy tworzyły się urzędy rejonowe, powstawały liczne konflikty tym na tle, kto jakie kompetencje powinien wykonywać. Ustawa o podziale zadań i kompetencji, tak zwana ustawa kompetencyjna dokonała określonego podziału, wprowadziła blok spraw przynależnych samorządowi, dzieląc je na zadania własne i na zadania zlecone, stosując kryterium charakteru zadań. A więc zadania, które pozostawiają decydującym określoną sferę do podjęcia decyzji tam, gdzie pewne rzeczy trzeba rozstrzygnąć, to są zadania własne, które samorząd poprzez swoje organa realizuje. Natomiast zadania o charakterze prawnym stricte, polegające na stosowaniu prawa, na wydawaniu decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych, zostały one określone jako zadania zlecone. Oczywiście różnica między tymi zadaniami, oprócz tej strony formalnej, polega również na ich zróżnicowanym finansowaniu, bo o ile zadania własne finansowane są z budżetu gminy, o tyle zadania zlecone finansowane są z budżetu państwa. Różny jest również tryb odwoławczy od zadań własnych. Od decyzji w sferze zadań własnych odwołujemy się do kolegiów odwoławczych przy sejmikach samorządowych, od decyzji w sprawach zleconych do wojewodów.

Ale ustawodawca wprowadził również możliwość przekazywania określonych zadań administracji rządowej, między innymi samorządom, i odbywa się to na drodze umów powierzenia zawieranych pomiędzy organami administracji rządowej a samorządem. I na tym tle właśnie w 1990 r. powstawało bardzo wiele konfliktów, które zresztą chyba do dziś w jakimś sensie pokutują, wpływając na ogół stosunków pomiędzy administracją rządową a samorządową. Wtedy, również i administracja centralna nie była troszeczkę bez winy, wydając różne sugestie w tym zakresie sugestie: raz, że należy jak najwięcej zadań przekazywać w ramach powierzenia, innym razem, że należy to ograniczać. Rodziło to, jak powiadam, kontrowersje, konflikty i nie sprzyja budowaniu dobrej współpracy między tymi dwoma administracjami, co jest, niestety, w niektórych przypadkach widoczne do dzisiaj.

Została dokonana analiza powierzeń zadań administracji rządowej samorządom, z której wynika, że na dzień dzisiejszy bardzo szeroki wachlarz zadań administracji rządowej jest wykonywany przez samorząd.

Dane, które chciałbym tu przytoczyć, być może szereg osób zdziwią, bo w najmniejszej liczbie przypadków chodzi tutaj o zadania tego typu, jak ustawy o obywatelstwie polskim, o zmianie imion i nazwisk, o zaopatrzeniu emerytalnym inwalidów, zadania z zakresu weterynarii z ustawy o rybactwie śródlądowym, scalanie i wymiana gruntów.

To zadania, które sporadycznie gminy przejęły i prowadzą, bo analiza wykazuje, że od kilkunastu do góra stu gmin te zadania wykonuje. Natomiast jeżeli przyjrzymy się na przykład zadaniom z zakresu prawa o ruchu drogowym, to okaże się, że ponad tysiąc gmin te zadania wykonuje, a niektóre, jak rejestracja pojazdów, ponad 1300 gmin, a więc więcej aniżeli połowa gmin. Bardzo ważne zadanie z zakresu prawa budowlanego jest wykonywane przez ponad dziewięćset gmin. Ponad dziewięćset gmin na dwa tysiące gmin wydaje pozwolenia na budowę. Inne zadania z zakresu prawa budowlanego są wykonywane przez od pięciuset do siedmiuset gmin, w zależności od konkretnego zadania. Są nawet sytuacje tego typu, że gminy w ramach powierzenia gospodarują mieniem skarbu państwa. dwieście pięćdziesiąt gmin wykonuje zadania z zakresu ustanawiania prawa użytkowania wieczystego, prawa zarządu, sprzedaży nieruchomości skarbu państwa.

A więc jest to olbrzymi wachlarz spraw jest wykonywanych przez gminy. Nie można przechodzić do porządku dziennego nad tym, że nagle z dnia na dzień powiemy, iż te wszystkie zadania przechodzą do powiatów, bo chyba gminy, które wykonują i wykonują dobrze, nie byłyby z tego układu zadowolone. Dopóki było to zadanie rządowe, gmina mogła je wykonywać, w momencie powstania powiatów gmina takiej możliwości by nie miała, a do tego zmierza pakiet projektów 72 ustaw, o których tu była mowa, obejmujących kompetencje powiatów.

Tak przedstawia się stan obecny, jeżeli chodzi o powierzanie funkcji czy zadań administracji rządowej samorządom. Mówimy tutaj o administracji rządowej ogólnej. Innym elementem w ramach tegoż procesu jest to, co nazywamy potocznie programem pilotażowym. Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu administracji rządowej ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazywane niektórym gminom, uruchomiło w tym roku ten pro-

gram i w ramach niego wymienionym w rozprządzeniu gminom powyżej stu tysięcy mieszkańców, został przekazany szeroki wachlarz spraw do wykonywania.

Pozwolę sobie przynajmniej w skrócie te zadania przypomnieć. A więc prawo budowlane, scalanie i wymiana gruntów, prawo o ruchu drogowym, zatwierdzanie projektów podziałów nieruchomości, z ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej — kontrola przestrzegania przepisów w zakresie wymagań sanitarnych, ustawa o drogach publicznych, bardzo istotna, a w ramach tego planowanie, budowa i utrzymanie dróg krajowych i wojewódzkich w obrębie miast, z ustawy o ochronie przeciwpożarowej — prowadzenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, wprowadzenie i utrzymanie szkół ponadpodstawowych, prowadzenie instytucji kultury, z pewnymi wyjątkami. W ślad za tymi zadaniami miasta uczestniczące w tym programie przejęły nieodpłatnie majątek, który do wykonywania tych zadań jest po prostu niezbędny. Oprócz tego majątku, oczywiście, w budżecie państwa została przeznaczona określona pula pieniędzy w budżecie państwa na finansowanie tych zadań, z czego zresztą ciągle rodzą się określone konflikty i animozje.

Istotą tego programu było: zbadanie rzeczywistych potrzeb i możliwości samorządów miejskich w zakresie wykonywania poszerzonego pakietu zadań, przeprowadzanie testów współdziałania pomiędzy administracją rządową a samorządową, sprawdzenie, w jakim zakresie faktycznie samorząd jest w stanie wykonywać te poszerzone zadania, nowe zadania administracji rządowej, przyjrzenie się racjonalizacji wydatków, ewentualne sformułowane na bazie tego odrębnych uregulowań prawnych, które by inaczej sytuowały samorządy w dużych aglomeracjach. Ten proces jest cały czas poddawany obserwacjom, monitorowany i materiał z tych obserwacji sędzę, że może być również bardzo ciekawym materiałem w zakresie dalszych prac nad strukturą samorządu.

Oczywiście, jest jeszcze jeden element w przekazywaniu zadań samorządom. To są sprawy oświaty podstawowej. Jak się wszyscy doskonale orientujemy, obecne uregulowania prawne stanowią, że przejmowanie oświaty podstawowej przez gminy jest zadaniem fakultatywnym, obowiązkiem stanie się dopiero od 1996 r. Jednak 626 gmin przejęło prowadzenie spraw oświaty podstawowej, to jest ponad 25% gmin. Natomiast jeżeli weźmiemy pod uwagę liczbę samych szkół i liczbę uczniów, to okazuje się, że 43,7% uczniów chodzi do szkół, które są prowadzone przez samorządy.

Ten zakres obecnie istniejących powierzeń i dyskusje, które się toczyły bezpośrednio w środowiskach samorządowych, stanowią podstawę do tego, aby między innymi w formie ankiety pytać wszystkie gminy, co sądzą o możliwości poszerzenia swoich kompetencji. I do ankiety dołączony był pakiet kompetencji, które z tych dyskusji najczęściej, których gminy najczęściej się domagały. Uznaliśmy jednak, że pakiet tych zadań nie jest absolutnie sprawą zamkniętą, gminy mają czy miały możliwość dopisania swoich własnych przemyśleń, poszerzenia tego pakietu. Katalog spraw proponowanych gminom czy przedstawianych gminom do wypowiedzenia się sprowadzał się głównie do tego, o czym mówiłem, do zadań najczęściej powierzanych w drodze umów powierzenia związanych jak gdyby z szerszym charakterem, czyli spraw oświaty i służby zdrowia, opieki społecznej i, co bardzo mocno było akcentowane, a co być może jest najbardziej kontrowersyjne, spraw związanych z wprowadzeniem tego, co nazywamy obsługą bezrobocia.

Wyniki w tym zakresie, jak powiedziałem, na razie nie są jeszcze szczegółowo rozpracowane, niemniej jednak z pobieżnych analiz, jakimi dysponujemy, można zauważyć, że 1500 ankiet zawiera pewne prawidłowości i widać, którymi kompetencjami gminy są zainteresowane. Najbardziej popularnymi zadaniami, o które występują gminy, są zadania z zakresu prawa budowlanego. Prawie 80% z 1500 ankietowanych wypowiada się za tym, że chciałoby przejąć sprawy związane właśnie z realizacją prawa budowlanego. Niewiele mniej, bo 75 %, chce przejąć i prowadzić sprawy z zakresu prawa o ruchu drogowym. Następne, z ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości — prowadzenie ewidencji gruntów, zatwierdzanie projektów podziałów. I to są sprawy, które najczęściej w ankietach się powtarzają. Widać tutaj tę utrzymującą się sprzeczność, bo jeżeli miałoby to być zadanie powiatowe, to nie będzie niestety gminne. Do najrzadziej wymienianych w ankiecie zadań, których przejęciem najmnij gmin jest zainteresowanych są zadania z zakresu ustawy o rybactwie śródlądowym, o dziwo, o zakładach opieki zdrowotnej oraz z zakresu ustawy o obywatelstwie polskim. Za tymi zadaniami optuje około 30% ankietowanych.

Oczywiście jest to, jak powiedziałem, wstępny materiał, ankiety nadal spływają. Niemniej jednak stanowić to będzie podstawę do dalszych prac związanych z poszerzaniem kompetencji gmin. Podstawowym czy zasadniczym problemem staje się po prostu pytanie o formę prawną czy możliwości form prawnych przekazania

tych zadań. Oczywiście ideałem byłoby, gdyby była tu zgoda polityczna, aby te kompetencje od razu zawarować w poszczególnych ustawach, które to regulują. Niemniej jednak jest to długi proces, a więc w związku z tym są możliwe również i innego typu rozwiązania doraźne. Mówi się w niektórych środowiskach o potrzebie nowej ustawy kompetencyjnej, ale wiem, że pani profesor Rabska na pewno tego typu rozwojem sytuacji nie byłaby zachwycona. Ma to niewątpliwe i plusy i minusy, ale wprowadza generalną unifikację, to, z czym mieliśmy do czynienia do tej pory. Należałoby jednak wcześniej rozstrzygnąć parę innych kwestii związanych z kategoryzacją gmin, itd.

Możliwe jest również zastosowanie takiego modelu jak przy pilotażu miejskim, a więc aktem określonej rangi stworzyć gminom możliwość przejęcia określonych zadań administracji rządowej na podstawie umów, na podstawie wzajemnego domówienia się co do zakresu i wysokości finansowania tych zadań. Niemniej jednak to są decyzje czy sprawy, które są oczywiście przed nami i pozostają w bezpośrednim związku z tym, o czym tutaj dzisiaj mówimy, a mianowicie z kwestią: powiat czy nie. Dlatego że te sprawy mimo wszystko pozostają w pewnej kolizji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo panu dyrektorowi. Następnym mówcą będzie senator profesor Stefan Pastuszka: "Samorząd w projektach konstytucji. Senat — wyższa Izba samorządowa".

Proszę pana senatora o przedstawienie swojego referatu.

Senator Stefan Pastuszko:

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze! Szanowni Państwo!

Pozwólcie, że zacznę swoje wystąpienie od wyśmienitej konstatacji pana profesora Kuleszy, który stwierdził, iż jest tylko jedna prawda. Co do tego nikt z nas nie ma wątpliwości, tylko jest istotne pytanie, Panie Profesorze: co to jest prawda? Czy prawda to jest to, co wytworzy umysł wyśmienitego intelektualisty, profesora, reformatora? Czy prawda to jest to, co odczuwa określona społeczność w danym regionie, gminie? My wiemy, że prawda jest odbierana bardzo subiektywnie. Ja bym chciał tu przywołać choćby wzorzec kilograma, który nieco inaczej waży tu, w Warszawie, a inaczej na Mount Everest czy na Mont Blanc.

I teraz przechodzę do drugiej kwestii. Sądzę, że projekty konstytucji są również pewnym odzwierciedleniem stosunku do koncepcji samorządu i że istotne znaczenie ma tu stosunek gmin. Ja bym chciał przywołać w tym miejscu wyniki badań przeprowadzonych w gminach, badaniu zostało poddanych 230 respondentów z 29 gmin województwa kieleckiego; i tu chciałem nadmienić, iż 90% badanych połączyło swój rodowód z "Solidarnością", a więc nie możemy posądzić tych ludzi, że są przeciwni koncepcji powiatów. I jakie są wyniki? Na pytanie, czy powołanie powiatów zwiększy czy zmniejszy zakres gmin, a w związku z tym i możliwości samorealizacji społeczności lokalnej, uzyskano odpowiedź, iż zwiększy kompetencje w tym zakresie, dało 11,2% respondentów; taki jak dziś — 22,3; nastąpi ograniczenie 37,1%; większe zabierze powiat — 29,5%. Czyli prawda ta, Szanowni Państwo, jest dosyć złożona i skomplikowana.

Kwestia druga, jak wygląda problem samorządu w projektach konstytucji. Dokonałem analizy tej tematyki pod względem formalnym i merytorycznym. Oczywiście jest to analiza bardzo niedoskonała. Ile artykułów i paragrafów przeznaczono w poszczególnych projektach konstytucji i sprawie samorządu? W projekcie prezydenckim 6 artykułów, 16 paragrafów, w projekcie PSL 8 i 16, Senatu 4 i 11, SLD 6 i 16, Unii Wolności 6 i 14, KPN 10 i 47, Solidarność 5 i 12. Wszystkie projekty konstytucji uznają samorząd terytorialny za podstawową formę organizacji życia publicznego, służącą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych, i uważają gminę za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Tylko jeden projekt, Unii Wolności, wprowadza drugi stopień samorządu terytorialnego w postaci powiatu. Ten projekt przewiduje jednocześnie wprowadzenie innych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie odrębnej ustawy. Projekt prezydencki przewiduje tworzenie innych szczebli administracji na podstawie odrębnej ustawy o samorządzie terytorialnym i wtedy może być również powiat. Natomiast projekty SLD i "Solidarności" stwierdzają: "Pozostałe szczeble i kategorie określi odrębna ustawa organiczna". W projekcie obywatelskim jest zastrzeżenie, iż nie będą one naruszały kompetencji i źródeł finansowania gmin. O powiecie jako jednostce administracyjnej czy samorządowej nie wspominają projekty konstytucji Senatu pierwszej kadencji, PSL, Unii Pracy i KPN, z tym że projekt KPN wprowadza w sposób zdecydowany system dwustopniowy, powiaty i województwa. O tym może powiem za chwilę szerzej.

Proszę Państwa, w projektach konstytucji, jest pewne niezdecydowanie w zakresie konstrukcji, a wydaje się, że ten problem powinien być rozwiązany w sposób konstytucyjny. Najbardziej rozbudowany, jak powiedziałem, jest projekt KPN. Jego art. 72 stwierdza, iż gminy powołuje i ich granice określa Senat, podejmując uchwałę na wniosek odpowiedniego wojewody. Na czele gminy stoi wójt i rada gminy, a zarząd i podwójci są tymi organami wykonawczymi.

Jest istotny również trud wyłaniania samorządu. Projekt prezydencki, PSL, Unii Pracy nie określają trybu wyłaniania samorządu. Projekt senacki stwierdza, że wybory są wolne, powszechne, bezpośrednie, równe i odbywają się w głosowaniu tajnym. Projekt SLD mówi o wyborach równych, powszechnych i bezpośrednich w głosowaniu tajnym na burmistrzów.

Nie jest określony w projektach konstytucji również tryb zgłaszania kandydatów, to oczywiście może rozwiązać ordynacja wyborcza, jak oferuje projekty konstytucji. W projekcie Unii Wolności wybory do organów stanowiących samorząd terytorialny są powszechne, równe, bezpośrednie tajne i w głosowaniu tajnym się odbywają. KPN z kolei przewiduje sejmiki ziemskie, które składają się z 2/3 posłów ziemskich, wybranych przez obywateli, 1/3 z posłów skierowanych przez samorządy gminy.

Wszystkie projekty konstytucji, oprócz obywatelskiego "Solidarności", określają źródła dochodów gmin. Najbardziej precyzyjny w tym zakresie jest projekt KPN, który do dochodów gmin zalicza subwencję budżetu państwa, nadzwyczajne kredyty ze skarbu państwa, podatki lokalne, dodatkowe dochody z własności komunalnej, przewiduje podatków, w kwestii ziemskich 25% wartości podatku wpływającego do województwa, w przypadku gminy 15%, ale oczywiście to są już niuanse.

Jest tu bardzo istotny problem, jak kompetencje gminy są przewidziane w projektach konstytucji. W projekcie pana prezydenta Wałęsy stwierdza się, iż ustawa większością 3/5 głosów określi zakres ustawodawstwa i kompetencji gminy w dziedzinie gospodarki, kultury i spraw socjalnych, a więc kompetencji gmin ogranicza się do pewnych kategorii. Mimo że się stwierdza, iż organizacja i kompetencje samorządów inne niż nieterytorialne określi odrębna ustawa. Projekt senacki stwierdza, iż terytorialne związki samorządowe wykonają istotną część zadań publicznych i zakres określi odrębna ustawa. Waząc dosyć precyzyjnie te problemy

kompetencji, projekt Sojuszu Lewicy Demokratycznej mówi tu o kompetencjach publicznych, następnie o kompetencjach zleconych i określa tryb finansowania. Projekt Solidarności określa tryb przekazywania samorządowi terytorialnemu zadań zleconych oraz sposób ich finansowania, ale ten tryb ma określić dopiero ustawa w art. 103.

W projekcie Unii Wolności stwierdza się, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne z wyłączeniem tych, które ustawa przekaże administracji rządowej. Więc również Unia Wolności, tak by wynikało z projektu konstytucji, nie ma zbyt klarownego, jednoznacznego stanowiska w zakresie kompetencji gmin. Dalej projekt ten przewiduje, iż ustawa określi zadania administracji rządowej do wykonania zadań samorządu terytorialnego. Na wykonanie tych zadań samorządowi terytorialnemu zapewnia się odpowiednie środki finansowe. Projekt PSL i Unii Pracy stwierdza, iż gmina zaspokaja, potrzeby społeczności lokalnej i że wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i w imieniu państwa. W zakresie uregulowanym ustawowo, gmina wykonuje zadania administracji zleconej.

Z tego, co powiedziałem, wynika, że w prawie wszystkich projektach w sposób jasny stwierdzono, że zakres kompetencji gmin zostaje dopiero określony w odpowiednim ustawodawstwie. I wynikałoby z tego, iż dopiero po uchwaleniu konstytucji. Projekt PSL i Unii Pracy przewiduje, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji państwowej w granicach upoważnień ustrojowych mają, prawo do wykonywania przepisów prawa miejscowego powszechnie obowiązującego na terenie ich działania. Jeden projekt konstytucji definiuje tak w ten sposób prawo do stanowienia prawa lokalnego.

Jest tu również istotny. Proszę Państwa, problem, kto ma rozstrzygać spory w wypadku ewentualnej, nieuprawnionej ingerencji administracji w państwową kompetencje samorządu. Na ten temat jest tylko jedno stwierdzenie w projekcie PSL i Unii Pracy, że czyni to Naczelny Sąd Administracyjny.

Jest jeszcze istotny problem, dotyczący działalności gospodarczej. W zasadzie wynika z tego, że wszystkie projekty przewidują możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy, która może być źródłem dotowania.

Jest niejednakowo rozstrzygnięty problem prawa gminy do zrzeszania się. Projekt prezydencki pomija tę kwestię, senacki przyznaje prawo zrzeszania w granicach państwa oraz ze wspólnotami lokalnymi za granicą. Podobne brzmienie ma

ten zapis w projekcie "Solidarności" z tym, że w projekcie jest bardzo istotne zastrzeżenie, iż współpraca samorządów nie może naruszać integralności Rzeczypospolitej. Być może jest to pewien dowód obaw, iż koncepcja makroregionów, czyli regionalizacji, może w jakimś zakresie spowodować naruszenie integralności. Projekt SLD przewiduje również zasadę zrzeszania się wspólnot samorządu terytorialnego oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych. Projekt Unii Wolności stwierdza, że zasady zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego oraz reprezentowania interesów wobec władz państwowych określa ustawa. Też nie jest to przewidziane.

Jest również istotna sprawa nadzoru: kto ma kontrolować samorząd i na ile w pewnym zakresie jest on samodzielny, jeśli ja dobrze interpretuję. Projekt prezydencki stwierdza, iż nadzór nad działalnością jednostek samorządu określa ustawa "Projekt senacki ten problem pomija", SLD stwierdza, iż ustrój wspólnoty samorządu i formy nadzoru określa ustawa organiczna, czyli ustawa wysokiej rangi. W przypadku projektu "Solidarności" nadzór ten sprawują regionalne izby obrachunkowe. Z tego by wynikało, że może być w sposób kompetentny nadzorowana i poniekąd kontrolowana działalność gospodarcza. Wymykają się spod kontroli inne aspekty działalności samorządu, a wiemy, że kompetencje samorządu winny być bardzo duże, bo zapewne wszyscy uważamy, że jest to podstawowy element upodmiotowienia społeczności lokalnej i realizacji tej zasady pomocniczości. Również w przypadku Unii Wolności nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego określa ustawa. W projekcie PSL nie ma wzmianki na ten temat.

Problem dalszy, referendum. Pojawia się pytanie, czy obywatele mają prawo do dodatkowej weryfikacji decyzji podjętych przez władze lokalne, jeśli są niezgodne z ich odczuciami. Referendum przewiduje projekt Senatu pierwszej kadencji i projekt "Solidarności", Unii Wolności, SLD, prezydencki, nie wspominają o tym: projekt PSL, Unii Pracy i KPN.

Proszę Państwa, wybrałem niektóre, moim zdaniem istotne, elementy dotyczące samorządu i chyba państwo się ze mną zgodzą, że obecna konstrukcja samorządu nie do końca odpowiada oczekiwaniom samorządowców. Trudno mi przystać na konstatację pana profesora Kuleszy, który mimo woli lub świadomie twierdził, iż nieporozumieniem jest stworzenie władzy ustawodawczej w postaci izby samorządowej z członków władzy wykonawczej. Przecież koncepcja izby samorzą-

dowej nie przewiduje nawet żadnej możliwości wprowadzania organów wykonawczych do samorządu, to jest jakieś nieporozumienie.

Już nie będę mówił o niuansach, bo nie mamy czasu, ale zwrócę uwagę na pewne generalia. Otóż pani profesor była uprzejma podkreślić, iż sejmik krajowy nie spełnia swojej roli, bo był tak i tak zaprogramowany. Oczywiście sejmik powstawał w określonej rzeczywistości i w określonej rzeczywistości funkcjonuje. I teraz powstaje pytanie, Proszę Państwa, czy, jeśli Senat byłby izba samorządowa, stanie się zaprzeczeniem idei samorządności, bo będzie kontrolował sam samorząd. Jest to nieporozumienie.

W związku z tym spróbuję przedstawić? przedstawić parę tez. Po pierwsze, wszyscy mamy świadomość, że najbardziej skomplikowanym elementem jest dobranie takiej grupy reprezentacyjnej, parlamentu czy izb organów ustawodawczych ze względu na ich poziom, który by w miarę możliwości odpowiadał powszechnym odczuciom społecznym. W żadnym państwie nie znaleziono go nigdy się nie znajduje, w każdym społeczeństwie następuje polaryzacja postaw, bo się zmienia rzeczywistość. Możemy dążyć tylko w miarę możliwości do pewnego zbliżania się do tego, ale nigdy nie trafimy, mówiąc językiem sportowym, w dziesiątkę.

I podobny zarzut stawia się parlamentowi obecnemu, że nie reprezentuje całego narodu. Głównie dotyczy to Senatu, bo jednak w tej chwili z każdego województwa jest po dwóch senatorów; czy to jest województwo suwalskie, leszczyńskie, czy województwo warszawskie, przepraszam, Warszawa ma trzech senatorów. Czyli tu nie ma obiektywnej oceny w myśli, w myśli ludowej, politycznej zawsze promieniowała idea samorządu, która miała być, jak tu wspomniałem, kontynuacją i realizacją zasady pomocniczości, realizowanej trochę w idei nowego ładu przez prezydenta Roosevelta, a wcześniej zaproponowanej przez Abrahama Lincolna, wybitnego prezydenta Stanów Zjednoczonych.

Idea izby samorządowej polega na tym, generalnie rzecz mówiąc, żeby stworzyć możliwość bardziej adekwatnego przedstawienia na forum parlamentarnym rzeczywistych potrzeb i odczuć społecznych. Zarzuca się w tej chwili Senatowi, podnoszą się takie głosy, że jest drugą izbą polityczną, a izba wyższa powinna być odpolityczniona. Ktoś może powiedzieć: tak, ale również gmina to są samorządy upolitycznione. Z badań wynika, że im na niższym szczeblu jesteśmy, tym mniej w rachubę wchodzi względy polityczne, względy merytoryczne, personalne.

Dopiero w tych wyższych układach. Jeślibyśmy przyjęli zasadę, iż do tego Senatu, izby samorządowej, kandydatów zgłaszają samorządy terytorialne, gospodarcze, organizacje wyższej użyteczności publicznej, ja tu nie będę wymieniał, to nie jest to realizacja korporcjizmu w wydaniu Benita Mussoliniego czy pewnych koncepcji hadeckich. Mam na myśli elementy korporacyzmu z końca XIX, początku XX wieku. Bo przecież ci kandydaci byliby weryfikowani w wyborach powszechnych, równych i bezpośrednich.

I teraz drugi, niezwykle istotny problem kompetencji. Chyba się państwo ze mną zgodzicie, że w tej chwili Polski system parlamentarny nie jest najzdrowszy, jeśli chodzi o skuteczność i efektywność działania. Powinniśmy szukać różnych dróg, ale ja byłbym daleki od twierdzenia a priori, że taki model się do niczego nie nadaje. Bo dopiero można powiedzieć o pewnych błędach a posteriori. I teraz kwestia dalsza. My występujemy z koncepcją, nie mówimy, że jest to jedynie słuszna koncepcja, bo w myśli politycznej, w myśli społecznej nie ma idei jedynie słusznej. Ona jest elementem pewnego kompromisu, bo poglądy są różne. I w naszym wyobrażeniu tak pojęta izba samorządowa miałaby kompetencje obecnego Senatu, ale poszerzone o pewne kwestie. Izba taka powinna być wzmocniona o prawo weta skutecznego w stosunku do uchwał Sejmu, na przykład dotyczących podatków i opłat, prawa budowlanego, ordynacji wyborczej do rad gminnych, ustaw o samorządzie, ustaw o zatrudnieniu. Jest to, jest to niewątpliwie potrzebne, prace nad obecnym prawem, dotyczącym spółdzielczości, samorządów itd. wyraźnie wskazują na niewielkie rozbieżności między tymi samymi z pozoru punktu widzenia prawa podmiotami. Ale te różnice są. Tu niedawno była debata na temat sytuacji mieszkaniowej, czasami są wnioski wzajemnie wykluczające się.

Wydaje mi się, że drogą negocjacji, czyli dyskusji merytorycznej, można by w miarę rozsądnie ustalić, że taka izba powinna mieć wpływ na te instytucje, które mają istotny wpływ na życie społeczności lokalnej, na kształtowanie ich osobowości itd. Mam na myśli na przykład sprawę powoływania składu kolegium NIK, powołania prezesa NIK, Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jednego z najbardziej newralgicznych i trudnych problemów. Ta izba winna, składać interpelację dotyczące tych instytucji, senator ma prawo oświadczenia, a nie ma prawa interpelacji, co z punktu formalnoprawnego ma o wiele mniejszą wagę dla organu wykonawczego. Tak pojęty Senat miałby również prawo udzielać

wotum nieufności szefom resortów, które mają na problem bezpośredni wpływ. Ja tu nie mam na myśli resortu spraw zagranicznych czy współpracy gospodarczej tylko te, które mają wpływ. Oczywiście jest jeszcze szereg sfer życia gospodarczego, publicznego, których tu nie określiłem.

Jest jeszcze jedna kwestia. Wydaje mi się, że wtedy byłaby możliwość wypracowania racjonalnego systemu funkcjonowania prawa i w zupełności zgadzam się z tym, że sprawna administracja jest podstawowym elementem suwerenności. Przykładem tego niech będą, losy polskiego państwa podziemnego, sądownictwo sprawnie funkcjonowało w okresie okupacji czy polskiego rządu na obczyźnie. Tego musimy się dopracować. Ale ja pozwolę sobie zaapelować z tego miejsca, jeśli państwo pozwoli, o zgodę na szukanie kompromisu optymalnego, nie możemy patrzeć na wszystko przez pryzmat li tylko Warszawy. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo panu senatorowi.

Proszę Państwa, nim przystąpimy do dyskusji panelowej zarządzę jeszcze pięciominutową przerwę ze względów technicznych.

(Przerwa w obradach o godzinie 15 minut 05)

Przewodniczący Adam Woś:

Proszę o zajmowanie miejsc, wznawiamy obrady po przerwie.

Z uwagi na późną porę rezygnujemy z dyskusji panelowej i przystąpimy do dyskusji ogólnej. Wszystkich chętnych do zabrania głosu w dyskusji proszę o zgłaszanie się u sekretarza komisji.

Proszę Państwa, proszę zajmować miejsca. Proszę Państwa, jeszcze raz ponawiam apel o zajmowanie miejsc, proszę o zapisywanie się do dyskusji u pani sekretarz. Z uwagi na ograniczenia czasowe o godzinie 17 przewidywane zamknięcie, jest seminarium, rezygnujemy z dyskusji panelowej. Natomiast gdyby ktoś z państwa chciał zadać pytanie w trakcie dyskusji, osoby, które były przewidziane do dyskusji panelowej uczestniczą seminarium, z miejsca będą mogły udzielić odpowiedzi.

Jako pierwszy zgłosił się do dyskusji pan Włodzimierz Binder, ale jest chyba w tej chwili nieobecny, a jako drugi — ekspert komisji Sejmu i Senatu, pan profesor Zygmunt Dziembowski.

Proszę bardzo panie profesorze o zabranie głosu.

Ekspert Komisji Senatu i Sejmu Profesor Zygmunt Dziembowski:

Chciałbym przede wszystkim pogratulować Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej organizacji seminarium na tak istotny temat jak reforma naszej administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej. Pewnym brakiem organizacyjnym jest niedostarczenie referatów uczestnikom, co umożliwiłoby powrót do myśli zgłaszanych przez referentów w toku naszej bieżącej działalności. Drugi błąd to pominięcie w dzisiejszym seminarium kwestii finansowania szczebla powiatowego, co jest niewątpliwie istotną sprawą dla powodzenia całej sprawy.

Jeżeli chodzi o uwagi, które w odniesieniu do dzisiejszych referatów chciałbym przedstawić, to przede wszystkim pragnę powiedzieć, że o kompetencje samorządu terytorialnego szczebla podstawowego zostały w zasadzie prawidłowoustalone w ustawie o samorządzie terytorialnym. W zakresie bezpośredniego zarządzania, o czym mówił pan prezes Kulesza, dotyczą głównie lokalnych urządzeń infrastruktury komunalnej czy lokalnego sektora użyteczności publicznej. Działalność w tym zakresie ma na ogół charakter ściśle lokalny i dlatego też powierzenie kompetencji w tym zakresie samorządowi szczebla podstawowego właściwie w jakimś sensie zdawało egzamin. Zdało egzamin, jeżeli chodzi o kompetencje, natomiast nie zdało w pełni egzaminu, jeżeli chodzi o formę organizacyjnoprawną tej działalności. Dotąd ta sprawa nie jest uregulowana ustawowo, były próby regulacji przez Sejm dziesiątej kadencji, wtedy Senat całkowicie ten projekt odrzucił. Następnie były próby podjęcia tej sprawy przez Sejm pierwszej kadencji, ale prace w tym zakresie zostały przerwane przez, rozwiązanie izby i rozpisanie nowych wyborów. Obecnie ta sprawa jest ponownie w pracach komisji sejmowych i należy mieć nadzieję, że ten ważny problem ważna sprawa, istotna dla działalności samorządu, dla możliwości wykonywania przez niego zadań będzie tym razem rozwiązany.

Jeżeli chodzi o infrastrukturę techniczną, gospodarczą czy sferę użyteczności publicznej, to ona ma najczęściej charakter lokalny. Natomiast inaczej wygląda sprawa struktury społecznej takich dziedzin, jak oświata, ochrona zdrowia, szpitale, , szkoły średnie i stopnia podstawowego. Tutaj powierzenie tych funkcji o szczeblowi podstawowemu, a więc mniejszym jednostkom podziału administracyjnego, było niemożliwe. W związku z tym wyjście z ideą samorządu powiatowego jako samorządu, który byłby odpowiedzialny za realizację tych usług w zakresie wykraczającym poza zakres poszczególnych jednostek administracyjnych stopnia podstawowego, należy powitać z zadowoleniem. Istnieje właśnie możliwość, jak mówił

pan profesor Kulesza, zwiększenia wpływu społeczności lokalnych na zaspokojenie potrzeb społecznych w tej dziedzinie.

Również jeżeli chodzi o urządzenie infrastruktury, ten szczebel powiatowy dałby możliwość powrotu do komunalizacji wzorem wielu państw zachodnich, dystrybucji energii elektrycznej i gazu. To również wychodziło poza ramy samorządu stopnia podstawowego, a byłoby możliwe do realizacji przez ten szczebel wyższy.

Dlatego też, generalnie rzecz biorąc, uważam, że myśl powołania samorządu powiatowego jest sprawą istotną i godną poparcia, nie mam tutaj żadnych wątpliwości. Nie uzyskałem od referentów odpowiedzi, czy będzie możliwe traktowanie szczebla powiatowego wyłącznie jako szczebla samowładzy samorządowej. Jeżeli chodzi o zarządzanie majątkiem infrastruktury komunalnej o zadaniach szerszych niż lokalnych, to na pewno tutaj te zadanie może spełnić samorząd powiatowy jako jednostka samorządowa. Natomiast czy w zakresie administracji będzie możliwe przekazanie wszystkich funkcji na szczeblu wojewódzkim, podczas gdy województwo ma się oddalić od jednostki szczebla podstawowego, mam osobiście wątpliwości. Oczekiwałem odpowiedzi w ramach tej możliwości, którą dał pan przewodniczący.

Jeżeli chodzi o sprawę prowadzenia szczebla powiatowego, to wymaga merytorycznego uzasadnienia, co wynika z przesłanek, o których mówiłem poprzednio. Trzeba sobie zdawać sprawę, że to musi być bezpośrednio związane z reformą administracji państwowej. To jest niewątpliwe. Pojawiły się tu sprzeczności poglądów, czy rząd poprzedni traktował te sprawy oddzielnie, czy traktował je łącznie. Niewątpliwie te sprawy wpływu reformy powiatowej na szczebel wojewódzki nie były nagłaśniane z powodu, zbliżającej się kampanii wyborczej i żaden ośrodek polityczny nie chciał, przez popieranie ograniczenia liczby województw, przyczynić się do utraty elektoratu tych województw. I niewątpliwie te sprawy w jakimś sensie nadal rzutują. Bardzo istotną sprawę poruszył pan profesor Kulesza mówiąc, że wprowadzenie reformy powiatowej, co prawda, spowodowałoby pewne niezadowolenie, elektoratu województw niemniej byłoby niewątpliwie przyjęte z zadowoleniem przez elektorat wiejski szczebla powiatu ziemskiego, w zasadzie grupującego w miasta i powiat, nie wydzielone z powiatów. Dlatego też na te sprawy nie można patrzeć jednoznacznie, również elektorat wiejski może być bardzo zainteresowany reformą powiatową.

Za którą, za którym wariantem reformy wojewódzkiej się wypowiadać? Osobiście uważam, że najbardziej właściwy jest wariant stosunkowo najmniejszego ograniczenia, a więc za tym powrotu do oddziałów województw z poprzedniego podziału administracyjnego sprzed roku 1975. Jakie mam argumenty? Właściwie jeszcze tradycja nie sięgała okresu międzywojennego, niewątpliwie to są już wykształcone jednostki centrów wojewódzkich, poza tym istnieją jeszcze pewne doświadczenia sprzed roku 1975 i dlatego też za tym wariantem osobiście się wypowiadam. Przeciwno wariantowi dwunastu województw przemawiają takie fakty, jak to, że pewne województwa będą bardzo oddalone od jednostek szczebla podstawowego i wojewódzkiego, będą również województwami różnej wielkości, co spowoduje niewątpliwie poważną perturbację. Osobiście wypowiadam się za tą liczbą 24, 25 województw, albo nawet nieco mniejszą, ale nieznacznie. Tyle jeżeli chodzi o te sprawy, która dotyczy zarówno samej idei reformy szczebla powiatowego, samorządowego, jak również wpływu reformy na szczebel wojewódzki.

Istotna jest jeszcze kwestia zmiany w roli Senatu. Osobiście wydaje mi się, że dyskusja na ten temat i idea izby samorządowej wynika z faktu, że partie koalicji rządowej wypowiadały się w kampanii wyborczej przeciwko Senatowi jako drugiej izbie. Doświadczenia procesu legislacyjnego w naszym kraju wskazują na konieczność uwzględnienia możliwości wpływu na jakość procesu legislacyjnego i dlatego w tym zakresie druga izba się broni, i podobnie jak w większości krajów europejskich. Pomysł izby samorządowej jest próbą wyjścia z twarzą z tej sytuacji; co prawda utrzymujemy Senat, ale to jest inny Senat. Wydaje mi się jednak, że te koncepcje są jeszcze niedostatecznie dopracowane i istnieje obawa, czy zmiana tego charakteru nie spowoduje wylania dziecka z kąpielą i więcej niebezpieczeństw niż korzyści. Osobiście wydaje mi się, że trudno by druga izba miała absolutnie veto w stosunku do takiej liczby ustaw. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo.

Następny mówcą będzie pan Włodzimierz Binder, prezydent miasta Skierniewic.

Prezydent Miasta Skierniewic Włodzimierz Binder:

Prezydent miasta Skierniewic drugiej kadencji, również delegat do sejmiku krajowego drugiej kadencji, to rzadkość. Pełnię też parę funkcji w samorządach szczebla wojewódzkiego i centralnego, również gospodarczych.

Zebraliśmy się, żeby porozmawiać na temat reformy administracji publicznej i wydaje mi się, że dosyć fragmentarycznie do tego podchodzimy. Niewątpliwie celem takiej reformy jest usprawnienie działania żywego organizmu, jakim jest państwo, czyli sprawna władza nadzorcza państwa, sprawne państwo, silne swoją obronnością i swoją strukturą władzy nadzorczej, sprawne gospodarowanie gospodarką komunalną, czyli na pewno samorząd, i dobrze dobrane kierunki strategii rozwoju, czyli reprezentacja polityczna dla wyznaczenia tych kierunków, czy na szczeblu centralnym czy na szczeblu niższym.

A jaką mamy sytuację wyjściową tej reformy państwa? Przede wszystkim dysponujemy określoną kadrą, której się nie da ściąć z dnia na dzień i na to miejsce wstawić nowej, po prostu mamy określonych ludzi z określonymi naleciałościami, wszyscy tacy jesteśmy. Można ich reformować, poddać odpowiednim oddziaływaniom, stawiając inne kryteria. Taką zmianą kryteriów było kiedy samorząd terytorialny, przestał zabiegać o środki od góry, natomiast trzeba było samodzielnie zarządzać środkami własnymi, bądź zarobionymi. Jak widać, to się sprawdziło, ta zmiana kryteriów, i to wcale nie totalna zmiana ludzi, ale zmiana kryteriów spowodowała zupełnie inne podejście.

Co dalej mamy, mamy nie zrównoważony i nie ustabilizowany stan finansów państwa, szczebla centralnego, a tym bardziej szczebla niższego. Budżety szpitali, wojewodów nie zrównoważone, kuratorów absolutnie nie zrównoważone, gminne są w układzie bardzo tymczasowym, bo i tymczasowe mają kompetencje, układ kompetencyjny rzucony jak gdyby aktem rewolucji w 1990 roku w momencie tworzenia samorządów. Bardzo dobrze, od czegoś trzeba było zacząć, ten układ ale nie jest układem naturalnie wytworzonym i do końca określonym.

Jeszcze jedno, co mamy i o czym na tej sali nie wspomniano. Poza wszystkimi kompetencyjnymi, finansowymi, formalnymi sprawami, które oddziałują na sprawną działalność naszego państwa, mamy jeszcze jedno — drastyczny przerost administracji centralnej, która się skutecznie broni. Proszę Państwa, wraz z reformą państwaliczba zadań, które spełnia administracja centralna, radykalnie się zmniejszyła. Ja się pytam, o ile zwiększyła się kadra centralna? Stąd mówienie, że

samym przekazywaniem kompetencji usprawnimy państwo, też jest błędem w założeniu. Dlatego że administracji centralnej tym sposobem nie zmniejszymy, bo tak naprawdę nie chodzi o zmianę kompetencji, tych kompetencji jest bardzo mało. Gdyby dzisiaj o 50, 70% zmniejszyć liczbę pracowników urzędów centralnych — a część urzędów centralnych istnieje naprawdę nie wiadomo po co, bo w terenie ich działalność jest absolutnie nieodczuwalna — nic by się złego państwu nie stało, być może tylko umniejszilibyśmy, a może wyszlibyśmy na plus z naszym budżetem.

Taki mamy stan i przechodząc do reformy państwa, nie możemy od niego uciec, nie da się tego zrobić radykalnym cięciem i prostym powołaniem powiatów przy stwierdzeniu, że już będzie dobrze, bo mamy czysty, klarowny układ kompetencyjny. Nie, bo wsadzamy w istniejący układ, jakąś nową jednostkę, przecież kompetencje gminne nie są ukształtowane.

Rozpoczęliśmy, można powiedzieć, drugi etap reformy samorządowej od programu pilotażowego; czy to jest program pilotażowy powiatu? Absolutnie i zdecydowanie nie. Politycznie on się może nazywać programem pilotażowym powiatu, jest to program pilotażowy kategoryzacji gmin. I może od tego powinniśmy zacząć, że część gmin może mieć takie kompetencje, część większe, a część jeszcze większe. To jest faktycznie program pilotażowy. Czy to można zrobić już i natychmiast? Też nie, bo na przykład zmiana ustawy o systemie oświaty zmienia radykalnie podejście samorządu do oświaty. Jeżeli samorząd nie będzie obciążony płacami nauczycieli, to ja państwa zapewniam, że większość gmin natychmiast powie: skoro mamy wyspecjalizowaną administrację i zaplecze techniczne oświaty, bo mamy już przedszkola, szkołę podstawową, to weźmy jeszcze te cztery szkoły średnie, bo po co do tego tworzyć oddzielną administrację.

A przydział środków? Proszę Państwa, przydziału środków niestety nie da się zrobić ad hoc, bo jest tak nierównomierna siatka zarówno szkół średnich, jak i miejsc w szpitalach, że nie możemy tu zastosować prostych kryteriów ludnościowych, powierzchniowych. Przez jakiś czas środki muszą uwzględniać podziały historyczne, liczbę miejsc w szkołach itd. Więc jeżeli przydziela się środki na gminy w zależności od liczby miejsc w szkołach średnich, to nie ma problemu: gmina powiatowa czy gmina wiejska weźmie również w administrowanie tę jedną szkołę czy cztery; pięć szkół średnich. A mówimy nie o powiecie metropolitarnym, tylko o

powiecie ziemskim, dwudziesto— czterdziestotysięcznym mieście i leżących wokół niego gminach.

Do tego, jaka jest w tej chwili sytuacja, należy dodać to, co powiedział pan profesor Kulesza: że istnieją administracje formalne i nieformalne albo mniej lub bardziej zformalizowane. Czyli praktycznie, ile my mamy dzisiaj szczebli administracji? Mamy gminę, rejon—powiat, to akurat się kojarzy, dlatego że obszarowo jest to na pewno tak. Mamy następnie województwo i region, dlatego że cały szereg administracji działa na podstawie starych norm wojewódzkich, czyli taka administracja też istnieje. I część z nich nigdy do zeszła na szczebla dzisiejszego województwa.

Jaki z tego wysnuwałbym wnioski?

Że niewątpliwie coś takiego, jak powiat musi zaistnieć, bo jest, bo praktycznie jest, jest nim dzisiaj urząd rejonowy, że niewątpliwie na tym obszarze działania rejonu, patrz w przyszłości powiatu gro zadań, są to zadania nadzoru państwa nad obywatelem. Straż pożarna, PIOŚ, policja ekologiczna, geologiczna, budowlana to są zadania nadzorcze, czyli nie zadania samorządowe, co na obszarze

Także, że niewątpliwie coś takiego jak powiat musi zaistnieć, bo praktycznie jest nim dzisiaj urząd rejonowy, że niewątpliwie na tym obszarze działania rejonu, w przyszłości powiatu, gros zadań to zadania nadzoru państwa nad obywatelem. Straż pożarna, PIOŚ, policja ekologiczna, geologiczna, budowlana to są zadania nadzorcze, a nie zadania samorządowe.

Jakie zadania samorządowe istnieją na obszarze powiatu, rejonu? Przede wszystkim szkoła ponadpodstawowa, o której już mówiłem, że właściwie niewiadomo, czy ona jest potrzebna w powiecie? Następnie szpital. Szpital jest osobnym i trudnym tematem. Jeżeli podejmiemy do tego ewolucyjnie i patrząc na standardy europejskie, to szpital, lecznictwo zamknięte nigdzie nie jest zadaniem samorządowym, ale to zadaniem finansowanym przez instytucje ubezpieczeniowe. Upodmiotowienie pacjenta obiecują kolejne parlamenty i rządy, czeka nas niewątpliwie reforma służby zdrowia czy przede wszystkim finansowania służby zdrowia. Natomiast to, co wiąże samorząd i szpital nazywa się zwykle w Europie radą nadzorczą szpitala, która wytycza pewne strategie i kierunki, zatwierdza plany finansowe, natomiast nie wnika na bieżąco w działalność szpitala ani jej nie finansuje. Działalnością zajmuje się dyrektor, pion służby zdrowia, natomiast finansowanie idzie

osobnym torem, więc szpital, lecznictwo zamknięte tak naprawdę nie jest zadaniem stricte samorządowym.

Trzecie sztandarowe zadanie samorządowe, które ma zaistnieć na szczeblu powiatowym, czyli drogi. Wszyscy samorządowcy dobrze wiedzą, co się już w tej chwili dzieje, kiedy pół skrzyżowania jest wojewody, pół skrzyżowania burmistrza, a jutro będzie do tego jeszcze dochodziła droga powiatowa. Wiadomo, że, oprócz wydzielenia tras o znaczeniu międzynarodowym, autostrad, pozostałe drogi przekazywać jako zadania zlecone, nie mogą być zadaniem własnym wydzielonym. Nie może to być taki układ trzech właścicieli dróg w tych miastach powiatowych.

Stąd wniosek, że powiat to raczej powiat mieszany, samorządowo—rządowy, bo starosta będzie przede wszystkim wypełniał funkcje nadzorcze państwa, za co musi odpowiadać przed administracją rządową. Natomiast przy starości, czy nad starostą, czy obok starosty powinna istnieć rada, która będzie go kontrolować, głównie pod względem finansowym. Powinna być też rzecznikiem, głosem społeczeństwa lokalnego, które nadzoruje starosta. Jeżeli wszystkie sanepidy, policje itd. będą w rękach starosty, to może dojść do tego, że będzie się czuł udziałem królem i władcą na danym terenie, bo to dosyć łatwo do takich sytuacji dochodzi. Stąd ten głos samorządowy musi być na tym szczeblu również.

Przechodząc wyżej, mamy województwo. Województwo tak naprawdę niewiele ma do oddania na szczebel rejonu czy powiatu, bo już prawie wszystko, co miało, oddało. Województwo jest właściwie głównie instancją odwoławczą, czyli drugim szczeblem. Takie zadania przede wszystkim pełni województwo, zarówno dla części zadań gminnych zleconych, powierzonych, jak i dla zadań rejonu, powiatu. Jest pytanie, czy faktycznie będzie lepiej, jeżeli to województwo z zadaniami rządowymi przeniesie się wyżej czy pozostanie na obecnym szczeblu? Na pewno przeniesienie województwa niesie ze sobą daleko idące konsekwencje przede wszystkim po pierwsze, finansowe. To są olbrzymie ruchy kadr, w jakiej wersji byśmy przyjęli, to przynajmniej 27 do ponad 30 miast wojewódzkich traci kadrę, nie tylko zresztą miasta województwie, ale również miasta okoliczne, dlatego że wielu ludzi dojeżdża do pracy, oni po prostu tracą pracę albo odpłyną do metropolii. To jest niewątpliwe zubożenie terenu. Następnym elementem, który zuboży teren, funkcja pełniona przez województwo w sposób nieformalny, ale faktyczny, bardzo istotny. Urząd wojewódzki jest dzisiaj centrum informacyjnym, na tym szczeblu, dzięki ist-

nieniu województw, powstały izby gospodarcze, agencje rozwoju regionalnego. To są faktycznie centra informacyjne. W okresie przejściowym, kiedy w najbliższych latach liczymy na dużą aktywność inwestorów z zewnątrz, od których zależy nasz rozwój gospodarczy, przejęcie tego ośrodka informacyjnego przez szczebel wyższy automatycznie zuboża teren. Nie muszę państwu tłumaczyć, że do gmin wiejskich czy małomiasteczkowych z informacji, którą mają na co dzień przekazują im wojewodowie, jutro nic nie dopłynie. Natomiast gdy region, region faktycznie istnieje, tak jak powiedziałem, część zadań takich się odbywa. I czemu służy region w Europie? Region to jest pewna strategia rozwoju, to już pewien obraz polityczny społeczeństwa regionalnego. Więc najczęściej się kojarzy, że region ponadwojewódzki to powinien być samorząd, to powinna być polityczna reprezentacja lokalna. Czy wobec tego nie należy dziś, nie wchodząc w zbytne koszty, pozostawiając siatkę województw jako siatkę administracji rządowej, stworzyć regionu samorządowego, który przy bardzo niewielkich kosztach (bo tu nie trzeba żadnej administracji rozbudowywać) kopiowałby mniej więcej zadania i funkcje regionu francuskiego?

No i najwyższa nasza władza, władza centralna. Więc przede wszystkim powinno nastąpić odchudzenie centrum. Tutaj wielki ukłon w stronę naszych parlamentarzystów, bo tylko Sejm może skutecznie odchudzić centrum, nie żadna reforma, jeżeli bowiem nie zmniejszymy liczby etatów, ilości funduszy, możemy zabrać wszystkie zadania, ale te urzędy i tak będą istniały.

Przechodząc do sprawy Senatu, to wydaje mi się, że jednak może to być izba samorządowa. Samorząd w całej Europie wypełnia część zadań publicznych, również w Polsce coraz więcej zadań publicznych wypełnia samorząd, tak jak i administracja rządowa. Wobec tego samorząd nie jest wyłącznie organem wykonawczym, ale również uchwałodawczym: samorząd zastanawia się na co dzień nad strategią swojej gminy, nad kierunkami rozwoju. Wobec tego dlaczego część zadań publicznych może mieć swoją reprezentację najwyższą, czyli Sejm, która może wyznaczać kierunki, a samorząd nie może mieć swojej najwyższej reprezentacji, czyli Senatu. Czy należy iść w takim kierunku, że Senat sobie, a jakaś krajowa reprezentacja gmin czy krajowa reprezentacja samorządów sobie? Czy nie powinno być tak, że ta część zadań publicznych, lokalnych wykonywana przez samorząd powinna mieć swoją ustawową reprezentację, mniej więcej osadzoną tak jak Senat. Se-

nat, który dzisiaj jest bardziej izbą opiniującą niż izbą stanowiącą. Wydaje mi się, że jest to w każdym razie koncepcja, nad którą należałoby się zastanowić.

Do rozmowy o reformie, powinniśmy przyjąć takie założenia, że nie należy się z tym spieszyć, nie przyjmować takich założeń, że już wiemy, iż ma to być powiat wybrany w wyborach bezpośrednich. I nie wracajmy do rzeczy, które zostały ustanowione. Proszę Państwa niestety nie zgadzam się zupełnie z panem profesorem Kuleszą. Akurat byłem w momencie tworzenia się bardzo chorej jeszcze wówczas ustawy o powiecie w Komisji Legislacyjnej Sejmiku Krajowego. Padło najpierw hasło założenia powiatu i sejmik krajowy przyjął założenie, że powiat powinien być wybierany w wyborach bezpośrednich. Potem powstał projekt, który przeszedł jedynie przez komisję legislacyjną, miał trafić na forum ogólne, ale nie zdążył trafić, trafił już do Sejmu jako inicjatywa grupy posłów. Wobec tego tak naprawdę projekt ten nie został skonsultowany przez żadne większe gremium, a potem po prostu ruszyła lawina i różne mechanizmy tu zadziały. Uważam jednak, że spieszyć się w tym wypadku nie należy. Należy spieszyć się z interwencją tam, gdzie jest rozrzutność, gdzie się marnują duże pieniądze i zastanowić się, kto dzisiaj mógłby te zadania wypełniać. Myślę, że im bardziej systematycznie, po kolei, przeprowadza się reformę państwa, tym lepiej. I mogę państwu podać, żebyśmy się nie wstydzili tego, że to wolno idzie, przykład ukształtowanej i wieloletniej, można powiedzieć, tradycji samorządowej we Francji. Regiony, czyli stosunkowo słaby i nie najistotniejszy element administracji czy samorządu tworzone we Francji 14 lat. Nie we wszystkim chyba my musimy być pierwsi, uważam, że ważniejsza jest systematyczność.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo. Mam tylko do państwa prośbę: zabierając głos proszę dyskutować, a nie głosić referaty, ponieważ zakończenie seminarium przewidywane jest na godzinę siedemnastą, a jest jeszcze kilku dyskutantów i możemy po prostu nie zdążyć w czasie. Oczywiście nie chcę absolutnie ograniczać czasowo dyskusji mówców.

Proszę teraz o zabranie głosu pana Jana Klawitera, burmistrza miasta Rumii, następnym mówcą będzie pan Zygmunt Adamski.

Burmistrz Miasta Rumii Jan Klawiter:

Ja bym jednak proponował ograniczyć czas wystąpienia w dyskusji do 5 minut, bo rzeczywiście będzie dużo głosów i nie będą się mogli państwo wypowiedzieć.

W moim wystąpieniu chciałbym się ogólnie ustosunkować do tego, co między innymi powiedział pan minister Strąk. Z jednej strony, cieszy mnie, że gremia rządowe zaczynają powoli zauważać problem samorządowy, to, że samorząd jest ważny, ale z drugiej strony, bardzo mnie martwi, że to, co powiedział było bardzo ogólnikowe. Pan minister w sumie podał parę haseł i jakby pozostawały one w sprzeczności z tematem referatu, bo myślałem, że dowiem się bliżej, co rząd myśli o zreformowaniu administracji państwowej.

Kwestia, czy się z tym spieszyć czy nie spieszyć? Trzeba się spieszyć, żeby za kilka lat to zrobić. Trzeba się bardzo spieszyć, a nie chować materiały do szuflady, bo my się upominamy, samorządy się upominają już dawno o poważne traktowanie, o to, żeby między innymi wyliczyć, ile kosztują poszczególne kompetencje. Natomiast ten problem fundamentalny dla całej reformy jeszcze nie został rozwiązany, były już poszczególne przymiarki, potem chowane do szuflady i teraz znowu będą przymiarki. Jeżeli nie załatwimy wyceny poszczególnych kompetencji, to tej reformy nie jesteśmy w stanie zrobić. Pan minister Strąk się obawiał, że część gmin boi się powiatu. Boi się tylko dlatego, że z jednej strony, obawia się utraty kompetencji, a z drugiej strony, tego, że zostanie na lodzie, bo dadzą jakieś marne pieniądze i każdą wykonywać zadania.

Wszystko, co się dzieje do tej pory, tą sprawę potwierdza. Co prawda, w prywatnej rozmowie minister Strąk, stwierdził, że rząd będzie szedł w takim kierunku, żeby gminy miały udział w bezpośrednich podatkach i żeby to potem były zadania własne. Owszem, ale za tym stwierdzeniem nie idzie żadna praca, dająca jakieś rezultaty, na których można by się było oprzeć. W związku z tym, liczę na to, że teraz te prace zaczną się szybciej posuwać.

Problem zastanawiania się, czy warto, czy nie warto itd., chyba nie ma sensu. Zajmując się na dole tą problematyką samorządową, widzę, że zdecydowana jest gmina bardziej efektywna od administracji rządowej. Nam na przykład udało się zmniejszyć koszty usług opiekuńczych trzykrotnie, nie pozbawiając tych usług, nikogo kto ich potrzebował, w stosunku do tych pieniędzy, które przedtem rząd przekazywał poprzez Polski Czerwony Krzyż itd.

Tak samo widzę, co się dzieje na przykład ze sprawą bezrobocia. Jeżeli gminy nie przyglądają się sprawie bezrobocia, to administracja centralna w ogóle nie kontroluje tego tematu, tylko jest lista płac, każdy dostaje tyle, ile potrzeba i gotowe. Nikt tego nie kontroluje. Wielokrotnie już próbowałem podejść do problemu, żeby w jakiś sposób również to wziąć w swoje ręce. Okazało się, że listy bezrobotnych są tajne i tylko urzędy rejonowe mogą mieć do nich wgląd, a gmina nic do tego nie ma.

Tak że w sumie jest wiele przeszkód, które stawia się gminom, żeby mogły wziąć sprawy w swoje ręce i dlatego się dziwię panu profesorowi Stasiakowi, który jest doradcą rządu w tej sprawie, gdy pyta, kogo reprezentują samorządy, bo tylko 35% społeczeństwa przyszło na wybory. Tak, wiem o tym, jeżeli ludzie mają przeświadczenie, że samorząd niejako jest oszukiwany i jego udział w tych wydatkach publicznych jest na poziomie 11, a nie 15%, to wiedzą, że samorząd nic nie może. Jak oni się mają zajmować samorządem, skoro on tak naprawdę niewiele może? W związku z tym trzeba bardzo mocno działać w tym kierunku, żeby samorząd jednak wiele mógł.

Myślę, że nie ma się co obawiać, że powiat odbierze gminom kompetencje. Przecież my jesteśmy w epoce komputerowej i można te wszystkie zadania w każdym powiecie bardzo indywidualnie ustawić i jeżeli gmina może przejąć jakieś kompetencje, niech je przejmuje. Rozmawiałem z wieloma wójtami sąsiednich gmin, oddalonych od siedziby powiatu powiedzmy o 30, 40 kilometrów. Boją się utraty kompetencji, bo mieszkańcy tych gmin zaraz będą krzyczeli, że wszystko będą musieli załatwiać w powiecie. W związku z tym pozwólmy sobie na pewne zróżnicowanie, nie musi być wszystko tak jednakowo, da się to rozwiązać tak, żeby była zadowolona gmina, żeby był zadowolony powiat. Jeżeli ja będę na przykład siedzibą powiatu, to nie będę chciał przejąć wszystkich kompetencji, bo mieszkańcy tylko przejdą do innego budynku i załatwią wszystko, co trzeba, w związku z tym nie będę tak walczył o te wszystkie kompetencje.

Nie bałbym się też tak upolitycznienia radnych. Mamy kontakty z gminami we Francji, w Szwecji, tam wszyscy radni są upolitycznieni i to w sumie nie wychodzi na złe, a raczej na dobre, bo to dodatkowo niejako określa tego człowieka. Z doświadczenia wiem, że pewni radni są wybrani jako dobrzy ludzie, ale tak naprawdę nie reprezentują nikogo, oni reprezentują sami siebie i często swoje interesy.

Tak że to nie jest żaden argument, żeby bać się upolitycznienia rad, na przykład powiatowych itd.

Na tym zakończę, apelując o to, żeby szybko wziąć się do tej reformy ze świadomością, że to i tak długo potrwa, bo musi to być zrobione dobrze. Dziękuję.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję panu burmistrzowi. Proszę o zabranie głosu pana burmistrza miasta i gminy Wieluń, pana Zygmunta Adamskiego, następnym mówcą będzie prezydent Ciechanowa, Marcin Stryczyński.

Burmistrze Miasta i Gminy Wieluń Zygmunt Adamski:

Szanowni Państwo!

Ja jestem reprezentantem chyba typowej, średniej gminy w Polsce. Gminy, która zajmuje obszar 140 kilometrów kwadratowych, ma 35 tysięcy mieszkańców, myślę więc, że jest to taka typowa gmina miejsko—wiejska. Zabierając głos chciałem zwrócić uwagę państwa na jeszcze jedną sprawę. Pełniłem funkcję burmistrza w poprzedniej kadencji i pełnię ją po raz drugi, czyli zyskałem aprobatę wyborców, a oprócz tego nie reprezentuję żadnej opcji politycznej.

Chciałem popatrzeć na pewne kompetencje i zakresy czynności poprzez pryzmat budżetu gminy, poprzez dochody własne oraz subwencje i dotacje. W roku 1991, kiedy tworzyliśmy pierwszy budżet własny, 86% dochodów budżetu to były dochody własne, 14% — subwencje, czyli dotacje celowe, wtedy na działalność z zakresu administracji państwowej. Budżet na rok 1994 wygląda zupełnie inaczej, 56,6% to są dochody własne, a 43,5% to już subwencje i dotacje. Co się dzieje, proszę państwa? Następuje jak gdyby przegrupowanie na rzecz dochodów pochodzących z zupełnie innych źródeł, dochodów, na które ma nie mamy żadnego wpływu, bo przecież one są przekazywane na zasadzie różnego rodzaju porozumień. Jeżeli w najbliższym czasie zajmiemy się sprawą dofinansowania mieszkań komunalnych i wszystkich innych, to się okaże, że w przypadku średniej gminy miejsko—wiejskiej w Polsce ponad 50% dochodów to będą dochody w postaci subwencji i dotacji. Jeżeli posłużę się takim starym porównaniem: ile władzy, tyle pieniędzy czy ile samorządności, tyle pieniędzy, to się okaże, że tej samorządności dzisiaj już jest tylko 56%.

I chciałbym zwrócić państwa uwagę na to, że jeżeli się mówi o tym, że chce się zwiększyć kompetencje gmin, to również trzeba powiedzieć, w jaki sposób (nie

poprzez porozumienie czy na zasadzie zlecenia, tylko w sposób jednoznacznie określony zagwarantować dochody własne gminy.

Jeżeli chodzi o pytania, o kompetencje, które zostały zawarte w ankiecie to co się w ostatnim okresie dzieje? Obserwuję, że odpowiedzi, które płyną do premiera, są takie, jakie są, dlatego że — jak mówią wójtowie poszczególnych gmin — pewne rzeczy są spływane, wójtowie nie są doinformowani, nie wiedzą, na czym ma polegać ta reforma powiatowa. To wcale nie znaczy, że oni są nie uświadomieni. Nie, po prostu pewne rzeczy traktują zupełnie luźno. Opowiadanie o tym, że związki międzygminne mogłyby przejąć pewne kompetencje, jest również pozbawione pewnych podstaw.

Ja jestem przewodniczącym Związku Ziemi Wieluńskiej, który zrzesza czternaście gmin i mam pewne doświadczenie, bo ten związek utworzyliśmy w roku 1992. Nie może funkcjonować związek, który nie ma budżetu, nie może funkcjonować organizacja, która nie ma pieniędzy, a związek nie ma pieniędzy, bo nie zagwarantowano mu ich ustawowo, prawnie, czyli to jest dobra albo zła wola gmin. Jeżeli ustalą jakąkolwiek odpłatność czy składkę, to ona jest. Powołaliśmy ten związek gmin po to, żeby załatwić bardzo pilne potrzeby rejonu, potrzeby w zakresie telekomunikacji. Ale to się odbywa w ten sposób, że już nawet otrzymaliśmy zezwolenie operatorskie, mamy operatorstwo, ale żeby to wszystko zaczęło funkcjonować, muszą być również pieniądze, trzeba szukać pieniędzy na zewnątrz. W moim przekonaniu, w takim układzie, jak to funkcjonuje obecnie związki międzygminne nie spełniają tych zadań, o których dzisiaj mówiono. Uważam, zgadzając się zupełnie z profesorem Kuleszą, że pewne sprawy komunalne powinny być wykonywane przez organizmy samorządowe, ja nie mówię jakie, natomiast inne przez inne organizacje.

Usługą komunalną jest świadczenie w zakresie lecznictwa zamkniętego, szkolnictwa średniego, artystycznego. I, niestety, nie jest w stanie zapewnić takiego świadczenia komunalnego gmina, nawet taka jak Wieluń, która jest uzbrojona we wszystkie potrzebne organizacje, czy też przygotowana do tego, żeby prowadzić szpital. Budżet szpitala miejskiego w Wieluniu jest dwa razy większy niż budżet gminy.

I nawet, gdybyśmy rozważali taką możliwość, że przejmie to związek gmin, to również budżet całego związku gmin jest może na zero z budżetem szpitala, czyli nie

ma mowy o tym, żeby podejmować ryzyko w zakresie prowadzenia szpitala, a ryzyko jest.

My, proszę państwa, przyjęliśmy w tym roku szkoły i gdyby nie to, że dysponujemy określonym budżetem własnym, to również byśmy byli postawieni pod ścianą przez różnego rodzaju decyzje. Na przykład takie, że trzeba wypłacić czterem pensję. Przecież pieniądze na tego typu nagrody są zupełnie inaczej kumulowane, a o terminie, do któregoś marca decyzję podjął rząd. Wobec tego trzeba było zaangażować środki własne albo iść po kredyt. To jest kolejne rozwiązanie, iść po kredyt, tylko że są pewne granice.

Kończąc moje, może za długie wystąpienie, również wypowiadam się zdecydowanie za podjęciem szybkich działań w zakresie reformowania struktur państwa generalnie, administracji.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo, Panu Burmistrzu.

Proszę o zabranie głosu pana prezydenta Marcina Strączyńskiego, jako następny zabierze głos pan Jan Olbrycht, burmistrz Cieszyńska.

Prezydent Miasta Cieszyńska Marcin Strączyński:

Proszę Państwa! Panie Marszałku!

W tym momencie chciałoby się powiedzieć po prostu z niczym się nie zgadzam, bo jest nas więcej niż dwóch Polaków, a opcje są tylko dwie.

A jak jest dwóch Polaków, to są przynajmniej trzy rozwiązania. Dlaczego tak mówię? Jeśli my zaczniemy rozpatrywać reformę administracji w ten sposób, jak to dzisiaj wygląda, to wydaje się, że do niczego wielkiego nie dojdziemy.

W czym problem, w czym rzecz? Żeby rozpocząć jakąkolwiek dyskusję, trzeba zacząć od założeń, ale od podstaw, nie od tego, czy ze względów politycznych takich czy innych, strategicznych, taktycznych, chcemy reformować administrację publiczną, czy też nie? Tylko od tego, że jeśli mówimy o samorządzie, to mówimy o przedstawicielstwie określonych grup społecznych, tam gdzie my funkcjonujemy, gdzie my jesteśmy. I gdybyśmy dzisiaj chcieli zapytać kogokolwiek w gminie, czy go interesuje sprawa powiatu bądź to trzecie rozwiązanie, departament, to pewnie powie, że go to nie interesuje. Natomiast co go interesuje? Samorząd funkcjonuje cztery lata, to jest bardzo mało. Gdybyśmy dzisiaj zapytali

mieszkańca gminy, kto rządzi w gminie, to powie: wójt, burmistrz albo prezydent, on to wie.

My chcemy czynić reformę administracji, podczas gdy ta wiedza człowieka dopiero zaczyna funkcjonować, ona się dopiero tworzy. To, że te 35% poszło do wyborów, wynika z tego, że ludzie dorastają do demokracji. Te 35% trzeba postrzegać inaczej, bo chyba profesor Stasiak mówiąc o tym, miał raczej na myśli to, żeby po prostu ta frekwencja rosła. A ona będzie rosła, jeśli wyborca będzie się utożsamiał z tym samorządem, który go będzie reprezentował. A więc ten samorząd musi być utrwalany i doskonalony. Jeśli ma być utrwalany i udoskonalany na tym poziomie, to jest ta jedna baza. Chyba wszyscy co do tego powinniśmy być zgodni. A teraz druga baza to pieniądze, zawsze o tych pieniądzach jest mowa. Wiem, że jeśli moja żona i ja pracujemy, a jest u nas z budżetem kruczo, to jedno z nas powinno raczej zarządzać finansami, bo robi to bardziej operatywnie. Czy w tej chwili rozbijanie tej kasy, jaka ona jest... Bo wszyscy mówimy, zwiększyć kompetencje, ale co to znaczy, to znaczy większe pieniądze, tylko tych pieniędzy nie ma, bo one się nagle nie pojawiają. Stąd też tę dyskusję trzeba sprowadzać również do tych pieniędzy.

I trzecia rzecz dotycząca założeń. Jeśli ktoś mi mówi, że ma rosnąć samorządność, a ta samorządność na poziomie gminy to ma być oddanie części do powiatu, to ja nie wiem, czy to jest umacnianie samorządności, czy jej rozbijanie? Bo ja uważam, że ona na tym poziomie powinna być doskonała, a jeśli ma być doskonała, to trzeba zastanowić się nad ustawą samorządową i nad tym, czy nie rozdzielić kadencyjności władz wykonawczych stanowiących czyli przesunąć w czasie. Jest to możliwe i nie ma wtedy takich skokowych etapów, gdy zawsze wszyscy zaczynają od nowa, łącznie z tą teorią trzech kopert: najpierw zwalić na poprzednika.

Jeśli chodzi o tę ustawę należałoby się zastanowić również nad chociażby takimi kwestiami nad którymi mnie przyszło dzisiaj się zastanawiać. Jeśli ja mam szefa sztabu, którym jest sekretarz gminy, a ten sekretarz gminy ma być powoływany — mówię to jako szczegół, detal, element do udoskonalenia — przez radę, to ja się pytam, jaki może być układ, jeśli ja się nie zgodzę na tego sekretarza, a to jest szef sztabu. To są rzeczy istotne.

I teraz przechodzę już do wniosków. Uważam, że samorządność, jaka jest na tym etapie, powinna być doskonalona poprzez system ustaw. W tym momencie można postawić ideę, ktoś może powiedzieć, zupełnie idiotyczną. Ale jeśli funkcjonują rejony, to może nazwijmy je powiatem i niech one przejmą administrację specjalną, a to czego oczekują — nawet na podstawie tych ankiet — samorządy, po to żeby mieć większą moc władania i większe kompetencje, niech to czynią. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo. Mam tylko jedną prośbę: jeśli ktoś zabierający głos ma nieco inne zdanie niż niektórzy z państwa siedzących na sali, to prosiłbym o samodyscyplinę i nie zwracanie uwagi jakimś chóralnym śmiechem czy innym zachowaniem. Każdy ma prawo wypowiadać tu swoje stanowisko. W seminarium biorą udział samorządowcy, a przed chwilą wypowiadał się prezydent miasta.

Proszę bardzo, Panie Burmistrzu.

Burmistrz Miasta Cieszyna Jan Olbrycht:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja chciałbym przede wszystkim przedstawić funkcje, jakie pełnię, ponieważ punkt widzenia zależy od punktu siedzenia. Jestem burmistrzem miasta, które kiedyś było miastem powiatowym. Cieszyn liczy 37 tysięcy mieszkańców, to jest miasto powiatowe, a nie wojewódzkie, które może stać się powiatowym. Jestem też prezesem Zarządu Związku Komunalnego, liczącego dwanaście gmin. Jestem również wiceprezesem Związku Miast Polskich.

Zaczynając od tyłu, chciałbym w imieniu Związku Miast Polskich panu marszałkowi i Senatowi pogratulować tej inicjatywy, takiego spotkania o takim szczeblu i w tej sali. Jednocześnie chcę wyrazić żal, że żadne ze stowarzyszeń, związków ani na szczeblu krajowym, ani regionalnym nie zostało zaproszone. Pan marszałek wyjaśnił nam, że to przez przeoczenie, więc przyjmujemy to za dobrą monetę i liczymy na zaproszenie nas na tego typu spotkania. Mam na myśli nie tylko związki na szczeblu ogólnokrajowym, ale również 24 związki, które występują w federacji związków i stowarzyszeń gmin działających na terenie Polski.

Proszę Państwa, ja chciałbym powiedzieć, że ta dyskusja — nie wiem, czy z założenia, czy nie — odbywa się na bardzo różnych poziomach, na poziomie filozoficznym, prawnym i na poziomie niezwykle konkretnych szczegółów. Gdyby jed-

nak spróbować pójść tym torem, znaleźć się na wszystkich trzech szczeblach, chciałem powiedzieć, że padło tutaj kilka bardzo istotnych i ważnych zdań na tej sali.

Po pierwsze, myślę o niezwykle trafnym sformułowaniu pana ministra Strąka, że przydział nowych kompetencji musi być związany z nowymi dochodami własnymi. I to nie ulega wątpliwości, to jest prawda i bardzo dobrze, że z ust przedstawiciela rządu takie sformułowanie słyszymy. Tym bardziej że wchodzimy w coś zupełnie odmiennego, czyli zadanie własne polegające na przejęciu mieszkań i dodatków mieszkaniowych bez zapewnienia dochodów własnych, przy ewidentnych błędach ustawowych. Chciałbym tylko wspomnieć chociażby to, że od 1 listopada mieszkańcy będą oczekiwali dodatków, a dodatków nie dostaną, bo gmina ma sześć miesięcy na podniesienie opłat. I ponieważ tego w ustawie nie ma, bo po prostu zapomniano, dopisano to w rozporządzeniu, które, zdaje się, jest pracowywane w tej chwili i ministerstwo naprawia błąd wpisując to w rozporządzenia, poszerzając w ten sposób ustawę drogą rozporządzeń, ale nie burmistrzowi miasta wypowiadać się na temat ustaw, nawet w sali Senatu. Chciałem powiedzieć, że co do tego to ja bym się zgodził.

I druga sprawa, taki osobisty szczegół. Właśnie wracam w tej chwili z Londynu, gdzie załatwiałem sprawy zadłużenia samorządów polskich w organizacjach europejskich. Bardzo dobrze się stało, że pan Mularczyk mówił o właśnie różnego typu modelach, bo trzeba, moim zdaniem, bardzo dokładnie się wsłuchać w ton tego, co tam było powiedziane. Dyskusja na temat centralizacji i decentralizacji toczy się nieustannie w Europie i będzie się toczyć, ponieważ logika władz centralnych i władz lokalnych jest inna, i tu nie ma wątpliwości. Żaden z nas, samorządowców, pewnie tego nie podaje w wątpliwość, chyba że zrobimy znowu ankietę w ciągu 15 minut: poniżej 3 tysięcy, 20 albo powyżej 20 tysięcy i zapytamy kilku radnych, co myślą o konstytucji państwa na przykład.

Co to daje? Jestem socjologiem z zawodu i mogę powiedzieć, że takich badań można dużo robić. Jak to ktoś powiedział, z różnych zdań i dużych badań można potem wykonać różne rzeczy. Proszę Państwa, jeżeli tak naprawdę toczy się dyskusja o model państwa, reszta to są szczegóły, reszta to są kompletne drobiazgi. W pewnym momencie zdecydowaliśmy się na model państwa, w którym zaistnieje samorząd. Co to oznacza? To znaczy w sformułowaniach w innych krajach, w innych językach jest właśnie to:

rząd lokalny, zarządzanie lokalne. Jeżeli zdecydowaliśmy się na samorząd, to co to oznacza? To nie oznacza, że zbudowaliśmy jakąś instytucję, że wyraziliśmy, jako państwo, zgodę na pewien proces, który się toczy i on może mieć różne załamania. Tak jak na przykład w Wielkiej Brytanii, gdzie są te załamania, gdzie któreś szczeble się likwiduje, ponieważ one są okazują się mniej sprawne z punktu widzenia władzy centralnej. Ale weszliśmy w pewien proces, który ma swoją nazwę w zasadzie pomocniczości i podpisaliśmy i ratyfikowaliśmy, my, Polska, Kartę Samorządu Terytorialnego. I to zobowiązuje, chyba że udajemy, że tego nie podpisaliśmy. Zaczęliśmy pewien proces, jeżeli zaczęliśmy od gmin, od tego jednego szczebla samorządowego, to jest pytanie, czy w naszym rozumieniu, w rozumieniu Polski, w rozumieniu polskiego Sejmu i polskiego Senatu już wyczerpujemy zasadę pomocniczości? Czy to jest pierwszy etap realizacji pewnej filozofii usamorządowania państwa?

I tu bardzo ważne sformułowania padły z ust pana ministra Strąka to jest ta kwestia filozoficzna, pytanie: co to jest państwo demokratyczne? To które wybierały demokratycznie władze centralne? i już i koniec? Reszta na dole nominowana jest demokratycznie? Jest. Są demokratycznie wybrani, a to, że są w dół nominowani, to już jest inna kwestia. Czy, państwo demokratyczne to takie, w którym więcej niż jednym, czy na więcej niż dwóch szczeblach schodzą się władze wybrane demokratycznie? Ponieważ zasada pomocniczości nie polega na tym, żeby urząd był bliżej obywatela, to jest nieporozumienie. Polega na tym, że bliżej obywatela mają być te decyzje, które właśnie na tym szczeblu mogą załatwić ciała demokratycznie wybrane. Ja myślę, że to jest ta zasada pomocniczości i to jest kwestia naszej decyzji. Uważam, że dobrze się dzieje, dochodzi do spotkania właśnie w sali Senatu, ponieważ to właśnie Sejm i Senat na takie pytania będą musiały odpowiedzieć w najbliższym czasie. To są pytania podstawowe, dotyczące struktury tego państwa.

Wszyscy jesteśmy świadomi, że przecież komisja nadzwyczajna pracuje nad ustawą o powiatach i to, czy przejdzie, czy nie przejdzie, jest kwestią najwyższej, wybranej demokratycznie izb. Czekamy na decyzję. Przecież wszyscy wiemy, albo nie wiemy, że w tej ustawie jest napisane, iż gminom, które przejęły kompetencje, w momencie powstania powiatów, te kompetencje zostaną pozostawione. Przy tym

niesłuszne jest, mówienie o tym, że my nie wiemy, gdzie one pójdą. Wiemy, według projektu one tam są.

Proszę wybaczyć takie moje słowa, ja nie jestem kimś z tak zwanego obozu Kuleszy czy z obozu bliskiego Unii, nie o tym jest przecież rozmowa. Ja się trochę boję, że tak się w Polsce porobiło, że nagle kilku fascynatów w osobie pana Kuleszy, pana Stępnia, jeszcze kilku wymyśliło sobie ustawę o powiatach i w tej chwili znaleźliśmy się w malinach, bo nie wiemy, co z tym zrobić. Przecież wbrew temu, co powiedział pan Binder, nad tym pracowało masę ludzi, to było przedmiotem wielu spotkań, wypowiadały się na ten temat stowarzyszenia ogólnopolskie, regionalne. Być może się myliły, być może tego nie dopracowały, ale nie mówmy, że tego nie było. Przecież pan uczestniczył w tych spotkaniach i na ten temat się wypowiadaliśmy. Mało tego, są dokumenty, bardzo chętnie prześlemy je do komisji nadzwyczajnej, stanowiska tych organizacji. Więc nie można powiedzieć, że tego nie było. To jest poważny problem i nie jest to kwestia dyskusji, moim zdaniem, politycznej, bo kiedy ona będzie dyskusją polityczną, to się okaże, że z subsydyjności czy pomocniczości przeszliśmy na etap walki o władzę. Wtedy samorządność jest zagrożona cała konstrukcja przestaje mieć sens, ponieważ to zaczyna być kolos na glinianych nogach.

My, nie ukrywam, pokładamy duże nadzieje w tym, że pan marszałek został marszałkiem Sejmiku Krajowego, co oznacza, że będzie przełożenie i że sprawy samorządowe będą miały swoje miejsce. Ale ja bym prosił państwa, szczególnie w tej izbie, żeby nas nie postrzegać w kategoriach czysto politycznych, ponieważ wtedy konstrukcja samorządu nie ma sensu i wszyscy funkcjonujemy na zasadzie jakiegoś lobby, kogoś, kto próbuje coś przepchnąć.

Ja jestem osobiście zdania i myślę, że Związek Miast Polskich, którego jestem wiceprezesem, jest zdania, że proces usamorządowania należy kontynuować: szybciej, wolniej, w sposób bardziej dopracowany czy mniej. Im później, tym gorzej, bo okaże się, że myśmy się zatrzymali w połowie drogi.

Chyba, że uznamy, iż już starczy. Apelowalbym właśnie o spokojne rozważenie tej sprawy, my nad tym naprawdę długo pracujemy. Na koniec powiem tylko tyle, Proszę Państwa, że przekonanie, iż na przykład w tych związkach była jednomyślność, jest nieprawdą. Przecież myśmy się o te powiaty kłócili kilka lat, jedne gminy chcą powiatów, żeby podnieść swój prestiż, inne gminy się boją powiatów,

boją się, że im ktoś odbierze kompetencje. To jest naturalny proces, przecież te dyskusje się toczyły i one się w dalszym ciągu będą toczyły. Jeżeli Sejm przegłosuje powiaty, to one się będą toczyły, to jest normalne, oczywiste i zwyczajne. Bo po prostu następuje reorganizacja.

Temat dzisiejszego spotkania brzmi: reforma administracji. Ale reforma nie dla reformy, reforma dla realizacji idei samorządności i usamorządowienia poszczególnych szczebli państwa, po to, żeby usprawniać zarządzanie. To jest też bardzo istotne, usprawnić zarządzanie. Proponowałbym nie wracać do tej ankiety, ankieta daje pewien obraz, ale nie całkiem prawdziwy, zupełnie się nie dziwię moim kolegom, którzy normalnie ze mną rozmawiają i są za powiatami, a jeżeli ktoś ich zapyta, czy są za powiatami, czy za powiększeniem kompetencji gmin, to oczywiście odpowiedzą, że za powiększeniem kompetencji. Z punktu widzenia małego miasta, to nie tak łatwo się odmawia odpowiedzi na pisma, które sygnuje premier, to są bardzo poważne sprawy i ja myślę, że nie może toczyć się dyskusja wokół tego, czy premier miał rację, posyłając takie pismo. Mnie się wydaje osobiście, że to narzędzie nie jest dobrze skonstruowane i obraz da troszkę wypaczony. Ale my wszyscy: i związki, i gminy czekamy na to, co Sejm zrobi w sprawie administracji, to jest dla nas bardzo ważne. Oczywiście będziemy się starali organizować lobby na rzecz samorządu, a nie na rzecz jakiejś opcji politycznej.

Nas interesuje samorząd, a myślę, że mamy pewne atuty, ponieważ po czterech latach możemy powiedzieć, że samorząd się sprawdza. A gdzie samorząd napotyka kłopoty? Szczególnie tam, gdzie nie ma zapewnionych własnych źródeł dochodów, bo nie ma przekazywania kompetencji, jeśli się nie da dodatkowych źródeł dochodu, wtedy bowiem następuje obciążenie dodatkowymi obowiązkami. Gminy tego nie udźwigną będą prosić, żeby im zabrać te kompetencje, ponieważ nie będą w stanie odpowiedzieć na potrzeby mieszkańców. Tak że prosiłbym o zrozumienie tych wojtów, prezydentów, burmistrzów. Oni są dzisiaj przerażeni tym, że przyjdzie moment, kiedy nie będą wypłacalni. A muszą pomóc policji, szkołom, szpitalom, wszystko to jest poza ich kompetencjami. Nie pomogą? Muszą pomóc, pod wpływem nacisku społecznego.

Więc apelowałbym właśnie o taką debatę. My, jako organizacje samorządowe, bardzo chcielibyśmy wziąć w niej udział, jeżeli ktoś zechce wysłuchać naszego zdania, merytorycznego, spokojnego, nie zabarwionego politycznie. Polityka jest

obecna w tym gmachu, tu się ścierają poglądy polityczne, a my chcemy, żeby to szło jak najsprawniej, i żebyśmy przed tymi mieszkańcami sensownie wyglądali, nawet jeżeli w tych gminach są podziały polityczne, a to nie ma znaczenia. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Stanisława Kochanowskiego, zarazem wójta, następnie głos zabierze pan Marian Walny, wójt gminy Komorniki.

Senator Stanisław Kochanowski:

Panie Marszałku! Panie Przewodniczący! Panie i Panowie!

Wszyscy moi przedmówcy przedstawiali swoją drogę zawodową w administracji. Pozwólcie państwo, że ja też to zrobię. Praktycznie już prawie od dwudziestu lat od 1982 r. bez przerwy pracuję w administracji, wcześniej była to administracja państwowa. Najpierw byłem naczelnikiem, obecnie jestem wójtem jednej z gmin elbląskich. Jestem również przewodniczącym związku komunalnego.

Drodzy Państwo, ja i państwo wiemy, że nie ma najmniejszej wątpliwości, iż problemem numer jeden jest wzmocnienie samorządów. Tu dzisiaj, na tej sali i nie tylko na tej sali, odpowiadano sobie na jedno zasadnicze pytanie, czy wzmocnienie samorządów może nastąpić poprzez szybką "powiatyzację" kraju? I tak na dobrą sprawę, dyskusję, oprócz wypowiedzi pana profesora Kuleszy, wszystkie wypowiedzi na ten temat były bardzo hipotetyczne. Ja tak na dobrą sprawę, mimo długiego stażu pracy do końca też nie wiem, czy właśnie dzisiaj jest to najważniejsze rozwiązanie.

Drodzy Państwo, gdy rozmawiamy na temat samorządów i ich umocnienia w miastach o ambicjach powiatowych, to nie ma wątpliwości: wszędzie tam chcą jak najszybciej powiatów. Gdy rozmawiamy w miastach, we wsiach, w gminach, które nie mają możliwości bycia powiatami, tam mówi się coś zupełnie innego. Skoro mówimy o demokracji, musimy wszystkich słuchać i tu w parlamencie, powinniśmy zapaść decyzję, jaka ta droga do samorządów powinna być.

Natomiast jest rzeczą jedną niezaprzeczalną, że gdy mówimy o kompetencjach, to narzekamy na brak pieniędzy. Cały czas w terenie samorządowcy wyrażają swoją dezaprobatę co do zwiększonych kompetencji, nie zawsze uzupełnianych ilością kierowanych środków finansowych. Proszę Państwa, ostatnie trzy ustawy

między innymi podjęte w ciągu trzech lat też obciążą samorządy dodatkowymi kosztami, o czym wszyscy państwo doskonale wiedzą. Wbrew temu, co do tej pory mówili pani Bilda czy minister Miller.

Uważam, że sprawą numer jeden, najbardziej istotną na początku, w moim odczuciu, jest zmiana ustawy o dochodach gmin, od tego zaczniemy. Sądzę, że jeżeli będziemy w końcu dysponentami nie 15% dochodów z podatku dochodowego, notabene zwanego podatkiem powszechnym — ale co najmniej 50% czy 60% tego podatku, wówczas problem przejścia oświaty służby zdrowia, placówek lecznictwa otwartego, nie będzie aż takim zasadniczym problemem. Ja nie wiem, nie zjadłem rozumów, nie muszę mieć racji. Ale dokonałem pewnej, analizy i okazało się, że w gminach, w których budżet własny ostyluje w granicach 14, 15 miliardów złotych — podatku dochodowego licząc li tylko 20%, nie zakładam tej wielkości, która wynika z progresji dochodu wynoszą 12, 13 miliardów złotych, a w gminie zostaje około 3 miliardów złotych. Proszę Państwa, poniekąd mamy odpowiedź. Wiem, że dzisiaj rozmowy tutaj trwające są sprawą państwa, które potwierdzi, że też nie ma pieniędzy, i minister finansów nie bardzo chce od tego odstąpić. Ale chodzi o to, żeby właśnie w tym kierunku poszło rozwiązanie. Drodzy Państwo, w znacznie większym stopniu środki finansowe trafiają z podatku dochodowego, a chyba państwo doskonale o tym wiecie, że największym wpływem do budżetu naszych gmin jest podatek od nieruchomości, dopiero na drugim miejscu jest podatek dochodowy, na trzecim miejscu podatek rolny, jeżeli taki jest, a pozostałe podatki są śladowe. Jeżeli ten udział będzie większy, to osiągniemy też trzy podstawowe cele, większe zaangażowanie społeczeństwa w sprawy, które dzieją się w danym samorządzie. Wtedy nie będziemy mówili o 35% głosujących.

W 1983 r. budując ustawę w ówczesnych terenowych organach administracji państwowej, mówiono, że będą kompetencje, tylko niech powstaną rady, żeby tylko udzie zgłosili się do rad, i będą pieniądze. Okazało się, że wyszła ówczesna ustawa, ale środki finansowe, kierowane do ówczesnych terenowych organów administracji państwowej — oczywiście możemy mówić, że to nie samorządy — były zupełnie inaczej niż wcześniej obiecywano. Wiemy dobrze, łącznie z obecnym tutaj panem ministrem Kuleszą, że ustawa z 8 marca, która określiła kompetencje, załatwiła sprawę na tyle, że podciągnęła ludzi do samorządów. Było bardzo wiele chętnych, chcieli funkcjonować, działać.

Natomiast ustawa o dochodach gmin ukazała się dopiero w grudniu tego samego roku. Dzisiaj wielu, którzy wyobrażali sobie określone działania i starą zasadę dziel i rządź, zauważyło, że jeżeli nie ma pieniędzy, trudno czymkolwiek dzielić. Tym bardziej, że ten rząd i poprzednie rządy nakładały na samorządy określone dodatkowe obowiązki, nie zawsze, jak powiedziałem na początku, uzupełniając to środkami finansowymi. Gdyby te dochody chociażby z podatku dochodowego były zwiększone, nastąpiłoby większe zaangażowanie społeczne w sprawę gospodarzenia środkami finansowymi. Policzmy sobie dzisiaj, ile przeciętny obywatel z tytułu swojego podatku zostawia w gminie, jeśli zarabia 4 miliony złotych. To każdy z nas doskonale wiem i stąd takie zainteresowanie. Ja myślę, że od tego należy zacząć, aczkolwiek nie twierdzę, że na pewno mam rację.

Inna rzecz w tej sali mówimy także na temat takich spraw, jak związki celowe, które nie "wychodzą" w układzie funkcjonującej ustawy z 8 marca. Związki powstają tam, gdzie muszą powstać z tytułu wodociągów, oczyszczalni ścieków już funkcjonujących. Ale te związki celowe mogą powstać również za sprawą stosowania odpowiedniego instrumentu finansowego w postaci tanich kredytów, tanich dotacji na wspólnie realizowane inwestycje, czy wspólne inwestycje w zakresie ochrony środowiska, ciepłownictwa, wodociągów itd. Na ten temat mówiono bardzo dużo w minionym okresie, nie tak dawno. A jak przyszło co do czego takich rozwiązań nie ma. To, że związek powstanie, wcale nie ułatwia sprawy tańszych kredytów czy bardziej dostępnych dotacji na określone cele.

Na zakończenie chciałbym już nie nawiązywać do żadnych ewentualnych rozmów; ta ankieta czy tamta ankieta.

Drodzy Państwo, ja i nie tylko ja, również z olbrzymim powątpieniem podszedłem, do jednej i drugiej ankiety, ale ta pierwsza ankieta wzbudziła mój bardzo wielki niepokój. W 1993 r. na pytanie skierowane do rad gmin, do jakich powiatów chcą przynależeć, jeżeli powstaną powiaty, opowiedziano się za zgodą na powiaty. Przede mną zabierał głos pan burmistrz z Cieszyna, który mówił, że jest socjologiem. Bardzo trafnie ocenił, że można wszystkimi elementami doskonale manipulować zadawać określone pytanie i potem to interpretować. Proszę Państwa, społeczeństwo do końca tak naprawdę nie wie, co tu jest grane: czy chodzi o dobro samorządów, czy o grę polityczną i my w większości na sali również tego nie wiemy.

A dla nas, samorządowców pracujących na dole, najważniejszą sprawą jest pewność, że robimy dobrą robotę i dlatego, żeby zrobić dobrą robotę, róbmy to rozważnie i powoli, nie za szybko, bo bardzo łatwo jest zepsuć wszelkie rozwiązania. Myśmy przeżywali już różne rozwiązania, o czym mówiłem. Wszystkie miały usprawnić funkcjonowanie administracji na dole, dawać najwięcej kompetencji. W ten sposób wygrywano pewnego rodzaju sprawy polityczne i ta nieufność społeczna jest i będzie.

Pan profesor Kulesza powiedział, że istnieje ankieta, dotycząca finansowania powiatów. Chciałbym tu zadać pytanie, ponieważ już w marcu tego roku panu ministrowi Kuleszy ja zadawałem, czy wiemy, jak dokładnie będzie wyglądało finansowanie powiatów. Odpowiedział: nie, nie wiemy, najpierw musimy podzielić kompetencje i dopiero potem. Szkoda, być może, że ta ankieta do nas nie trafiła, byłoby tu zdecydowanie więcej jasności i mniej wątpliwości.

Drodzy Państwo, ja jeszcze raz twierdzę, że do końca nie wiem, czy naprawdę te powiaty są najlepszym rozwiązaniem. Ale wiem jedno: dzisiaj trzeba dać więcej uprawnień samorządom, więcej środków. Wiem też, że na całym świecie samorzady kształtowały się ponad 200 lat i nam zabrakło tych doświadczeń. Musimy się uczyć demokracji tych samorządów, a czas, który musi wpłynąć, jest zdecydowanie krótszy niż ten, jaki musiały czekać inne narody i inne państwa. Podejmując decyzję w naszym kraju, w naszym społeczeństwie, odgórnie od Warszawy bardzo często od samego początku można spotkać się z otwarciem dołów, a jak się to spotka z otwarciem dołów, na ogół nam to nie wychodzi. Więc stąd prośba o rozważę. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Proszę o zabranie głosu pana wójta Mariana Walnego z gminy Komorniki. Następnym mówcą będzie pani poseł Irena Lipowicz.

Wójt gminy Komorniki Marian Walny:

Proszę Państwa.

Występuję również jako przedstawiciel sejmiku samorządowego województwa poznańskiego. Króciutko. Po pierwsze, podpisuję się pod tym, co było tutaj mówione przez pana profesora Kuleszę, przez panią profesor Rabską i przez kolegę burmistrza z Cieszyna. A po drugie, chcę wskazać na trzy sprawy. Administra-

cja jest chora i to wiemy wszyscy, tego nikt nie negował, że samorzady się sprawdziły — tego również nikt nie negował.

Natomiast chciałbym powiedzieć, że po pierwsze, pewnych zadań na poziomie, czy to powiatu, czy województwa, czy regionu, w ogóle nikt nie wykonuje. Powiem o jednej rzeczy, o planowaniu przestrzennym i o rozwoju regionalnym. Dziwią mnie tutaj słowa pana profesora Stasiaka, który przedstawiał się jako fachowiec w tej dziedzinie. To, co on mówił, nie świadczy chyba o fachowości w tej dziedzinie. Nic więcej już nie dodam, Proszę Państwa. Nie ma żadnej polityki, powiem tylko na przykładzie województwa poznańskiego. Od czterech lat wojewoda szuka możliwości znalezienia składowiska na odpady przemysłowe, jest to niewykonalne, między innymi także z powodów ustrojowych.

Druga sprawa. Administracja jest chora, dlatego że prawo jest złe, a egzekucja tego prawa jest jeszcze gorsza. Dotyczy to zwłaszcza prawa regulującego ochronę środowiska i prawo budowlane; nie będę rozwijał tematu, mógłbym przez kilka godzin mówić, jestem budowlancem z zawodu, trochę się na tym znam.

Proszę Państwa, kolejna sprawa to kwestia pieniędzy. Mówi się tu dużo o pieniądzach, oczywiście gminy ich potrzebują, ale te same pieniądze, które są dystrybuowane w dół różnymi kanałami, dziesiątkami kanałów, bo przecież tych administracji specjalnych jest wiele, mogłyby być wykorzystane zupełnie inaczej. I doświadczenia gmin, które przejęły szkoły. Ja przejąłem szkoły już 2,5 roku temu. Mówi się o tym, że dzięki pieniądзом, które szkoły dzisiaj dostają od budżetu, nie powinny być zadłużone i mogą funkcjonować. Oczywiście nie ma mowy o wielkich inwestycjach, ale mogą spokojnie za te pieniądze nienajgorzej funkcjonować.

To jest osobna sprawa, czy to będzie powiat, czy województwo, czy region samorządowy, ale dopóki jak najwięcej uprawnień nie zejdzie w dół i pieniądze nie będą wydatkowane pod kontrolą społeczną, dopóki nie będzie się patrzyło ludziom, którzy wydatkują pieniądze, na ręce, to te pieniądze naprawdę będą marnotrawione i żadne lamente tutaj nie pomogą. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Proszę panią poseł, następnym mówcą będzie pan Bronisław Majgier, dyrektor sejmiku wojewódzkiego w Przemyśle.

Posłanka Irena Lipowicz:

Dziękuję, Panie Przewodniczący. Chciałabym ogromnie podziękować za wszystkie wypowiedzi samorządowców, które dla mnie, jako dla wiceprzewodniczącej Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Ustawy Powiatowej, znaczyły bardzo wiele i będą dużą pomocą w naszych pracach.

Kilka dosłownie uwag punktach, zobowiązuję się nie przekroczyć trzech minut wypowiedzi. Po pierwsze, wiadomo, że powiaty w tych krajach, w których zostały wprowadzone, przyczyniły się do wyrównywania warunków życia na wsi i w mieście. Trzeba wyjść nie od tego, jakiej struktury potrzebujemy, ale od tego o czym była mowa przed chwilą jakie zadania nie są realizowane. Gminy, o czym państwo najlepiej wiecie, uporządkowały to, co było w ich kompetencjach. Natomiast szpital powiatowy, bezpieczeństwo i porządek publiczny w skali szerszej niż gmina, ochrona środowiska, planowanie przestrzenne i szkolnictwo średnie, porządne licea, dla młodzieży wiejskiej to leży odłogiem, nie zostało załatwione.

Oczywiście trzeba rozszerzać uprawnienia gmin. Jest rzeczą absolutnie nieuczciwą udawanie, że to są rzeczy sprzeczne ze sobą. Trzeba rozszerzać uprawnienia gmin i stworzyć drugi szczebel samorządu. Jeżeli nie będzie tego szczebla, to gmina zostanie zduszona, powiat będzie sojusznikiem, każda administracja centralna ma tendencję do odbierania uprawnień jednostce podstawowej. Jeszcze państwo tego nie widzicie, my już w Sejmie w niektórych ustawach widzimy próby odbierania wam tego, co już macie. Ten proces się będzie nasilał. Gmina się sama nie ostoi, jeżeli nie będzie przy niej drugiego szczebla samorządowego. Ona sama nie przetrwa.

Były przywoływane doświadczenia francuskie, pisał o tym profesor Kierzun wprost. Oczywiście De Gaulle przegrał swoje referendum, kiedy próbował namówić Francuzów do decentralizacji, ale 15 lat później przyznali mu rację, kiedy Niemcy już dawno przegoniły Francję w rozwoju gospodarki i kiedy okazało się, że Francuzi głęboko się pomylili.

Chciałabym zapytać, gdybyśmy w 1990 roku zrobili ankietę i zapytali, czy chcesz gminy samorządowej, ile gmin by odpowiedziało, że chce, ile rad ówczesnych odpowiedziały, że chce? Kto wiedział, czym jest gmina samorządowa. Gdybyśmy teraz zapytali: czy chcesz likwidacji gminy samorządowej, wyniki byłyby inne. Mamy gminy i mamy być szczęśliwi z tego powodu. Tyle chciał nam dać "beton" partyjny w 1988 r., na co są dokumenty, mówiąc, że jeżeli niezadowolenie

społeczeństwa jest tak duże, można by przywrócić konstrukcję samorządu terytorialnego i rzucić mu jak ochłap gminy, niech mają. Czy o to nam chodzi?

Jak powtarzam, tendencje recentralizacyjne w nowej ustawie o dotacji są jasne. Będziecie państwo osamotnieni i za rok, dwa zobaczycie, że jesteście wciąż spychani do defensywy. Obojętne jaki rząd, ale będzie spychać do defensywy, dostaniecie coraz więcej dotacji, ale nie będziecie mieli sojusznika. Nie ma gwarancji, mówi pan minister Strąk, że powiaty nie będą odbierały kompetencji gminy. A czy wojewoda odebrał jakąś kompetencję gminie? Póki jest skarga do sądu, póki jest ustawa i państwo prawa, to to nie nastąpi. Będzie drugie lobby, drugi sojusznik, który będzie się bił o swoje, bo te pieniądze terenowi się należą. Jeżeli natomiast rzucimy te kompetencje na gminy, stanie się coś takiego, że zaczną się wypychać nie swoje dziedziny, swoich pacjentów. Zaczną się mówić dlaczego nasze miasto ma utrzymywać obcych, dlaczego my mamy płacić na pacjentów, którzy są spoza naszej gminy, dlaczego mamy finansować uczniów. Tego się nie będzie robić jawnie, po prostu się nie zbuduje internatów. Ile dzieci wiejskich, ma maturę, ile? Mamy prawo jako Polacy być z czegoś dumni. W tej chwili mogą nas pouczać nasi sąsiedzi, którzy są już dalej. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu pana dyrektora Majgiera, następnym mówcą będzie pan profesor Jerzy Kołodziejski.

Dyrektor Sejmiku Wojewódzkiego w Przemyślu Bronisław Majgier:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Niezależnie od tego, że zawodowo pełnię funkcję dyrektora biura, prezesem Związku Gmin Ziemi Przemyskiej, który nie tak dawno jeszcze zrzeszał 100% gmin województwa przemyskiego, pokrywał się idealnie ze strukturą administracji rządowej. Ale dzisiaj jestem przedstawicielem niskoprocentowej, uzależnionej samorządności lokalnej. Trudno mówić o satysfakcji, ale w 1990 r. miałem to nie-szczęście, że byłem w zespole, który miał szansę wypowiadać się na temat samorządu i, autorom ustawy samorządowej sygnalizował pewne niebezpieczeństwa tkwiące w normalności, czyli w szarym życiu obywatela.

Zacznę od definicji samorządności. W ocenie rządu, jeżeli daje on 2 miliardy złotych na szkołę, to jest samorządność, a jeżeli daje nagrodę sołtysowi, to jest

bezprawie. Na to są dokumenty potwierdzające rozstrzygnięcia nadzorcze, orzeczenia. Naczelnego Sądu Administracyjnego i wypowiedź pani profesor w odniesieniu do art. 6, który jest pustym artykułem ustawy samorządowej. Mówi o tym, że gmina jest władna we wszystkich sprawach, ale gdy sprawy są nie uregulowane i dotyczą gminy i jej organów, jej jednostek pomocniczych, jest bezradna.

Ale dzisiejsze wystąpienie chciałem zacząć od smutnego akcentu, to znaczy podzielić się z państwem refleksją o tym, że nasze seminarium odbywa się równolegle z seminarium, którego celem jest to samo, czyli samorządność. Mam na myśli seminarium w Katowicach. Ale od razu postawiłbym wniosek w tym punkcie, aby materiały i wyniki tego seminarium, jak również konferencji katowickiej znalazły się w dyspozycji tych, którzy będą chcieli przygotować materiały przed podjęciem decyzji.

Chciałbym też ustosunkować się do wniosku pana ministra Strąka, do którego zwolenników na pewno zwolenników ja się nie zaliczam. Także nie w pełni podzielam, mimo że pięknie je argumentował, wszystkie poglądy pana ministra Kuleszy. Wniosek ministra Strąka dotyczył prostej sprawy, tego żeby powołać ten zespół, żeby sięgnąć do wszystkich materiałów. Proponowałbym to zrobić. Pan minister Strąk z jednej strony, pan profesor Kulesza z drugiej strony, do środka wrzucić kilku normalnych samorządowców i ... (Wesołość na sali).

Przepraszam za mój język. (Oklaski). Zawsze krytykowali mnie poloniści, że jest bardzo chaotyczny i niezrozumiały. Ale myślę, że państwo właściwie odebraliście moje intencje, nie miały być złośliwe. Chodzi także o to, że z takiego zespołu na pewno zrodzi się prawdziwa idea, Nawiązuję teraz do wystąpienia pani poseł. Pani Poseł, umocniła mnie pani nie tylko w tym, że miałem kiedyś rację, sugerując pewne rozwiązania, ale także potwierdziła pani to, co publicznie mówiłem, moje zarzuty, że jest to demagogia. W 1990 r. rząd, żeby pozbyć się zadań państwa realizowanych przez 33 urzędników państwowych na szczeblu wojewódzkim — mam na myśli wydawanie decyzji administracyjnych, etatowych, płatnych — obciążył tymi wszystkimi kosztami gminy, nazywając to kolegiami odwoławczymi przy sejmikach samorządowych. Ja dożyłem tego, że przez Sejm i Senatu zostały zrealizowane, aby to, co jest w gestii państwa, nawet jeżeli nazwiemy to samorządowym, było finansowane przez państwo. Nieczytelny jest dla mnie jest, jako samorządowca, tragiczny podział na zadania własne i zadania zlecone. Dla mnie zadanie zle-

cone, to powinno być zadanie, które nie mieści się w kategoriach zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. A proszę przeanalizować szczegółowo, niektóre zadania administracji rządowej. Żeby gmina mogła realizować swoje ustawowe obowiązki z zakresu zadań własnych, musi stać się petentem kierownika urzędu rejonowego administracji, żeby mieć ewidencje gruntów.

Proszę Państwa, takich przykładów są dziesiątki, ale myślę, że nie o to chodzi. Mój wniosek byłby taki, żeby zacząć od konstytucji, żeby gminy znalazły kręgosłup, którego nie zmieni ustawa. Dam państwu przykład. Gminy z woli demokratycznych rządów straciły dochody budżetowe, w ciągu roku budżetowego — bo chociażby zakłady naprawcze taboru kolejowego, zostały zwolnione z podatku — i gmina się dowiedziała, że brakuje jej 2 miliardów złotych w budżecie, a budżet został uchwalony. Kto ponosi odpowiedzialność? Oczywiście szukano różnych rozwiązań. W tej chwili muszę państwa uszczęśliwić: projekt ustawy o autostradach pozbawia gminy części mienia komunalnego, i to nieodpłatnie, bez odszkodowania. W projekcie ustawy jest napisane, że odszkodowanie jest wypłacane po cenach wywłaszczeniowych tylko wtedy, kiedy gmina nabyła mienie drogą kupna, a nie z mocy ustawy. Taki jest zapis w projekcie ustawy.

Pani profesor mówiła, że samorząd jest umocowany w konstytucji i wszystko jest jasne. Tak, Pani Profesor, tylko pani poseł potwierdziła, że w konstytucji najczęściej jest zapis: szczegóły uregułuje odrębna ustawa. A jak? Odrębne ustawy podlegają polityce, my to wiemy najlepiej, bo wystarczy zwykła matematyka i załatwia się sprawę. Ja oczywiście jestem przeciwnikiem jakiegokolwiek polityczności samorządów, bo uważam, że największe nieszczęście to jest właśnie polityka w samorządach.

I jeszcze sprawa, myślę, bardzo istotna. Proszę Państwa w imię demokracji, w imię samorządności w roku 1990 resztki prawdziwej samorządności, czyli sołectwa, zostały zniszczone. Co więcej, skomunalizowano nawet tak zwane mienie gromadzkie. Praktycznie jest to zjawisko, występujące w Polsce południowo—wschodniej, na zachodzie i północny jest to w ogóle zjawisko nieznane. Skomunalizowano, czyli zrobiono to, co kiedyś w ramach nacjonalizacji. Z tym że w naszym województwie, na terenie sąsiednim także, sołectwa były właścicielami mienia gromadzkiego, które leży w tej chwili na terenie innej gminy. I efekt jest taki, że w ustawie zapisano, iż wszystkie prawa dotychczas przysługujące mieszkańcom wsi, zostają

nienaruszone, ale w praktyce majątkiem, którego właścicielami były sołectwa, dysponuje inna rada gminy.

Oczywiście ja jednak jestem zwolennikiem tego, żeby konstytucja była tym szkieletem podstawowym dlatego, że później trzeba by było konstytucję dostosowywać do aktualnie obowiązującego stanu.

Tutaj nie ma pana profesora Kuleszy, ale on użył sformułowania, że związki komunalne czy związki gmin to mrzonka. Proszę Państwa, ja jestem ostatnim, który by jeszcze wierzył w samorządność. Gdy tworzyliśmy związek gmin, sformułowaliśmy w sposób taki ... Zgodnie z prawem, bo zostaliśmy zarejestrowani, ale chodziło o to, żeby funkcja związku nie była zawężona do jednego zadania. I w tym czasie byliśmy optymistami, wierzyliśmy w to, że jeżeli w ustawie jest na przykład zapis o demonopolizacji i telekomunikacji polskiej, to można zrealizować. I tego pana burmistrza, który ma pozwolenie, chcę poinformować, że ja o zezwolenie od momentu złożenia wszystkich niezbędnych wymaganych przez prawo dokumentów — ubiegałem się tylko 126 dni, wykorzystując interwencję wszystkich, włącznie z marszałkami, prezydentem, kolejnymi premierami. Ale po 126 dniach to zezwolenie otrzymałem. Nie przewidziałem natomiast jednego, że wygrać z monopolem wygrać, z telekomunikacją, z energetyką nam się nie udało — po kilku latach to muszę przyznać — z prostej przyczyny, że resort jest pod ochroną monopolisty. I w związku z powyższym sprawa jest klarowna, samorządy z naszego województwa oddają około 70 miliardów złotych telekomunikacji polskiej i co więcej, robią to z własnej woli. Dlaczego? Administracja zna ten mechanizm, że jeżeli jest jeden związek reprezentuje całość, jest to twór niebezpieczny. W związku z powyższym lepiej, gdy z poszczególnymi gminami rozmawia się indywidualnie i samorządowcy załatwią sami siebie, oddadzą wszystko. I tak też u nas za robić.

Ale akcentem pozytywnym, jeżeli chodzi o walkę z monopolami jest to, że udało nam się w Urzędzie Antymonopolowym i przed sądem antymonopolowym najpierw ugodowo, a później dzięki procesowi załatwić sprawy gazownictwa. Gdybyśmy to chcieli przeliczać na złotówki, są to miliardy złotych w skali naszego województwa. Czyli gmina przestała komukolwiek majątek zgromadzony przez mieszkańców.

Czy związek gmin nie mógłby pełnić funkcji tego, co nazywamy powiatem? Proszę państwa poprzednie demokratyczne rządy nazwały wojewodę przedstawicie-

lami rządów w terenie i te poprzednie rządy — nie będę mówił konkretnie jakie — wszystkie zmierzały do ograniczenia administracji specjalnej, ale wojewoda został pozbawiony istotnych kompetencji. Potworzyły się organy rządowej administracji specjalnej i pan minister Kulesza powiedział, że one funkcjonują. Jeżeli wojewoda został przedstawicielem rządu w województwie, należało podjąć administracyjnie decyzję, aby tę administrację skoncentrować.

I jeszcze jedna sprawa, związek gmin czy jakkolwiek inny twór wszystko jedno czy powiat, czy starostwo, to nie ma znaczenia, jak powiedział pan minister Kulesza — nie może pełnić funkcji powiatu, bo związki gmin są finansowane przez gminy. Ale gdy związek gmin otrzymałby na mocy ustawy, a wystarczyłaby niewielka nowelizacja, kompetencje, które dotychczas ma administracja rządowa, ze środkami, które administracja otrzymuje na te zadania, praktycznie nie byłoby żadnego problemu. Problem jest tylko taki, że w administracji rządowej i państwowej nikt nie jest w stanie określić, ile jakie zadanie kosztują. Proszę zwrócić uwagę, że sfera budżetowa może strajkować, przedsiębiorstwa mogą, a gminy nie mogą strajkować i paść też nie mogą, bo ustawa tego nie przewiduje. Dziękuję. (Oklaski).

Przewodniczący Adam Woś:

Proszę bardzo pana profesora Jerzego Kołodziejskiego o zabranie głosu. Następnym mówcą będzie pan poseł Krzysztof Janik. Nie ma pana profesora?

Proszę bardzo, Panie Pośle. Następny będzie pan senator Jerzy Stępień.

Poseł Krzysztof Janik:

Dziękuję, Panie Senatorze. Strasznie mi przykro, że nie ma pana profesora, znam jego poglądy w diskutowanych tu kwestiach i miałbym okazję od razu z nim polemizować.

Będę próbował zmieścić się w czasie, który tutaj mamy.

Jedna sprawa jest natury incydentalnej. Otóż bardzo chciałbym prosić wszystkich kolegów, samorządowców, którzy tu zabierają głos, żeby przestali udawać, że problem jest apolityczny, że samorząd jest apolityczny i że w ogóle wszystko jest takie miłe, rzecz dotyczy tylko pieniędzy. Pieniądze są wyłącznie polityczne, a problem, który podejmujemy, ma charakter ustrojowy i jak sądzę, zasadniczy dla naszego państwa. Proszę Państwa, te tezy, które tutaj wygłaszam, są przyporządkowane — o tym chciałbym przypomnieć w swoim wystąpieniu — kwestiom zasadniczym, strategicznym kwestiom rozwojowym naszego kraju. W zasadzie mówiąc

o samorządzie, o reformie administracji publicznej, odpowiadamy na podstawowe dla Polski pytania, jak poszerzyć władzę i odpowiedzialność obywatelską. Polska nie jest krajem, w którym obywatel identyfikuje się z tym, iż władza jest sprawowana w jego imieniu. I mogę tu przytoczyć liczne badania, rozmaicie można to interpretować, taka jest prawda. Obywatele nie identyfikują się, albo w za małym stopniu identyfikują się, ze swoim państwem i ze swoją władzą.

I teraz pytanie, jak to zmienić. Jak zmniejszyć, a w dalekiej perspektywie zlikwidować deficyt budżetowy? To rozstrzygnie o miejscu Polski w przyszłym świecie, także o naszych karierach politycznych, samorządowych itd. Jak reformować, z tym się wiąże sektor usług publicznych.

Ja mam świadomość, podobnie jak wiele moich koleżanek, wielu moich kolegów, że za 3 lata trzeba będzie stanąć przed wyborcami. Ja jestem częścią SLD, SLD jest częścią koalicji rządowej i trzeba będzie się z wielu rzeczy tłumaczyć, wykazywać postęp. A to, co wywołuje szczególnie negatywne społeczne emocje, to jest sfera usług publicznych. Jak wyjść z tego zakłętego kręgu? Jak wreszcie usprawnić zarządzanie państwem, które jest zarządzane źle. Bo nie sądzę, by było łatwo obronić tezę, że doszliśmy do ideału, jeśli chodzi o struktury, mechanizmy i sposoby zarządzania państwem.

I na te pytanie szukamy prawdziwej odpowiedzi, a jej częścią jest reforma administracji publicznej, sprawy powiatu. Ale tylko częścią, tylko częścią. Moim zdaniem, jeśli szuka się tych odpowiedzi, to trzeba zauważyć, że potrzebny nam jest drugi podmiot, który przejmie od rządu — w interesie Polski i w interesie — rządu sferę usług publicznych. Podmiot, nie szczebel, wyraźnie chcę powiedzieć, że i w mojej formacji, i w Komisji Nadzwyczajnej sejmowej opowiadamy się zdecydowanie za tym, by powiat nie był szczeblem w jakiegokolwiek strukturze i hierarchii władzy, Stanie się równoprawnym podmiotem samorządowym, a stosunki między powiatem a gminą będą miały charakter stosunków cywilno—prawnych, rozstrzyganych przez sąd, a nie przez jakikolwiek inny podmiot administracji publicznej. To jest jedna część odpowiedzi.

Druga część odpowiedzi to reforma centrum. Rząd w Rzeczypospolitej Polskiej nie jest rządem politycznym, w istocie rzeczy administruje, zarządza krajem, natomiast nie zajmuje się strategią rozwojową. Ministrowie występują częściej jako podmioty decyzji administracyjnych, a nie jako politycy, i to też trzeba zmienić.

Konieczna jest reforma całej sfery wydatków publicznych, prawa budżetowego. Mamy prawo budżetowe ukształtowane bardzo dawno, a praktykę budżetową jeszcze dawniej. Zapytajcie państwo swoich wojewodów, jakie są kryteria tak zwanego budżetu wojewody. Trzeba wszystkim to nie jest żaden budżet, to jest preliminarz wydatków obowiązkowych. Bo na budżet, jak wiadomo, składają się też dochody. Ale zwykło się mówić: budżet. To nieprawda, jest to preliminarz wydatków obowiązkowych dla wojewody.

Jakie są kryteria jej księgowania? Bardzo często jest to ten sam budżet, który wojewodowie dostawali w 1989 r., pomnożony tylko przez stosowne wskaźniki inflacyjne, a wtedy budżety były dzielone czasem po uważaniu. Ja to wiem i mam odwagę o tym mówić, bo ja wtedy byłem, że tak powiem, żywy. Mało tego, nawet pracowałem w budynku położonym nie daleko i wiem, jak wtedy to wszystko się odbywało. I my musimy to zmienić, musimy wreszcie powiedzieć sobie wyraźnie, że to zmienić trzeba. Gdy mówimy o administracji publicznej, powinniśmy zmienić całą infrastrukturę publiczną, sądownictwo, cały system organów ochrony prawa, jak już mamy być precyzyjni. Musimy zmienić cały system sądownictwa administracyjnego także, łącznie z kpa, to jest przedsięwzięcie na wiele lat.

Ktoś tu przywoływał przykład Francji, tam prosty ruch, wprowadzenie decentralizacyjne w samej administracji, trwał 18 lat, przypominam, 18 lat. W takim kraju i z takimi tradycjami, z taką kadram, której u nas nie ma. Z najwyższym dla państwa tu zgromadzonych szacunkiem, ale my nie mamy wspólnego języka nawet terminologicznego. Używamy słów, które na gruncie prawa znaczą co innego, w języku gazetowym znaczą co innego i próbujemy się za pomocą tych pojęć porozumieć.

I uwaga ostatnia. Muszę powiedzieć, że niechętnie biorę udział w tej dyskusji, nigdy jeszcze nie brałem udziału w jakiś takich elekcjach mądrości, piękności i mam nadzieję, że Pan Bóg mi takiego przymusu oszczędzi. Ale chciałbym, żebyśmy w tej dyskusji nie zastępowali tego, gdzie jest koniunkcja, przymusem alternatywy, bo jeśli mówimy na przykład: więcej dla samorządów i silniejszy rząd, to jest koniunkcja, a nie alternatywa. Jeśli mam o coś pretensję do autorów tej ankiety, to właśnie o to, że tam gdzie jest koniunkcja, czasami niepotrzebnie wstawiono "lub", czy też w podtekście była zawarta alternatywa. W tych wszystkich kwestiach im więcej będzie koniunkcji, tym lepiej. Zwłaszcza że tak naprawdę to i czyni rząd si-

Inym, uwalnia go od wielu mało ważnych spraw. Wreszcie to sobie powiedzmy, uwalnia go od wielu kwestii, które wymagają nieustannych nakładów, a nie ma innego mechanizmu podnoszenia efektywności tych nakładów, jak tylko mocny samorząd. Im zaś silniejszy rząd, tym mniej się boi silnego samorządu, a o to przecież w tym wszystkim chodzi. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Adam Woś:

Dziękuję bardzo panu posłowi.

Proszę pana senatora Stępnia.

Senator Jerzy Stępień:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Jestem w szalenie trudnej sytuacji, bo chciałbym się odnieść do bardzo wielu wątków, które poruszane były w trakcie tej dyskusji, ale zdaję sobie sprawę z tego, że czas mi to uniemożliwia. W związku z tym kilka uwag polemicznych. Szkoda, że nie ma pana ministra Strąka i pana profesora Stasiaka. Kilka też chciałbym postawić korzystając z dotychczasowego dorobku różnych środowisk, z którymi jestem związany. Są one ważne w obliczu tak ważnego problemu, jakim jest reforma administracji publicznej w ogóle.

Jeśli już dotykamy reformy administracji publicznej, to musimy sobie zdawać z tego sprawę. Proszę Państwa, że administracja publiczna to nie jest tylko rząd i samorząd. Administracja publiczna obejmuje znacznie większą liczbę działów administracji. Gdyby chodziło tylko o rząd i samorząd, nie byłoby to taką trudną sprawą. Natomiast w grę wchodzi jeszcze cała masa innych przestrzeni. Na przykład, co to w ogóle jest samorząd i dlaczego jeden z tych elementów nazywa się samorządem terytorialnym?

Otóż samorząd jest to — jak już tu umówiliśmy się i co do tego żadnych wątpliwości nikt już nie zgłasza — po prostu pewna forma zdecentralizowanej władzy wykonawczej. Samorząd to nie to samo co Sejm, nie to samo co parlament, nie to samo co sąd, ale to samo co rząd. Bo to jest rząd lokalny. Samorząd terytorialny to jest rząd lokalny. Jest to jakaś forma władzy wykonawczej, ale jak popatrzymy z tego punktu widzenia, to okazuje się, że rząd centralny przekazuje swoje uprawnienia nie tylko samorządowi terytorialnemu. W krajach europejskich — oprócz Anglii i Danii — rząd centralny, przekazuje szereg swoich uprawnień samorządowi gospodarczemu, a dotąd na ten temat w ogóle tutaj nie mówiliśmy.

W 1991 r. podjęliśmy pracę nad ustawą o samorządzie gospodarczym. Niestety, nie udało się zakończyć tych prac w odpowiednim czasie. Sejm i Senat drugiej kadencji rozpoczęły znowu pracę nad tą ustawą, ale rozwiązanie parlamentu spowodowało, że nie mogliśmy tego kontynuować. No i w związku z tym nie mamy samorządu gospodarczego, a przecież jeśli tak jest, to rząd centralny spełnia całą masę różnego rodzaju funkcji, które powodują, że podmioty gospodarcze nie mogą dobrze funkcjonować. To ma oczywiście mnóstwo różnego rodzaju innych konsekwencji, na przykład upada w tej chwili szkolnictwo zawodowe, a administracja rządowa nie potrafi dać sobie z tym rady. Co się robi? Przekazuje się szkoły zawodowe kuratorom, a kuratorzy mogą tylko, przekształcić je w licea ogólnokształcące. W związku z tym będziemy mieli coraz więcej młodzieży kształconej na poziomie średnim, a coraz mniej młodzieży otrzymującej dobre przygotowanie zawodowe. A dlaczego tak się dzieje? Dlatego że nie mamy samorządu gospodarczego, który na całym świecie dźwiga problemy szkolnictwa zawodowego. To jest także problem także samorządu zawodowego, tego też nie dotknęliśmy. Zwracam uwagę na przyszłość. Mam nadzieję, że takie seminaria będą organizowane, więc jeśli będziemy się zastanawiali nad problemami administracji publicznej, patrzymy bardzo szeroko.

I teraz uwagi polemiczne, pierwsza do wypowiedzi pana ministra Strąka. Nie jest tak, że o modelu D administracji publicznej dyskutujemy w tej chwili po raz pierwszy. Dwa lata temu. Proszę Państwa, w tej samej sali odbyło się seminarium "Samorząd terytorialny w Polsce". Przeglądam materiały sprzed dwóch lat i widzę, że wszystkie problemy, o których tutaj dzisiaj mówimy, zostały poruszone już wtedy. Co więcej, większość koncepcji, która została tutaj przedstawiona, też się już znalazła w tamtej dyskusji. Nie mówiono tylko wtedy o izbie samorządowej jako części parlamentu. I na ten temat chciałem jeszcze później powiedzieć dwa słowa.

I druga uwaga polemiczna, tym razem w stosunku do wypowiedzi pana profesora Stasiaka. Pan profesor Stasiak obawia się, że wprowadzenie powiatów samorządowych czy województw samorządowych, czy jakichś innych wprowadzi bałagan organizacyjny. To jest oczywiste, że musi wprowadzić bałagan organizacyjny. Jeśli się robi jakąś dużą reformę, to ona zawsze powoduje bałagan organizacyjny. Na Zachodzie przyjmuje się, że jeśli się wprowadza jakąś politykę w ogóle, to jej

pierwsze pozytywne skutki przychodzą mniej więcej po półtora roku. Jeśliby sięgnąć do artykułów, do omówień naszej reformy samorządowej, to też państwo by zauważyli, że przez pierwsze półtora roku, wszyscy tylko krytykowali samorząd. Natomiast po półtora roku oczywiście skończyły się te ataki na samorząd, bo właśnie skończył się okres bałaganu organizacyjnego. Dzisiaj proszę mi znaleźć przeciwnika samorządu terytorialnego, a wtedy w 1989, 1990 r. było ich bardzo dużo.

A teraz parę tez. Po pierwsze, proszę Państwa, czyniono tutaj jedno fałszywe założenie — nie tylko na tej sali, ale wielokrotnie wcześniej — że w 1975 r. zlikwidowano powiaty. To nieprawda. Mamy nadal administrację trójszczeblową, mamy poziom gminy, powiatu, który dzisiaj się nazywa rejonem, województwa. Nie udało się zlikwidować dawnego powiatu, zlikwidowano tylko struktury polityczne powiatu, ale urzędnicy pozostali. W tej chwili mamy około 40 tysięcy urzędników na szczeblu dawnego powiatu, którzy wydają około 20% wszystkich pieniędzy publicznych. Dla porównania, gminy wydają około 15%, a zatem są to urzędnicy, którzy załatwiają nasze sprawy. Mało tego, ich liczba wzrasta. Mieliśmy tutaj całą masę dowodów na to, że rozrasta się administracja specjalna z tymi swoimi rejonowymi końcówkami. A zatem ta administracja rejonowa się powiększa. I teraz problem jest tylko w tym, kto ma kontrolować i wyznaczać zadania oraz określać hierarchię potrzeb: czy urzędnicy na szczeblu powiatowym pod kontrolą urzędników wyższego szczebla, na przykład wojewódzkiego czy ministerialnego, czy powinniśmy ich poddać kontroli obywatelskiej.

Otóż od 1991 r. nie mam najmniejszej wątpliwości, że jeśli tych urzędników podda się kontroli obywatelskiej dzisiejszego rejonu, to będziemy mieli takie same oszczędności, a może nawet większe jak w przypadku wprowadzenia samorządu terytorialnego. Jeśli mamy mówić o filozofii tej reformy, nie abstrahując od pieniędzy, to na ten aspekt musimy przede wszystkim zwrócić uwagę.

I teraz jeszcze kwestia wojewódzka. Z tym problemem zmagaly się także siły polityczne, różnego rodzaju organizacje przed wojną. No i oczywiście jakoś go rozstrzygnięto. Tylko nie udało się tego załatwić zdecydowanie i dla całej Polski. Ale mieliśmy substytuty, czy raczej początki województw samorządowych lub usamorządowionych, prawda? Śląsk to nie była autonomia. Jeśli wojewoda był mianowany przez rząd, to nie mówmy o autonomii. Później było województwo poznańskie, województwo pomorskie z siedzibą w Toruniu i miało być czwarte wojewódz-

two centralnego okręgu przemysłowego. Niestety, wybuch wojny uniemożliwił powołanie tego województwa. Robiono to przed wojną kolejno, jakby szczęblami.

Wydaje mi się, że teraz moglibyśmy zrobić to za jednym zamachem. A zatem wybrać bezpośrednio rady wojewódzkie i dać im bardzo potężny instrument do rąk — budżet wojewódzki. Do tej koncepcji trzeba wrócić. Problemy polityki regionalnej powinno się rozwiązywać poprzez budżet, ale ten budżet musi być ustanowiony przez ciało polityczne, pochodzące z wyboru. Bo jeśli budżet wojewódzki miałby być ustanawiany przez parlament albo przez urzędników, to oczywiście byłoby to nieporozumienie. I to jest ten model administracji, do którego, Proszę Państwa, zmierzamy. Ten proces może być opóźniony, może się w pewnym momencie nawet załamać, ale innego modelu w Polsce nie będzie, dlatego że model trójszczęblowy jest modelem najsilniej osadzonym w naszej administracji.

I na koniec jeszcze jedna sprawa. Pan minister Strąk pyta, w którym okresie w tej Polsce lokalnej działało się najlepiej? Czy w tym okresie samorząd się rozwijał, czy nie? Otóż były takie trzy okresy, kiedy ta Polska lokalna rzeczywiście się rozwijała. Mianowicie. O pierwszym okresie powiem na koniec. Ten drugi okres to, niestety, czasy zaborów. Zabór pruski i zabór austriacki, ponieważ właśnie w tych zaborach było dobre prawo samorządowe. Był też taki epizod w Polsce, Konstytucja 3 maja, kiedy ustanowiono prawo o miastach. Tylko, niestety, to prawo szybko zostało uchylone. Drugi okres, albo historycznie trzeci, to jest okres 1933—1939. Wtedy naprawdę już zreformowano większość segmentów administracji publicznej i to jest dobry okres dla samorządu w Polsce, aczkolwiek pewne błędy także popełniono. Pierwszy okres, co najciekawsze, to okres Kazimierza Wielkiego właśnie. Pan minister Strąk do niego się odwoływał. On zostawił Polskę murowaną. Otóż Kazimierz Wielki wprowadził sądownictwo ziemskie, zastępując w ten sposób procedurę, która powodowała, że od decyzji wójtów odwoływano się, zgodnie z prawem magdeburskim, do sądu w Magdeburgu. Potem samorząd magdeburski był nadrzędny dla samorządu w Polsce. I wtedy właśnie zlikwidowano tę drugą instancję poza granicami Polski. Wprowadzono po raz pierwszy sądy ziemskie i przyjmuje się w nauce, że to jest początek polskiej powiatowej. Więc okazuje się, że to Kazimierz Wielki wprowadził ten szczebel administracji i o tym warto dzisiaj pamiętać. Dziękuję.

Przewodniczący Adam Woś:

Szanowni Państwo! Panie Marszałku!

Wyczerpała się lista dyskutantów dzisiejszego seminarium. Pragnę wyrazić swoją wielką radość z odbytego seminarium, z przedstawionych tu wniosków i referatów. Myślę, że to dzisiejsze seminarium utwierdzi państwa w przekonaniu, że parlament nie jest obojętny na reformowanie struktur zarządzania państwem. Głosy, jakie padały w dyskusji, były różne. Od skrajnie politycznych teoretyków do głosów praktyków, sięgających w głąb tej podstawowej materii, czyli gminy. Pragnę zapewnić uczestników seminarium, że jako parlamentarzysta koalicji rządowej jestem jak wszyscy za bezwzględną decentralizacją władzy i za bezwzględnym umacnianiem struktur samorządowych. Być może różnimy się w poglądach, być może różnimy się co do drogi dojścia do tego celu.

Proszę Państwa! Dzisiejsze seminarium — myślę, że wielu z państwa to zauważyło — zdominował problem drugiego szczebla administracji samorządowej, powiatu. I może lepiej by było, gdyby nie chodziło tylko o nazwę. Bo wydaje mi się, i jestem o tym przekonany, że to, co proponuje obecny rząd, co proponuje koalicja, jest dokładnie tym samym, co chce osiągnąć obecna opozycja.

Na koniec pragnę zaprosić państwa przed podróżą jeszcze na łyk kawy. Zapraszam również przedstawicieli prasy, radia i telewizji. Dziennikarzy widzę. Cały dzień wytrwali na stanowisku, są bardziej, powiedziałbym wytrwali niż sami zainteresowani.

Na koniec udzielię głosu panu marszałkowi, który zamknie dzisiejsze seminarium.

Marszałek Senatu Adam Struzik:

Szanowni Państwo!

Przede wszystkim bardzo się cieszę, że zechcieliście tutaj wszyscy przyjść i wytrzymać tak długo. Niektórzy twierdzą, że mówimy, mówimy, już tyle czasu mówimy, a decyzji nie widać. Otóż ja myślę, że podstawową zasadą demokracji jest to, że tam, gdzie istnieją różnice poglądów, gdzie istnieje spór, efekt nawet długich, trudnych prac jest zawsze lepszym efektem niż wtedy kiedy mamy najlepsze, jedyne recepty i rozwiązania. W związku z tym również dzisiejsze nasze spotkanie służy temu, aby ujawniały się publicznie różne poglądy. Przede wszystkim jest tak, że często nasze decyzje, podobnie jak intencje były tu nam narzucane. Często ta nasza rzeczywistość jest kreowana nie poprzez rzetelną wymianę poglądów, nie

poprzez spotkanie się, nie poprzez przedstawienie za i przeciw, ale poprzez pryzmat polityczny. Myślę, że zarówno w tej partii, którą się uważa za zdecydowaną przeciwniczkę reformy, jak i w tej partii, którą się uważa za zdecydowaną zwolenniczkę reformy są przecież różne poglądy. Jest szereg odcieni. Nie ma białego i czarnego. Państwo widzieli, że często wychodziłem, ja oczywiście w tym czasie pracowałem, ale również patrząc w monitor z uwagą przysłuchiwałem się niektórym wystąpieniom. Jako samorządowy praktyk, jako człowiek — niektórzy mi przypominają, że kiedyś samorządu nie było — który już czwartą kadencję jest wybierany do rad, przedtem narodowych, teraz do rady miasta i gminy Gąbin, małego miasteczka, gminy miejsko — wiejskiej, jako polityk, senator, powiedziałbym, że to nie takie proste. Jako praktyk, jako człowiek, który pracował i w małym ośrodku wiejskim, i w byłym powiatowym szpitalu, kierował i kieruje przejściowo dużym wojewódzkim szpitalem muszę przyznać, to nie jest takie proste.

Chcę się podzielić jedną refleksją. Tutaj się bardzo często przewijał problem braku pieniędzy. Tak jest rzeczywiście. Tych środków finansowych jest za mało. Chcę tylko powiedzieć, że pieniędzy dzięki zakłębom nie przybędzie, że to jeden ograniczony worek pieniędzy, Pozostaje kwestia, jak go można podzielić. Czy można zracjonalizować wydatki? Można. Można zracjonalizować wydatki, ale też tylko do pewnego momentu.

W takiej samej teorii uważano, że zrobimy reformę służby zdrowia i oto od tej cudownej reformy pieniędzy przybędzie. Jakoś i reformy nie możemy zrobić, i pieniędzy nie przybyło. Jeżeli weźmiemy pod uwagę to, że 8 bilionów złotych zadłużenia ma w tej chwili służba zdrowia, i to tylko w budżetach wojewodów. Wyobraźmy sobie, że te pieniądze, przeznaczone na służbę zdrowia dajemy samorządom i mówimy: macie, szczebel gminny, wojewódzki, nawet tę wyższą izbę samorządową, gdzie możecie mieć na to wpływ, i utrzymajcie to, co jest. Mówiąc o pieniądzach, warto pamiętać, że od magicznych zakłęb pieniędzy nie przybywa. To nie tak, że zły rząd czy zła koalicja nie chce dać samorządom więcej pieniędzy, bo je gdzieś chowa. A to tak dużo pochłania, ta administracja w rejonach taka niewydolna, fatalna itd. Naprawdę jest wielki deficyt tych środków, a potrzeby są olbrzymie. I prawda jest taka, że tak samo jak w reformie systemu ochrony zdrowia czy ubezpieczeń społecznych, w reformie systemu administracyjnego kluczem do powodzenia jest powodzenie gospodarcze, sukces gospodarczy. I, moim zdaniem, te

dwa procesy należy zsynchronizować. To, że rośnie w tej chwili i produkcja, i dochód narodowy brutto, a maleje inflacja, to element optymistyczny. I w to musimy wpleść optymalne struktury samorządowe, które będą wydawać pieniądze, które się nie rozciągną — będą być może większe, gdy będzie rosła nasza zamożność — najbardziej racjonalnie. I ta kwestia nazwy naprawdę nie ma znaczenia.

I nie tkwimy doktrynalnie w myśleniu magicznym, że gdy oddamy wszystko w Polsce samorządom, to będzie już wieczna szczęśliwość i wszyscy będą bardzo zadowoleni, a państwo będzie znacznie lepiej zarządzane. To naprawdę ciągła gra wewnętrzna. To nie jest kwestia przekonywania się. Wmieszanie się polityki uważam za największe zagrożenie dla samorządności w Polsce, dla budowy samorządu. Przykleja się etykiety, że jak ktoś z Unii Wolności, to ma monopol i to na pewno dobrze. Jak ktoś jest z PSL, to jest wróg samorządu. To jest nieprawda. To po prostu nieprawda. Te podziały przebiegają zupełnie inaczej. Słyszeli państwo wypowiedzi ludzi z gmin, ich obawy, wypowiedzi prezydentów czy burmistrzów miast, które były powiatami. Usłyszeliśmy ich nadzieje, a odpowiedzialnością parlamentu, Sejmu, Senatu, rządu jest to, żeby zbudować system, który będzie efektywny dla tych wszystkich członków, bo Polskę mamy jedną.

Być może ta moja wypowiedź zostanie odebrana jako ocenianie kogokolwiek czy czegośkolwiek. Tak nie jest. Ja sam nie podjąłem się, choć były różne opinie, startowania w wyborach przewodniczącego krajowego sejmiku samorządowego po to, żeby mieć, jak to niektórzy w mediach przedstawiają, jeszcze jeden tytuł. To absurd. Uważam, że im samorząd będzie bliżej parlamentu tym lepiej. Zresztą kiedy były wybory samorządowe, namawiałem kolegów senatorów, żeby startowali w tych wyborach, niewielu zechciało. I uważam, że to jest jakaś szansa dla nas wszystkich. I dla samorządowców, i dla polityków, żeby te dwa obszary do siebie zbliżyć, żeby nie było sztucznych podziałów. A na Boga, nie przyklejajcie już od razu tym ludziom, którzy tak czynią, etykietek politycznych.

Kończąc, życzę państwu realizacji marzeń w samorządach, bo trzeba być marzycielem, żeby czasami, mimo różnych przeciwności i mimo tej całej mizერი finansowej, funkcjonować, trwać, poprawiać rzeczywistość, która nas otacza.

Jeszcze raz dziękuję za przybycie. Dziękuję tym, którzy przygotowali referaty. Dziękuję oczywiście panu senatorowi Wosiowi, który przygotował to seminarium. Myślę, że to jeden z elementów naszej działalności, tej konsultacyjnej. De-

mokracji nie buduje się tylko metodą pisanie petycji do Sejmu, Senatu, opinii, bo takich opinii naprawdę przychodzą setki. To, że państwo są tutaj, że my tu jesteśmy, że jesteśmy tu wspólnie i wymieniamy poglądy to też forma realizacji państwa demokratycznego. Mam nadzieję, że to nie jest nasze ostatnie spotkanie. Dziękuję państwu bardzo.

Zamykam seminarium. (Oklaski).

(Koniec seminarium o godzinie 17 minut 32)