

**K|S|A|P** KRAJOWA SZKOŁA  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

**K|S|A|P**  
**XX LAT**

Redakcja naukowa  
Prof. Henryk Samsonowicz

Warszawa 2010

Opracowanie graficzne i skład:  
KotBury

ISBN 978-83-61713-48-7

zdjęcia ze stron: 124, 144, 168, 194, 234, 252, 278, 334, 348 - archiwum PAP  
ryciny ze stron: 214, 300, 318, 340 - <http://commons.wikimedia.org>  
(domena publiczna)

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej  
ul. Wawelska 56  
00-922 Warszawa  
tel. 22 608-01-00  
[www.ksap.gov.pl](http://www.ksap.gov.pl)

## Spis treści

SŁOWO WSTĘPNE   <i>Henryk Samsonowicz</i> .....	7
WPROWADZENIE   <i>Jacek Czaputowicz</i> .....	9
I PIERWSZA PROMOCJA   <i>Maria Gintowt - Jankowicz</i> .....	23
II PRO PUBLICO BONO   <i>Jerzy Buzek</i> .....	47
III PAŃSTWO PRAWA   <i>Lech Kaczyński</i> .....	57
IV SAPERE AUDE   <i>Urszula Augustyniak</i> .....	65
V RZECZPOSPOLITA   <i>Michał Kulesza</i> .....	89
VI PRO REPUBLICA EMENDANDA   <i>Urszula Augustyniak</i> .....	101
VII EUGENIUSZ KWIATKOWSKI   <i>Tomasz Nałęcz</i> .....	125
VIII ROBERT SCHUMAN   <i>Jerzy Łukaszewski</i> .....	145
IX IGNACY PADEREWSKI   <i>Andrzej Chojnowski</i> .....	169
X VIRIBUS UNITIS   <i>Jerzy Reguński</i> .....	179
XI WŁADYSŁAW GRABSKI   <i>Ryszard Rapacki</i> .....	195
XII JAN ZAMOYSKI   <i>Wojciech Tygielski</i> .....	215
XIII JERZY GIEDROYC   <i>Andrzej Paczkowski</i> .....	235
XIV JAN NOWAK-JEZIORAŃSKI   <i>Andrzej Krzysztof Kunert</i> .....	253
XV STEFAN STARZYŃSKI   <i>Andrzej Garlicki</i> .....	279
XVI STANISŁAW STASZIC   <i>Barbara Szacka</i> .....	301
XVII ANDRZEJ FRYCZ MODRZEWSKI   <i>Janusz Tazbir</i> .....	319
XVIII BRONISŁAW GEREMEK   <i>Henryk Samsonowicz</i> .....	335
XIX JADWIGA ANDEGAWEŃSKA   <i>Henryk Samsonowicz</i> .....	341
XX JÓZEF PIŁSUDSKI   <i>Andrzej Friszke</i> .....	349



VIRIBUS  
UNITIS

# X

## VIRIBUS UNITIS

*Jerzy Reguński*

### **wspólnymi siłami**

Przebudowujemy Polskę, aby stała się państwem w pełni demokratycznym, a jej rozwinięta gospodarka była zdolna do zaspokajania potrzeb jej obywateli. To wielkie zadanie naszego pokolenia. Pokolenia, które przejęło państwo zniekształcone narzuconym ustrojem, i które musi je przekazać swoim następcom już przebudowane i zdolne do sprawnego wykonywania swych zadań. Tylko wspólnymi siłami możemy tego dokonać. *VIRIBUS UNITIS.*

\*

Działalność administracji państwowej nie jest celem samym w sobie. Administracja jest bowiem ze swej natury aparatem wykonawczym. Już sam jej źródłosłów na to wskazuje. Ad-minister to ludzie przy ministrze, czyli słudze, którego zadaniem było prowadzenie spraw księcia czy króla. Struktura, organizacja i sposób działania administracji są więc pochodną zadań, które ma wykonywać. Dlatego rozważania na temat administracji trzeba zacząć od odpowiedzi na pytanie, jaka ma być rola państwa, któremu struktury administracyjne mają służyć, i do realizacji jakich celów mają się przyczyniać. I w każdym konkretnym przypadku wymaga to ścisłego nawiązania do konkretnej rzeczywistości. Państwo nie jest bowiem czymś abstrakcyjnym, lecz jest formą organizacji bytu konkretnego narodu, konkretnych obywateli, na konkretnym terytorium.

W naszych warunkach sprawa jest o tyle bardziej złożona, że państwo polskie jest w fazie głębokich przeobrażeń społecznych, politycznych i gospodarczych. Wraz

z nimi konieczne są i przeobrażenia ustrojowe. Ale zmiany te nie mogą abstrahować od tego, co w kraju istnieje i co zostało stworzone w poprzednich ustrojach politycznych. Nie można też abstrahować od istniejących stosunków społecznych, tradycji kulturowych i sposobu myślenia ludności. Te wszystkie elementy zawierają mieszankę różnych składników - tych, które chcielibyśmy zachować i rozwinąć jako zgodne z pożądanymi kierunkami przemian, jak i takich, które wydają się złymi relikdami, odziedziczonymi po dawnym ustroju, i które wymagają odrzucenia.

W 1989 r. społeczeństwo przejęło odpowiedzialność za państwo, jakie wytworzył ustrój „realnego socjalizmu”, państwo scentralizowane i podporządkowane wizji ideologicznej. W preambule Konstytucji z 1976 r. stwierdzono, że zadaniem Państwa jest realizacja „wielkich idei socjalizmu”. Siłą przewodnią miała być klasa robotnicza i jej partia, które wyznaczały kierunki działań. Cele rozwoju były określane poza strukturami państwa i bez udziału jego obywateli. Hasło „partia kieruje, a rząd rządzi” dobrze odzwierciedlało panujące wówczas stosunki. Partia była organem decyzji, a państwo organem wykonawczym. Społeczeństwo zaś miało podążać w kierunkach wyznaczanych przez ideologię i jej praktyczne interpretacje. Jego wola była więc mało istotna. Według przekonania rządzących wymagało ścisłej kontroli i nadzoru.

Ta orientacja ideologiczna wymagała silnej centralizacji systemu decyzyjnego. Państwo ogarniało więc wszystkie dziedziny życia publicznego, wkraczając zresztą silnie również w sprawy prywatne poszczególnych osób. Odrzucono zasadę podziału władz, wprowadzając w zamian konstytucyjną zasadę jednolitej władzy państwowej. Wszystkie struktury administracji państwowej, tak tej ogólnej, jak i gospodarczej, były zorganizowane w formie hierarchicznych piramid. Tylko bowiem takie struktury pozwalały na właściwe „zarządzanie”, oparte na przekazywaniu poleceń, a więc na jednokierunkowej komunikacji. Dotyczyło to również administracji terytorialnej, która stanowiła kluczowy instrument zarządzania państwem.

W tak zorganizowanym państwie nie było miejsca ani na samorząd, ani nawet na jakikolwiek element decentralizacji. Każda zmiana, szczególnie na szczeblach lokalnych, groziła naruszeniem fundamentów struktur państwowych, a w konsekwencji uruchamiała proces jego przebudowy. Dlatego ówczesne władze tak chroniły system administracji kraju przed jakąkolwiek zmianą. Dlatego też w czasie obrad Okrągłego Stołu władze komunistyczne odmówiły dyskusji i doprowadziły do podpisania jedynie protokołu rozbieżności. Dopuszczenie społeczeństwa do głosu stanowiło śmiertelne zagrożenie dla ówczesnego ustroju.

## VIRIBUS UNITIS

---

Dla demokratycznej opozycji było wówczas jasne, że tylko społeczeństwo dysponowało siłą do obalenia niechcianego ustroju i przebudowy państwa. Wszystkie bowiem atrybuty i narzędzia władzy były w rękach ludzi ówczesnego ustroju i były używane dla wstrzymania jego zmian. Aby proces przemian rozpocząć, trzeba było umożliwić obywatelom działania w sferze życia publicznego. I dlatego jedną z pierwszych reform ustrojowych była odbudowa samorządu lokalnego, który stał się motorem przekształceń w wielu dziedzinach życia publicznego. I dlatego też władzom gmin przekazano w Polsce tak szeroki zakres uprawnień, znacznie szerszy niż w innych krajach postkomunistycznych. Było dla nas oczywiste, że tylko wspólny wysiłek mógł doprowadzić do rzeczywistych zmian w kraju. *VIRIBUS UNITIS*.

\*

Przełom polityczny zmusił do zdefiniowania na nowo roli państwa. Co do tego, że państwo powinno być demokratyczne, a obywatele powinni mieć istotny udział w sprawowaniu władzy, wszyscy są zgodni. Jednak gdy przychodzi do dyskusji szczegółowych, widać głębokie różnice poglądów. Dotyczą one stopnia decentralizacji administracji, deregulacji czy prywatyzacji gospodarki. Ale przede wszystkim dotyczą one roli państwa i jego organów, w tym i administracji.

Czy państwo ma określać wartości i modele zachowań obywateli, czy też ma realizować te wartości, którym sami obywatele chcą służyć? Odrzuciliśmy już model „jedynie słusznych rozwiązań”, jaki obowiązywał w PRL, jednak ciągle słyszymy o konieczności ochrony jednorodności państwa i o jego celach i interesach, którym obywatele powinni się podporządkować. Ale czy państwo może mieć jakiegokolwiek inne cele niż zaspokajanie potrzeb swoich obywateli?

Nie jest tutaj miejsce, aby wnikać w teorie nowoczesnego konstytucjonalizmu. Wystarczy nam stwierdzenie, że państwo musi być rozumiane jako dobro wspólne wszystkich obywateli, którego celem, a nawet racją istnienia, jest stworzenie im odpowiednich warunków wszechstronnego rozwoju. A te warunki to przede wszystkim:

- stworzenie podstaw dobrobytu,
- ustanowienie porządku prawnego,
- rozwój kultury narodowej,
- zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Funkcją państwa nie jest więc „zarządzanie”, lecz jedynie tworzenie stabilnych i bezpiecznych ram dla działalności osób, przedsiębiorstw czy grup obywatelskich. Rozwój nie jest bowiem wynikiem działalności państwa, lecz sumą wyników działań poszczególnych osób czy organizacji. Państwo może ten rozwój ułatwiać lub utrudniać. Może powodować, że osiągnięte rezultaty będą pomnażane lub zmarnotrawione. Ale na pewno nie może zastępować działań samodzielnych podmiotów. Doświadczenia ostatnich dziesięcioleci wyraźnie wykazały, do czego takie zastępowanie prowadzi. Rozwój kraju to skutek działań *VIRIBUS UNITIS*, a rolą państwa jest stworzenie takich warunków, aby to wspólne działanie było możliwe. I to nie w drodze przymusu, lecz zachęcania do wspólnej pracy i rozumienia wspólnoty interesów.

Państwo powinno się więc zajmować tylko tym, czym zajmować się musi. To, czym nie musi, powinno przekazać innym, którzy to znacznie lepiej i efektywniej zamiast niego zrobią. Jest to zatem zupełnie inna filozofia niż ta, która obowiązywała w socjalizmie. Państwo powinno więc w zasadniczy sposób ograniczyć swe funkcje. Oznacza to nie tylko konieczność prywatyzacji gospodarki, ale również daleko idącą deregulację i ograniczenie ingerencji administracji w te wszystkie dziedziny życia, w które władza wkraczać nie musi. Zakres działalności i odpowiedzialności państwa trzeba drastycznie zawęzić, „odchudzić”.

Polskie społeczeństwo, jak każde inne, jest zróżnicowane. Poszczególne grupy społeczne, ludzie zamieszkali w różnych miejscowościach czy wykonywający różne zawody mają różne potrzeby. Czy jest więc możliwy jeden, powszechnie obowiązujący model potrzeb obywateli, ustalany w ramach działalności organów władzy państwowej? Czy też należy pozostawiać możliwie szeroki zakres swobód obywatelskich, aby ludzie sami określali, czego chcą i potrzebują? Czy możemy akceptować wiele różnych modeli potrzeb i zachowań obywatelskich, pod warunkiem, że nie będą naruszały praw innych? Także i te pytania nie są jednoznacznie rozstrzygnięte w świadomości obywatelskiej, a działania różnych ugrupowań politycznych często obraz zaciemniają, zamiast prowadzić do porządkowania kryteriów ocen społecznych.

Demokracja to rządy większości. Wszyscy się z tym zgadzają. Ale często słyszy się też głosy, że mniejszości muszą się we wszystkim tej większości podporządkować. I nie chodzi tu jedynie o mniejszości etniczne, mimo że hasła „Polska dla Polaków” przybierają często groźne dźwięki. Nie chodzi też jedynie o mniejszości światopoglądowe, których postulaty są też zbyt często przedmiotem ataków. Chodzi mi o podstawową zasadę: czy obywatel może być inny niż większość, czy może swą inność okazywać?



## VIRIBUS UNITIS

---

Czy może mieć różne od większości poglądy, zwyczaje, zachowania i potrzeby, jeśli nie narusza interesów i praw innych obywateli? W Polsce ciągle uczymy się tolerancji i akceptacji ludzi od nas się różniących. Ale nie można ograniczać definicji demokracji tylko do rządów większości. Demokracja to ustrój, w którym zagwarantowana jest też ochrona praw mniejszości. Bo przecież mamy działać *VIRIBUS UNITIS* i nie mamy prawa eliminować kogokolwiek, kto chce z nami pracować.

Niektóre partie czy grupy społeczne głoszą ciągle hasła eliminujące innych i nieakceptujące oczywistego faktu, że społeczeństwo jest zróżnicowane. Te poglądy są groźne. Podważają one możliwość decentralizacji i rozwoju samorządności. Jeśli bowiem uważa się, że mniejszości mogą stanowić zagrożenie dla kraju, to nie można przyznać obywatelom prawa do samorządności - mogliby wszak należeć oni do tych „groźnych” mniejszości. Mogliby inaczej definiować swoje potrzeby i w inny sposób je realizować niż przedstawiciele większości. Jedynym zabezpieczeniem przed tymi rzekomymi niebezpieczeństwami, jakie się proponuje, jest utrzymanie centralnej kontroli nad wszelkimi inicjatywami obywatelskimi, a więc powrót do idei państwa autorytarnego, z którego tak niedawno wyzwoliliśmy się.

Zawsze raził mnie w wypowiedziach przedstawicieli tych poglądów zupełny brak zaufania do mądrości zwykłych obywateli. Zwolennicy „silnego” państwa ciągle głoszą, że obywatele czegoś nie potrafią, że trzeba im coś wskazać, że do czegoś nie dorośli. I że centralna władza jest zawsze jedynym ośrodkiem wiedzy i rozsądku. Warto przypomnieć, jak bardzo partie prawicowe przeciwstawiały się utworzeniu samorządów wojewódzkich w 1998 r. - w imię rzekomego niebezpieczeństwa rozpadu państwa i niezdolności społeczeństwa do podejmowania mądrych decyzji. Pamiętam, jak jedna z posłanek dowodziła, iż istnieje niebezpieczeństwo, że województwo mazurskie z chwilą uzyskania samorządu stworzy unię z regionem kaliningradzkim, a lubuskie przyłączy się do Brandenburgii. Można się z tego śmiać, ale te poglądy przyczyniły się wówczas do wzmocnienia władzy administracji rządowej w województwach, kosztem władz samorządowych, co zaowocowało kłopotami, z którymi do dziś tak trudno sobie poradzić.

Pamiętam, że gdy przygotowywano reformę ustanawiającą samorząd wojewódzki, przeprowadzaliśmy wiele konsultacji międzynarodowych, aby poznać doświadczenia regionalizacji w innych krajach. Utkwiła mi w pamięci dyskusja z przedstawicielami Włoch, gdzie regiony uzyskały bardzo szeroką samodzielność, obejmującą również kompetencje do ustanawiania własnych, regionalnych przepisów prawnych. Według

mego rozmówcy właśnie ta daleko idąca decentralizacja stała się podstawową siłą scaliącą państwo. Tę pozorną sprzeczność uzasadniał w sposób niesłychanie prosty: regiony włoskie są bardzo zróżnicowane tak pod względem kulturowym i etnicznym, jak i gospodarczym. Te zróżnicowania dawały podstawy do działań ruchom separatystycznym, które ujawniały się szczególnie wtedy, gdy starano się narzucić regionom jednolite wzorce. Z chwilą, gdy pozwolono im rozwiązywać swoje regionalne problemy według własnych potrzeb, separatyzmy upadły, gdyż nie było o co walczyć. Natomiast ogólne poczucie wspólnych interesów w skali państwa w zasadniczy sposób to państwo scaliło. Gdyby jednak Włochy poszły drogą cementowania państwa, drogą nakazów administracyjnych i narzucania jednolitych rozwiązań, ruchy separatystyczne na tyle by się wzmocniły, że mogłyby zagrozić jedności państwa.

Nie wolno więc, w imię rzekomych praw większości do decydowania o wszystkim, negować prawa mniejszości do wyrażania swych poglądów czy manifestowania swych potrzeb, jeśli różnią się one od powszechnie przyjętych. Bo od tego już tylko krok do wprowadzenia cenzury i autorytarnego określania, co jest słuszne, a co nie. A demokracja to nie tylko rządy większości, ale również obowiązek zachowania praw mniejszości. Demokratyczna władza musi się przyzwyczaić do tego, że będzie narażona na krytykę i że zakazy administracyjne jej nie usuną. Trzeba wszystkim obywatelom umożliwić pracę na rzecz wspólnego rozwoju. *VIRIBUS UNITIS.*

\*

Nierozstrzygniętych dylematów ustrojowych jest więcej. Czy państwo ma być opiekuńcze czy liberalne? W tej dziedzinie rozbieżności są ogromne. Wszyscy się zgadzają, że ludziom w szczególnych sytuacjach konieczna jest pomoc. System pomocy społecznej jest niezbędnym elementem państwa. Ale pozostają otwarte pytania, jak należy rozumieć hasło „sprawiedliwości społecznej”. Czy zawsze należy wspierać ubogich kosztem bogatszych, czy też dopuszczać do zróżnicowania warunków życia, tworząc silne bodźce wspierające inicjatywność, będącą lokomotywą rozwoju?

Oczywiście wybór każdego z tych kierunków ma bezpośredni wpływ na organizację państwa, a w ślad za tym na kształt administracji. Realizacja idei państwa opiekuńczego wymaga większego zakresu interwencji w gospodarkę i życie publiczne. Oznacza to również zwiększenie budżetu państwa, gdyż trzeba gromadzić większe środki na działalność społeczną. Tym samym zwiększa się obciążenie obywateli, a także biurokrację

i koszty funkcjonowania państwa. Potrzeba bowiem więcej ludzi, aby realizować programy społeczne, aby gromadzić podatki i następnie rozdzielać pieniądze. Oznacza to też centralizację administracji i ograniczenie samorządności lokalnej, gdyż ujednoczenie standardów opieki społecznej i zakresu interwencji administracyjnej może być narzucone społecznościom lokalnym tylko przez aparat centralny.

Odwrotnie, państwo sprzyjające wolnemu rynkowi jest tańsze i zdecentralizowane. Ale powoduje zwiększenie różnicowań ekonomicznych, a w ślad za tym społecznych, cywilizacyjnych i kulturowych. Grozi to uruchomieniem spirali pogłębiającej podział nie tylko na ludzi bogatszych i biedniejszych, lecz także i na zasobne i ubogie miejscowości czy regiony. Jest oczywiste, że trzeba poszukiwać rozwiązań kompromisowych, pamiętając jednak, że każdy kompromis ma swoje skutki w modelu organizacji państwa i jego administracji.

Kluczowy dylemat dotyczy też pytania: czy organizacja państwa ma się opierać na układzie resortowym czy terytorialnym? Ten dylemat ma podstawowe znaczenie szczególnie w Polsce. W PRL państwo było zorganizowane według sektorów gospodarczych i ten model w istotny sposób wpływał na organizację społeczeństwa. Każdy sektor stanowił hierarchiczną piramidę z ministrem na czele, który kontrolował podległe mu przedsiębiorstwa państwowe poprzez różne zjednoczenia i centralne zarządy. W przedsiębiorstwach działały podstawowe organizacje partyjne, decydujące nie tylko o funkcjonowaniu zakładu pracy, lecz także o karierze i warunkach życia osób zatrudnionych. Tam też działały komórki związków zawodowych, rozdzielające wczas, bony na zakup samochodów czy przydziały mieszkań. Branżowe związki zawodowe zawierały odrębne układy pracy, określające różnego rodzaju przywileje, które często tracono przy zmianie pracodawcy. Celem tego systemu było związanie obywateli z miejscem pracy, aby w ten sposób uzależnić ich od systemu władzy i wyeliminować możliwość niezależnych zachowań.

Nie istniały natomiast formy organizacji społeczeństwa wokół miejsc zamieszkania. Rządząca partia obawiała się bowiem spontanicznych i niekontrolowanych inicjatyw lokalnych, opierających się na wspólnocie interesów mieszkańców. Ówczesne władze starały się, aby nie kształtowały się lokalne społeczności. Tymczasem więzi sąsiedzkie stanowią podstawowy element łączący obywateli i podstawową sieć organizacji społeczeństwa.

Obie formy organizacji społeczeństwa - wokół miejsca pracy lub miejsca zamieszkania - są w stosunku do siebie antagonistyczne. Wzmocnienie jednej z nich powoduje osłabienie drugiej. Ustroje totalitarne preferują pierwszą z nich; ustroje demokratyczne - drugą. Ludzie mają bowiem zbliżone potrzeby - niezależnie od zawodu czy miejsca pracy. Ich konfrontacje są stale widoczne i stanowią jedną z podstawowych przeszkód w reformowaniu kraju i jego decentralizacji. Zwiększanie uprawnień resortów i rozbudowa administracji specjalnych oznaczają centralizację państwa. Z kolei nadanie większego znaczenia władzom regionalnym i lokalnym pociąga za sobą decentralizację, czyli ograniczenia kompetencji ministerstw. Ostatnie dwudziestolecie jest jednym ciągiem ruchów w jedną lub drugą stronę. I w istotny sposób odbija się to na organizacji administracji i jej zadaniach. A także na tym, czy kształtuje się etos *VIRIBUS UNITIS*.

\*

Ustrój państwa, jeśli ma spełniać swoje zadania, powinien być odbiciem stanu świadomości społeczeństwa, jego tradycji, umiejętności i wzorów zachowań, stanu gospodarki, dostępnych technologii, stanu środowiska naturalnego i wielu innych czynników. Wszystkie one podlegają stałej ewolucji. Dlatego ustrój i organizacja państwa muszą ewoluować, aby dostosowywać się do zmieniającego się otoczenia i zmieniających się problemów i potrzeb. Te zmiany muszą być radykalne i szybkie szczególnie w krajach, które - tak jak Polska - przechodzą głęboką transformację polityczną, społeczną i gospodarczą, a więc dokonywane są zmiany we wszystkich prawie dziedzinach życia publicznego. Modyfikujemy ustrój państwa i zasady funkcjonowania jego instytucji. Zmienia się gospodarka, szczególnie teraz, w obliczu globalnego kryzysu. Scena polityczna jest płynna - pojawiają się i znikają coraz to nowe partie. Zmienia się wreszcie samo społeczeństwo i mentalność ludzi. Czy w tym morzu zmian można właściwie sterować przeobrażeniami państwa i oceniać ich efektywność, gdy nie ma stałych punktów odniesienia? Wszystko, do czego chcielibyśmy się odnieść, również jest w ruchu. Sytuacja przypomina łódź na wzburzonych falach, gdy jej położenie chcemy określić w stosunku właśnie do tych fal, które są w bezustannym ruchu. Utrzymanie właściwego kierunku jest trudne, ale możliwe, jeśli się wie, dokąd chcemy zmierzać, i ma się dobrą busolę.

Ale czy my, w Polsce, wiemy, dokąd chcemy zmierzać? Czy nasze partie dążą do realizacji jakichś celów strategicznych, czy tylko chcą przetrwać jak najdłużej przy władzy,

## VIRIBUS UNITIS

---

gdy ją zdobęda? Bez podjęcia próby zdefiniowania celów transformacji i sposobów ich realizacji ten proces nie będzie mógł być efektywnie zakończony w dającej się przewidzieć przyszłości. Ten brak wizji perspektywicznej i politycznej woli realizacji dalszych przekształceń jest szczególnie groźny, jeśli wiemy, że transformacja może być zrealizowana jedynie wspólnym wysiłkiem nas wszystkich. Czy praca *VIRIBUS UNITIS* może zaistnieć, gdy nieznane są jej cele, które powinny ludzi łączyć? Brak wizji perspektywicznych państwa jest jednym z najpoważniejszych zaniechań polskich partii politycznych. Czy tak naprawdę wyborcy, gdy głosują, wiedzą, jakie alternatywy są im przedstawiane?

\*

Dyskusje na temat reform państwa i jego administracji są często sprowadzane do rozważań nad poszczególnymi ustawami i różnorodnymi modelami. Przyjmuje się milcząco, że wszyscy chcą zmian i wszyscy będą je popierać. Nic bardziej mylnego. Każda zmiana organizacji powoduje też zmiany podziału praw, obowiązków i odpowiedzialności, a także dostępu do środków publicznych. Niektórzy stają się bardziej wpływowi, a często i zamożniejsi, podczas gdy inni w tym samym czasie tracą wpływy i kontrolę nad majątkiem publicznym. Pierwsi będą reformę popierać, drudzy będą się jej przeciwstawiać. Skutkiem tych sprzeczności są konflikty, a proces reform staje się jednocześnie nieprzerwanym łańcuchem walk o wpływy. Nasze dwadzieścia lat było ich nieprzerwanym łańcuchem.

Występowały one pomiędzy ugrupowaniami politycznymi, resortowymi grupami interesów, centralną administracją, związkami zawodowymi, pracownikami i kierownictwami przedsiębiorstw, władzami lokalnymi i wieloma innymi grupami społecznymi, gospodarczymi i instytucjonalnymi. Układy przeciwników były bardzo zróżnicowane i często nawet zmieniały się w poszczególnych etapach sporów. Konflikty wybuchały wokół podziału trzech podstawowych walorów: władzy, majątku i pieniędzy. Nie istnieje jednak żadna ich klasyfikacja. Każdy konflikt ma jednak zawsze indywidualny charakter. W niektórych przypadkach można łatwo zidentyfikować występujące strony, a ich interesy są jasne i oczywiste. W innych przypadkach zainteresowani nie chcą się ujawniać i dążą do ukrycia swych celów. Zawsze przecież łatwiej dowodzić, że walczy się o powszechne dobro, niż wprost powiedzieć, że chodzi o własne interesy. Dlatego czasami trudno jest przewidzieć, kogo proponowana zmiana może dotknąć, a komu służyć. Kto sprzyja reformom, a kto jest ich zdecydowanym przeciwnikiem.

Występowanie sprzeczności w procesie rozwoju jest zjawiskiem naturalnym. W każdym złożonym systemie występują różne sprzeczności między interesami poszczególnych grup czy indywidualnych osób, pomiędzy oczekiwaniami a rzeczywistością, zamierzeniami a osiągniętymi efektami, działalnością konkretnego podmiotu a otaczającym środowiskiem społecznym, gospodarczym czy naturalnym. Sprzeczności te wynikają z różnic w interesach, ale także z różnej dynamiki zmian zachodzących w różnych sferach systemu, jakim jest państwo.

Specyfiką złożonych systemów, a takim jest przecież państwo, jest to, że poszczególne elementy ewoluują z różną szybkością, w różny sposób reagując na powstające w ich otoczeniu zmiany. Struktury gospodarcze są na ogół bardziej elastyczne i reagują szybko. Struktury społeczne, oparte na ludzkiej mentalności i powiązaniach emocjonalnych, są bardziej trwałe, gdyż ludzie powoli zmieniają swój sposób myślenia i modyfikują uczucia. Zmiany struktur zagospodarowania terenu wymagają inwestycji, a więc i nakładów, i czasu do ich realizacji. Natomiast struktury organizacyjne można często zmienić w ciągu bardzo krótkiego czasu. Można powiedzieć, że okresy reakcji poszczególnych elementów są bardzo zróżnicowane. Jedne reagują na występujące bodźce szybko, podczas gdy reakcja innych następuje dopiero po stosunkowo długim czasie. W praktyce jest więc prawie niemożliwe uzyskanie pełnej harmonii wszystkich elementów systemu.

Trzeba jednakże podkreślić, że tylko sprzeczności powodują rozwój. Gdy nie ma sprzeczności, gdy pozornie wszyscy akceptują istniejące warunki - nie ma motywacji, aby je zmieniać, a więc - aby powodować rozwój. Po cóż podejmować wysiłki tworzenia czegoś nowego, jeśli wszystkim jest dobrze tak, jak jest? Wiadomo, że wysiłek podejmuje się dopiero wtedy, gdy niezadowolenie jest wystarczająco duże, a nadzieja na polepszenie - realna.

Jednak jak uzyskać *VIRIBUS UNITIS* w sytuacji konfliktów, napięć i sprzeczności? Czy jest to możliwe? Czy można oczekiwać, że w imię nadrzędnych celów ludzie będą działać wbrew swoim bieżącym interesom? Takie oczekiwania byłyby nierealne, a rzeczywistość trzeba przyjmować taką, jaka jest, a nie tworzyć jej wyidealizowane obrazy. Sprzeczności są i będą zawsze. Trzeba się z tym pogodzić, ale też umieć znaleźć odpowiednie drogi działania.

Sprzeczności, aby odegrały swoją pozytywną rolę, nie mogą być ukrywane. Gdy nie mówi się o nich głośno, blokuje się ewolucję systemu w ślad za powstającymi nowy-

## VIRIBUS UNITIS

---

mi warunkami i zadaniami. Nasza przeszłość w ustroju komunistycznym stanowi tego najlepszy dowód. Zakaz jakiegokolwiek dyskusji o ustroju państwa i jego – nawet konstruktywnej – krytyki zaowocował jego upadkiem.

O potrzebach, oczekiwaniach, a tym samym o występujących sprzecznościach trzeba mówić i poszukiwać dróg ich rozwiązywania. Identyfikacja potrzeb każdej ze stron w konfliktach jest konieczna, jeśli chcemy poszukiwać kompromisu. Jedynie jasne sformułowanie sprzecznych stanowisk pozwala na określenie problemu i pola dyskusji. I to jest jedyna droga konstruktywnych rozważań. Społeczeństwo i jego potrzeby są zróżnicowane. Zadaniem władz jest poszukiwanie takich rozwiązań, aby spełnić oczekiwania jak największej liczby swych obywateli. To jest obowiązek demokratycznej władzy. Oznacza to konieczność poszukiwania kompromisów. A tego w Polsce jeszcze się nie nauczyliśmy. Zbyt często kompromis uważa się za oznakę słabości czy nawet zdradę swych poglądów, a pojęcie negocjacji sprowadza się do poszukiwania sposobów pokonania partnera, którego uważa się za przeciwnika. Tę mentalność trzeba zmienić. *VIRIBUS UNITIS.*

\*

Administracja państwa działająca bez poparcia społecznego jest z góry skazana na porażkę. Ustrój demokratyczny może funkcjonować jedynie wówczas, gdy obywatele uczestniczą w sprawowaniu władzy. Oznacza to, z jednej strony, że regulacje prawne muszą umożliwiać to współzrządzenie, a z drugiej, że ludzie muszą chcieć i umieć to robić. Równoległe z transformacją ustroju państwa powinien więc następować proces dojrzewania społeczeństwa obywatelskiego, społeczeństwa złożonego z obywateli świadomych swych praw i obowiązków, ale także rozumiejących korzyści, jakie mogą uzyskać z uczestniczenia we władzy. Wykształcenie społeczeństwa obywatelskiego jest jednym z podstawowych zadań okresu przebudowy państwa i warunkiem pracy *VIRIBUS UNITIS.*

Społeczeństwo polskie przechodzi głęboką transformację. Jest oczywiste, że musi ona trwać znacznie dłużej niż przekształcenia ustrojowe i instytucjonalne. Trzeba przezwyciężyć złe dziedzictwo wielu wieków niewoli i ograniczeń suwerenności państwa, aby obywatele nie tylko zrozumieli, że państwo należy do nich, a nie jest ich wrogiem, lecz także poczuli się odpowiedzialni za jego rozwój i przyszłość. Jeszcze jest daleka droga przed nami.

Społeczeństwa wychodzące z ustrojów totalitarnych mają nabyty odruch strachu przed jakąkolwiek zmianą, gdyż doświadczenie nauczyło je, że każda zmiana powoduje pogorszenie, a nie polepszenie sytuacji. Ten odruch działa nadal również wtedy, gdy zaistnieje możliwość pozytywnych zmian. Społeczeństwo po prostu nie wierzy, że może być lepiej, a strach przed ryzykiem i odpowiedzialnością za podjęcie inicjatyw nadal paraliżuje.

Zmiany ludzkiej świadomości i zachowań wymagają długiego czasu. Może to trwać dziesiątki lat, nawet kilka pokoleń. Podstawową barierę w procesie transformacji stanowi więc często nie prawo, które można zmienić w ciągu kilku miesięcy, czy opór instytucji, których reorganizacja może trwać co najwyżej kilka lat, lecz negatywne zachowania ludzi, które zazwyczaj są oznaką niedostatecznego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba więc szczególną uwagę poświęcać właśnie przekształceniom świadomości obywateli i ewolucji ich stosunku do państwa. Bez tych przemian nie można oczekiwać postawy *VIRIBUS UNITIS*.

Społeczeństwo obywatelskie to takie, w którym ludzie nie tylko rozumieją wartości dobra wspólnego, lecz także mają poczucie odpowiedzialności za dokonywanie własnych wyborów, dotyczących własnych spraw oraz kierunków rozwoju kraju i swoich miejscowości. Bo za stan kraju, za to, kto nim rządzi, ponoszą odpowiedzialność właśnie obywatele. I muszą mieć tego świadomość. Nie można się uchylić od tej odpowiedzialności przez odmowę udziału w życiu publicznym. Jeśli samemu nie chce się uczestniczyć w decyzjach, to jedynie przekazuje się je innym. Ale nie można uciec od ich skutków.

\*

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest zdecydowanie opóźniony. Niestety żadna z rządzących ekip nie podjęła koniecznych wysiłków, aby wesprzeć i przyspieszyć jego rozwój. Wymaga to myślenia perspektywicznego, a nie tylko koncentrowania uwagi na bieżących wydarzeniach. Budowę społeczeństwa obywatelskiego zaczyna się od wychowania w przedszkolu.

Ludzie muszą wierzyć, że mają rzeczywisty wpływ na podejmowane decyzje, i mieć pełne zaufanie do tych, którym powierzyli władzę. Będą popierać władzę i administrację, tylko jeśli będą mieli do nich zaufanie. Ta prawda wydaje się oczywista, ale w prak-



## VIRIBUS UNITIS

---

tyce często nie jest dostrzegana. Rządzący często mylnie sądzą, że sam fakt sprawowania władzy gwarantuje zaufanie ze strony społeczeństwa, bo przecież ono ich wybrało, a sondażowe słupki wyglądają sympatycznie. Tymczasem mandat wyborczy jest krótkotrwały, a na rzeczywiste zaufanie trzeba pracować długo. Akceptacji społecznej nie uzyska żadna władza, jeśli społeczeństwo nie będzie rzeczywiście rozumiało celów jej działania i nie będzie wierzyło, że przyniesie ono ludziom korzyści.

W procesie społecznej akceptacji działań władzy wyróżnić można trzy wyraźne etapy:

- zrozumienie celów i sensu działań,
- ich akceptacja,
- gotowość podporządkowania się nowym regulacjom i współdziałania z nimi.

Jeśli ludzie nie rozumieją, co władza robi, to oczywiście nie może ona oczekiwać społecznego poparcia. Może zaistnieć jednak sytuacja, w której ludzie rozumieją sens działań, ale ich nie akceptują, bo naruszają one tradycje i zwyczaje czy konkretne interesy. Efektem może być bojkot ustaw. Może też się zdarzyć, że ludzie działania rozumieją i uznają ich sens i potrzebę, ale mimo to nie będą chcieli im się podporządkować. Takim przykładem jest ograniczenie szybkości do 50 km/h wprowadzone w Warszawie. Wszyscy przepis rozumieją, większość go akceptuje, gdyż wypadków ulicznych jest zbyt wiele. Ale nikt się do niego nie stosuje. Przepis jest może i słuszny, ale całkowicie martwy. Prawo ma sens tylko wtedy, gdy ludzie będą się do niego stosować z własnej woli. Tworzenie nawet najlepszych systemów kontroli tej społecznej woli nie zastąpi.

Przykładów ilustrujących powyższe relacje można przytoczyć wiele. Niestety w zbyt wielu przypadkach rządzący nie zadają sobie trudu, aby poinformować społeczeństwo o podejmowanych działaniach w taki sposób, aby zrozumiało ono ich sens i je akceptowało. Ale czy można wtedy oczekiwać *VIRIBUS UNITIS*?

Jednak kluczową sprawą jest zaufanie społeczeństwa do osób sprawujących władzę. Ludzie chcą wierzyć, że reprezentują oni ich interesy i że działają dla ich realizacji. Tymczasem w Polsce nie tylko tej wiary nie ma, lecz także jest powszechne przekonanie, że władza i administracja działają na rzecz sobie tylko wiadomych celów, a interesy społeczne lekceważą.

I tu nie sposób pominąć roli, jaką odgrywają partie polityczne. Stanowią one integralny element demokratycznego państwa, gdzie w sposób oczywisty obywatele łączą się w partie, jako organizacje, które mają decydować o kierunkach jego rozwoju. Obywa-

tele, głosując na poszczególne partie, dokonują wyboru tych kierunków, tak w skali kraju, jak i poszczególnych gmin.

Jednak przekazanie władzy danej partii nie oznacza, że uzyskała ona prawo do decydowania o wszelkich sprawach administracyjnych. Obywatele mają prawo oczekiwać, że będą traktowani zgodnie z prawem i że ich prawa indywidualne będą szanowane. Chcą mieć pewność, że środki finansowe będą wydawane zgodnie z interesem społecznym, a nie według poglądów czy interesów partyjnych, zaś obsadzanie stanowisk administracyjnych będzie podporządkowane podstawowemu celowi budowania sprawnej i taniej administracji. Tymczasem praktyka polska jest inna. Stanowiska administracyjne, dysponowanie majątkiem publicznym czy decydowanie o wydatkowaniu środków budżetowych są zbyt często traktowane jako łup przynależny zwycięzcy wyborów.

Upartyjnienie administracji jest oczywistym dziedzictwem dawnego ustroju PRL. Wtedy działalność administracji była podporządkowana polityce. Nie istniała żadna granica między nimi. Jednak w procesie transformacji ustrojowej ta granica nie została właściwie odtworzona. Konieczność ograniczenia uprawnień polityków i partii politycznych w stosunku do administracji nie istnieje ani w świadomości społecznej, ani w rzeczywistości prawnej czy zasadach poprawności politycznej. Społeczeństwo jest zdezorientowane, nie wiedząc, jak odróżniać działalność polityków od administracji i jak zdefiniować właściwą rolę partii politycznych w tym obszarze. Zbyt często różni niby-to-politycy sprowadzają rolę polityki przez nich wykonywanej właśnie do upartyjnienia administracji i wykorzystywania stanowiska dla własnych korzyści.

Administracja musi być sprawna i profesjonalna, jeśli ma budzić zaufanie. Skutki zbyt częstej praktyki obsadzania ignorantami stanowisk wymagających wysokich kwalifikacji urzędniczych są opłakane, nie tylko ze względu na powodowane przez nich szkody, ale przede wszystkim ze względu na niszczenie autorytetu państwa i społecznego zaufania do jego władz i administracji.

Ustroje demokratyczne tym się różnią od dyktatorskich, że zakładają podział władzy. Trzeba więc jasno oddzielić sferę polityczną, podlegającą działalności partii, od sfery administracyjnej, która powinna się znajdować w rękach administracji profesjonalnej i niepartyjnej. Oznacza to jednak konieczność wyłączenia administracji spod bezpośrednich wpływów partii, a tym samym ograniczenia ich władztwa. Jest to więc trudne, ale konieczne. Upartyjnienie administracji staje się jednym z największych zagrożeń dla państwa

## VIRIBUS UNITIS

---

i społeczeństwa. Ale czy można poważnie traktować hasło *VIRIBUS UNITIS*, jeśli ludzie nie będą mieli pewności, że działają na rzecz realizacji własnych spraw, a nie tylko w interesie partii?

Jednak w opinii publicznej nie wytworzyły się w tej dziedzinie jasne kryteria i poglądy. Nie budzi sprzeciwu na przykład oświadczenie prezydenta miasta, który wprost stwierdza, że za swą działalność odpowiada przed partią, a nie przed radą miasta. Przyjmuje się już jako sytuację normalną, że gdy zgłaszane są zastrzeżenia do funkcjonariusza publicznego, to natychmiast jest to traktowane jako atak na partię, która występuje w obronie swego członka, niezależnie od tego, co zrobił i czym zawinił. O jego pozostaniu na stanowisku decydują sądy partyjne, a nie ciała nadzorcze. O tym, czy pijany starosta albo prezydent siedzący w więzieniu mogą nadal pełnić swoje urzędy, decydują układy polityczne, a nie opinia społeczna. Upartyjnienie administracji stwarza ogromne zagrożenie korupcją, bo zjawiska korupcyjne występują przede wszystkim na styku polityki, gospodarki i administracji.

Są to oczywiście zjawiska patologiczne i oczywiste nadużycia władzy. Ale tym trudniej je eliminować, im bardziej brak podstawowej wiedzy politycznej tak wśród społeczeństwa, jak i elit lokalnych. Jednak sprzeciw w stosunku do upartyjnienia państwa i administracji narasta i, miejmy nadzieję, doprowadzi do właściwych rozwiązań. Bez nich hasło *VIRIBUS UNITIS* stanie się jedynie pustym zawołaniem.

\*

*VIRIBUS UNITIS*. To nie tylko piękne hasło, ale też podstawowy drogowskaz wskazujący kierunek, w jakim trzeba iść. Kierunek szczególnie ważny dla okresu głębokiej transformacji, jaką przechodzimy. Jest również jednym z wielkich zadań administracji jako narzędzia władz państwowych. Jak działać, aby ludzie chcieli działać razem?

Ta droga jest jednak trudna, najeżona wieloma przeszkodami o różnym charakterze. Trzeba je pokonywać. Ale aby to było możliwe, konieczne jest stworzenie poczucia wspólnego dobra i wspólnych celów, a przede wszystkim zbudowanie trwałego zaufania społeczeństwa do władz i administracji. Bez tego zaufania hasło pozostanie tylko hasłem. A tego następnego pokolenia nigdy by nam nie wybaczyły. *VIRIBUS UNITIS*.