

O NOWĄ POLSKĘ



Redakcja:
Janusz Kowalski
Rafał Zgorzelski



**Stowarzyszenie Stop Korupcji
Opole 2004**

**Jacek Bartyzel
Krzysztof Dzierżawski
Grzegorz Górski
Andrzej Madej
Julia Pitera
Jerzy Przystawa
Jadwiga Staniszkis
Wojciech Turek
Małgorzata
Perzanowska-Zamajtys
Andrzej Zybortowicz**

S Ł O W O W S T Ę P N E

W procesie kształtowania się postaw obywatelskich zmienną rolę odgrywają środowiska opiniotwórcze. Elity wyznaczają standardy - są wzorcem dla ogółu społeczeństwa. Życie publiczne w Polsce wymaga gruntownej reformy, a co się z tym wiąże - nowych ludzi i pomysłów na dokonanie zmiany niewydolnego systemu ustrojowego i gospodarczego. Potrzeba przebudowy państwa jest coraz bardziej widoczna, a elity polityczne kraju funkcjonują w oderwaniu od reszty społeczeństwa, w świecie konfliktów personalnych i kosmetycznych propozycji politycznych. Właśnie ta problematyka zdominowała życie publiczne, w którym brakuje refleksji nad kierunkami polityki zewnętrznej i rozsądnej analizy sytuacji wewnętrznej. Obserwując to, co się dzieje na scenie publicznej, nie sposób nie zauważyć, że środowiska polityczne funkcjonują w świecie „prawd ustanowionych”, niezmiennych i niepodlegających dyskusji. Przyjęcie tak błędnego założenia jest powodem wielu nieporozumień oraz niekończącego się pasma pomyłek, których skutki odczuwa całe społeczeństwo.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom tych, którzy rozumieją potrzebę przeanalizowania obecnej sytuacji, zdecydowaliśmy się na zainicjowanie dyskursu na temat stanu naszego państwa. W niniejszym zbiorze publikujemy szereg wystąpień i przemyśleń znanych osobowości polskiego życia publicznego. Osób, które na różnych płaszczyznach życia publicznego bądź naukowego wielokrotnie sygnalizowały potrzebę refleksji nad kierunkami polskich reform. Wreszcie postaci, które w dorosłym życiu podjęły się trudnego zadania „przebijania” z nowatorskimi koncepcjami do świadomości społecznej lub też współtworzyły znaczące projekty w skali kraju i swych rodzinnych miejscowości.

Niniejsza publikacja poświęcona jest również problematyce korupcji, która wpięła się na stałe, choć tak wcale nie musi być, w krajobraz polityki. Książka to nasz osobisty wkład w przeciwdziałanie tej patologii, przedstawiamy pomysły pozwalające niwelować skutki jej występowania.

Oddając do Państwa rąk ten zbiór wierzymy, że zagadnienia w nim poruszone znajdą zrozumienie wśród tych, którzy pragną żyć w normalnym państwie. W Rzeczpospolitej ogółu obywateli a nie stronnictw, które odegrały w naszej narodowej historii złą rolę. Impuls odrodzeniowy na pewno nie wyjdzie ze skostniałych struktur władzy oraz skarłałych mentalnie „elit” politycznych.

Janusz Kowalski
Rafał Zgorzelski

Jadwiga Staniszkis

KRYZYS PAŃSTWA

Kryzys państwa w Polsce to nie tylko problem wewnętrzny, związany z przyjętym modelem transformacji i sposobem wchodzenia w międzynarodowy podział pracy. To także problem szerszy, ze względu na malejącą rolę polityki jako mechanizmu systemowej regulacji i jako dyskursu, i - generalnie - wymuszony przez globalizację zmierzch metafizyki państwa.

WEWNĘTRZNE PRZYCZYNY KRYZYSU PAŃSTWA

Mówiąc o przyczynach wewnętrznych mam na myśli przede wszystkim błędną sekwencję, koniecznej przecież, liberalizacji. Chodzi o przedwczesną liberalizację rynków finansowych i uzależniającą od importu wewnętrzną wymienialność a także - komercjalizację finansów publicznych (np. oszczędności emerytalnych) w skali, która nie może być wchłonięta i wprowadzona do gospodarki przez - słabe w tym stadium rozwoju - instytucje finansowe (np. giełdę). W Polsce do gospodarki wraca tylko 3% oszczędności emerytalnych. Powyższe zostało połączone z przeregulowaniem i administracyjnym spętaniem sfery produkcji prowadzącym do - znow przedwczesnej - deindustrializacji (sfera produkcji w PKB to obecnie tylko 22%). Narzucone limity produkcyjne traktowano jako wehikuł mechanicznej integracji z gospodarką unijną (poprzez tworzenie przestrzeni dla importu, w tym szczególnie - importu kooperacyjnego), zaś bankructwa uznano za najszybszą drogę do prywatyzacji. Po upadku komunizmu (i krótkim okresie kreatywnej, oddolnej samoorganizacji) zastosowano politykę instytucjonalizacji z sekwencją i rozwiązaniami racjonalnymi, ale dla systemów o innym, niż nasz, poziomie rozwoju. Równocześnie odrzuciono choćby elementarną politykę przemysłową.

Efektem jest niekompletny kapitalizm z sub- optymalnym rozwojem, słabymi mechanizmami formowania kapitału krajowego, unieruchomieniem pewnych zasobów i przeorientowaniem innych na rzecz rynków szerszej skali, przerwana cyrkulacją kapitału (który pomnaża się via spekulację i obsługę - nieuchronnego w tej sytuacji - długu publicznego, a nie - poprzez inwestycje), oraz - brakiem kultury kontraktu. Uruchomione oddolnie mechanizmy obronne w postaci szarej strefy, kapitalizmu politycznego odwołującego się do renty władzy, oraz - kapitalizmu sektora publicznego opartego na klientelistycznej redystrybucji skomercjalizowanych środków publicznych, jeszcze bardziej zdeformowały i państwo, i gospodarkę. Korupcja,

oligarchizacja, zatarcie granicy między państwem a rynkiem przy postępującej segmentacji obu, marnotrawne rozpraszanie środków publicznych i pojawienie się „klasy politycznej” (z zamianą kapitału politycznego na ekonomiczny i vice versa), które obiegowo traktuje się jako przyczyny kryzysu państwa, w moim ujęciu są skutkiem. Nie chcę tu dyskutować, czy i jakie były alternatywy, ani tym bardziej orzekać o winie. Na pewno jej część ponosi ahistoryczna, zideologizowana interpretacja liberalizmu i niedocenienie roli instytucji przy przecenianiu roli polityki.

W omawianym okresie nastąpiło pogorszenie potencjału rozwojowego. Spadły inwestycje a przedsiębiorstwa zredukowały liczbę pracowników badawczo-rozwojowych do mniej niż sześciu osób na dziesięć tysięcy zatrudnionych. W USA i Japonii firmy angażują dziesięć razy więcej badaczy. Tylko 0,6% wydatków innowacyjnych w Polsce jest pokrywanych ze środków publicznych. Równocześnie rosną koszty niewydolnej i źle zorganizowanej administracji i urzędów państwowych (do blisko 9 mld złotych w 2004 roku). Drugi efekt owej błędnej, antyrozwojowej, polityki instytucjonalizacji, to systemowa niesterowność. Owa, niezamierzona zresztą - jak pokazują obecne dyskusje w międzynarodowych instytucjach finansowych - i nieświadoma skutków „przemoc strukturalna” spowodowała zasadniczą dekompozycję działań, których wiązka decyduje o sterowności. Realna „władza” (czyli - zdolność „zrobienia różnicy”, przeorientowania działań innych podmiotów) jest egzekwowana przez politykę instytucjonalizacji, podporządkowaną globalnej logice z jej „asymetrią racjonalności”. Przyjęta sekwencja działań i procedury okazały się bowiem racjonalne z perspektywy post-industrialnej fazy kapitalizmu, a nie - jak nasza - fazy wczesnej akumulacji kapitału krajowego. „Zarządzanie” wymusza zachowania zgodne z wewnętrzną racjonalnością owych rozwiązań instytucjonalnych. Mamy tu do czynienia z „władzą bez podmiotów”, gdy jedna złożona struktura, wyrażająca globalną logikę stała się katalizatorem przekształceń drugiej, prostszej struktury (post-komunizm). Coraz bardziej bezradne „rządzenie” wciąż formułuje cele w skali gospodarki narodowej i państwa, ale nie posiada narzędzi do ich realizacji. Instytucje, procedury i logika działań, wynikająca z przyjętej sekwencji liberalizacji, wykonują bowiem pracę (zresztą - bardzo efektywnie!) na rzecz celów innych, odpowiadających globalnej logice i mechanicznej integracji z UE. W tej sytuacji rząd w coraz większym stopniu odpowiada za to, na co nie ma już wpływu. Wzmaganie nadzoru (np. nad funduszami emerytalnymi) czy - roszady personalne nic tu nie zmienią. Upartyjnianie państwa i polityczny klientelizm to w tej sytuacji mało skuteczne i niszczące państwo próby wymuszenia lojalności mimo powyższych mechanizmów. Nie oznacza to oczywiście, że usprawiedliwiam ewidentne błędy, np. dwuletnie opóźnienie zmian w sferze finansów publicznych, czy wcześniejsze, źle przygotowane cztery reformy.

Na powyższe nakłada się zakłócenie samoregulacji spowodowane postępującym odsystemowaniem, sieciowością państwa i sieciowości. Charakterystyczna jest tu

„enronizacja” państwa z funduszami publicznymi, funkcjonującymi w dwóch segmentach o odmiennej logice (budżet i sfera zadań publicznych realizowanych poprzez rynek, ale obsługiwanych przez agendy państwa), z szarą strefą pomiędzy nimi. Ta ostatnia stanowi niekontrolowany obszar intensywnej redystrybucji i egzekwowania renty władzy.

Trzeci wymóg sterowności w skali państwa (obok wymogu korespondencji między władzą, rządzeniem i zarządzaniem, oraz - samoregulacji) łączy się ze zdolnością rozpoznawania własnej logiki. I nie chodzi tu tylko o wymóg autorytatywnej komunikacji (z zaufaniem jako jej warunkiem), choć u nas brak takiej komunikacji też przyczynia się do kryzysu państwa. Mam tu też na myśli obecność (lub brak) w systemie szczególnej „racjonalności antropologicznej”, gdy działające jednostki mają jasność, co jest nagradzane a co karane, zaś system jest tak skonstruowany, że owa „antropologiczna racjonalność” nie skłania do działań naruszających „dobro publiczne”. Chodzi tu o realizowanie dobra wspólnego przynajmniej w tym zakresie, w jakim jest ono warunkiem realizacji - w długim przedziale czasowym - interesów indywidualnych. Przykładem poziom edukacji. W postkomunizmie brak takiej jednoznacznej „racjonalności antropologicznej”. Odwrotnie - sfunkcjonalizowane są działania patologiczne z punktu widzenia etyki kontraktu, dobra publicznego czy po prostu dobrych obyczajów.

O POTRZEBIE POST - POLITYKI

Polityka, uprawiana w perspektywie krótkich cykli wyborczych, odwołująca się do partyjnej tożsamości i nastawiona na mobilizację określonego segmentu wyborców, używa szczególnego kodu ograniczonego. Kod ten odwołuje się zazwyczaj do naładowanej emocjami narracji. Taki język nie nadaje się do formułowania i rozwiązywania problemów wymagających meta-analizy, która stanowi obecnie warunek praworządności. Chodzi o analizę właściwej sekwencji kroków i właściwych relacji między złożonymi strukturami, w tym - problemu władzy i przemocy strukturalnej. Analiza taka wymaga długiego horyzontu czasowego, umiejętności zmiany wyjściowego punktu obserwacyjnego, patrzenia z perspektywy całości i wykraczania poza granice resortowe, a nawet - państwowe. Język meta-analizy, odrzucający ahistoryczne, esencjonalne podejście do instytucji relatywizuje ich sens do określonej „czasoprzestrzeni”. To samo może być racjonalne dla dojrzałych rynków, a szkodliwe dla początkujących. Takie podejście wymyka się łatwym odniesieniom do sfery wartości i nie nadaje się do wyborczej mobilizacji. Aby skutecznie sterować trzeba bowiem chwytać problemy, zanim staną się częścią świadomości potocznej. Polityka zaś, rozumiana - jak u nas - jako gra wyborcza, idzie zawsze krok za ową potoczną świadomością. Meta-analiza (i oparta na niej post-polityka) sceptycznie podchodzi

do polityki jako narzędzia. Tej drugiej chodzi o wyrażenie konfliktu interesów. Post-polityka zaś próbuje wydobyć i łagodzić konflikty standardów racjonalności wynikające z odmienności logiki poszczególnych typów działania. Przykładem takiego konfliktu jest diametralnie różna gra z niepewnością odmiennych typów kapitału: w krótkim horyzoncie czasowym kapitał finansowy żywi się niepewnością, który niszczy kapitał produkcyjny, choć w długim - oba na niepewności tracią.

Wejście do UE zwiększy jeszcze potrzebę post-polityki. Będzie to wymagało gruntownej przebudowy państwa.

Po pierwsze - spłaszczanie hierarchii, z likwidacją powiatów i wzmocnieniem gmin. Nie chodzi o większą liczbę urzędników, ale o profesjonalizację gmin. Zatrudnienie, kształconych u nas i - bezrobotnych - specjalistów od integracji europejskiej, funduszy unijnych, inwestycji i - co ważne - od pracy organicznej nastawionej na pomoc w tworzeniu podmiotów (np. organizacji producentów) niezbędnych dla wejścia na unijny rynek. Potrzebni też będą urzędnicy - społecznicy, szukający nowych form pomocy społecznej i integrujący społeczność lokalną dla konkretnej odpowiedzialności za sąsiada w biedzie. Nowoczesne struktury rządzenia cechują się ruchomymi centrami. Dla gmin oznacza to tworzenie na określony czas związków z sąsiednimi gminami dla realizacji określonego celu. Różne cele (administrowanie szpitalem, szkoły, wspólna inwestycja, wspólne szkolenia) mogą wymagać równoczesnego funkcjonowania gminy w różnych związkach gmin. Punktem wyjścia musi być proces a nie - sztywna struktura.

Po drugie - województwa - oczywiście bez sejmików, marszałków, gabinetów politycznych, rzeczników - a za to ze specjalistami od polityki regionalnej (w tym - ponadgranicznej) i inwestycji łączących kapitał prywatny.

Po trzecie - poziom rządu (też odchudzony o gabinety polityczne i liczbę wice-ministrów) powinien w większym stopniu opierać się na służbie cywilnej. Obok Centrum Legislacyjnego powinno powstać Centrum Meta-Analazy, w sposób obligatoryjny opiniujące decyzje. Chodzi o wyłapanie możliwych negatywnych efektów dla całości, ustalanie właściwej sekwencji kroków, stałe analizowanie zagrożeń w relacjach między segmentami o odmiennej logice. Właśnie w tej sferze rodzą się obecnie kryzysy wynikające z załamania zaufania, przenoszenia napięć i dochodzenia zbyt wielu parametrów w pobliże warunków brzegowych, co może zdestabilizować całość. Centrum takie powinno projektować pomysły instytucje pełniące rolę buforów, amortyzatorów, bezpieczników i obszarów negocjacji między paęcynami o odmiennych standardach racjonalności. To ono winno proponować rozwiązania niwelujące skutki przeszłych błędów w zakresie sekwencji i instytucjonalizacji. Np. gdy giełda nie może wchłonąć oszczędności emerytalnych - czemu nie stworzyć Banku Hipotecznego z funduszami jako udziałowcami (i - jak np. w Korei Płd. - zabezpieczeniem spłat przez składkę - w razie okresowego załamania możliwości płatnika)?

A oto trzy dalsze rekomendacje.

Po pierwsze - decentralizacja. Gdy w latach 80 - tych we Włoszech rozpoczęto dyskusję o kryzysie państwa, jednym z wniosków było stwierdzenie, iż „demokracja negocjacji” (podobnie jak u nas - między urzędnikami i lobbystami) powoduje rozpraszenie władzy, energii i środków, gdy w pierwszych latach integracji z UE kluczowy jest proces odwrotny: agregacja środków, większa selektywność działań i instytucjonalna pomysłowość. Nie oznacza to centralizacji. Odwrotnie - owa agregacja środków, jasność priorytetów musi dotyczyć wszystkich poziomów.

Po drugie - przejrzystość przestrzeni między państwem a rynkiem wymaga rewizji obecnej zasady komercjalizacji, która sprzyja marnotrawstwu bez odpowiedzialności za straty. Konieczna jest prywatyzacja albo jednoznaczny nadzór właścicielski państwa - bez obecnych fikcji.

Konieczna jest zmiana ordynacji wyborczej na większościową (okręgi jednomandatowe). To jedyna możliwość ograniczenia partyjniactwa.

KRYZYS METAFIZYKI PAŃSTWA

Zewnętrzny wymiar kryzysu łączy się ze zmiernym metafizyki państwa. Ewolucja UE (widoczna w projekcie europejskiej konstytucji) jest tu wyraźnym sygnałem. Mit państwa jako kapsuły, w której najpełniej wyraża się nadzieja na racjonalizację życia społecznego, wyczerpał się. Nie oznacza to oczywiście końca samego państwa jako jednej z wielu struktur decyzyjno-regulacyjnych: zmianie ulega stosunek do państwa i rola polityki. Ruch idei, który zapoczątkował w Europie powstanie metafizyki państwa, łączył się z ponownym odkryciem filozofii greckiej i poszukiwaniem, począwszy od XIV wieku, nowego źródła pewności w związku z postępującą relatywizacją wartości i ich wypchnięciem do sfery kultury. Oświecenie (zarówno w jego rewolucyjnej, francuskiej, jak i konserwatywnej, niemieckiej, wersji) stworzyło podwaliny koncepcji państwa nowoczesnego. Najpełniejszy socjologiczny wyraz tej koncepcji (a równocześnie - metafizyki państwa) dał Max Weber. Traktował on państwo jako twór stanowiący ucieleśnienie procesu racjonalizacji, bo zdolny do przewyżczenia antynomii, napięcia między racjonalnością formalną (prawo, procedura) a racjonalnością substancjalną ucieleśnioną w idei sprawiedliwości i rozwoju. W tle tej koncepcji leżała fascynacja dyktatem formy, gdy suwerenność tworzonego - i wciąż udoskonalanego - systemu prawa i procedur miał kierować jednostki, niejako mimowolnie, ku realizowaniu wartości.

Ten racjonalizujący automatyzm struktur stanowił podstawę metafizyki państwa. Już zresztą Locke podkreślał, iż akceptując rynek jako formę działania, mimowolnie - nieświadomie, akceptujemy nierówności. Weber podkreślał, że racjonalność nowoczesnego państwa wynika z jego struktury (formy właśnie) a nie - z jakości działań

poszczególnych aktorów. Kosztem takiej racjonalizacji była z jednej strony redukcja indywidualnej wolności i podmiotowości moralnej (a więc i transcendencji). Została ona zastąpiona wizją wyzwolenia poprzez uczestniczenie w konstrukcji ucieleśniającej rozum. Z drugiej strony było to odejście do konkretności etyki odpowiedzialności na rzecz abstrakcyjnej etyki intencji. Zyskiem miała być pewność, jednolitość znaczeń, rozumność i przejrzystość formalnej, hierarchicznie zorganizowanej racjonalności, a także jawność demokratycznej procedury, pozwalającej wyrazić konflikty interesów i je rozwiązywać.

Globalizacja skorodowała tę wizję. Jednoznaczna suwerenność i jednorodność prawa już nie istnieją. Kluczowy dla funkcjonowania społeczeństw jest niewyrażany (i - co ważniejsze - nieuznawany w tej konstrukcji) konflikt standardów racjonalności, gdy sens instytucji zmienia się w zależności od kontekstu i czasoprzestrzeni, z perspektywy, której dokonuje się oceny. Dyskurs polityczny w demokratycznej przestrzeni państwa, i tworzony w tej skali, jednolity system prawny nie stanowią już wystarczającej gwarancji racjonalności działań i realizacji wartości. Sterowność jest obecnie wypadkową jakości wewnątrzsystemowych powiązań między instytucjami, korespondencji owych instytucji do stadium rozwoju oraz - umiejętności meta-analizy i meta-regulacji, a nie - efektem zdolności władczych skupionych w jakimś, jednoznacznie określonym, centrum rządzenia. Owa władza bez podmiotów, władza systemu nad samym sobą wydaje się dziś istotniejsza od władzy demokratycznie wybranej politycznej reprezentacji.

Marginalizacja polityki (w porównaniu z innymi typami dyskursu i regulacji) powoduje, że coraz częściej kwestionuje się również metafizykę „racjonalizacji” czyniącą z jednorodnego prawa i politycznej procedury, zamkniętych w kapsule państwa, gwaranta realizacji wartości. Coraz częściej sięga się też do rozwiązań zaczerpniętych z innych systemów rządzenia, które - jak chociażby federacja amerykańska - nie uległy mitowi racjonalizacji. O ich efektywności w dobie globalizacji decyduje ich relatywna „przednowoczesność” związana z deficytem polityki; dwuwładzą (reprezentacja polityczna i władza sądownicza); sterowaniem rozmytym (z samoregulującymi się, nie poddanymi unifikacji, strumieniami działań i kontrolowaniem tylko warunków brzegowych); stabilnością gwarantowaną przez kontraktualność i nieabsolutyzowanie instytucji, z tolerowaniem konfliktów, które dzięki temu nie ulegają ideologizacji; wreszcie - z dwoistością treści w ramach tej samej federacyjnej formuły, pozwalającą na nagłą centralizację w momencie kryzysu automatycznie - bez politycznej debaty.

Projekt europejskiej konstytucji przynosi niektóre z tych rozwiązań. Proponowana formuła pozwala dalej realizować tak fascynujący Europejczyków dyktat formy, choć już nie w kapsule państwa. Wbudowana w proponowane procedury bezdyskursywna możliwość nieciągłości i proponowana zasada podwójnej większości (gdy sama ta forma dezartykuje, bo automatycznie blokuje wyrażenie pewnych interesów, bez uciekania się do argumentów politycznych) to dobre przykłady owej post-polityki i

dyktatu formy. Ma to służyć większej koncentracji środków, ograniczeniu w przyszłości redystrybucji i - zwiększeniu szans Europy w globalnym współzawodnictwie. Ale - przede wszystkim - jest wyrazem schyłku metafizyki państwa i przejścia od Europy państw do Europy ojczyzn.

Ceną, jaką Europa może zapłacić za tę ewolucję, jest groźba „odspołeczenia”. To przecież polityczność stanowi obecnie podstawowy gorset strukturujący społeczną aktywność. „Nowoczesność” wyeliminowała bowiem i korporatyzm, i tradycjonalizm, a sekularyzacja osłabiła więzy religijne. Po wyczerpaniu metafizyki państwa i zmniejszeniu wagi aktywności politycznej rysują się trzy możliwości. Albo nastąpi przekształcenie społeczeństw we wspólnoty (a więc wzrost nacjonalizmu także w Niemczech i Francji byłby skutkiem, a nie - przyczyną obecnej ewolucji UE). Albo powstaną „hobbesiańskie”, samokontrolujące się społeczeństwa, zastępujące skordowane państwa i manipulujące samymi sobą poprzez kulturę. Albo wreszcie - pogłębi się apatia, atomizacja i rozpad społeczeństw, na rzecz „lokalności” i prywatności.

Trudno nam, jako Polakom, zrozumieć ów kryzys metafizyki państwa, bo nie uczestniczyliśmy w wyłaniającym ją ruchu idei. Gdy zachodnie państwa racjonalizowały się, my byliśmy pod zaborami. Gnostyczna (obiecująca świeckie zbawienie), konstruktywistyczna i narzucona formuła komunizmu, w której węzeł partia - państwo był władzą i równocześnie pretendował do roli jedynej historycznej podmiotu, wiedzącego lepiej, co leży w obiektywnym interesie społeczeństwa, był tylko aberacją doprowadzającą do absurdu (i kompromitującą) ideę racjonalizacji.

Bez zrozumienia tego procesu nie porozumiemy się z Europą. Nie zrozumiemy też własnego kryzysu państwa i polityki i jego związku z post-politycznością nowego europejskiego dyskursu, nastawionego na sterowność i dyktat formy w szerszej, już ponad państwowej, skali. Próbę takiego niezamierzonego dyktatu mieliśmy już w opisaney wcześniej przemocy strukturalnej, gdy sekwencja liberalizacji i instytucje bez odpowiedniego kontekstu a nie - polityka - określiły zasady i kierunek naszego funkcjonowania oraz koszty społeczne, które ponieśliśmy.

W biuletynie „Transitions” wydawanym przez Bank Światowy (numer 1-3 2003) mówi się o dwóch kryzysach, przez które przeszły kraje naszego regionu: kryzysie końcówki komunizmu i kryzysie ze względu na sposób wchodzenia w globalny podział pracy. W efekcie - średnia stopa wzrostu PKB na głowę (% na rok) w naszym regionie wyniosła w latach 1978-1999 - 0,4, gdy w krajach rozwiniętych + 2,0, całym świecie + 1,1, Afryce + 0,6 a Azji i Ameryce Łacińskiej po + 0,9. Zdecydowały błędy instytucjonalne i głównie w tej sferze (wraz z poprzedzającą, trafną meta-analizą) trzeba szukać ratunku, intensyfikując jednocześnie wydatki na edukację, inwestycje infrastrukturalne i popieranie innowacyjności!

Grzegorz Górski

O CHOROBIE PAŃSTWA
POLSKIEGO SŁÓW KILKA

Kilkanaście miesięcy temu Naczelny Sąd Administracyjny wydał orzeczenie, skutkiem którego okazało się, że realizowana w Warszawie w ostatnich latach budowa jednego z mostów, była prowadzona bez wymaganych prawem prawidłowo wydanych zezwoleń. Słowem, budowa została wykonana nielegalnie. Komentując decyzję jednego z najważniejszych trybunałów sądowych RP, współodpowiedzialni za ten skandal wojewoda mazowiecki oraz prezydent Warszawy zaprosili na uroczyste otwarcie mostu! Dali w ten sposób wyraźnie do zrozumienia, jaki jest ich stosunek do decyzji władzy sądowniczej. Jeśli ktoś sądzi, że wojewodę - przedstawiciela Rządu RP na terenie województwa - dotknęły jakieś konsekwencje ze strony jego zwierzchnika, czyli premiera, jest oczywiście w błędzie. Nie tylko nie poniósł żadnej odpowiedzialności za tak jaskrawe lekceważenie stanowiska władzy sądowniczej, ale wręcz został pochwalony za wykazane zdecydowanie. Pan premier, wraz z prezydentem RP, w myśl konstytucji stojącym na straży poszanowania porządku prawnego w państwie polskim, przyjęli zaproszenie wojewody i prezydenta na otwarcie przeprawy. Nie zabrakło - a jakże - marszałka Sejmu RP, a więc przedstawiciela najwyższej władzy ustawodawczej, która w swoim czasie uchwaliła prawo zastosowane przez NSA, a zlekceważone przez władze administracyjne.

Ten swoisty wykład pojmowania istoty demokratycznego państwa prawa okraszony został przez wszystkie wymienione ośrodki oraz zaangażowane w sprawę środki przekazu tzw. względami społecznymi, a więc po prostu koniecznością ułatwienia życia warszawiakom, mającym zbyt mało przepraw przez Wisłę. Po kilku dniach można było odnieść wrażenie, że poza „nieszczęsnymi” sędziami NSA, którzy wydali orzeczenie, najbardziej winne są osoby, dbające o poszanowanie przepisów obowiązującego prawa (a więc skarżący niedbałe władze administracyjne).

Czy opisana sytuacja jest czymś nadzwyczajnym? Oczywiście nie - podobne skandale zdarzają się niemal każdego tygodnia, tyle tylko, że nieczęsto zdarza się, by zaangażowane w nie były najwyższe władze państwowe. Czy to może dziwić? Odpowiem odwołując się znowu do konkretnego przykładu z nieodległej przeszłości.

W 1995 roku, tuż po zakończeniu drugiej tury wyborów prezydenckich, do Sądu Najwyższego wpłynęło ponad 600.000 protestów, kwestionujących uczciwość ówczesnej elekcji. Generalnie rzecz biorąc skarżący wskazywali na dwa

elementy: 1. Czuli się oszukani przez jednego z kandydatów, który wprowadził ich w błąd podając nieprawdziwe dane dotyczące swojego wykształcenia; 2. Czuli się oszukani przez jednego z kandydatów, który wprowadził ich w błąd podając nieprawdziwe dane dotyczące swojego stanu majątkowego. Podkreślić trzeba, że w konkretnej sytuacji jesienią 1995 roku - wskazywały na to wszystkie ówczesne badania sondażowe - wyborcy preferowali owego kandydata przede wszystkim z uwagi na swoje przeświadczenie o lepszym wykształceniu od jego głównego rywala oraz przekonanie, iż ów drugi z kandydatów jest „nieprzyzwoicie” bogaty. Sąd Najwyższy uznał wtedy (co prawda przy rzadko spotykanej ilości głosów odrębnych), że wprowadzicie rzeczywiście jeden z kandydatów skłamał dwukrotnie, podając nieprawdziwe dane, ale trudno stwierdzić czy mogło to mieć praktyczny wpływ na rezultat wyborów. Tym samym najwyższy trybunał sądowniczy Rzeczypospolitej uznał, że osoba mająca stać na straży konstytucji i poszanowania porządku prawnego państwa polskiego, może w sposób bezkarny składać fałszywe oświadczenia. W dniu, gdy zapadało to orzeczenie, prowadziłem wykład, podczas którego musiałem tłumaczyć moim studentom istotę pojęcia „demokratyczne państwo prawa”. Nigdy przedtem ani nigdy potem nie czułem porównywalnego dyskomfortu.

Nie chcę rozwijać w tym miejscu wątku kompromitacji idei „demokratycznego państwa prawa” w kontekście kilkudziesięciu spraw sądowych, podczas których usiłuje się pociągnąć do odpowiedzialności osoby winne zbrodni popełnionych w okresie rządów komunistycznych. Pisałem już o tym problemie szerzej w obszerniejszym artykule¹, a o szeregu innych kwestii związanych z konstytucyjnym (nie) ładem w państwie polskim w kilku innych wystąpieniach². Tak się składa, że różnorakie krytyczne wystąpienia w tej materii zwykle przechodzą bez echa. Traktuje się je jako swego rodzaju intelektualny wyglup, tym bardziej, że przecież chodzi tu o głos z kraju. Czy jednak skłonił kogokolwiek do poważnego zastanowienia się nad stanem państwa polskiego i jego instytucji ostatni raport Komisji Europejskiej, relacjonującej poziom przygotowania Polski do akcesji do Unii Europejskiej? Jako najważniejsze obecnie bariery wskazano tam kompletne niedostosowanie do standardów unijnych polskiej administracji publicznej oraz polskiego wymiaru sprawiedliwości! Nie ulega wątpliwości, że doświadczeni urzędnicy i redaktorzy unijni, mający do tego możliwość konfrontacji polskiego stanu rzeczy z sytuacją istniejącą nie tylko w krajach Unii, ale i innych krajach kandydujących, wiedzą, co piszą. Państwo polskie i jego instytucje znajdują się w stanie ciężkiej choroby, a wszechobecna i dostrzegana także we wszystkich raportach różnorakich instytucji unijnych czy międzynarodowych nasilająca się korupcja, występująca w instytucjach publicznych, jest tylko jednym z najbardziej widocznych przejawów tej choroby. W tym kontekście tzw. sprawa Rywina, jest w istocie jedynie potwierdzeniem - bardzo smutnym i zawstydzającym zarazem - oceny unijnych ekspertów.

Stwierdzenia powyższe mogą się rzecz jasna nie podobać wielu ośrodkom i czynnikom krajowym, można je znów zaliczyć do głosów „histeryzujących frustratów”, można od biedy przemilczać podobne wystąpienia. Powstaje jednak pytanie, czy w ten sposób zmieni się otaczająca nas rzeczywistość, zmieni się fakty, widoczne gołym okiem także dla czynników zewnętrznych? Oczywiście, że nie. Zaklinanie rzeczywistości nic nie da, tak jak nie da nic naiwne myślenie, że problemy rozwiążą się same, iż polscy urzędnicy nagle staną się zupełnie innymi ludźmi, że proces podobnej transformacji przejdą polscy sędziowie czy prokuratorzy. Minione trzysta lat to właśnie nic innego, jak takie bezowocne oczekiwanie na zmiany, wewnętrzne oczyszczenia i transformacje, których skutków nie widać. A co najważniejsze, perspektywy ich doczekania się są coraz bardziej mgliste.

Administracja publiczna i wymiar sprawiedliwości są kręgosłupem, którego sprawne i uczciwe funkcjonowanie jest warunkiem niezbędnym dla realnego istnienia demokratycznego państwa prawa. Bez tego kręgosłupa nie uda się zbudować nowoczesnej gospodarki rynkowej, czy zwłaszcza społecznej, gospodarki rynkowej (jak chce Konstytucja RP). Niezrozumienie tej prostej zależności było charakterystyczną cechą ludzi, którzy w 1989 roku przystąpili do przebudowy polskiej gospodarki. Wydawało im się, że jedynie przy pomocy wprowadzenia różnych instrumentów ekonomicznych dokonają realnych przemian wszystkich obszarów życia państwowego i społecznego, nie wyłączając rzecz jasna wskazanych wyżej, interesujących nas obszarów. Skutki tego myślenia już opisałem, a podsumowali je zewnętrzni obserwatorzy. Jeśli ktoś jeszcze dziś ma jakiegokolwiek wątpliwości, to niech zastanowi się nad tym problemem odwiedzając kraj naszych najbliższych unijnych sąsiadów, czyli Niemcy. To oczywiście przykład w pewnym sensie skrajny, bo dotyczy państwa, w którym od dziesiątków lat przywiązuje się szczególną uwagę do jakości pracy właśnie administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości, widząc w nich ów fundament demokratycznego państwa prawa i społecznej gospodarki rynkowej. Spójrzmy jednak na Hiszpanię, w której te same instytucje przeszły głęboką transformację w minionych latach, czy nawet na Włochy, które po swoich wewnętrznych wstrząsach w połowie lat dziewięćdziesiątych budują te instytucje na zupełnie nowych fundamentach.

Tak czy inaczej czeka nas okres głębokich przemian. Niezależnie od tego czy w Unii Europejskiej się znajdziemy i niezależnie od tego, kiedy się to stanie, nie unikniemy ich dokonania. Pewne zmiany dotyczące funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej w okresie rządów Włodzimierza Cimoszewicza i Jerzego Buzka były jedynie drobnym krokiem, który dobrze, że został uczyniony, ale przecież nie wyczerpuje olbrzymich potrzeb. Skądinąd przeprowadzone wtedy zmiany przypominają próbę przebudowy wieżowca, który ma nie tylko słabe fundamenty, ale i całą konstrukcję, poprzez przebudowę części pięt w swojej środkowej części. Coś zostało zrobione, ale budowla ciągle grozi zawaleniem.

Pytanie, zatem co należy zrobić by istniejący stan rzeczy zmienić i przynajmniej rozpocząć w tej sferze próby odrabiania rzeczywiście gigantycznego dystansu.

1. Na czoło wysuwa się tu rzecz jasna problem ładu konstytucyjnego. W świetnym tekście w drugim numerze „Znaków Nowych Czasów”, Michał Drozdek opisał³ historię prac nad obowiązującą konstytucją, wskazał również katalog najpoważniejszych jej wad, ukazał wreszcie ogrom niewykorzystanych szans przy okazji jej uchwalania na przełomie 1996 i 1997 roku. W swoim wspólnym wystąpieniu z prof. Stanisławem Salmonowiczem również wskazaliśmy na szereg istotnych naszym zdaniem kwestii, których istnienie w obecnej postaci jest, co najmniej dyskusyjne⁴. W tym miejscu chciałbym mocno podkreślić jednak jeden element, rzutujący przecież bezpośrednio na poruszaną tu tematykę. Konstytucja z 1997 roku przygotowana została w logice swego rodzaju „zamachu stanu”. Jej promotorzy wcale nie kryli się z tym, że forsowali ją po to, by wykorzystać fakt nieobecności w ówczesnym parlamencie poważnej reprezentacji prawicy. Kompromis zawierano w wąskim gronie dlatego, by za kilka miesięcy nie trzeba było liczyć się z opiniami politycznej konkurencji. Referendum konstytucyjne wykazało, jak marne poparcie społeczne ten dokument posiada. Niska frekwencja, do tego znikoma przewaga zwolenników konstytucji sprawiają, że nikt poważny nie uzna tego werdyktu społecznego za rozstrzygający. Nawet, jeśli później liderzy AWS w imię korzystania z części regulacji konstytucyjnych dla usprawnienia swoich rządów, zrezygnowali całkowicie z podjęcia debaty konstytucyjnej, to nie oznacza, że jej już nigdy nie będzie. Przeciwnie, będzie musiało do niej dojść, a im szybciej nastąpi i doprowadzi do poważnej refleksji, że obecna konstytucja nie jest aktem wszystkich Polaków, tym większe będą szansę na łagodne przeprowadzenie niezbędnych zmian. Ważniejsze jest to, by elity polityczne uświadomiły sobie, że warunkiem budowy sprawnego i sprawiedliwego państwa jest oparcie tych działań na solidnym, mającym ogólnonarodowe poparcie fundamencie. Tym fundamentem jest ład konstytucyjny, którego w Polsce w chwili obecnej nie ma.

2. Także i druga z kwestii, które chciałem wskazać na początek, była i jest przedmiotem różnorodnych refleksji na łamach „Znaków Nowych Czasów”. Jest to problem kształtu prawa wyborczego w Polsce (do parlamentu i do samorządu terytorialnego). Jestem również przekonany, że dla oczyszczenia polskiego życia publicznego, wydobycia się ze swoistej niewoli skorumpowanych elit na wszystkich szczeblach, a nade wszystko dla zbudowania życia politycznego na uczciwych podstawach, wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych jest niezbędne. Do szeregu wypowiedzianych już argumentów dodam jeden, historyczny. Podobny proces w drugiej połowie XIX wieku przeszły Stany Zjednoczone i Wielka Brytania i właściwie tylko tam mamy dziś do czynienia z solidnie ugruntowanym ładem demokratycznym. Warto byłoby i z tego wyciągnąć wnioski.

3. Dominujące obecnie w świecie rozwiązania ustrojowe przyjmują za jeden z kluczowych fundamentów demokratycznego ładu zasadę trójpodziału władzy. Także w Polsce po 1989 roku (a ściślej od 1992 roku) uznano tę zasadę za podstawę organizacji władz w państwie. Zasada ta przyjmuje z jednej strony równą pozycję władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, ale z drugiej strony podkreśla również konieczność istnienia różnorodnych instrumentów wzajemnego podkreślenia i wzajemnego oddziaływania na siebie tych władz. Właśnie równowaga pomiędzy nimi gwarantuje stabilność państwa, jak również poszanowanie praw obywateli w ich relacjach z organami państwa.

Polska konstytucja deklaruje ową równowagę, ale przyjęte rozwiązania nie realizują w pełni tego postulatu. W oczywisty sposób dotyka to zasad funkcjonowania władzy sądowniczej, która jest swego rodzaju ofiarą przyjętych mechanizmów ustrojowych. Główna uwaga jej twórców skoncentrowała się na szczegółowym określeniu relacji pomiędzy Sejmem, Prezydentem RP i Radą Ministrów. Usytuowaniu władzy sądowniczej należytej uwagi już nie poświęcono. Nie miejsce tu, by szczegółowo opisywać istniejącą sytuację, zwłaszcza szukać przyczyn fatalnego postrzegania władzy sądowniczej przez obywateli. Można toczyć niekończące się dyskusje, czy jest to skutek wadliwych rozwiązań organizacyjnych czy upadku poziomu moralnego i zawodowego wśród sędziów, ale takie rozważania do niczego nie prowadzą. Nie napiszę tu programu zmian w tym obszarze, ale chciałbym pokazać kilka elementów.

Podstawowy problem polskiego sądownictwa to z jednej strony absurdalnie skonstruowany samorząd, z drugiej zaś brak wpływu, ale i odpowiedzialności samych sędziów za finansową stronę funkcjonowania systemu. W obu obszarach mamy do czynienia w gruncie rzeczy ze stanem niezgodnym z konstytucją. Regulacje dotyczące organizacji sądów i pozycji sędziów czynią w istocie ze środowiska sędziowskiego wyodrębnioną grupę, mającą status samorządowej korporacji zawodowej. To sami sędziowie decydują o dopuszczeniu do wykonywania zawodu (przyjmują na aplikację, prowadzą te aplikacje, egzaminują, wnoszą o powołania na stanowiska), decydują o awansach na kolejne szczeble (wiążące opinie rad sędziowskich), mają decydujący wpływ na obsadę stanowisk kierowniczych. Tylko od sędziów zależy, czy jakiś ich kolega może stracić stanowisko, bo rozstrzygają o tym ich własne sądy. Decyzje Prezydenta RP i Ministra Sprawiedliwości (MS) w tych sprawach mają w gruncie rzeczy znaczenie drugorzędne i są zwykłą formalnością. Jest to układ chory podwójnie. Samorząd bowiem zastępuje tu zasady, wedle których funkcjonuje każda służba państwowa (a taką jest przecież sądownictwo). Do tego wykluczona jest jakakolwiek nie tylko kontrola społeczna tej służby państwowej, ale i minimalny choćby wpływ balansujący ze strony dwóch pozostałych władz państwowych. Takich rozwiązań nie znajdziemy w żadnym cywilizowanym kraju demokratycznym.

Ten wpływ występuje jedynie w jednej sferze - finansów. W tym zakresie sądy są praktycznie ubezwłasnowolnione. Powstaje sytuacja paradoksalna. Ani Prezydent RP ani Minister Sprawiedliwości, ani wreszcie parlament, nie mogą pozbawić stanowiska sędziego, przez lata obnoszącego się przyjaźniami ze zorganizowanym światem przestępczym, ale za to pięciorzędny urzędnik ministerialny decyduje o tym, ile ołówków i długopisów mają kupować prezesi sądów. Tworzy się układ chory - władza wykonawcza usiłuje uzyskać wpływ na sądownictwo, trzymając jego budżet, sędziowie zaś chroniąc swą hermetyczność i ciągle uznając się za niedocenianych, od lat prowadzą swego rodzaju „włoski strajk”. Skutkiem tego wszystkie strony mają wzajemne pretensje i żale, ale cierpi na tym autorytet państwa i jego instytucji.

Ten stan musi ulec zmianie, bowiem ów brak finansowej samodzielności i odpowiedzialności przeczy konstytucyjnym zasadom relacji trzech władz. Przeczy tym zasadom również sposób organizacji i stopień wpływów samorządu sędziowskiego. Rozwiązaniem byłoby:

- wyodrębnienie budżetu sądownictwa i powierzenie administrowania nim specjalnemu ośrodkowi przy Krajowej Radzie Sądownictwa oraz prezesom sądów,
- likwidacja dotychczasowych zasad naboru na stanowiska sędziowskie - likwidacja aplikacji na rzecz mianowania przez Prezydenta RP na wniosek MS na wolne stanowiska sędziowskie osób mających długoletnią praktykę w zawodach prawniczych (np. 10 lat pracy w adwokaturze, radcostwie, notariacie czy prokuraturze),
- wprowadzenie regulacji pozwalających Prezydentowi RP na wniosek MS zawieszać i odwoływać ze stanowisk sędziów sprzeniewierzających się zasadom wykonywania tej służby (rady sędziowskie po przeprowadzonym postępowaniu mogłyby jedynie wnioskować o przywrócenie na stanowisko, gdyby zarzuty się nie potwierdziły),
- wprowadzenie limitów czasowych (10 lat) na pełnienie funkcji sędziowskich (tych samych stanowisk w tych samych sądach), dla uzyskania możliwości prowadzenia spójnej selekcji kadr.

Każdy z tych elementów (to rzecz jasna tylko najważniejsze, ogólnie przedstawione kwestie) mógłby być przedmiotem odrębnego studium, na co nie ma tutaj miejsca. Dodam zatem dwie uwagi. Po pierwsze sens zmian istnieje tylko wtedy, gdy wskazane elementy wprowadzone zostaną w życie łącznie. Po drugie, są to normalne i sprawdzone zasady funkcjonowania sądownictwa w krajach, w których mamy do czynienia z utrwalonym ładem demokratycznym.

4. Uzupełnieniem zmian w funkcjonowaniu sądownictwa powinny być zmiany w sposobie organizacji prokuratury. Trwa dziś dyskusja, w jaki sposób zagwarantować z jednej strony organom państwa możliwość prowadzenia określonej polityki w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego, z drugiej zaś mieć gwarancje, że służba prokuratorska będzie na tyle niezależna, by móc przeciw organom państwa naruszającym prawo prowadzić skuteczną akcję. Nie są to - niestety

- dylematy teoretyczne. Przypomnijmy sobie jak w latach 1993-1997 prokuratura umarzała śledztwo przeciwko Leszkowi Millerowi w związku z oskarżeniami o nielegalne transfery pieniędzy z i do Moskwy. Zaś w latach 1997-2001 prokurator generalna Hanna Suchocka umarzała śledztwo przeciw premier Hannie Suchockiej, oskarżanej o akceptowanie nielegalnych metod inwigilowania opozycji. Popularność w ostatnich miesiącach ma koncepcja zupełnie absurda, w myśl której prokuratura - podobnie jak sądownictwo - powinna stać się wyodrębnioną, niezależną i samorządną strukturą realizującą własne cele. Dyskusja trwa, rozwiązań nie ma, a obecny - patologiczny - stan, budzi coraz więcej zastrzeżeń. I tu jednak dylematy wcale nie są nierozwiązywalne. Wystarczy spróbować dostrzec sprawdzone rozwiązania. Prokuratury powinny pozostać strukturą podporządkowaną MS poprzez Prokuraturę Generalną. Rząd musi mieć bowiem instrument realizowania określonej polityki ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, polityki ocenianej przez reprezentację narodową. Oprócz prokuratorów zadania takie winni również pełnić sędziowie śledczy, którzy mogliby wspierać prokuratorów w prowadzeniu niektórych postępowań, ale również - czy może przede wszystkim - mogliby z własnej inicjatywy wszczynać i prowadzić śledztwa w sprawach, w których prokuratury z uwagi na swe polityczne usytuowanie nie mogłyby prowadzić. Sędziowie śledczy mianowani na okres dziesięciu lat przez Prezydenta RP usytuowani byłiby przy sądach apelacyjnych i okręgowych i staliby się w ten sposób owym brakującym ogniwem dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania organów ochrony porządku prawnego.

5. I wreszcie ostatni element warunkujący szybkie i skuteczne zmiany w funkcjonowaniu aparatu państwowego. Jest to problem konstrukcji budżetu państwa. W pierwszym numerze „Znaków Nowych Czasów” prof. Michał Kulesza opisał niezwykle wnikliwie procesy zmian w strukturze administracji publicznej w ostatnich latach⁵. Podkreślić trzeba doniosłość tych procesów niezależnie od tego, że w niektórych kwestiach nie zawsze można się z autorem zgodzić. Jednak największy, ciągle nierozwiązany problem to chora, wyrastająca jeszcze z ubiegłej epoki struktura finansów publicznych. O ile dzisiejsza polska administracja publiczna jest strukturą o wysokim stopniu dekoncentracji i o dalece zaawansowanej decentralizacji zarządu (jak na państwo unitarne), to mechanizmy finansowe i budżetowe pozostają w epoce państwa absolutnego. Faktycznym panem życia i śmierci administracji publicznej, zwłaszcza samorządu terytorialnego, pozostaje minister finansów. Co roku, przy pomocy arbitralnie ustalanych wskaźników, przeliczników i parametrów, rozstrzyga w sposób właściwie suwerenny o możliwościach realizacji swoich zadań przez wszystkie jednostki administracji publicznej. Od 1990 roku trwają niekończące się spory o zmianę tego chorego systemu, o wprowadzenie jasnych zasad, które gwarantowałyby pewną stabilność na dłuższe okresy czasu, zwłaszcza dla samorządu terytorialnego. Znając mentalność każdego

ministra finansów, niezależnie od tego, z jaką konstrukcją rządową w tych latach mieliśmy do czynienia, postawiłem niegdyś nieśmiało tezę, by przynajmniej zapisy określające źródła i wysokość dochodów samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, zapisane zostały w konstytucji. Był to oczywiście pewien półśrodek, bo zmienić trzeba przede wszystkim cały chory model budowania budżetu państwa oraz system finansów publicznych. Ale dziś, gdy widać ciągle wyraźnie irracjonalną niechęć do wyrwania się z tego budżetowego balastu absolutyzmu, może warto zastanowić się nad konstytucyjnymi gwarancjami nienaruszalności budżetów samorządu terytorialnego. Jest to szczególnie ważne, by zagwarantować właśnie tym jednostkom choćby minimalne szanse ubiegania się o pokaźne środki pomocowe z funduszy Unii Europejskiej.

Raz jeszcze chciałbym kończąc podkreślić, że poczynione wyżej uwagi mają siłą rzeczy charakter ogólny i chciałbym je w przyszłości rozwijać. Zastrzeżenie to czynię dlatego, by ewentualni polemici uwzględnili fakt szczupłości miejsca i konieczności poruszenia wielu wątków w tym tekście. Staralem się tu skoncentrować na kwestiach moim zdaniem najważniejszych z punktu widzenia możliwych dróg odbudowy siły i prestiżu państwa polskiego, dla nadania mu rzeczywiście demokratycznego i sprawiedliwego charakteru.

Tekst ukazał się w trzecim numerze „Znaków Nowych Czasów” ze stycznia-lutego 2003 roku.

Andrzej Zybortowicz

KURS NA IV RP: SIEDEM PUNKTÓW „PAKIETU DLA POLSKI”

Dzisiejsza Polska ma przed sobą tylko trzy możliwe trajektorie zmian: dalsze gnicie, wstrząs kontrolowany albo niekontrolowane konwulsje w Lepperowskim stylu (choć niekoniecznie przy udziale samego Andrzeja Lepera). Jeśli nie przejdziemy fazy oczyszczającego wstrząsu (uwaga: samo włączenie do Unii Europejskiej gnicia nie powstrzyma), zrównoważony rozwój cywilizacyjny jest niemożliwy. Potrzebna jest ucieczka do przodu. Tak, powinniśmy wybrać przyszłość, ale przestrzeń tego wyboru nie może być ograniczona do powołania czegoś w rodzaju partii centrum, jak proponują niektóre środowiska bliskie prezydentowi Aleksandrowi Kwaśniewskiemu. Potrzebny jest kompleks głębokich instytucjonalnych zmian społecznych, które nadadzą wstrząsowi rozwojowy, a nie destrukcyjny charakter. Ich pakiet naszkicuję za chwilę. Kształt tego pakietu wyrasta z diagnozy, której główna teza brzmi: w III RP ustabilizowała się antyrozwojowa SIEĆ pasożytniczych układów interesów i powiązań. Pomiąm tu bliższy opis mechanizmów tej sieci (uczyniłem to w tekście, który „Rzeczpospolita” zamieściła 5 marca 2003). Powiem w skrócie, iż SIEĆ działa wedle kilku zasad, z których najważniejsze bodaj są tu cztery (a rzecz ta wymaga fascynującej i drobiazgowej analizy socjologicznej). Zasady: umocnienia, kooptacji, gry na haki i podczepienia.

PAKIET DLA POLSKI

Zmiany muszą mieć charakter kompleksowy i sięgać rdzenia mechanizmów utrwalających antyrozwojowe interesy. Z socjologicznego punktu widzenia zmiany - aby były skuteczne - muszą obejmować dwa wymiary: łączyć przekształcenia instytucji z przełomem symbolicznym niezbędnym dla obywatelskiej mobilizacji. Nie zadziała program reform pozbawiony szerszej wizji. Zarysuję niżej siedem kluczowych elementów „Pakietu dla Polski” - o kolejności decyduje ich znaczenie, nie porządek ich wprowadzenia.

Po pierwsze, trzeba odrzucić obecną, niesłusznie zwaną proporcjonalną, ordynację wyborczą do Sejmu i wprowadzić model większościowy zakładający jednomandatowe okręgi wyborcze (JOW). Wprowadzenie JOW umożliwi przewietrzenie sceny politycznej, da zastrzyk świeżej krwi. I to w trybie mobilizacji obywatelskiej, a nie odgórnie

sterowanej wymiany elit, która marzy się niektórym politykom. Ideę JOW trzeba przy tym postrzegać nie jako cel sam w sobie, ale jako narzędzie kontrolowanego - prawnie unormowanego - wstrząsu dla systemu.

Po drugie, niezbędna jest reforma służb specjalnych, w tym rozwiązanie Wojskowych Służb Informacyjnych i budowanie nowych przez zespół fachowców powołanych w wyniku międzypartyjnego porozumienia. To aktywa - dawnych i obecnych - służb są bowiem tkanką, wokół której konstruuje się afery. Być może w ogóle służby specjalne trzeba istotnie zmniejszyć kadrowo, ale zwiększyć fundusze, by - dając najlepszym funkcjonariuszom zarobki mniej rażące w porównaniu z tymi w biznesie - zmniejszyć pokusy korupcyjne.

Po trzecie, media finansowane przez podatników trzeba oddać na służbę publiczną. Oto jedno z rozwiązań: organ w przybliżeniu pełniący funkcje KRRiTV liczy kilkanaście osób delegowanych przez instytucje, które trudno jest poddać upolitycznieniu. Na przykład: związki wyznaniowe, Związek Literatów Polskich, Konferencję Rektorów Uniwersytetów, PAN, Polskie Towarzystwo Historyczne, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, ZASP etc. Może też np. przez federacje pracodawców.

Po czwarte, należy powołać instytucje społeczne - w rodzaju australijskiej Independent Commission Against Corruption - monitorujące funkcjonowanie władz. Trzeba przy tym zastanowić się, dlaczego nie uzyskały wystarczającej dynamiki inicjatywy w rodzaju programu antykorupcyjnego Fundacji Batorego. I jakie są szanse rozwoju i skutecznego działania stowarzyszenia „Stop Korupcji” oraz podobnych przedsięwzięć. Być może owe potrzebne społeczne instytucje kontrolne powinny zostać jakoś umocowane ustawowo bądź nawet konstytucyjnie.

Po piąte, trzeba tworzyć niezależne od poszczególnych ugrupowań politycznych, stabilne zaplecze intelektualne na rzecz działań dla dobra wspólnego. Obecne nauki społeczne działają na tym polu znacznie bardziej niezadowolająco niż media pełniące funkcje czwartej władzy. Mamy badaczy, którzy potrafią nieco teoretyzować, inni potrafią robić badania empiryczne, tj. gromadzić niekiedy bardzo wyrafinowane dane, z których często nic nie wynika lub publikować ugrzecznione ekspertyzy. Mało kto jednak systematycznie i odważnie zagląda za kuliszy procesów tworzenia prawa, prywatyzacji i sprawowania władzy.

Dzisiaj nie ma nawet komu określać, na czym polega dobro wspólne w odniesieniu do poszczególnych wyzwań, przed którymi stoi Polska. Interes narodowy nie powinien być wyznaczany odgórnie, powinien być identyfikowany w pogłębionej debacie publicznej, w której poza politykami i ludźmi mediów - uczestniczą intelektualści, bezpośrednio w sprawowanie władzy niewiukłani. Ale takiej debaty nie ma. Tak jak nie ma telewizji publicznej. I jak nie ma elity intelektualnej. Po roku 1989 polska inteligencja akademicka włączyła się do wyścigu o dobra materialne - pracując jednocześnie na kilku różnych etatach. Znaczy to, że na obecne instytucje akademickie nie ma co liczyć,

tu się toczy gra o dodatkowe zarobki - z oplakanej dydaktyki i z grantów, które najłatwiej pozyskać na bezpieczne, czyli konwencjonalne tematy.

A gdzie w Pakiecie dla Polski gospodarka? - zapyta np. Andrzej Sadowski, wiceprezydent Centrum im. Adama Smith'a. Dopiero jednak spełnienie wymienionych pięciu warunków uczyni możliwym demontaż układu wspomnianych pasożytniczych powiązań, paralizujących zdolności rozwojowe gospodarki⁶. Wymienione elementy pakietu stworzą przestrzeń instytucjonalną i kulturową, w ramach której będzie można skutecznie zmienić prawne i organizacyjne oprządkowanie gospodarki. Nie sposób tego zrobić przy obecnym układzie sił: w parlamencie, w biznesie, w administracji, w mediach i w służbach specjalnych.

Ale - znam te głosy - taki „Pakiet dla Polski” nie tylko nie zadziała; nawet nie ruszy z miejsca. Jeśli sieć antyrozwojowych interesów jest tak silna, to przecież nie pozwoli się rozerwać!

Ale jest na to recepta: poza postulatami reform musimy zmienić stosunek do przeszłości, tej PeeReLowskiej i tej transformacyjnej. Tu potrzebne jest śmiałe myślenie pod prąd licznym odłamom opinii publicznej. Argumenty i racje trzeba przeciwstawić emocjom. Jak?

A zatem, po szóste: trzeba zalegalizować nakradzione. Wiem, że to bolesne dla wielu uczciwych ludzi, ale tym, którzy już się nakradli, trzeba zaoferować zbawienny spokój (niech nakradzione w majestacie prawa przekażą swoim dzieciom). Dlaczego proponuję, wysuwam tak kontrowersyjne i radykalne rozwiązanie?

Trzeba rozstać się z iluzją, iż rozliczymy politycznych zbrodniarzy przeszłości i aferzystów współczesności, że nakradzione odzyskamy. Potrzebna jest abolicja, która odtnie balast tysięcy spraw przeszłości, z którym to balastem nasz wymiar sprawiedliwości w ogromnej większości i tak nigdy się nie upora. Nie wyrównamy starych krzywd.

Ale możemy zapobiec mnożeniu nowych. Potrzebna jest szeroka abolicja połączona z ujawnieniem majątków (zrobiona przez kogoś o słabszej od Grzegorza Kołodko kondycji fizycznej, ale lepszej emocjonalnej). Abolicja dla generałów, pułkowników i aparatowych PZPR oraz legalizacja majątków piratów transformacji, zbójcecko wzbogaconych w III RP. Abolicja wyłączająca czyny kryminalne. Jednak: aferowo nakradłeś, ujawniłeś przed godziną zero - jest twoje. Po co tak radykalne, idące pod prąd naszych intuicji moralnych rozwiązanie?

Z dwóch powodów. Po pierwsze, by zneutralizować opór wobec „Pakietu” zmian ze strony tych, którzy już się uwłaszczyli. I po drugie, by organy państwa polskiego wreszcie uzyskały zdolność rozliczania aferzystów i bandytów - tych aktualnych i przyszłych.

Praworządność dla wszystkich w zamian za gwarancje bezpieczeństwa i bezkarności dla silnych - tych tworzących antyrozwojowe grupy interesów. By nie miotali się i nie wierzgali. A więc panie i panowie z wszystkich kancelarii - legalizujcie wreszcie swoje majątki. Ale przestańcie ułaskawiać ludzi pokroju Słowika i Stajszczaka.

W III RP weszliśmy z niepisaną umową: oddajecie nam władzę, a my nie zaglądamy do naszych kieszeni. Niepisany, nieformalny i niejawny charakter tej umowy przyczynił się do paraliżu rządów prawa w Polsce. Dziś cel jest niemal ten sam - zmiana chorego ustroju na zdrowszy. I sposób podobny: Wy (z tym, że Wy obejmuje teraz część elit post-solidarnościowych) pozwalacie nam wprowadzić rządy prawa, my gwarantujemy, że co nakradzione do wczoraj, już od teraz legalnie będzie Wasze. Ale od jutra: Nie ma zmiłuj! Żadna racja stanu, żaden interes tajnych służb, żadne względy na opinię o Polsce w świecie. Zero tolerancji dla bezprawia.

By jednak „Pakiet dla Polski” zadziałał, by budowa IV RP uzyskała solidne podwaliny, z szerokiej abolicji i legalizacji majątków musi być wyłączone jedno konkretne środowisko - ale tylko ono. Jedno środowisko, które musi być poddane zdecydowanemu, radykalnemu przeglądowi. Środowisko mające być ostoją prawa i Rzeczypospolitej.

Po siódme, zatem: należy dokonać przeglądu środowiska sędziowskiego. Tu wystarczy stwierdzić majątek przekraczający ujawnione dochody i panu/pani już dziękujemy. Wystarczy „niewinne” opóźnianie postępowania dyscyplinarnego w sprawie swojej lub kolegów i nie dajesz, kolego, rękami!

Kto ma zweryfikować sędziów? To nie będzie proste. Być może, surową weryfikację powinno zrobić niepartyjne (por. proponowany mechanizm wyłaniania KRRiTV) gremium powołane przez Sejm wyłoniony drogą JOW.

Są rzeczy niepewne i są pewne. Do pewnych należy teza: jeśli pakiet reform nie obejmie wprowadzenia Jednomandatowych Okręgów Wyborczych, to zamiast zmian otrzymamy rytuał zmian. Zamiast zainicjowania IV RP, otrzymamy kolejny bis.

Że trzeba będzie zmienić konstytucję? A jak bez tego mamy się zmienić? Zamiast mozolnego rozplątywania starych węzłów nieprawości proponuję rozwiązanie Aleksandra Wielkiego: odcięcie przeszłości. Uwolniony od przewlekanych w nieskończoność postępowań wymiar sprawiedliwości skoncentruje się na przestępstwach popełnionych po godzinie zero.

Tak zarysowana wizja zmian oznacza wstrząs dla systemu. Nawet wstrząs kontrolowany rodzi koszty. Do wyboru mamy jednak tylko dwie inne możliwości: dalsze gnicie albo niekontrolowane konwulsje przemocy.

Jest to zmieniona wersja tekstu „Wstrząs kontrolowany”, który ukazał się w „Rzeczypospolitej” 8.08.2003 roku.

Julia Pitera

O UCZCIWOŚĆ W ŻYCIU PUBLICZNYM

Coraz więcej krytycznych uwag słyhać pod adresem jakości naszego życia publicznego. Urzędy zbyt często demonstrują swoją władzę nad obywatelem, jawnie lekceważąc obowiązujące prawo. Przewlekane są procedury administracyjne, urzędnicy niechętnie odpowiadają na składane pisma. Jednocześnie rozmaici funkcjonariusze publiczni coraz częściej stają się bohaterami skandali. Prowadzenie samochodu pod wpływem alkoholu nie należy już do najbardziej szokujących informacji. „Oswajamy” się coraz bardziej z tym, że z budżetu państwa wyciekają niewyobrażalne kwoty, a sprawcy tych nadużyć znikają bądź są karani jedynie symbolicznymi w stosunku do wyrządzonych szkód karami. Dotychczasowa tolerancja dla rozmaitych „słabości” przygotowała żyzny grunt dla wielkich afer. Warto wskazać, jakie mechanizmy czy też ich brak - doprowadziły do dzisiejszego stanu państwa, będącego efektem upadku zasad w życiu publicznym. Zasad niezbędnych dla prawidłowego rozwoju, których brak tak bardzo utrudnia osiąganie sukcesów, również na szczeblu samorządowym.

TROCHĘ HISTORII...

Wydaje mi się, że zbyt szybko zapomnieliśmy o świecie, w jakim przyszło nam żyć po II wojnie światowej. Różne okrągłe rocznice powodują, że tylko na chwilę, na moment, stajemy w biegu codziennych zajęć, bo akurat gazety przypomniały o kolejnej dacie. Nie trzeba ich dokładnie wymieniać, by wiedzieć, co kryje się pod hasłem październik, marzec, grudzień czy sierpień. Pamiętamy też nazwiska ludzi, którzy drogo zapłacili za szukanie drogi do wyjścia z mroku tamtych lat.

W praktyce jednak, po chwilce wspomnień, zapominamy o ponurych realiach reżimowych dekad. Trudna jest droga do pełnej wolności, dlatego bywa - choć może wydawać się to niewiarygodne - że niektórzy z sentymentem powracają do lat 60-tych czy 70-tych. W pamięci, bowiem zostały wspomnienia o tzw. małej stabilizacji. Umknęła gdzieś pamięć o koszmarnych kolejkach po wszystko, ludzi dumnie niosących nawleczone na sznurek rolki papieru toaletowego, matek błagających o przyjęcie dziecka do przedszkola, szkół prowadzących lekcje na trzy zmiany, wsi bez prądu

i telefonów, książek kupowanych spod lady, gazet, które niezależnie od tytułu, zawierały te same treści, kolejek do lekarza w przychodniach rejonowych, łóżek stojących gęsto na szpitalnych korytarzach, pustych aptek, składanych podań o paszport i odmowy ich wydania z powołaniem się na tajemniczo brzmiące paragrafy. I ta paskudna świadomość, że państwo odziera człowieka z największej wartości, jaką jest wolność, to znaczy możliwość decydowania o sobie samym bez jego ingerencji. A państwo chciało decydować za nas o wszystkim.

Tymczasem nowoczesne państwo to takie, w którym obywatel decyduje sam o swoim życiu. W którym sami wybieramy miejsce swojego zamieszkania, kierunek i miejsce swojej nauki; lekarza, któremu powierzamy nasze zdrowie i pracę, która powinna dawać satysfakcję zarówno finansową, jak i zawodową. Dlatego szybko, już w 1990 roku, przeprowadzono reformę samorządową. Należało bowiem koniecznie zacząć oddzielać podstawowe zadania państwa od wszystkich spraw dotyczących organizacji i zaspakajania potrzeb społeczności lokalnych oraz przekazać je władzy samorządowej. Od momentu przejęcia części zadań państwa jakość naszego życia codziennego zaczęła zależeć od wybranych przez nas radnych. To oni teraz decydują, kto będzie burmistrzem, jaka będzie lokalna polityka gospodarcza i społeczna, czy jest sprawna administracja. A sprawne zarządzanie nie polega na tym, by zbilansować budżet na koniec roku - gmina nie jest przecież przedsiębiorstwem. Sprawne zarządzanie polega na pobudzaniu aktywności mieszkańców poprzez tworzenie rozmaitych mechanizmów motywacyjnych.

Taki sposób myślenia wymaga precyzyjnego określenia roli samorządu w wolnym, demokratycznym państwie, w którym wszyscy obywatele mają równy dostęp do rynku. Wymaga odpowiedzenia sobie na pytanie, czym jest samorządność? Czy niezbyt często - jak wspomniałam wcześniej - traktujemy gminę jak przedsiębiorstwo? Gmina nie powinna przecież gromadzić majątku, prowadzić działalności gospodarczej, konkurować ze swoimi obywatelami. Władze samorządowe powinny aktywnie rozwiązywać - nieraz bardzo trudne - problemy. Przyjmując postawę kreującą można zmniejszać bezrobocie, zahamować ucieczkę mieszkańców w zasobniejsze rejony kraju, zainicjować kierunek rozwoju, wykorzystując specyfikę regionu. Tak postąpiła Irlandia. Wygrzebując się z tragicznej sytuacji ekonomicznej postawiła na rozwój małych, rodzinnych przedsiębiorstw przydomowych. I tak właśnie zaczęły lawinowo powstawać tkalnie tradycyjnych, irlandzkich tweedów, wytwórnie znakomitych, lokalnych serów, importowanych teraz jako unikalne przysmaki i sprzedawanych często za duże pieniądze.

Nie można pomóc ludziom wyjść z niedostatku wyłącznie przyznając zapomogi i dokarmiając ich. Taki człowiek zawsze będzie się czuł zepchnięty na margines życia, a jego dzieci prawdopodobnie też zasilą kiedyś szeregi bezrobotnych, bo taki model będą znały z rodzinnego domu. I właśnie tutaj wielką rolę do odegrania ma

samorząd terytorialny, który dobrze - znacznie lepiej, niż władze państwowe - zna sytuację na własnym terenie, rozumie swoją społeczność i jego specyfikę, problemy i możliwe kierunki rozwoju. Będzie umiał przyciągnąć inwestora, który - na przykład - otworzy zakład przetwarzający lokalne uprawy w poszukiwane na rynku towary, dając tym samym pracę bezrobotnym i wzbogacając budżet o pozyskane z nowej instytucji podatki. Te podatki oznaczają więcej pieniędzy na szkołę, możliwość budowy kanalizacji, naprawę drogi, ułożenie chodnika, którym bezpieczniej się poruszać niż poboczem jezdni. Zaś te wszystkie ulepszenia będą mogły być dokonane siłami tych, którym w nowo otwartym zakładzie nie udało się już znaleźć pracy...

Naprawdę wiele zależy od samorządu terytorialnego. Warto więc interesować się, jak pracują wybrani przez nas przedstawiciele, bo to od nich zależy w największym stopniu jakość naszego życia codziennego.

EDUKACJA

Najwyższa pora, by zacząć budzić już w szkole świadomość obywatelską młodzieży. Nie poprzez wtlaczanie w głowy zbędnych informacji, lecz rozumienie sensu istnienia wspólnoty, jaką jest państwo, poznawanie mechanizmów i źródeł zagrożeń; poprzez odejście od sloganów na rzecz rozumnego wypowiedzania słów: wolność i demokracja. Tego młodzież powinna uczyć się w praktyce, budując własne samorządy środowiskowe, oparte na zdrowych zasadach konkurencji i uczciwej walce wyborczej o przywództwo rówieśników. Gdzie wszelkie próby manipulacji będą dyskwalifikowane, a praca na rzecz innych będzie promowana. Jeśli prędko nie zaczniemy upowszechniać innego stylu uprawiania polityki, pozostanie nam tylko bezsilność i frustracja. I znowu obywatele, to będziemy „my”, a władza to będą „oni”...

O POTRZEBIE WOLNEGO DOSTĘPU DO INFORMACJI

Słowo „demokracja” jest chętnie nadużywanym terminem, zwłaszcza przez tych, którzy ani nie rozumieją, ani nie chcą zrozumieć, czym ona jest naprawdę. Słowem - kluczem, stanowiącym często koronny argument dla odrzucenia wszelkiej krytyki czy ucieczki przed podjęciem dyskusji. Jakże często słyszymy, że „takie są zasady demokracji”... i kropka. Tymczasem demokracja zobowiązuje do przestrzegania rozmaitych reguł. Jedną z najważniejszych jest dostęp do informacji.

Wiemy z wieloletniego doświadczenia, jak władza totalitarna ograniczała nam dostęp do informacji, chcąc mieć na nią monopol. W czasach, gdy w wolnych państwach telefon był urządzeniem obecnym w każdym domu, gdy operatorzy telefoniczni namawiali abonentów do zakładania dodatkowych linii, po to, by każdy domownik miał własny aparat, w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej odpowiadano na

złożone o telefon podanie, że będzie ono powtórnie rozpatrzone może za pięć albo i nawet za dziesięć lat... Na połączenie telefoniczne międzymiastowe czekało się godzinami, a na połączenie z zagranicą bywało, że kilka dni. Książki telefoniczne były rarytasem kupowanym „spod lady”, wydawanym raz na wiele lat, a więc wykazy abonentów były w dużym stopniu nieaktualne. Faks - dziś, w dobie poczty e-mailowej, jest już urządzeniem starej generacji. Aż nie chce się wierzyć, że dopiero III Rzeczpospolita oswoiła nas z tym luksusem. A czy jeszcze ktoś pamięta, że aby skopiować jakikolwiek papier, trzeba było jeszcze w latach 80-tych wylegitymować się dowodem osobistym i opisać na specjalnym formularzu kopiowany dokument? Podobnie rzecz miała się z publikacjami. Encyklopedie i informatory wychodziły raz na dziesięciolecia i były rozchwytywane niczym gorące bułki, mimo rozmaitych mankamentów i braków. Bibliografie zalegały półki wydawnictw tak długo, że praktycznie traciły aktualność przed wylądowaniem na lądzie w księgarni. Do tego obrazu rodem z powieści Geорга Orwella warto jeszcze dołożyć wspomnienie druków bezdebitowych, czyli wydawnictw zagranicznych, które nie miały zezwolenia władzy na sprowadzanie lub rozpowszechnianie (trzeba było mieć specjalne zezwolenie, by móc je czytać w bibliotece). Podobnie rzecz się miała z dokumentami. Wszelkie archiwa były niezwykle trudno dostępne. Nie mogliśmy mieć wglądu do swoich własnych dokumentów w urzędzie. Nie było prawa, które regulowałoby zasady gromadzenia danych i ich udostępniania. Aparat państwa pracował własnym, nieznanym obywatelowi trybem, a wszelkie decyzje podejmowane były poza jakąkolwiek kontrolą społeczną. O decyzjach władzy państwowej czytało się „między wierszami” oficjalnej prasy, wysłuchiwało z zakazanych rozgłośni bądź cudem zdobytych czasopism bezdebitowych. I nikomu w tamtych, w końcu nieodległych latach nie przyszłoby do głowy, by o to oficjalnie pytać.

I właśnie nasza historia jest najlepszym dowodem, że realizacja prawa człowieka do informacji jest miernikiem demokracji i praworządności. Bez wolnego dostępu do informacji nie można mówić o przejrzystości funkcjonowania państwa, które powinno ujawniać mechanizmy swojego działania. Dlatego uchwalenie przez Sejm RP 6 września 2001 roku ustawy o dostępie do informacji publicznej jest tak ważnym wydarzeniem. Urzędnicy nie mogą już „dystrybuować” dokumentów wedle własnego uznania. Ileż to razy wcześniej słyszeliśmy, że nie możemy dostać kopii aktu notarialnego dotyczącego nieruchomości komunalnej, gdyż nie zezwala na to... ustawa o ochronie danych osobowych! Albo, że jakaś umowa między miastem a firmą wykonującą zlecenie płacone z pieniędzy publicznych jest objęta tajemnicą handlową! Podobnie rzecz się ma z informacjami na temat rozstrzygniętych przetargów. Nie mówiąc już o dokumentach dotyczących nas samych. Ileż razy odmawiano nam wglądu do nich, ile razy odmawiano skopiowania! Listę informacji „zakazanych” można by mnożyć w nieskończoność. Niestety nie zawsze urzędnicy prze-

strzegają przepisów zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ciągłe zdarza się, że dostęp obywatela (czyli wyborcy!) do protokołów czy stenogramów z obrad komisji czy sesji wymaga szczególnych pozwoleń, tak jakby rada decydowała o planach obrony państwa! Ciągłe jeszcze obywatele pytają, czy posiedzenia radnych są otwarte dla publiczności! Ciągłe też nie wszystkie samorzady mają w Internecie ogólnie dostępne dokumenty! Władza, która stara się zachować monopol informacyjny, która boi się jawności życia publicznego jest władzą słabą i niepewną swojej pozycji. Utajnianie mechanizmów administracyjnych zawsze będzie pobudzało do formułowania rozmaitych podejrzeń. Demokracja wymaga jawności.

WOLNOŚĆ SŁOWA - ROLA PRASY LOKALNEJ

Charles Louis Montesquieu (1689 - 1755), francuski prawnik, myśliciel i pisarz uważał, że istotą państwa jest polityczna wolność obywateli. Wolność tę zapewnia dobre, umiarkowane prawo oraz oddzielenie od siebie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej. Przejawem wolności zaś jest wolność myśli, sumienia, słowa i druku. Również Amerykanie tak dalece doceniali wolność słowa, że w 1791 roku w I poprawce do Konstytucji Stanów Zjednoczonych zapisano m. in.: „Kongres nie może stanowić ustaw (...) ograniczających wolność słowa lub prasy (...)”.

Doświadczeni przez dziesiątki lat dobrze powinniśmy wiedzieć, czym jest państwo pozbawione trójpodziału władzy i kontrolowane przez urzędy cenzorskie. Wszystko było tajemnicą, każde słowo wypowiedziane publicznie czy też opublikowane musiało być wcześniej uzgodnione. Bez poddania go cenzurze było nielegalne, a więc groziło nieprzewidywalnymi następstwami. W ten to właśnie sposób władza państwowa - pozbawiona i tak kontroli politycznej, jaką w systemach demokratycznych jest opozycja parlamentarna - zamykała usta swoim krytykom również w prasie. Skutek był taki, że nie miało zupełnie znaczenia, który tytuł kupowaliśmy - opis zdarzeń był zawsze jednokowy. Musiało tak być, skoro ci, co sprawowali władzę - niepodzielnie władali mediami.

Tak, więc mogłoby się wydawać, że wartość, jaką jest wolna prasa, będzie po latach doświadczeń chroniona jak największy skarb. Że wszelkie próby nacisków na dziennikarzy będą publicznie potępiane, a politycy dopuszczający się takich metod będą ostatecznie kończyć karierę. Okazało się jednak, że słynna opinia Edmunda Burke'a (1729 - 1797), brytyjskiego polityka, publicysty i filozofa: „były trzy stany w parlamencie (przedstawiciele lordów, kościoła i gmin), lecz na galerii dla dziennikarzy siedział stan czwarty, daleko ważniejszy niż tamte wszystkie razem wzięte”, jest nadal aktualna, bowiem rola dziennikarzy przez stulecia nie zmieniła się, więc ciągoty polityków do manipulowania prasą są niezmiennie silne.

Rozmaitym próbom nacisku poddawana jest również prasa lokalna. A jest to bardzo ważne ogniwo systemu demokratycznego. Przekazuje przecież wszystkie te

informacje, które pomijane są przez gazety ogólnopolskie, nie mogące - co oczywiście - być nośnikiem wiadomości gminnych czy powiatowych.

Tymczasem lokalni politycy przywiązują równie wielką wagę do swojego wizerunku w prasie. Chcieliby, by był on jak najkorzystniejszy. Łatwiej bowiem „wymusić” rozmaitymi metodami przychyłność lokalnej gazety, niż starać się dobrze rządzić i reagować na krytykę lepszą pracą. Dlatego wydawcy poddawani są naciskom i jest to zjawisko bardzo groźne. Bo jakość naszego życia codziennego zależy w największym stopniu właśnie od pracy tych polityków na rzecz swoich wyborców. Pozbawieni krytyki „czwartej władzy” rządzą poza kontrolą społeczną.

Wiadomo, że istotą wolności prasy jest niezależność od władzy publicznej. Tak więc źródło finansowania nie może płynąć z budżetu publicznego. Istnieją jednak rozmaite sposoby nieformalnego wspomagania gazet lokalnych z budżetu samorządowego. Może to być bezpłatne udostępnienie lokalu gminnego dla redakcji z możliwością korzystania ze sprzętu biurowego, może to być regularne publikowanie na łamach takiej lokalnej „niezależnej” gazety wszelkich możliwych płatnych ogłoszeń (uchwał, zarządzeń, informacji). W rewanżu wydawca chwali niezmiennie pracę administracji samorządowej, zaś najbardziej kompromitująca afera opisywana jest jako spisek opozycji politycznej. Jakież jest sens czytania takiej prasy, skoro jest to wyłącznie pas transmisyjny polityki ratusza? Na jakiej podstawie mamy wyrabiać swoje własne zdanie na temat otaczającej nas rzeczywistości? Skąd mamy czerpać wiedzę na temat naszych reprezentantów w radach i pracy nadanych przez nich urzędników? Jak mamy dokonywać świadomych wyborów politycznych? W jaki inny sposób wywierać presję na polityków lokalnych, jeśli zabraknie prawdziwie wolnej prasy lokalnej?

A można przecież wydawać gazetę nie wspieraną pieniędzmi z budżetu samorządowego. I na szczęście są tacy wydawcy! Jest to trudne - to prawda. Osiągnięcie niezależności to ciężka praca, lecz przynosi efekty nadspodziewane i bardzo satysfakcjonujące. Nie trzeba się obawiać nadeptnięcia „na odcisk” komuś, kto w odwecie odbierze płatne ogłoszenia, narzuci nierealną stawkę czynszu z wyrównaniem do tyłu i wystawi zaległe rachunki telefoniczne, likwidując w ten sposób jednym cięciem gazetę. Poczucie niezależności poza tym uwalnia możliwości twórcze, likwiduje ogłupiającą samokontrolę. Gazeta prawdziwie niezależna przyciąga czytelników, bo ludzie znakomicie wyczuwają - zwłaszcza po latach cenzorskich ograniczeń - autentyzm i nie chcą być poddawani „propagandzie sukcesu”, lansowanej w gazecie finansowanej w takiej czy innej formie z budżetu, a więc uzależnionej od władzy. Gazeta prawdziwie niezależna odgrywa olbrzymią rolę w kształtowaniu polityki społecznej. Ujawnia wszelkie niesprawiedliwości, przedstawia istotne fakty i docieka prawdy, którą często nawet demokratycznie wybrani przedstawiciele chcieliby ukryć przed wyborcami. Takie działania są niezmiernie ważne. Władza jest przecież

niebывale nęcąca i dlatego często prowadzi do korupcji. I właśnie wolna prasa nie pozwala nadużywać władzy powierzonej przez ludzi.

Wolna gazeta, mająca już stałych czytelników, ma szansę utrzymać się na rynku. Może liczyć na ogłoszenia np. prywatnych przedsiębiorców, może też liczyć na wsparcie obywateli przyzwyczajonych już do czytania „swojej” gazety, ale też pomoc ze strony organizacji pozarządowych.

Władza lokalna zaś powinna ograniczyć się do wydawania własnymi siłami czegoś w rodzaju dziennika urzędowego, zawierającego tylko uchwały, zarządzenia, zawiadomienia o przetargach i informacje o rozstrzygnięciu przetargów, zawiadomienia o posiedzeniach rady, komisji rady, porządków obrad. I niech nie miesza się do wolnej prasy!

I NA ZAKOŃCZENIE - JAK WYBRAĆ NASZYCH NAJLEPSZYCH PRZEDSTAWICIELI DO WŁADZY?

Obowiązująca ordynacja wyborcza - większościowa w okręgach wielomandatu - nie wymaga aktywności na rzecz swojej społeczności. By dostać się do czynnej polityki wystarczy mieć „układ” we władzach partii. Ten „układ” jest znacznie ważniejszy, niż popularność społeczna, zaangażowanie i praca na rzecz swojego elektoratu. Dobry układ gwarantuje wysokie miejsce na liście wyborczej i stwarza dużą szansę na wygranie wyborów. Tym sposobem wybory wygrywa lojalna grupa, gotowa w rewanżu do dyscypliny partyjnej, niezależnie, czy podejmowana decyzja jest w interesie państwa, czy też nie. Ale przecież - jak to w układzie bywa - grupa ta też potrafi wystawiać rachunki. W ten to właśnie sposób zwycięskie ugrupowanie, zarówno na szczeblu państwowym, jak i samorządowym, przemienia administrację we własny folwark, obsadzając wszelkie stanowiska według klucza politycznego. Tak właśnie zaczynają się „napoleońskie kariery” w polskim wydaniu: wychowawczyni przedszkolna z dnia na dzień przekształca się w specjalistę od zarządzania mieniem wielkiej wartości, skromna urzędniczka bez przygotowania w tym kierunku staje się specjalistą od organizacji publicznej oświaty, absolwent trzech lat studiów zostaje ważnym menedżerem. Lista możliwości nigdy się nie wyczerpie, zawsze jeszcze można utworzyć dodatkowe miejsce pracy w jakiejś strukturze. Sprzyjają temu tymczasowe regulaminy i odporność nosorożca na wszelkie przejawy krytyki. Wiadomo: opiszą, trochę będzie szumu i wszyscy zapomną... W ten sposób został wypracowany mechanizm negatywnej selekcji kadr. Jeśli dodamy do tego, że do czynnej polityki trafiają zbyt młodzi, niedoświadczeni i bez dystansu do sprawowanej przez siebie funkcji ludzie, pozwoli to zrozumieć, dlaczego jakoś polskiego życia publicznego jest tak licha.

Sadzę, że trzeba być wyjątkowo pozbawionym wyobraźni i nieodpowiedzialnym, by nie zdawać sobie sprawy z kosztów społecznych takiego podejścia do polityki. Jakże różni się ten dziwny model od mechanizmów regulujących funkcjonowanie dojrzałych demokracji. Tam, by zostać politykiem trzeba długi czas „terminować” u boku kogoś doświadczonego. Żadna bowiem odpowiedzialna partia polityczna nie da rekomendacji niedoświadczonemu kandydatowi. Dlatego szlify zdobywa się długo i mozolnie. Ale nawet najdłuższa praktyka nie gwarantuje dalszej kariery. Kandydat na polityka musi posiadać dopracowany warsztat, znajomość mechanizmów regulujących funkcjonowanie państwa. Świadomość, że nieodpowiedzialne eksperymenty na organizmie społecznym mogą drogo kosztować innych. Dlatego tylko zmiana ordynacji wyborczej na większościową w okręgach jednomandatowych na wszystkich szczeblach samorządu i do parlamentu da nam szansę na wybór swojego przedstawiciela, który - jako jedyny w okręgu - będzie poddany znacznie lepszej kontroli społecznej. Tylko taki system wyborczy wymusi na politykach, również samorządowych, profesjonalizm i wpłynie na podniesienie naszego życia publicznego. A co za tym idzie - zwiększy szanse na osiągnięcie sukcesów przez społeczności lokalne!

Niniejszy tekst powstał na bazie referatu
wygłoszonego w Witkowicach 08.05.2003 roku.

Krzysztof Dzierżawski

HISTORIA GOSPODARCZA POLSKI PO 1989 ROKU

Za punkt odniesienia dla polskiej gospodarki centralnie sterowanej może uchodzić gospodarka Hiszpanii z 1986 roku. To kraje o podobnej ilości ludności. PKB tych dwóch jakże innych gospodarek także było podobne. Ale podobieństwo wynikało raczej z ułomności statystyki. Centralnie sterowana gospodarka polska była bowiem nastawiona na obsługę samej siebie. Kosztowała też wiele istnień ludzkich. A ludzie niewiele z niej mieli, jej istotą był bowiem prymat przemysłu ciężkiego. Biliśmy na głowę Hiszpanię w produkcji stali, więcej produkowaliśmy energii, ale mniej samochodów i mieszkań. Więcej mieliśmy trzody chlewnej, lecz mniej spożywaliśmy mięsa. To wszystko przy znacznie większym zatrudnieniu. A o kulturze mówię samo porównanie ilości książek - tu naprawdę system oszczędzał na społeczeństwie.

W 1990 roku dokonano zasadniczej zmiany, likwidując system bez uprzedzenia. 1 stycznia zastąpiono centralnie sterowaną gospodarkę - systemem rynkowym. Proces się rozpoczął i trwał 8 lat, przyniósł ogromne sukcesy.

Dla powodzenia reorganizacji, konieczne było spełnienie 4 warunków. Należą do nich:

1. Rozczarowanie poprzednim systemem.
2. Obecność ludzi umięjących funkcjonować w innych systemach (dzięki doświadczeniom handlu i pracy za granicą).
3. Masowe zaangażowanie w wytwarzanie dobrobytu narodowego.
4. Spacyfikowanie grup interesu starego systemu.

Wszystkie te warunki spełniły się naraz i zaowocowały przełomem. Sytuacja wyjściowa była katastrofalna: galopująca inflacja, ogromne zadłużenie, brak swobody działalności na własną rękę w ramach systemu. W takiej sytuacji powiedziano ludziom: a radźcie sobie sami. Podstawą była tzw. ustawa Wilczka. Sama ustawa jednak niewiele znaczyła. Istota systemu zmieniła się w 1990 roku. Wyzwolono przedsiębiorczość. To cecha, w którą polski naród wyposażony jest obficie. I naród wziął inicjatywę we własne ręce, wykorzystał swoje umiejętności. Obrazem gwałtownych zmian niech będzie polski Cieszyn. W latach 1992-1993 tętnił życiem, kwitł handel. Po czeskiej stronie - choć jest to miasto przemysłowe, nowoczesne - w tych latach ziało martwo. Tak samo było często w byłej NRD.

Podstawą przełomu był porządny pieniądz - to zawdzięczaliśmy Balcerowiczowi.

Istotą zaś zmian było zniesienie centralnego planowania. Społeczeństwu pozwolono na samodzielne funkcjonowanie. I ludzie podjęli tę możliwość. Bo jakie mieliśmy wtedy aktywa gospodarcze? Zadłużenie sięgające 40 mld dolarów. Przemysł ciężki jedynie nas obciążał - raczej marnował zasoby niż przysparzał bogactwa. Społecznie okres był także trudny - upadek zakładów pracy powodował kryzys wielu grup i rozchwywanie się struktury społecznej.

Był to szok bez precedensu. Wielkie przedsiębiorstwa centralnie sterowanej gospodarki straciły ogromne ilości miejsc pracy. Według prof. Piotra Glikmana w latach 1989-1991 wielkie przedsiębiorstwa straciły ich ponad 3 miliony, ale w tym samym czasie w małych firmach powstało ich prawie 2 miliony. Ogromnej redukcji gospodarki socjalistycznej towarzyszyła ekspansja na ogromną skalę przedsiębiorczości ludzi, którzy wykorzystali szanse wynikające z wprowadzenia wolnej gospodarki. To rozgraniczenie uważam za szczególnie istotne: w latach 1990-1997 prywatna gospodarka stworzyła ok. 5 mln nowych miejsc pracy. A od 1994 roku tworzyła je w tempie szybszym, niż następowała ich utrata w gospodarce tradycyjnej. Od tego momentu bezrobocie spadało. Z poziomu 16,4 % nowa gospodarka sprowadziła je do 9,6 % w roku 1998. Mieliśmy wtedy najniższe bezrobocie w historii III Rzeczypospolitej - stara gospodarka przestała istnieć (zostały jedynie kopalnie). Jednak te trendy nie znajdują odbicia w oficjalnych statystykach. Nikt tego procesu nie uważa za kluczowy element polskiej historii gospodarczej.

Jednak powoli zaczynała spadać dynamika wzrostu wolnej gospodarki. Wyczerpują się zasoby entuzjazmu i pogarszają się warunki działania. Nikt bowiem nie doceniał roli nowego sektora w rozwoju gospodarczym. Nie brano pod uwagę, ile traciła stara gospodarka a ile wytwarzała nowa. Nie ma odzwierciedlenia tych przeobrażeń w statystykach. A miejsca pracy przekładały się przecież na PKB. Jeśli zestawic te dane, to Polski cud gospodarczy jest porównywalny z osiągnięciami wchwalanej wszędzie Irlandii. Polska nowa gospodarka rosła przez osiem lat zwiększając nasz dochód narodowy o ok. 8% rocznie. Jednak do 1996 wyniki te pogarszały straty ponoszone przez pozostałości starych - rodem z centralnego sterowania - przedsiębiorstw. Wieloletni wzrost gospodarczy ujawnił się w statystykach dopiero w latach 1995 - 1997, gdy stara część przestała ciągnąć nas w dół.

Jak tego dokonaliśmy? Nie opierał się ten sukces na kapitale, bo go wtedy nie było. Amerykanie dali miliard funduszy na wypadek upadku. Nie było zasilania kapitałem zagranicznym, gdyż do 1994 roku nie były uregulowane kwestie zadłużenia zagranicznego. Inwestycje zagraniczne przyszły później, gdy od 1995 roku statystyki zaczęły przynosić prawdziwy obraz wzrostu gospodarczego, osiągającego w 1998 roku aż do 10 miliardów dolarów rocznie. Sukces opierał się na przedsiębiorczości Polaków i ogromnych zasobach pracy. Dwa miliony firm zarejestrowanych, miliony ludzi, którzy próbowali się zmierzyć z działalnością gospodarczą. Podejmując decyzje - nie wiedzieli,

co robić, bo nikt im tego nie potrafił powiedzieć, musieli sami odkrywać najprostsze reguły gospodarki rynkowej. Na własne ryzyko, na własną odpowiedzialność, za własne pieniądze. Osiągnęliśmy to sami - własnymi siłami, bez funduszy strukturalnych czy jakiegos Planu Marshalla. Ten mógłby tylko zaszkodzić. Liczyć bowiem możemy tylko na ludzi i ich przedsiębiorczość. Historia gospodarcza lat 1989-1997 jest głęboko zafalszowana - nie ujmuje w ogóle tych zjawisk. Nie przeprowadza się analizy nawet wśród autorów tego sukcesu (Balcerowicz), gdyż jest to „wstydlivy” okres. Nie daje się zracjonalizować, więc się go odsuwa w niepamięć.

Wykład na seminarium w „Stańczyku” 1.06.2003 roku.

Jacek Bartyzel

O MORALNY WYMIAR POLITYKI

Polityczne dzieje Europy, to nieustanne zmaganie się dwóch wizji społeczności: augustiańskiej idei Civitas Dei z legionem doktryn i teorii głoszących w tej lub innej wersji zasadę, że normy etyczne w polityce to balast zbędny lub zgoła szkodliwy. Spór między obrońcami prawa moralnego a relatywistami trwa w świecie idei od 2,5 tys. lat; od chwili, kiedy wiedli go w domu Polemarcha, syna Kefalosa, Sokrates i Trazymach.

Powiadał Trazymach: sprawiedliwość to interes silniejszego. Moc w każdym państwie posiada rząd. Więc „każdy rząd ustanawia prawa dla własnego interesu. Demokracja ustanawia prawa demokratyczne, dyktatura - dyktatorskie, a inne rządy tak samo. A jak je ustanowią, wtedy ogłaszają rządzonym, że to jest sprawiedliwe dla rządzonych, co jest w interesie rządzących, a kto się z tych przepisów wyłamuje, tego karzą za to, że niby prawa łamie i jest niesprawiedliwy. W każdym państwie sprawiedliwość polega na jednym i tym samym: na interesie ustalonego rządu! Więc, kto dobrze rachuje, temu dobrze wychodzi, że sprawiedliwość wszędzie polega na jednym i tym samym: na interesie mocniejszego”⁷.

Sokrates broni straconej z góry - mogłoby się wydawać - pozycji. W jego mniemaniu - „rządzący o ile jest naprawdę rządzącym, nie patrzy własnego interesu ani go nie zaleca, tylko dba o interes poddanego i tego, dla którego pracuje”⁸. Nie zaprzecza on, że Trazymachowa interpretacja sprawiedliwości oddaje stan faktyczny stosunków w niejednym państwie. Czy jednak to, co uchodzi za sprawiedliwość, jest nią w istocie? Czy obiegowy pogląd na sprawiedliwość jest zgodny z obiektywną ideą sprawiedliwości? Jeśli postawimy sobie te pytanie, to problem na pozór praktyczny jedynie, a może nawet dający się sprowadzić do socjotechniki, odsłania swój głębszy i prawdziwy wymiar problemu moralnego.

Możemy przyjąć, że normy moralne ustanawiane są przez ludzi. A ponieważ ludzie żyją w historii, podlegają bezsprzecznie różnym uwarunkowaniom, mają wreszcie rozbieżne interesy, to normy moralne mogą być również elastycznie naginane do potrzeb jednostek lub grup. Otwarty amoralizm Trazymacha jest logiczną konsekwencją naturalistycznej koncepcji moralności. Jeżeli natomiast uznamy, że ustanowicielem norm moralnych jest autorytet transcendentny, to musimy zgodzić się również na ich ponadczasowy, niezmienny i niezależny od czyichkolwiek interesów, charakter. Budowane na uznaniu tego aksjomatu państwo nie jest instrumentem dominacji jednej grupy nad resztą społeczeństwa, lecz dobrem wspólnym

wszystkich obywateli, których stopień partycypacji we władzy zależy wyłącznie od ich kompetencji, zasług i wartości moralno-intelektualnej.

Pobieżny nawet rzut oka na nasze własne dzieje uprawnia do stwierdzenia, że idea uetycnienia stosunków publicznych stanowi jedno z najważniejszych pytań absorbujących polską myśl polityczną i to nie tylko w odniesieniu do relacji wewnątrzpaństwowych: władza - obywatel, ale też międzynarodowych. Wymieńmy tu chociażby Pawła Włodkowica, formułującego już w XV wieku nowatorską zasadę prawa międzynarodowego, że państwu pogańskiemu przysługuje taki sam atrybut suwerenności, jak narodom chrześcijańskim, oraz Adama ks. Czartoryskiego, pouczającego absolutystyczną Europę, że „porządek naturalny i moralny rodzaju ludzkiego może się utrzymać, a święty cel jego istnienia na ziemi może być poszanowany i nie narażony na szwank, pod tym tylko warunkiem, że każdy naród pozostanie tym, czym zawsze był i czym ma prawo zawsze pozostać, to znaczy odrębną i oddzielną cząstką rodzaju ludzkiego”.⁹

Istnieje zasadnicza różnica między obowiązkami politycznego moralisty a polityka i politologa, kiedy przyjdzie im zmagać się z problemem związków etyki z polityką. Moralista może poprzestać na konstatacji konieczności takiego związku i wskazaniu jego filozoficznych i religijnych uzasadnień; politykowi na tym poprzestać nie wolno. Polityk, który pragnie kierować się w swej działalności postulatami rozumu praktycznego, musi podjąć się jeszcze trudu przeformułowania ich na język polityki. Moralistcie politycznemu wolno wskazać nadrzędną busołę - etos Ewangelii; polityk ma obowiązek znaleźć dla tego etosu czytelny artefakt swego systemu politycznego. Punktem wyjścia dla tego zabiegu translatorskiego polityk uczynić winien aksjomat o specyficznej autonomii polityki; autonomii dającej się porównać do tej, o jakiej mówimy w odniesieniu do dzieła sztuki. Autonomia ta zasadza się na uznaniu, że polityka - jak sui generis sztuka - ma swoją *differencia specifica*, która pozwala ją bezbłędnie odróżnić od innych dziedzin działalności ludzkiej. Ową wyróżniającą politykę cechą jest postulat sprawności i sukcesu. Polityka tym z kolei różni się od sztuki, że nie jest bezinteresowna. Działacz polityczny musi dążyć do sukcesu, ponieważ w przeciwnym wypadku przestaje się liczyć w grze i może poprzestać jedynie na czynieniu jałowych gestów, już nie moralisty - bo ten przywilej mu nie przysługuje - lecz moralizatora i rezonera. Zadanie polityka pragnącego uczciwie pełnić swoją publiczną misję nie jest zatem łatwe; musi on dokonywać nieustannej syntezy nakazów etycznych z postulatami pragmatycznymi.

Nie sposób oczywiście sformułować jakiejś wyczerpującej recepty na rozwiązywanie w każdej sytuacji dylematów etyki i polityki; po prostu ilość sytuacji, w których przychodzi działać jest niemożliwa do policzenia i zdefiniowania. Można tylko próbować wskazać pewne zasady pierwsze, którymi winien kierować się polityk pragnący, aby jego działanie nie sprzeciwiało się etyce. Z nich wszystkich najważniejszą

wydaje mi się ta, która jest jakby fundamentem wszystkich pozostałych: zasada poszanowania przeciwnika. Oznacza ona coś więcej niż poprawność mieszcząca się w kanonach protokołu dyplomatycznego, bo wyrasta z personalistycznej koncepcji człowieka. Chodzi tu o uznanie zasadności słusznych roszczeń nawet przeciwnika i wolę nie uszczuplania jego stanu posiadania w tym zakresie, w jakim uzasadnione jest to jego specyficzną misją, do której został powołany. Jest to właśnie zasada, o której książę Czartoryski powiadał, że „jeden naród nie może na gruncie prawa zaważać innym narodem, albowiem w ten sposób pozbawiłby ten naród podległy środków do spełnienia celu, który Bóg wyznaczył ludziom obdarzając ich istnieniem”.¹⁰

Zasada ta oznacza więc wyrzeczenie się dążenia do totalnego zniszczenia przeciwnika, mimo prowadzonej z nim walki o byt własny i własne, słuszne prawa. Tak właśnie polityk rozumieć powinien ewangeliczny nakaz „miłujcie nieprzyjaciół waszych”.

Godny uwagi wariant przekładu tej zasady na język polityki sformułował mąż stanu, który skądinąd swą działalność polityczną rozpoczynał od sprzecznego z zarysowaną tu wizją, rozróżnienia etyki indywidualnej i narodowej - Roman Dmowski. Wspominając swe zmagania z Wielkiej Wojny, pisał: „Pomimo żeśmy bardzo w najnowszych czasach wydoskonalili frazeologię humanitarną, że na każdym kroku mówimy o solidarności międzynarodowej, w postępowaniu dyplomacji dzisiejszej przebijają całkowity brak skłonności do rozumienia stanowiska strony przeciwnej i sprawiedliwej jej oceny. (...) Uważałem wszakże i uważam za konieczne w stosunkach między narodami nie tylko przywiązanie do dobra mego narodu i gorliwość w jego obronie, ale także zdolność do zrozumienia stanowiska i dążeń do innych narodów, życzliwość dla nich i gotowość do bezinteresownego poparcia tego, co jednym z nich przynosi pożytek, innym zaś nie wyrządza krzywdy. Za warunek dobrej polityki w cywilizowanym świecie uważam szacunek dla indywidualności i aspiracji narodu, nawet, gdy chodzi o wrogów i sprawiedliwą ocenę ich dążeń i działań”.¹¹

Wyznanie to tym cenniejsze, że wyszło spod pióra polityka, któremu z pewnością nie można odmówić politycznego realizmu. A to właśnie było myślą przewodnią naszych rozważań - pogląd nie tak naiwny przecież, jakby się mogło wydawać, ten mianowicie, że Real-politik niekoniecznie musi być odległa od Moral-politik.

Jerzy Przystawa

JEDNOMANDATOWE OKRĘGI WYBORCZE SZANSĄ DLA POLSKI

Od czternastu lat Polska szamocze się ze spadkiem po komunizmie i usiłuje wyzwolić się z tego wszystkiego, co różniło państwo komunistyczne od normalnego. To szamotanie przebiega na wielu płaszczyznach: politycznej, społecznej, gospodarczej, kulturowej i edukacyjnej. Zmiana ustroju i budowanie nowego państwa wymaga odpowiednich struktur i odpowiednich elit. Te elity, we wszystkich dziedzinach, zostały nam przekazane w spadku, a wykształcenie i wygenerowanie nowych okazało się sprawą nad wyraz skomplikowaną. Tym bardziej, że trud ich kształcenia i wychowania, siłą rzeczy, został oddany w ręce „starych mistrzów”. Sytuacja przedstawia się najgorzej w najważniejszym i najbardziej newralgicznym punkcie - mowa o elitach politycznych. W nauce, w kulturze, w sztuce, w zakresie działalności społecznej sytuacja wyglądała jeszcze jako tako, system komunistyczny pozostawiał pewne luzy, które umożliwiały pojawienie się wybitnych twórców, uczonych, społeczników. Gospodarka też zostawiała pewne pole dla zdolnych menadżerów. W dziedzinie politycznej żadnych luzów nie było i żadne kształtowanie się niekomunistycznej elity politycznej nie było możliwe. Zarówno „Solidarność” legalna i naziemna, jak podziemne struktury ruchu oporu były w ogromnym stopniu zinfiltrowane i sterowane przez komunistyczne służby specjalne. A jeśli nawet to „sterowanie” mogło być nie dość skuteczne, to z pewnością skuteczne było blokowanie i uniemożliwianie wykształcenia patriotycznej elity obywatelskiej. Jakiś czas temu dziennik „Rzeczpospolita”¹² doniósł o tym, że w Instytucie Pamięci Narodowej dokonano odkrycia nowych dokumentów, z których wynika, że w latach osiemdziesiątych lawinowo rekrutowano agentów w ilości przekraczającej 10 tysięcy nowych osób rocznie! W efekcie, w okresie przechodzenia z komunizmu w demokrację w kartotekach esbeckich figurowało o ok. 100 tysięcy agentów więcej niż w czasach stalinowskich. Jest oczywiste, że ta agentura werbowana była przede wszystkim w szeregach działaczy „Solidarności”. Ta werbowana agentura nie była może najwyższej jakości, ale z pewnością stanowiła poważną przeszkodę na drodze prób kształcenia niezależnej elity politycznej i społecznej.

Ale nawet, jeśli pominąć sprawę działania agentury, to reszta podziemnych działaczy była po prostu nieprzygotowana pod jakimkolwiek względem do przejścia

odpowiedzialności za państwo w nowych warunkach. W demokracji elity polityczne się kształci, wychowuje i przygotowuje, ale elity polityczne także się wybiera i właśnie fakt wolnego, swobodnego, kontrolowanego przez społeczeństwo wyboru tych elit stanowi najważniejszy akt, jakiego społeczeństwo demokratyczne dokonuje. Tym się różni demokracja od innych ustrojów, że władza tutaj nie pochodzi ani od Boga, ani nie powstaje w wyniku dziedziczenia, ani nie jest rezultatem gwałtu i zdobycia siłą. Dlatego bez wolnych wyborów o demokracji mowy być nie może. Tyle rozumieliśmy i wiedzieliśmy zawsze. Jednakże prawie nikt z ówczesnych działaczy, z ówczesnych spontanicznie powstałych elit społecznych nie miał pojęcia i nie zdawał sobie sprawy, jakie znaczenie posiada wybór odpowiedniego systemu wyborczego, a więc, według jakich procedur wyłania się władzę, przede wszystkim władzę ustawodawczą, czyli sejm. Wiemy o tym na pewno, nie tylko z własnego doświadczenia, ale także z badań zagranicznych politologów. Badania przeprowadzone w Polsce przez politologów irlandzkich¹³ wykazały, że przy tzw. Okrągłym Stole nikt z całej wielkiej tzw. strony opozycyjno - solidarnościowej systemem wyborczym się nie interesował i nie przywiązywał do niego większego znaczenia. W przeciwieństwie do „strony opozycyjno - solidarnościowej”, strona komunistyczna posiadała na swoje usługi fachowców - specjalistów, którzy od lat analizowali funkcjonowanie zachodnich demokracji i byli w stanie przekonać Jaruzelskiego, Kiszczaka i innych do tego, jaki system wyborczy najlepiej im posłuży, a jakiego trzeba za wszelką cenę unikać. Fachowcy, tacy jak prof. Stanisław Gebethner, prof. Andrzej Werblan i inni, uprzedzili sekretarzy, że jeśli zgodzą się na wybory takie, jak w Wielkiej Brytanii, Ameryce, czy Kanadzie, a więc na wybory większościowe w jednomandatowych okręgach wyborczych, to po komunizmie pozostanie tylko złe wspomnienie. W rezultacie, żeby nic nie zostało pozostawione przypadkowi, mieliśmy najpierw sejm kontraktowany, arbitralny podział mandatów, a ta kontraktowa władza ustawodawcza już nam zapewniła taki system wyborczy, żeby sformułowana przy Okrągłym Stole elita polityczna już tylko się reprodukowała i samopowielala. Kiedy 23 września 2003 r. TVP 1 zafundowała debatę konstytucyjną w programie „Forum”, to mogliśmy w tej debacie zobaczyć prawie wyłącznie twarze, które w tej telewizji w takich debatach uczestniczą na okrągło od roku 1989. Sami „starzy znajomi”.

ORDYNACJA PARTYJNA REPRODUKUJE STARE

Ruch Obywatelski na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych (JOW) od roku 1991 podnosi sprawę niewłaściwego systemu wyborczego i twierdzi, że warunkiem wyrwania się z tego zakłętego koła, odcięcia pępowiny wiążącej Polskę z PRL-em, zapewnienia władzę „towarzystwu” czy „towarzystwom”, jest

radykalna zmiana systemu wyborczego i wybory do Sejmu w JOW. Twierdzimy¹⁴, że obecny system wyborczy:

1. Jest niezrozumiały dla obywateli i zniechęca ich do udziału w wyborach, podważa sens demokratycznych przemian, pozbawia wyborców wpływu na kształtowanie się sceny politycznej.
2. Jest to system generujący korupcję polityczną, a więc wszelkie działania antykorupcyjne są z góry skazane na porażkę, skoro korupcja jest zapisana w samym partyjnym systemie wyborczym.
3. Jest to system doboru negatywnego, który nie powołuje do rządów polityków o odpowiednich kwalifikacjach, ale - tak jak w komunizmie - na zasadzie BMW: bierny, mierny, ale wierny.
4. Likwiduje odpowiedzialność posłów przed wyborcami. Jak pisał o tym Karl Popper: „odziera posła z odpowiedzialności osobistej, czyni zeń maszynkę do głosowania, a nie myślącego i czującego człowieka”¹⁵.
5. Uniemożliwia wyłonienie rządu posiadającego stabilną większość w Sejmie, skazuje na nieustające rządy koalicyjne, a więc jest to patent na słabe, nierządne państwo.
6. System ten centralizuje państwo, przekazując władzę centralnym aparatom partyjnym i centralnej biurokracji, co przeszkadza w rozwoju regionów i samorządności lokalnej.
7. Ordynacja degeneruje strukturę partii politycznych, wszystkie stają się scentralizowanymi aparatami biurokratycznymi na wzór partii leninowskiej.
8. System ten pozbawia nas podstawowego prawa obywatelskiego, jakim jest biernie prawo wyborcze.
9. Ordynacja proporcjonalna jest sprzeczna z zasadami konstytucyjnymi, a więc wybory partyjne, takie jak w Polsce, nie są ani powszechne, ani równe, ani bezpośrednie, ani proporcjonalne. Z zasad wyborczych wymienionych w Konstytucji RP w art. 96 ust. 2 zachowana jest tylko zasada tajności.
10. Demokrację zamienia w partiokrację, a więc w rządy partyjnych oligarchii.

Ruch nasz postuluje wybory do Sejmu takie jak wybory do Parlamentu Wielkiej Brytanii¹⁶:

1. 460 Jednomandatowych Okręgów Wyborczych.
2. Wybory w jednej turze wygrywa ten, kto dostał najwięcej głosów, w przypadku jednakowej ilości głosów zwycięzca zostaje wyłoniony przez losowanie.
3. Kandydować może każdy, kto posiada prawa wyborcze, kandydata zgłasza nie liczna, np. 10-15 - osobowa grupa wyborców z danego okręgu wyborczego.
4. Postulujemy wprowadzenie niewielkiej kaucji pieniężnej, takiej jak w Wielkiej Brytanii, gdzie kaucja wynosi 500 funtów, czy w Kanadzie, gdzie wynosi 1000 CD. Kaucja jest zwracana, gdy kandydat uzyska poparcie np. 3% wyborców.

CZY TAKA ORDYNACJA STANOWI SZANSĘ DLA POLSKI?

1. Takie wybory wprowadziłyby zasadę fair play do gry wyborczej i życia publicznego. Wyborcy wiedzieliby, kogo wybierają, odzyskaliby zaufanie do aktu wyborczego, nie pojawiałyby się nazwiska ludzi nikomu nieznanym i nie wiadomo skąd wyciągniętych.

2. Baronowie partyjni utraciliby swoją władzę wskazywania palcem, kto ma być posłem, w jakim okręgu. To wymusiłoby zmianę struktury partii politycznych, które stałyby się obywatelskie, gdzie członkowie mają coś do powiedzenia.

3. Nastąpiłaby decentralizacja państwa, „poseł z każdego powiatu”, podczas gdy dzisiaj ponad połowa powiatów nigdy nie miała w Sejmie swojego posła.

4. Poseł przestałby być „reprezentantem Narodu” a stałby się reprezentantem swoich wyborców, z którymi musiałby utrzymywać stały kontakt, być do ich dyspozycji i z nimi się liczyć.

5. Do życia publicznego weszłaby zasada odpowiedzialności osobistej, bo każdy poseł byłby z osobna rozliczany przez wyborców w swoim okręgu.

6. Wybory takie wprowadziłyby zasadę doboru pozytywnego w miejsce obecnej selekcji negatywnej.

7. Wprowadzenie JOW byłoby znaczącym krokiem w stronę przywrócenia suwerenności społeczeństwa i narodu, a więc i suwerenności państwa polskiego.

Te przewidywania potwierdzają ostatnie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast¹⁷, które choć nie były całkiem takie, jak tutaj postulowane, to były jednak wyborami w okręgach jednomandatowych. Potwierdza je również doświadczenie innych krajów, które dokonywały ostatnio reformy swojego prawa wyborczego. Mamy tutaj w pierwszym rzędzie na myśli Włochy i Japonię, a poprzednio Francję.

CO MA ORDYNACJA WYBORCZA DO KORUPCJI?

Przeciwnicy wprowadzenia JOW często argumentują, że ordynacja wyborcza dla problemu ograniczenia i zwalczania korupcji nie ma znaczenia, ponieważ są kraje demokratyczne, w których stosowany jest tzw. proporcjonalny system wyborczy, a poziom korupcji jest niewielki, może nawet najmniejszy na świecie. Jako przykłady takich krajów wskazuje się kraje skandynawskie, tradycyjnie uchodzące za najmniej skorumpowane.

Jest wiele istotnych różnic pomiędzy Szwecją czy Finlandią a Polską, mających wpływ na życie obywateli i funkcjonowanie państwa oraz poziom korupcji. W Szwecji kiedyś za kradzież ucinano rękę, w Polsce nigdy nie stosowano tak okrutnych form edukacyjnych. Ale bez wątpienia, sprawą główną będzie system edukacyjny, sposób, w jaki

się wychowuje dzieci, wartości, jakim hołdują ich rodzice. Są ludzie, którym powierzyć można dowolną sumę pieniędzy i wiadomo, że grosz nie zginie, a w przypadku innych nie pomagają szafy pancerne. Inaczej funkcjonuje państwo, do którego obywatele mają zaufanie, w którym działa prawo i ustalone porządki, inaczej państwo, jak Polska, gdzie nie ma ani rządu, ani sądu, gdzie państwo należy dopiero tworzyć na jakichś nowych zasadach. Spróbujmy przypomnieć sobie i uzmysłowić, jak nasi przodkowie budowali II Rzeczpospolitą po roku 1918, a jak budujemy obecne państwo, niesłusznie nazywane III Rzeczpospolitą. W tamtej też była korupcja i trzeba było z nią walczyć, ale korupcja nie leżała u samych podstaw i nie była zasadą tworzenia państwa, jak to miało miejsce, kiedy ogłoszono koniec PRL. II Rzeczpospolitą tworzyli Polacy - patrioci, którzy swego patriotyzmu dowiedli krwią i blizną, wielopokoleniową pracą dla niepodległości Polski, a nie skorumpowani pieczeniarze, tajni agenci komunistycznych służb specjalnych i sowieccy najemnicy. Korupcja to nie jest tylko wręczenie komuś koperty czy innej łapówki, korupcja to niejawne związki, zależności, korupcja to także szantaż, klientyzm i nepotyzm. II Rzeczpospolita to państwo powstałe z niczego dzięki entuzjazmowi i wysiłkowi Polaków, którzy gotowi byli oddać za nie życie. III Rzeczpospolita to - jak to opisali profesorowie Maria Łoś i Andrzej Zybortowicz¹⁸ - sprywatyzowane państwo polityczne, w którym głównym, aczkolwiek niejawnym i zakulisowym aktorem politycznym, posiadającym największy wpływ na sprawy państwowe, pozostają dawne służby specjalne, przede wszystkim wojskowe służby informacyjne. To pajęczyna takich powiązań opłotła grubą siecią nasze życie publiczne oraz państwowe i uniemożliwia nam wyrwanie się na swobodę. To te powiązania, to system haków i teczek, tajnych informacji, gromadzonych przez dziesięciolecia, umożliwiają szantażowanie polityków, wymuszanie haraczy w postaci pieniędzy i usług, zapewnia bezkarność i prosperity Żemkom i Przywieczerskim, uniemożliwiają wyjaśnienie zagadkowych śmierci generałów i ministrów. Dla tej ukrytej oraz skomplikowanej sieci powiązań i haków ordynacja partyjna to instrument opatrznociowy i niezwykle poręczny, który umożliwia tym zakulisowym aktorom układanie partyjnych list wyborczych, a w konsekwencji wpływanie na skład sejmu i rządu. Ordynacja partyjna, sama w sobie, to kiepski instrument, zawsze i wszędzie psujący państwo i degenerujący demokrację. Aby zardzewiał wielotonowy gruby blok żelaza potrzeba wieków, podczas gdy cienka żyłeczka po kilku dniach nie będzie się nadawała do użycia, podobnie jest z organizmem państwowym. „Nim gruby schudnie, to chudy umrze”, powiada przysłowie. Dla Finlandii i Szwecji to może być proces gnilny, z którym te państwa przetrwają pokolenia, dla Polski, na tej peerełowskiej pożywe, to katastrofa.

Kiedy nie działa prawo, kiedy nie działa system wymiaru sprawiedliwości, kiedy policjanci łapią przestępców a prokuratorzy i sędziowie natychmiast ich wypuszczają, kiedy nie można przeprowadzić lustracji polityków, prokuratorów i sędziów, kiedy wybory tylko bez przerwy reprodukują i odtwarzają starą, skorumpowaną

klasę polityczną, zmiana systemu wyborczego, wprowadzenie JOW, to jedyny racjonalny i w miarę bezbolesny sposób przerwania pępowiny łączącej III RP z PRL.

Andrzej Madej

PRZESTRZENIE DLA KORUPCJI A WSPÓLNOTA ELIT

W zdrowych systemach społecznych akty korupcyjne wynikają z jednej strony ze słabości konkretnych osób, z drugiej - ze słabości instytucji kontrolnych. W Polsce źródło korupcji na pograniczu państwa i rynku tkwi głębiej. Uważam, że słaba kontrola nad zabezpieczeniem interesu publicznego stała się jedną z zasad naszego obyczaju politycznego. Osłabianie systemu kontroli jest zamierzonym celem wielu regulacji spraw publicznych, uchwalanych przez nasze władze. Wprowadzanie obszarów uznaniowości do państwowej administracji, swoistych przestrzeni dla korupcji¹⁹, tworzy bowiem elitom naszej władzy wygodne warunki, z jednej strony do finansowania pieniążochłonnego marketingu politycznego, z drugiej zaś - do budowania lojalności wewnątrz grup politycznych, gospodarczych i medialnych. Lojalności członków grup, połączonych świadomością wspólnoty prywatnego interesu i zdeterminowanych na łamanie w jej obronie kulturowo uznanych przez Polaków norm sprawiedliwości. W celu zapewnienia sobie i swoim pomocnikom bezpieczeństwa, pozbawiona w Polsce obywatelskiej kontroli władza polityczna ustanawia regulacje umożliwiające administracji unikania negatywnych sankcji ze strony państwowych instytucji nadzorczych. To właśnie źródło - wprowadzanie powierzchownych regulacji na pograniczu państwa i rynku, w tym rynku mediów - jest fundamentalną przyczyną częstotliwości aktów korupcji. Dwa lata temu włączyłem się w walkę grupy społeczników przeciw próbie wprowadzenia w Krakowie pozornych regulacji dla gospodarki przestrzennej. Ten przypadek warto pokazać jako jeden z przejawów choroby polskiego systemu politycznego.

ZAKWESTIONOWANIE PIERWSZEJ WERSJI STUDIUM A

Prezentację historii uchwalania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego rozpocznę od grudnia roku 1999, kiedy to finalizował się ponadtrzyletni proces opracowywania Studium w wersji A; proces, w którym łącznie uczestniczyło kilkaset osób. Odkonano kilkadziesiąt prezentacji, powstało kilkadziesiąt opinii (w przygniatającej większości pozytywnych). Wówczas to (7 grudnia 1999 roku) jedna z członkiń Komisji Urzędu Miasta - pracująca pod kierownictwem i na wniosek radnego Janusza Tworka (należącego do partii SKL, później PO) -

zawnioskowała o zlecenie koreferatu do finalnej wersji opracowania. Analizę wykonał w trakcie jednego tygodnia pan Czesław Bielecki (polityk SKL-AWS). Opinia ta tak mocno zaważyła na całym procesie, że w jej efekcie w dniu 3 stycznia 2000 roku Zarząd Gminy wycofał projekt uchwały o Studium A z Rady Miasta Krakowa, bez określenia dalszych kroków.

Pamiętam, że w tamtych dniach krakowskie media ekscytowały się głównie wysokością wynagrodzenia, które otrzymał pan Bielecki za wykonany w ciągu kilku dni koreferat (61 tys. zł). Dziś, z perspektywy późniejszych faktów, ciekawsza wydaje się odpowiedź na inne pytania. Jak to się stało, że opinia jednej osoby, zawodowego polityka nie mającego poważania w środowisku urbanistów, przeważała w procesie decyzyjnym niezależnie od opinii kilkunastu profesorów, kilkunastu państwowych instytucji i kilkunastu ciał przedstawicielskich? Jak to się stało, że miejskie władze nawet nie przeanalizowały odpowiedzi autorów Studium A do tego koreferatu? Późniejsze fakty, w tym całkowite zlekceważenie dorobku autorów Studium A, każą podejrzewać, że do zrozumienia tego proceduralnego cudu, skutkującego m. in. zmarnowaniem kilku milionów złotych, trzeba by znać odpowiedź na kilka szczegółowych pytań o kulisy osobistych kontaktów i powiązań krakowskich polityków z osobami żyjącymi z usług budowlanych oraz z ekspertami zatrudnianymi w całym procesie uchwalania studium w Krakowie.

PODJĘCIE NOWYCH PRAC

Po zatrzymaniu prac nad Studium A, przygotowanie kolejnej wersji zarząd powierzył panu Wojciechowi Obtulowiczowi, ustanawiając go przewodniczącym Komitetu Sterującego ds. Studium. Kluczowym ustaleniem tego komitetu było sformowanie koncepcji seminarium - konkursu. Nigdy nie zdefiniowanej precyzyjnie instytucji, która miała rozstrzygnąć o dalszych pracach. Konstrukcja tego wydarzenia powinna doczekać się samoistnego opracowania o celach i formach tworzenia instytucji pozornych. Na przykład prezentując to przedsięwzięcie jego autorzy i zwyczajcy, używali terminu „konkurs”, sugerując, że były określone reguły konkurowania. A to nieprawda. W „Warunkach seminarium...” ani raz nie używa się słowa „konkurs” i słusznie, bo byłoby to sprzeczne z prawem (termin ten jest precyzyjnie zdefiniowany w Rozporządzeniu Rady Ministrów). Również w treści umów ze współautorami Studium B nie pojawia się termin „konkurs”. Poprzez posługiwanie się tym terminem w okazjonalnych autoprezentacjach jego animatorzy chcieli: osłabić komentarze o doborze wykonawców Studium B spośród znajomków, uzasadnić odstąpienie od wymogów regulacji o zamówieniach publicznych. Należy mocno podkreślić: seminarium nie było konkursem, lecz rozbudowaną ceremonią rozpisania zleceń na kilku z zaproszonych do niego uczestników, wedle uznaniowych rozstrzygnięć firmowa-

nych przez grupę osób (nazwaną jury). Było przejawem uznaniowości i nieusprawiedliwionego subiektywizmu w działaniu lokalnej administracji.

OPRACOWANIE STUDIUM B

Tak uformowany zespół wykonawców przedstawił w dniu 10 lipca 2001 roku efekt swojej pracy. Członkowie powołanego w wyniku tej prezentacji przez Zarząd Miasta zespołu roboczego, w sposób jednoznaczny wskazali na fundamentalne wady tego dokumentu. Zarząd Miasta zlekceważył jednak te ostrzeżenia i przychylił się do jednoznacznych, wspierających Studium B, opinii głównego architekta miasta, pana Wojciecha Obtulowicza (równocześnie jednego ze współautorów Studium B). W konsekwencji w dniu 13 listopada 2001 roku zarząd przekazuje Radzie Miasta równoległe dwa projekty: Studium A i Studium B. Pomimo tego, że spoczywał na nim ustawowy obowiązek przekazania radzie jednego dokumentu. Uważam, że uczynił tak chcąc zawikłać tryb procedury i utrudnić jego publiczną ocenę. Równoległe bowiem członkowie zarządu aktywnie działali na rzecz przyjęcia przez radę Studium B. W dniu 28 grudnia 2001 roku rada, po wykonaniu szeregu lapsusów proceduralnych minimalną większością głosów opowiedziała się za przyjęciem Studium B.

REAKCJA LOKALNYCH ŚRODOWISK OPINIODAWCZYCH NA WADLIWE STUDIUM B

W przekonaniu wielu grup obywatelskich, powstałych z troski o stan krakowskiej publicznej przestrzeni, krytyczna, niska jakość tego przyjętego przez radę dokumentu, domagała się gwałtownego protestu. Jego głównymi właściwościami były powierzchowność i hasłowość. W opinii wielu osób właściwości te były zamierzonym efektem autorów studium. Miały one otwierać pola dla urzędniczej uznaniowości, urzędniczego subiektywizmu przy konkretnych decyzjach. Autorzy opracowania nawet specjalnie tej pozorności nie ukrywali. Z braku określenia kryteriów decyzyjnych dla administracji uczynili cnotę ujętą w słowach „elastycznej funkcjonalności”. Niestety to, że „elastyczna funkcjonalność” to w praktyce naszego słabego państwa otwarte zaproszenie petentów do licytowania stopnia przekupności urzędnika, nie zrodziło sprzeciwu prawicowej, wedle partyjnych etykiet, Rady Miasta.

W styczniu i lutym 2002 roku w grupie kilkudziesięciu społeczników sporządziliśmy kilka raportów ukazujących mistyfikację celów autorów opracowania. Pisaliśmy protesty do prezydenta miasta, radnych i do wojewody. Zbieraliśmy podpisy, organizowaliśmy konferencje prasowe. Późniejsze decyzje wojewody i części radnych zostały w znacznym stopniu zainspirowane naszym obywatelskim protestem.

NEGATYWNA DECYZJA WOJEWODY WOBEC STUDIUM B

W dniu 1 lutego 2002 roku Wojewoda Małopolski kwestionuje przyjęty dokument, wskazując na niezgodność Studium B z prawem. Ale determinacja miejskich władz - zdecydowanych na forsowanie rozwiązań poszerzających przestrzenie dla korupcji - trwa. I to nawet wbrew stanowisku zespołu prawników powołanych przez Zarząd Miasta.

W dniu 27 lutego 2002 roku, Rada Miasta Krakowa ponownie wspiera Studium B, wnosząc o zaskarżenie decyzji nadzorczej wojewody do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Formalną historię losów Studium B kończy rozstrzygnięcie NSA z lata 2002 roku ostatecznie dyskwalifikujące Studium B. Faktycznie Zarząd Miasta próbował jeszcze zrekonstruować ten wadliwy z gruntu dokument i jesienią, w końcowym okresie kadencji Rady Miasta, ponownie wnosi o uchwalenie jego zmodernizowanej wersji. Tym razem jednak, wobec przedwyborczych przetarasowań w kręgach sympatii naszej krakowskiej elity władzy, Studium B zostaje odrzucone przez radę.

MOŻLIWE WNIOSKI Z KRAKOWSKIEGO PRZYPADKU
STANOWIENIA PRZESTRZENI DLA KORUPCJI

Przedstawiona historia znalazła pozytywny finał. Ostatecznie przyjęte przez miejską radę w kwietniu 2003 roku Studium nie zawiera wskazanych wad. Przy jego sporządzeniu powrócono do zasad i rozstrzygnięć spisanych sześć lat wcześniej w Studium A. Ta próba ustanowienia przestrzeni dla korupcji poniosła fiasko. Jest zatem czas na wyciągnięcie wniosków z poczynionych obserwacji. Mogą one zmieścić w dwóch kierunkach. Pierwszy dotyczy może problemu jakości lokalnego samorządzenia. Na ile skuteczność obywatelskiej inicjatywy wspartej państwowym nadzorem była przejawem zdolności ustroju samorządowego do samoregulacji, a na ile przejawem jego nieporadności. Drugi kierunek rozważań dotyczy może motywacji sprawców całego wydarzenia, kultury politycznej towarzystwa sprawującego w Krakowie władzę. I tu pojawi się najciekawsze z pytań: czy istnieje związek pomiędzy motywacjami i ograniczeniami krakowskich włodarzy, a motywacjami i ograniczeniami inicjatorów innych, publicznie dostrzeżonych oraz skomentowanych korupcyjnych regulacji?

Dla poważnego i odpowiedzialnego sformułowania odpowiedzi na to pytanie koniecznym byłoby dokonanie krytycznej analizy zebranego materiału faktograficznego i podjęcie próby analiz porównawczych. Niestety, takie opracowanie nie powstało. Pomimo że zgromadziliśmy z kolegami kilkaset stron materiałów dokumentujących powyższe fakty, zorganizowaliśmy konferencję „Przestrzenie dla korupcji” oraz udostępniliśmy wszelkie dokumenty w internecie na stronach

www.pkpp.krakow.pl, nie słyszałem, by na którejś wyższej uczelni podjęto się ich analizy. I to w sytuacji, gdy przejrzyste opisanie przypadków tworzenia przestrzeni dla korupcji, wobec systemowej słabości trzeciej i czwartej władzy jest rzeczą szalenie trudną. Różne są bowiem ich konkretne aplikacje. Zależą od wielkości danego ośrodka władzy, stopnia nadzoru nad nim central partii politycznych, stopnia zdegenerowania lokalnych ośrodków opiniodawczych, rozkładu interesów osób zasiadających w organach kontrolnych i stopnia niezależności lokalnych mediów. Wskazany przypadek pozwala na potwierdzenie, iż tworzenie przestrzeni dla korupcji jest intencjonalne. Ale dopiero odsłonięcie wszystkich ogniw w ciągu motywacji jego aktorów pozwoliłoby na zbudowanie syntetycznej refleksji i porównanie jej z wnioskami z innych przypadków stanowienia przestrzeni dla korupcji w Polsce.

Niestety mam wrażenie, że osoby pracujące na wyższych uczelniach nad zagadnieniami społecznymi zajęte są obecnie czymś zupełnie innym niż poważną refleksją nad polską rzeczywistością. W rozmowach z kolegami z krakowskich uczelni dostrzegam w nich dużą erudycję w zakresie spraw ogólnoeuropejskich, procesów globalizacji, zagadnień ekonomii liberalnej czy praw człowieka. Natomiast próbując zrozumieć patologię polskiego społeczeństwa nie mam z nich żadnego pożytku. W efekcie jako podatnik czuję się przez nich naciągany, a może i okradany. W efekcie jako Polak czuję się przez nich osierocony, a może i zdradzony.

REFLEKSJE UCZESTNIKA

W zastępstwie uporządkowanej refleksji socjologicznej czy politologicznej, przedstawię swoje subiektywne konkluzje o źródłach tej i innych patologii w stanowieniu regulacji. Konkluzje powstałe nie tylko na podstawie moich krakowskich doświadczeń ale i na podstawie wielu rozmów, lektur i obserwacji.

Uważam, że wśród naszych elit władzy powszechnym jest przekonanie o wyższości interesu prywatnego (definiowanego rodzinnie, koleżeńsko lub partyjnie) nad interesem publicznym. Przekonanie skutkujące prywatyzacją doboru kryteriów oceny dobra wspólnego, prywatyzacją sprawiedliwości. Skutkujące lekceważeniem znaczenia obywatelskiej kontroli. Wydaje mi się, że ignorowanie przez nasze elity prawa polskiego społeczeństwa do czynnego uczestnictwa w instytucjach demokratycznego państwa można wytłumaczyć wysokim stopniem samoświadomości wspólnoty interesów naszych elit. Sądzę, że poczucie tej wspólnoty zrodziło się jeszcze przed formalnym uznaniem zasad budowy III Rzeczypospolitej, w czasie trwania obrad Okrągłego Stołu. Okres transformacji ustrojowej wykorzystany był przez dysponentów centrów formowania opinii publicznej na promocję politycznej tezy, że moralna amnestia wobec osób pracujących przez pół wieku przeciwko wartościom polskiego narodu powinna być powodem do naszej narodowej dumy. Powszechne

rozumienie i domyślne pogodzenie się z: lojalnością samozwańczych elit, prywatyzacją sprawiedliwości, manipulacjami procedurami demokratycznymi w imię profesjonalnego uprawiania przez nich polityki - polityki definiowanej jako zdolność do utrzymania ciągłości władzy - są naturalnymi owocami tej kulturotwórczej pracy.

Podkreślmy: członkowie elit naszej władzy pozostają w przekonaniu, że po półwieczu PRL-u nie stać Polski na uczciwych politykach, na sprawiedliwe sądy, na powszechność reguł gospodarczego konkurowania. W tym przekonaniu utwierdzają ich w dużym stopniu genealogie wielu uczestników własnego środowiska. Pełne usłużnych kompromisów i ohydnych działań dla PRL-owskiego reżimu. Wbrew przyjaciółom, wbrew ideałom, wbrew Polsce. Dla poprawy środowiskowego samopoczucia, usprawiedliwienie dla zaniku wiary w człowieka lokują w teoriach o niższości cywilizacyjnej Polaków. Dowodzą go na skróty: pieniąctwem naszych sarmackich antenatów, ich uciążliwością dla administratorów „nadwiślańskiego kraju” i innymi historiami ze skróconego kursu historii.

To te argumenty są ich moralnym usprawiedliwieniem dla lekceważenia człowieka, dla pozorowania demokracji. Dla gwałcenia jej zasad. Tym samym stają się współczesnymi wcieleniami przepelnionych marksistowską gnozą piewców przodującego ustroju, którzy dla urzeczywistnienia ideałów demokracji socjalistycznej w tzw. pierwszej fazie jej budowania zafundowali nam tzw. dyktaturę proletariatu. Czyli totalną władzę centralnego aparatu PZPR, aparatu nominowanego zgodnie z interesami bolszewickich władców Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, nad życiem każdego Polaka. Dla bardziej precyzyjnego zarysowania obrazu należy dodać, że intelektualnymi mentorami ówczesnych PRL-owskich i współczesnych antydemokratycznych teorii, są wielokrotnie te same osoby. Częstokroć pracujące w tych samych uniwersyteckich środowiskach. Czy wobec takiej sytuacji rozrocznym jest oczekiwanie od środowisk akademickich poważniejszej refleksji nad Polską rzeczywistością? Refleksji, która polegałaby na czymś więcej niż na mędrkowaniu o konieczności wpaowywania nas w modele zaczerpnięte z zagranicznych poradników?

Czy zatem nie powinniśmy pogodzić się czym prędzej z osieroceniem? Czy nie powinniśmy się skoncentrować na odrzuceniu zdrajców? Na detronizacji medialnie uformowanych elit?

REKOMENDACJE OBYWATELSKIEJ POLSKI

Od kilkunastu lat, w całym kraju, tysiące osób podejmuje w różnej skali trud poprawy swojej ojczyzny. Podejmuje inicjatywy przydające im sympatii otoczenia, uczące obywatelskiej zaradności. Każdy zna takich ludzi. Stowarzyszenie „Obywatelska Polska” powstało, by pomóc nawiązywać kontakty pomiędzy ludźmi zdolnymi do zaradności. Pomędzy ludźmi zdolnymi do patriotyzmu.

1. Naszym ideowym odniesieniem są zasady konstytucyjne wypowiedziane przez największego z naszych obywateli, Jana Pawła II, 11 czerwca 1999 roku w Sejmie RP.

2. Wnosimy z nich konieczność zmiany ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do lokalnych samorządów. Tylko ordynacja większościowa w jednomandatowych okręgach wyborczych zapewnić może osobistą odpowiedzialność polityków w ich pracy dla dobra wspólnego.

3. To stworzy warunki do wymiany elit politycznych, zmiany zasad naszej konstytucji i obyczaju politycznego.

By korupcja przestała być mechanizmem wspomagającym zachowanie w Polsce ciągłości władzy, bezpiecznie otoczonej grubą kreską. A słowa „elita” i „kultura polityczna” powróciły w naszym języku do swoich pierwotnych, pozytywnych znaczeń.

Małgorzata Perzanowska - Zamajtys

ETYCZNA ADMINISTRACJA

W dobrym interesie należy rezygnować z bezpośredniego kontaktu petenta z urzędnikiem administracji publicznej. Zasady procesowe (w tym także zasada pisemności) wypracowane przez ustawodawcę i stanowiące z jednej strony gwarancję dla strony postępowania (minimum procesowe, standardy) a z drugiej strony mające charakter wiążący dla organu (organ musi je stosować), określają pewne gwarancje praworządności i obligują do ich przestrzegania. Jednak art. 14 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego dopuszcza załatwianie spraw ustnie, gdy przemawia za tym interes strony, a przepis prawny nie stoi na przeszkodzie, zaś treść oraz istotne motywy takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

W Niemczech, dla przykładu, rezygnuje się coraz częściej z bezpośrednich kontaktów petenta z urzędnikiem na rzecz stosowania elektronicznego podpisu, składania wniosków o rozpatrzenie sprawy do niezależnego punktu obsługi klienta, gdzie następnie centralnie przyporządkowuje się rozpatrywanie poszczególnych spraw. W ten sposób unika się ewentualnego stronniczego postępowania w procesie decyzyjnym. Tak zwane Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionbekämpfung in der Bundesverwaltung z dnia 17. 06. 1998 roku wspomagają urzędników pewnego rodzaju wskazówkami na temat tego, jak postępować etycznie i jak unikać nieetycznych zachowań w administracji publicznej. Między innymi jest sugerowana zasada (mehr Augen - Prinzip und Transparenz), co w przełożeniu oznaczałoby - przejrzystość działań i stosowanie zasady (więcej oczu). Zasada ta wydaje się niezmiernie przydatna w najbardziej korupcjogennych dziedzinach. Owe dziedziny, wzbudzające największe niebezpieczeństwo stronniczości, są możliwie precyzyjnie zdefiniowane i za pomocą analizy ewentualnego ryzyka korupcji na poszczególnych etapach podejmowania decyzji, proponowane są pewne etyczne standardy zachowań. (Feststellung korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, Risikoanalyse, Arbeitsabläufe. Die nachfolgenden Empfehlungen sind eine - nicht verbindliche - Umsetzungshilfe zu der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionssprävention In der Bundesverwaltung). Poprzez uczestniczenie większej ilości osób lub jednostek organizacyjnych w celu kontrolowania procesu rozpatrywania wniosku oraz podejmowania decyzji unika się stronniczości przy indywidualnych rozstrzygnięciach. Poddawane są losowo wnioski intensywnemu służbowemu i fachowemu nadzorowi. W celu przejrzystości postępowania decyzyjnego zaleca się prowadzenie szczegółowej dokumentacji (protokoły, uwagi, uporządkowane prowadzenie akt) tak, by w każdym

stadium podejmowania decyzji inna osoba mogła współuczestniczyć, skontrolować bądź poprowadzić do końca rozpatrywaną sprawę. Takie bardzo przejrzyste działanie administracji pozwala na wytworzenie wartości, w myśl których wszyscy pracownicy, a przede wszystkim obywatele/petenci mają do siebie zaufanie i poczucie przynależności. Te wartości to profesjonalizm, uczciwość, lojalność, otwartość, prawość, wiarygodność, oszczędność, poszanowanie ludzi.

W myśl idei E - Government (E - Verwaltung und E - Commerce) w Niemczech są tworzone specjalne miejsca informacyjne (Informations - Beratungsstelle) w urzędach, gdzie kieruje się sprawy petentów do poszczególnych wydziałów. Przyjmując wnioski o rozpatrzenie sprawy umieszcza się datę wpłynięcia wniosku; numery akt; nazwisko i adres oraz telefon wnioskodawcy, względną nazwę przedsiębiorstwa z wyszczególnieniem branży; numer rejestru handlowego (jeśli jest znany); termin końcowy rozpatrzenia sprawy. Punkt informacyjny przydziela według listy wnioski o rozpatrzenie sprawy do odpowiednich jednostek. Ta bezpośrednia i fachowa obsługa petenta na tym etapie rozwiązuje ewentualne dylematy odnośnie niepoprawności wypełnienia wniosku. Każdy wniosek jest rejestrowany elektronicznie i przekazywany do rozpatrzenia bądź wiadomości zainteresowanych osób. W ten bardzo niezależny sposób rozpatruje się złożone wnioski. Specjalne programy elektroniczne pozwalają na wnikanie w meritum w każdym stadium rozpatrywania sprawy. Są zapisywane i rejestrowane. Można skontrolować czy kilka razy nie jest rozpatrywany złożony wniosek tych samych osób przez tego samego urzędnika. Ponadto dzięki temu można skontrolować wydane rozstrzygnięcia w bardzo podobnych sprawach i porównać ich zasadność. Wszystkie osoby rozstrzygające wnioski w podobnych sprawach mają dostęp do ogólnej bazy danych, by móc skontrolować poprzednio wydane decyzje. System ten pozwala rejestrować ilość wydawanych decyzji, ich poprawność i niepoprawność. To wydaje się być bardzo znaczącym bodźcem dla urzędników i konkretyzuje kwestię odpowiedzialności indywidualnej urzędników. Jest to bardzo dobry krok w kierunku budowania niezależnego systemu podejmowania decyzji i stwarzania mechanizmów antykorupcyjnych w administracji publicznej. Ponadto wpływa nie tylko na sprawność wydawania decyzji i w konsekwencji na efektywność pracy urzędników, ale przede wszystkim na ich etyczność, co procentuje odbudowywaniem zaufania obywateli do działań administracji publicznej. Bardzo ważną, niebagatelną kwestią jest egzekwowanie odpowiedzialności indywidualnej urzędników, co w Polsce bywa praktycznie rzadkością.

Wojciech Turek

REFLEKSJE OSOBISTE

Troska o osoby niepełnosprawne, o ich rehabilitację, a zwłaszcza przystosowanie do funkcjonowania w społeczeństwie, należy do najważniejszych obowiązków, których wykonywanie obywatele zlecili - za pośrednictwem podatków - instytucjom państwowym i samorządowym. Korupcja jest zawsze zjawiskiem nagannym, jednakże korupcja związana z zarządzaniem środkami, przeznaczonymi na wspieranie osób szczególnie dotkniętych przez los, osób niepełnosprawnych, jest procederem wyjątkowo obrzydliwym. Okradanie inwalidów ze środków, jakie społeczeństwo przeznaczyło na ich rehabilitację, dokonywane przez ludzi, którzy niejednokrotnie występują w roli rzeczników „interesów osób niepełnosprawnych”, stanowi przejaw wyjątkowej hipokryzji. Niestety, zjawisko korupcji i hipokryzji wydaje się powszechnie występować wszędzie tam, gdzie dochodzi do wydatkowania publicznych pieniędzy. Na przykładzie niemałego sektora finansów publicznych, bezpośrednio dotyczącego niepełnosprawnych, można wyobrazić sobie, jak ogromna jest w Polsce skala korupcji i jak wszechogarniający jest zanik wrażliwości moralnej. Jeżeli zagadnienie publicznej pomocy udzielanej osobom niepełnosprawnym wiąże się z ogromnym systemem korupcyjnym, to podobnie, jeśli nie gorzej, musi być w innych dziedzinach życia publicznego i społecznego.

Wbrew potocznym sądom, problem nie sprowadza się do istnienia Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Poza PFRON z budżetem ok. 2 mld zł, pomoc osobom niepełnosprawnym obejmuje również świadczenia ZUS a także liczne ulgi podatkowe oraz inne świadczenia, udzielane osobom niepełnosprawnym oraz podmiotom prowadzącym działalność na rzecz osób niepełnosprawnych, spełniającym określone wymogi. Ostrożne szacunki wskazują, że rozmaite wydatki publiczne, udzielane tytułem wspomagania osób niepełnosprawnych, wynoszą rocznie ponad 20 mld zł, a więc około 10 % ogółu wydatków publicznych w Polsce. Prasa i politycy zajmowały się najczęściej jedynie aferami związanymi z PFRON, a ściślej: przypadkami ewidentnego łamania prawa, ręcznego sterowania procesami decyzyjnymi, fałszowania dokumentacji, „woluntaryzmu”. Po objęciu władzy przez Akcję Wyborczą Solidarność, kierownicze stanowiska w PFRON w 1998 roku objęli członkowie ZChN i wówczas uwaga mediów skoncentrowała się na zjawisku „upolitycznienia” funduszu (jak gdyby wcześniej obowiązywały w PFRON inne kryteria polityki personalnej). Tymczasem zarówno afery związane z działalnością PFRON, jak i stosowanie zasady obsadzania stanowisk w funduszu z partyjnego klucza, stanowiły zaledwie wierzchołek góry

lodowej, niewielką, widoczną i zmienną część systemu, którego największą i trwałą podstawę stanowi sieć powiązań, służących regularnemu wyprowadzaniu, zgodnie z obowiązującym prawem, znacznej części publicznych pieniędzy - wyprowadzaniu ich bynajmniej nie tam, gdzie środki te są najbardziej potrzebne. Ten system korupcyjno - biurokratyczny jest niemożliwy do zlikwidowania przy pomocy środków stosowanych w zwalczaniu przestępczości, ponieważ funkcjonuje on w ramach obowiązującego prawa bądź na granicy obowiązujących przepisów. Jest systemem wzajemnych powiązań, zapewniającym korzyści nie tylko garstce „rekinów” finansowych, ale również dziesiątkom tysięcy zwykłych ludzi. Z tego względu jest systemem spójnym i niejako naturalnie wpisanym w polską rzeczywistość.

Polska jest krajem inwalidów i rencistów. Nigdzie w Europie odsetek osób uznanych za niepełnosprawne nie jest tak wysoki, jak w naszym kraju. Jest to widoczny efekt wadliwie działającego orzecznictwa, zarówno rentowego, jak i nierentowego. Przy okazji warto obalić jeden z mitów głoszących, że korupcja na szczeblu samorządowym jest mniej powszechna, aniżeli na szczeblu państwowym. Przejęcie zadań związanych z orzecznictwem przez organy samorządowe nie tylko nie spowolniło, ale wręcz przyspieszyło proces wzrostu odsetka osób niepełnosprawnych. Inaczej mówiąc, orzecznicy podlegający samorządom chętniej niż orzecznicy ZUS przyznają status osoby niepełnosprawnej. Przekazanie części orzecznictwa samorządom nie tylko nie uzdrowiło sytuacji, ale jeszcze bardziej uczyniło nieszczelnym wadliwie działający mechanizm. W rezultacie w Polsce żyje może milion a może nawet więcej osób, nienależnie korzystających ze świadczeń przyznawanych osobom niepełnosprawnym.

W Polsce funkcjonuje wadliwy, bo oparty na fałszywych założeniach, model rehabilitacji zawodowej. Po 1990 roku dokonano hybrydalnego połączenia tzw. „polskiego modelu rehabilitacji zawodowej” (czyli ruchu spółdzielczości inwalidów) z mechanizmami gospodarki rynkowej. Powstały zakłady o specjalnym statusie, zwane zakładami pracy chronionej (zpch), które miały funkcjonować na wolnym rynku, a jednocześnie spełniać zadanie rehabilitacji poprzez pracę zatrudnionych w nich osób niepełnosprawnych. Zakłady pracy chronionej uzyskały liczne ulgi i zwolnienia podatkowe bądź bezpośrednio z urzędu skarbowego, bądź w postaci dofinansowań udzielanych przez PFRON. Innymi słowy, powstał sektor gospodarki (obejmujący kilka procent polskiej gospodarki), funkcjonujący w ramach gospodarki rynkowej, ale jednocześnie cieszący się szeregiem przywilejów, wynikających z zatrudniania osób niepełnosprawnych. Przedsiębiorcy kierujący zpch znaleźli się w sytuacji wymuszającej hipokryzję: mieli prowadzić, jak wszyscy przedsiębiorcy prywatni w kapitalizmie, działalność obliczoną na zysk, a z drugiej strony uprawiać działalność charytatywną w postaci zatrudniania osób z ciężkimi schorzeniami, często o bardzo niskiej wydajności pracy. Rozbudowany system zpch, czyli

przedsiębiorstw działających na styku sektora prywatnego i publicznego, nie znajduje analogii w żadnym kraju zachodnim. W krajach Europy osoby niepełnosprawne znajdują zatrudnienie w przedsiębiorstwach, których właścicielem jest podmiot publiczny, najczęściej samorząd lub fundacja państwowa. Odpowiednie prawo zapewnia funkcjonowanie takich przedsiębiorstw bez konieczności walki o przetrwanie w konkurencji z firmami z otwartego rynku pracy.

Działalność zpch zgodna z obowiązującymi przepisami wymagałaby od właściciela wypełniania roli „miłosiernego Samarytanina”. Większość właścicieli zpch wybrała jednak inną drogę. Za czasów urzędowania pełnomocnika ds. osób niepełnosprawnych Janusza Gałęziaka, podejmującego decyzje o przyznawaniu koncesji na prowadzenie zpch, dość powszechnie krążyła plotka, że status zpch uzyskuje się za 50 tys. zł. Tak czy owak, ilość zpch narastała w sposób lawinowy. Widocznie był to intratny interes dla właścicieli. Po wejściu w życie rozporządzeń (wymuszonych przez Unię Europejską), nakazujących podmiotom składanie szczegółowych informacji o rodzaju, zakresie i wysokości uzyskanej pomocy publicznej, okazało się, że znaczna część zpch uzyskiwała w ciągu 3 lat pomoc publiczną w wysokości kilku - kilkunastu milionów złotych. Były takie zakłady, które uzyskiwały nawet po kilkudziesiąt milionów złotych. Powszechne było (i jest) zjawisko zatrudniania osób niepełnosprawnych jedynie formalnie, a w rzeczywistości powierzania wykonywania pracy osobom pełnosprawnym. Co z tego, że wynagrodzenie bądź jego część wpływa na konto osoby niepełnosprawnej, skoro pracodawca uzyskuje z tego tytułu kwoty wielokrotnie wyższe, za pośrednictwem rozmaitych zwolnień i ulg. Przed przejściem PFRON przez ZChN system dofinansowań udzielanych zpch był często bardzo nieprecyzyjny. Przykładowo, z tytułu rozliczeń podatku VAT przedsiębiorstwa mogły ubiegać się o subwencje w wysokości niekiedy nawet miliona złotych. Jeden z przedsiębiorców złożył wniosek o subwencję na zakup dla siebie: drogiego modelu laptopa oraz luksusowego samochodu. Spełniał wszystkie warunki, bowiem sam był osobą niepełnosprawną. Zgodnie z uchwałą o udzielaniu subwencji przez PFRON decyzja o udzieleniu subwencji zależała wyłącznie od „widzimisień” dwóch pełnomocników PFRON...

Ten system korupcyjno-biurokratyczny był świadomie tworzony przez układy polityczno-biznesowe. Jego istotnym elementem było bezustanne „prawotwórstwo”. Brak czytelnych kryteriów i jednoznacznie ukierunkowanej polityki uniemożliwiał prowadzenie uczciwej działalności na rzecz osób niepełnosprawnych, natomiast sprzyjał tym, którzy „mieli dojścia”, bądź potrafili wpływać na określony kształt powstających wciąż „od nowa” uchwał i programów pomocowych. Pomoc dla pracodawców zpch płynęła z kilku źródeł, jednakże ani Ministerstwo Pracy, ani PERON, ani Ministerstwo Finansów nie posiadało odpowiednio przeszkolonych służb, mogących przeprowadzić kompleksową kontrolę wykorzystywania środków

pomocowych przez konkretne podmioty. Rozporządzenie o wykorzystaniu niemych środków zakładowego funduszu rehabilitacji umożliwiło niemal dowolne interpretacje, z których żadna nie była wiążąca. Do tego, celowo tolerowanego a może nawet świadomie kreowanego bałaganu, trzeba jeszcze dodać praktykę rozbijania przez właścicieli zpch działalności gospodarczej na dwie lub więcej firm, z których tylko jedna posiadała status zpch, czasami zarejestrowanych i prowadzących działalność pod tym samym adresem i w tym samym obiekcie. W ten sposób, całkowicie legalnie „obchodzono” wymóg zatrudniania co najmniej 40% osób niepełnosprawnych. Przedsiębiorstwo posiadające status zpch mogło generować zyski, bowiem większość podatków i tak można było zatrzymać w przedsiębiorstwie, przeznaczając je na „wspieranie osób niepełnosprawnych”, natomiast druga firma mogła przynosić straty. Metodę „dwa w jednym” stosował m. in. jeden z AWS-owskich marszałków wojewódzkich. Znaczący odsetek posłów - notabene wszystkich orientacji politycznych, prawdopodobnie również w obecnym parlamencie - czerpał bezpośrednio lub za pośrednictwem członków rodzin, korzyści z posiadania zpch. Nie było zatem możliwości dokonania destrukcji zdegenerowanego systemu. Ludzie ZChN w PFRON mogli jedynie dbać o prawidłowe wykonywanie obowiązujących przepisów i uściślanie procedur. Nie mieli żadnych możliwości dokonania znaczących zmian w tym systemie.

Szeroki strumień pieniędzy publicznych został ukierunkowany na dofinansowanie kosztów prowadzenia rehabilitacji społecznej, czyli warsztatów terapii zajęciowej (wtz), ośrodków rehabilitacyjnych etc. W tym segmencie pomocowym, zdominowanym przez instytucje publiczne, samorządy, organizacje pozarządowe, skala nadużyć była mniejsza, ale i tutaj dochodziło do licznych przypadków podwójnych dofinansowań, fikcyjnych inwestycji, marnotrawstwa środków pomocowych. W gestii udzielających pomocy publicznej leżał wybór tego a nie innego samorządu, tej a nie innej inwestycji, której udzielano wsparcia finansowego. Osobnym zagadnieniem jest brak kontroli działalności samorządów. Kontrola skarbową jest wybiórcza i pobieżna. Wiele wątpliwości nasuwa sposób finansowania warsztatów terapii zajęciowej. Tu również organem zarządzającym jest często zakład pracy chronionej. Uczestnicy wtz - osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności umysłowej - z oczywistych względów niemal na pewno nie wniosą żadnej skargi.

W jaki sposób można skutecznie rozbić zarysowany powyżej system korupcyjno-biurokratyczny, bez obawy, że na jego miejscu pojawi się inny, przystosowany do zmienionych okoliczności? Przede wszystkim należy zlikwidować hybrydalny i korupcyjno-genny model rehabilitacji zawodowej, którego symbolem są zpch, działające na styku sektora publicznego i prywatnego. Jest to model ukształtowany przez dwa dogmatyzmy: dogmatyzm socjalistyczny (spółdzielnie pracy) oraz dogmatyzm liberalny (działalność rynkowa). Zatrudnieni w zpch niepełnosprawni, zwłaszcza w spółdzielniach

inwalidów, mają poczucie głębokiej krzywdy: w PRL mieli zapewnione bezpieczeństwo socjalne i kontakt ze światem poprzez pracę. W dzisiejszych warunkach pozbawiono ich bezpieczeństwa. Nie ma się co ludzi, że niepełnosprawni zbuntują się przeciw nieuczciwym pracodawcom. Są od nich uzależnieni w stopniu porównywalnym z feudalną zależnością lenną. Poza zpch nie ma dla nich pracy, często nie ma dla nich pracy w jakimkolwiek innym zpch, poza tym, w którym pracują. W tym miejscu należy dobitnie przestrzec przed tendencją do upraszczania złożonego zagadnienia. Samo zlikwidowanie dotychczasowego systemu i przyjęcie zasady, że „pieniądz idzie za niepełnosprawnym” (czyli udzielanie bezpośrednich dotacji dla pracodawcy na otwartym rynku pracy, zatrudniającego osobę niepełnosprawną) jest na pewno mniej korupcyjny, ale nie rozwiąże problemu kilkudziesięciu tysięcy najbardziej pokrzywdzonych przez los osób niepełnosprawnych. Jedynym rozwiązaniem jest zastąpienie dotychczasowego systemu zpch systemem zakładów pracy, których organem prowadzącym byłyby np. powiaty, prowadzące działalność na rzecz instytucji publicznych. Na przykład firma porządkowa, której organem założycielskim byłby starosta, zatrudniająca wyłącznie osoby niepełnosprawne, mogłaby posiadać monopol na świadczenie usług porządkowych: utrzymania czystości w parkach, budynkach użyteczności publicznej etc. Tak zmodyfikowany system różniłby się od obecnego tym, że funkcjonowałby wyłącznie w ramach sektora publicznego i byłby wyłączony z reguł obowiązujących w gospodarce rynkowej.

Drugim elementem zmian powinno być doprowadzenie do uszczelnienia systemu orzecznictwa o stopniu niepełnosprawności. W tej dziedzinie mam niewiele do powiedzenia, ale myślę, że są w Polsce mądrzy ludzie, którzy wskazaliby właściwe rozwiązanie tego trudnego problemu. Trzecim elementem zmian powinno być ograniczenie pomocy w zakresie rehabilitacji społecznej wyłącznie do sektora publicznego. Nie może być tolerowana sytuacja, w której np. wtz, którego działalność jest w 100% finansowana ze środków PFRON, jest prowadzony przez prywatny zakład pracy chronionej, albo wynajmuje pomieszczenia (za niemałe pieniądze) od podmiotu prywatnego. Pomoc publiczna dla niepełnosprawnych powinna być kierowana wyłącznie do samorządów i sektora publicznego. Nie powinna trafiać nawet do organizacji pozarządowych. Sieć organizacji pozarządowych istniejąca w Polsce, jedynie w pewnym, ograniczonym stopniu spełnia oczekiwania związane z tzw. społeczeństwem obywatelskim. Spora część tych organizacji specjalizuje się przede wszystkim w „wyciąganiu” pieniędzy od instytucji publicznych, natomiast właściwa, bardzo szczytna działalność, często schodzi na drugi plan. Istnieje alternatywa w postaci bezpośrednich odpisów podatkowych, na podobieństwo dotychczasowych ulg remontowych, edukacyjnych etc. To obywatele, poprzez odliczenia od podatku, powinni mieć swobodę wyboru organizacji pozarządowej, której działalność uznają za godną wsparcia.

O AUTORACH

Jacek Bartyzel

dr hab. Uniwersytetu Łódzkiego, absolwent filologii polskiej, teatrolog, historyk idei i publicysta („Pro Fide Rege et Lege”, „Arcana”, „Nowe Państwo”), autor m. in.: „Katechizm prawicowca”, „Katolicyzm a liberalizm”, „Zawracanie kijem Wisły”, „Umierać, ale powoli! O monarchistycznej i katolickiej kontrrewolucji w krajach romańskich 1815 - 2000”.

Krzysztof Dzierżawski (1948 - 2004)

wieloletni ekspert i doradca zarządu Centrum im. Adama Smith’a, autor setek felietonów i komentarzy na tematy gospodarcze (m.in. „Rzeczpospolita”, „Życie”). Autor koncepcji ustawy „O likwidacji bezrobocia i naprawie finansów publicznych”. Kierował zespołem przygotowującym ustawę.

Grzegorz Górski

profesor prawa, kierownik Katedry Historii Państwa i Prawa na Wydziale Prawa Kanonicznego i Świeckiego oraz dyrektor Centrum Prawa Amerykańskiego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, członek m. in. Rady Fundacji Archiwum Pomorskiej Armii Krajowej i American Society for Legal History, autor m. in. „Administracja Polski Podziemnej 1939 - 1945”, „Wrzesień 1939. Rozważania alternatywne”, „Historia ustrojów państw” (wspólnie z prof. Stanisławem Salmonowiczem), „Wokół genezy PRL”.

Andrzej Madej

makler papierów wartościowych, autor wielu tekstów o rynku finansowym, przewodniczący rad kilku fundacji i stowarzyszeń, jeden z współinicjatorów powstania „Ruchu Jedenastego Czerwca” i Stowarzyszenia „Obywatelska Polska”.

Julia Pitera

polonistka, pracowała w Instytucie Badań Literackich PAN i Kancelarii Prezydenta RP, radna Warszawy, przewodnicząca Transparency International Polska, felietonistka tygodnika samorządowego „Wspólnota” i komentator tygodnika „Newsweek”.

Jerzy Przystawa

profesor fizyki, pracownik naukowy Uniwersytetu Wrocławskiego, autor prac „Via bank i FOZZ: o rabunku finansów Polski” (wspólnie z Mirosławem Dakowskim), „trans ATLANTIC: felietony nowojorskie”, „Otwarta księga: o jednomandatowe okręgi wyborcze”.

Jadwiga Staniszkis

profesor Uniwersytetu Warszawskiego, pracownik naukowy Instytutu Studiów Politycznych i Wyższej Szkoły Biznesu w Nowym Sączu, autorka m. in. „Zwierzę niepolityczne: zbiór artykułów naukowych, publicystycznych oraz felietonów z lat 1970 - 2001”, „Postkomunizm”, „Władza globalizacji”.

Wojciech Turek

historyk i publicysta („Rzeczpospolita”, „Arcana”, „Powściągliwość i Praca”, „Nowy Świat”), członek redakcji „Tygodnika Katolickiego Młoda Polska”, redaktor naczelny „Sprawy Polskiej” i „Porty”, autor m. in. „Złote rogi, czapki z piór. Obietnice, wojny, skandale” (wspólnie z Jarosławem Zalesińskim), „Eppur si muove, czyli w obronie zdrowego rozsądku”.

Małgorzata Perzanowska - Zamajtyś

pracownik naukowy Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, doktorantka Martin - Luther - Universität Halle - Wittenberg, kilkukrotna stypendystka instytucji niemieckich i kilkuletni współpracownik ośrodków naukowych w Niemczech.

Andrzej Zybertowicz

profesor socjologii, dyrektor Instytutu Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, autor m. in. „W uścisku tajnych służb: upadek komunizmu i układ postnomenklaturowy”, „Przemoc i poznanie: studium z nie-klasycznej socjologii wiedzy”, „Privatizing the police state: the case of Poland” (wspólnie z Marią Łoś).

PRZYPISY

- 1 G. Górski, „Czy Polska jest demokratycznym państwem prawa?”, [w:] Ius et lex. Księga jubileuszowa ku czci prof. Adama Strzembosza, Lublin 2002, s. 723 - 742.
- 2 Wszystkie te teksty znalazły się w zbiorze: G. Górski, „Wokół genezy PRL”, Toruń 2001.
- 3 M. Drożdżek, „Konstytucja - fundament czy regulamin?”, Znaki Nowych Czasów, Warszawa 2002 nr 2.
- 4 G. Górski, S. Salmonowicz, „O dyskusję nad prawidłowością istniejących mechanizmów ustrojowych Konstytucji RP z 1997 r.”, Prawo - Administracja - Kościół, Lublin (w druku).
- 5 M. Kulesza, „Państwo i społeczeństwo. Polska u progu XX wieku”, Znaki Nowych Czasów, Warszawa 2002 nr 1.
- 6 Powiązania te w znacznej mierze mają postać rynków zhierarchizowanych - w sensie J. Staniszkis.
- 7 Platon, „Państwo”, ks. I, Warszawa 1958, s. 48.
- 8 Ibidem, s. 58.
- 9 A. J. ks. Czartoryski, „Essai sur la diplomatie”, 1830.
- 10 Ibidem.
- 11 R. Dmowski, „Polityka polska i odbudowanie państwa”, [W:] Pisma, t. V, Częstochowa 1938, s. 200.
- 12 A. Kaczyński, „Agenci generała Jaruzelskiego”, Rzeczpospolita z 8 września 2003.
- 13 K. Benoit and J. Hayden, „Institutional Change and Persistence: The Origins and Evolution of Poland's Electoral System 1989 - 2001”, ECPR2001 General Conference, University of Kent, Canterbury, 6 - 9 September 2001, www.politics.tcd.ie/kbenoit/papers.html.
- 14 R. Lazarowicz, J. Przystawa, „Otwarta księga. O Jednomandatowe Okręgi Wyborcze”, Wrocław 1999.
J. Przystawa, „Jednomandatowe Okręgi Wyborcze”, Wrocław 2003.
J. Przystawa, „Sposób”, Katolickie Radio Rodzina, Wrocław 2003.
- 15 R. Lazarowicz, J. Przystawa, „Otwarta księga. O Jednomandatowe Okręgi Wyborcze”, Wrocław 1999.
- 16 J. Przystawa, „Jednomandatowe Okręgi Wyborcze”, Wrocław 2003.
- 17 J. Przystawa, „Jednomandatowe Okręgi Wyborcze”, Wrocław 2003.
J. Przystawa, „Sposób”, Katolickie Radio Rodzina, Wrocław 2003.
- 18 M. Łoś and A. Zybortowicz, „Privatizing the Police State: The Case of Poland”, Palgrave - Macmillan, London - New York 2000.
- 19 Przestrzeniami dla korupcji nazywam takie obszary sprawowania administracyjnej władzy państwa, na którym regulacje celowo pozostawiają rozstrzyganie kolizji interesu publicznego i prywatnego urzędnicemu subiektywizmowi.

S P I S T R E Ś C I

SŁOWO WSTĘPNE	1
Jadwiga Staniszkis KRYZYS PAŃSTWA	3
Grzegorz Górski O CHOROBIĘ PAŃSTWA POLSKIEGO SŁÓW KILKA	11
Andrzej Zybertowicz KURS NA IV RP: SIEDEM PUNKTÓW „PAKIETU DLA POLSKI”	19
Julia Pitera O UCZCIWOŚĆ W ŻYCIU PUBLICZNYM	23
Krzysztof Dzierżawski HISTORIA GOSPODARCZA POLSKI PO 1989 ROKU	31
Jacek Bartyzel O MORALNY WYMIAR POLITYKI	35
Jerzy Przystawa JEDNOMANDATOWE OKRĘGI WYBORCZE SZANSĄ DLA POLSKI	39
Andrzej Madej PRZESTRZENIE DLA KORUPCJI A WSPÓLNOTA ELIT	45
Małgorzata Perzanowska - Zamajtys ETYCZNA ADMINISTRACJA	53
Wojciech Turek REFLEKSJE OSOBISTE	55
PRZYPISY	62

Wydawca:
Stowarzyszenie STOP KORUPCJI
Biuro Krajowe:
ul. Sempołowskiej 2
45-044 Opole
biuro@stopkorupcji.org

Redakcja:
Janusz Kowalski
Rafał Zgorzelski

Skład i łamanie tekstu:
Prepress Studio - MaxGlauer Group
ul. Ligudy 42
45-109 Opole
tel./fax (+48 77) 454 85 88

Projekt okładki:
www.e-production.pl
Michał Mrozek

Korekta:
Jacek Serafin

Druk:
Opolgraf SA
45-085 Opole
ul. Niedziałkowskiego 8-12
tel. (+48 77) 454 52 44

Wydanie pierwsze
Opole - 2004

ISBN 83-920742-0-3

APEL O WSPARCIE FINANSOWE!

Jeżeli byliby Państwo zainteresowani
wsparciem finansowym działalności
statutowej stowarzyszenia STOP KORUPCJI
prosimy o dokonanie przelewu
na konto bankowe z tytułem:
„Darowizna na działalność statutową”.
Jak do tej pory wyłącznym źródłem
finansowania naszej działalności
(w tym niniejszej publikacji)
są darowizny członków
stowarzyszenia i jego sympatyków.
Z góry serdecznie dziękujemy.

Zarząd Krajowy
stowarzyszenia STOP KORUPCJI.

Konto bankowe:
STOWARZYSZENIE STOP KORUPCJI
RAIFFEISEN BANK POLSKA S.A.
Oddział Opole
5117501194000000002922037



STOP KORUPCJI

STOWARZYSZENIE

Stowarzyszenie Stop Korupcji zostało założone w kwietniu 2003 roku. Jesteśmy pierwszą polską antykorupcyjną organizacją pozarządową o charakterze ogólnopolskim. Biuro Krajowe naszego stowarzyszenia mieści się w Opolu. Jak do tej pory wyłącznym źródłem finansowania naszej działalności są darowizny członków stowarzyszenia i jego sympatyków.

Celem stowarzyszenia jest zapobieganie zjawiskom korupcji i łamaniu prawa. Działamy na rzecz przejrzystości życia publicznego. Propagujemy uczciwość i etyczne zasady w życiu publicznym oraz standardy nowoczesnego państwa prawa.

Pomimo, że jesteśmy młodą organizacją, mamy już konkretne osiągnięcia w działalności antykorupcyjnej. 4 października 2003 roku zorganizowaliśmy I Ogólnopolski Kongres Antykorupcyjny w Toruniu. Latem 2003 roku stworzyliśmy Pierwszy Polski Wortal Antykorupcyjny: www.stopkorupcji.org. W październiku 2003 roku Stop Korupcji oficjalnie poparło reformę podatkową przygotowaną przez niezależny instytut gospodarczy Centrum Adama Smith'a.

Naszym największym sukcesem jest to, że dzięki współpracy z Prezydentem Miasta Opola Ryszardem Zembaczyńskim i Polską Wytwornią Papierów Wartościowych w Warszawie 16 grudnia 2003 roku zorganizowaliśmy w Opolu pierwszy w polskiej administracji publicznej pilotaż aukcji elektronicznych. Zaprezentowany w Opolu system obsługi elektronicznych aukcji jest w chwili obecnej najnowocześniejszym tego typu rozwiązaniem na świecie. W lutym 2004 roku gmina Opole jako pierwsza w Polsce jednostka administracji publicznej rozpoczęła wdrażanie systemu aukcji elektronicznych.

Działalność stowarzyszenia Stop Korupcji jest przykładem wykorzystania najbardziej efektywnych metod zwalczania korupcji. Stowarzyszenie przywiązuje dużą uwagę do edukacji obywatelskiej, współpracy z organami ścigania oraz niezależnymi mediami w celu informowania opinii publicznej o przypadkach łamania prawa przez funkcjonariuszy publicznych. Działając w Stop Korupcji zauważamy, że największą przeszkodą w skutecznej walce z korupcją jest bierność polskich obywateli a co za tym idzie milczące przyzwolenie na korupcję oraz bezsilność organów władzy publicznej w egzekucji prawa.



www.StopKorupcji.org

Pierwszy Polski Wortal Antykorupcyjny

ISBN 83-920742-0-3