



Jakie pożytki z decetralizacji

DUDEK / KISIŁOWSKI / MATCZAK / PODOLSKI / PRZYBYLSKI / RADWAN

NAPRAWIĆ MASZYNĘ DOCHODÓW PUBLICZNYCH, ZANIM SKOŃCZY SIĘ UNIJNY SMAR	4
Piotr Górski w rozmowie z Radomirem Matczakiem	
BEZPIECZEŃSTWO OBYWATELSKIE	17
Antoni Podolski	
JAK WZMOCNIĆ POLSKĄ DEMOKRACJĘ?	21
Maciej Kisilowski, Wojciech Przybylski	
DECENTRALIZACYJNE QUI PRO QUO	27
Arkadiusz Radwan	
KULISY TRANSFORMACJI	36
Piotr Górski w rozmowie z Antonim Dudkiem	

RADOMIR MATCZAK

NAPRAWIĆ MASZYNĘ DOCHODÓW PUBLICZNYCH, ZANIM SKOŃCZY SIĘ UNIJNY SMAR

Machina dystrybucji dochodów publicznych jest źle skonstruowana, ale dzięki dużej ilości smaru, jakim były środki unijne działała. Smaru jednak będzie coraz mniejzakłęcia, a system edukacyjny pozostaje jak zaczarowany

Piotr Górski: Reforma samorządowa jest postrzegana jako sukces, nie tylko w Polsce, ale także za granicą. Inne państwa, takie jak Ukraina czy Chorwacja, chcą czerpać z naszych doświadczeń. Jak to wygląda z perspektywy osoby, która dzieli się nimi?

Radomir Matczak: Zwłaszcza reforma regionalna z 1998 roku została dostrzeżona w wielu krajach. Nie licząc państw federalnych, tylko w Hiszpanii i we Włoszech regiony odgrywają ważniejszą rolę niż w Polsce. Inne kraje, np. Francją, Szwecja czy Finlandia, dają regionom mniej kompetencji i siły sprawczej niż w Polsce. Rumunii, Bułgarzy, Chorwaci, Czesi czy Gruzini są dość mocno zapatrzeni w nasz model. Ostatnio Rumunia po raz kolejny próbuje wzmocnić regiony, a punktem odniesienia w działaniach reformatorskich jest Polska.

Nie wszystkie regiony w Europie mają demokratycznie wybrane władze, swój budżet, swój majątek czy osobowość prawną. Nie wszystkie dostarczają tak ważne usługi publiczne jak polskie regiony. W Polsce regiony mają szeroki zakres kompetencji, choć jest on teraz przyduszany, co objawia się głównie ograniczaniem ich realnych możliwości finansowych. Patrząc jednak z formalnego punktu widzenia, transport zbiorowy, zdrowie, kultura, wsparcie przedsiębiorczości czy rynek pracy, a więc sprawy fundamentalne dla funkcjonowania każdego regionu, leżą w rękach władz samorządowych.

Czy przynosi to pozytywne skutki?

Nie przez przypadek 13 z 30 najszybciej rozwijających się w ciągu ostatnich 10 lat regionów UE to regiony z Polski.

Kiedy wprowadzano reformę samorządową w 1998 r. mało się o tym mówiło, ale ważnym czynnikiem była Unia Europejska. Chcieliśmy się dostosować przyszłego przystąpienia Polski do UE, w sposób, który będzie najbardziej funkcjonalny. Jak więc wprowadzone wówczas zmiany sprawdziły się z tej perspektywy?

Jest znacznie więcej pozytywów niż negatywów. Choć można spekulować, jaka jest optymalna liczba regionów w Polsce. Mnie wydaje się, że 12 ma większe uzasadnienie niż 16.

Zostawmy dywagacje. Pytam o to, z czym mieliśmy w rzeczywistości do czynienia.

Skuteczność regionów mierzy się głównie tym, ile środków unijnych powierzono im w zarządzanie. Pierwszy okres, lata 2004-2006 to był okres próbny, w którym regiony były częściowo włączone w realizację polityki spójności, czyli wydatkowania funduszy strukturalnych. Jednak nie były one wówczas samodzielne. Ale już od roku 2007 do dziś regiony biorą na siebie bardzo dużą odpowiedzialność za zarządzanie tymi środkami. Do końca obecnej perspektywy będzie to prawie 50 mld Euro. To więcej niż państw takie, jak Estonia, Litwa, Łotwa, Słowenia, Malta, Cypr, Chorwacja. Polskie regiony zarządzają większymi budżetami niż te kraje.

Samorządy poradziły sobie z zarządzaniem tak wielkimi budżetami? Podnoszone są zarzuty, że fundusze europejskie były wydawane nieefektywnie, były marnotrawione, że prowadziły do zadłużania się samorządów, bo władze chciały wydać pieniądze, które się pojawiły na różnego rodzaju inwestycje, niezależnie od tego czy bardzo czy mniej potrzebne. A przecież potrzebny był wkład własny, a później jeszcze konieczność utrzymania.

Zarządzanie programami, to zupełnie co innego niż posiadanie pieniędzy na wkład własny. Beneficjentami programów unijnych są zarówno gminy, powiaty, grupy gmin czy powiatów, administracja rządowa, a także przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe czy instytucje kultury. Pojawia się więc kwestia, czy tych, którzy posiadają dobre pomysły na projekty, po prostu na nie stać.

Natomiast, jeśli chodzi samo zarządzanie, czyli transparentność postępowania, partnerską współpracę międzysektorową, kulturę administracyjną, uruchomione procedury, zdolność do wieloletniego programowania czy realizacji zintegrowanych przedsięwzięć wielowątkowych, a także uzasadnianie ich wyboru, to w Polsce poczyniliśmy kolosalny postęp na poziomie regionalnym. Polityka spójności sprawiła, że administracja samorządowa awansowała o kilka poziomów pod względem jakości zarządzania.

Gdyby wszystkie polityki publiczne w Polsce były realizowane w taki sposób, jak polityka spójności, to bylibyśmy znacznie sprawniejszym, efektywniejszym i przyjaźniejszym mieszkańcom, przedsiębiorcom czy inwestorom krajem, w którym zapewniony jest szeroki dostęp do dobrej jakości usług publicznych.

A co z tymi niefortunnymi inwestycjami?

Można znaleźć dziesiątki przykładów nienajlepszych decyzji i nieefektywnych wydatkowanych pieniędzy, które widać, bo polityka spójności je obnaża. Ale jeśli chodzi o nielegalne wydatkowanie środków, to w Polsce mamy je na jednym z najniższych poziomów w Europie. Mamy bardzo dobry, niektórzy twierdzą, że nawet zbyt ciemniący beneficjentów, mechanizm wykrywania tego typu przypadków.

Dodatkowo, dzięki pieniądzom unijnym jesteśmy mądrzejsi o to, jakie błędy popełnialiśmy. Nie ma bezbłędnej polityki, natomiast najsensowniejsza jest taka, która pozwala zmierzyć się z tymi błędami, dokonywać ewaluacji oraz weryfikacji kierunków działania.

Dotychczas mówiliśmy ogólnie, a jak różnice regionalne się wpływają na zarządzanie środkami unijnymi?

Są regiony, takie jak np. Pomorskie, Wielkopolskie, Opolskie, które radzą sobie lepiej, ale są też takie, które mierzą się z problemami. Trzeba pamiętać, że startowały one z różnego poziomu i były budowane wokół nieco odmiennych kultur organizacyjnych. Jednak postępuje konwergencja między regionami pod względem jakości zarządzania środkami UE. Dobre wzorce się upowszechniają.

Warto jednak podkreślić, że regiony są często rozliczane nie stety nie z jakości wydatkowania środków, lecz z jego tempa. UE, wprowadzając często zbyt rygorystyczne zasady, sama do tego doprowadziła. Przykładem jest konieczność ponoszenia wydatków w określonym momencie, by pieniądze nie przepadły. To wywołuje pośpiech, który jest tym większy, im bardziej skomplikowane są procedury polityki spójności. Ten pośpiech trudno powiązać z jakością (trafnością) wydatkowania.

To odwieczne napięcie.

Widoczne nie tylko w Polsce i nie tylko na poziomie regionalnym. Tylko ci, którzy są w stanie zaryzykować i postawić na przedsięwzięcia większe – bardziej kompleksowe, wymagające partnerstwa oraz zorientowane na długofalowe skutki – są w stanie wygrać.

Kończy się kolejny okres wieloletnich ram finansowych. Samorządowcy narzekali właśnie na tę ograniczoną elastyczność. Nabrali też doświadczenia w zarządzaniu budżetami, realizacją projektów. Jak to wpływa na dyskusję wokół nowej perspektywy budżetowej? Czy głos samorządów jest słyszalny?

Ich głos będzie, oczywiście, słyszalny. Ale w dużej mierze będzie to głos jeszcze większego niż dotąd zatroskania. Będzie to wynikać z co najmniej trzech przyczyn.

Po pierwsze, pieniędzy będzie zdecydowanie mniej. Musimy liczyć się z tym, że polski „tort” w ramach polityki spójności UE będzie mniejszy o 1/4 (a może nawet więcej), patrząc na ostatnie propozycje fińskiej prezydencji w UE. Oznacza to, że trudniej będzie w sposób sensowny dystrybuować środki.

Wszystko wskazuje na to – i to będzie drugi powód do troski – że poziom wkładu własnego w realizacji projektów, będzie musiał być wyższy niż dotychczas. Dotyczy to określonych sektorów gospodarki, ale także niektórych regionów. Wiadomo np., że w województwach Mazowieckim, Dolnośląskim, a być może i Wielkopolskim inwestycje publiczne będą obarczone koniecznością wniesienia znacznie większego niż dotąd wkładu własnego.

A jaki będzie trzeci powód do narzekań?

Ukierunkowanie środków. Nie będzie już tak łatwo kierować pieniędzy na nadrabianie zaległości cywilizacyjnych. Na nowe środki trzeba będzie spojrzeć nie jak na „kroplówkę”, ale raczej jak na „dopacz”.

Co to oznacza?

Pieniądze unijne powinny przestać być „narkotykiem”, od którego się uzależniamy. Powinny być one naszym „wspomaganiem” dla przedsięwzięć nowatorskich, ryzykownych, o wysokiej stopie zwrotu, podnoszących zdolność do konkurowania gospodarek regionalnych w świecie. To więc środki głównie na kwestie badawczo-rozwojowe, gospodarkę cyrkularną, redukcję i prewencję zmian klimatycznych, transformację energetyczną, zarządzanie gospodarką wodną, zeroemisyjny transport, w tym zbiorowy. Zmieni się również podejście do zagadnień społecznych – integracji społecznej, rewitalizacji, systemu edukacji, kompetencji na rynku pracy, czy zdrowia.

W Polsce wiele z tych tematów budzi gorące dyskusje, a często również opór, przede wszystkim obecnego rządu.

Tak jak mówiłem, narzekania będą, ale większość tych propozycji zmian idzie w dobrą stronę. Ambicją naszych regionów powinno

być jak najszybsze wyjście z klubu najsłabszych pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów, w którym wciąż większość z nich tkwi. Propozycja zmian kierunków wydatkowania środków unijnych, jeśli zostanie dobrze odebrana i dobrze zrozumiana przez polskich beneficjentów, przyczyni się do dynamizacji rozwoju kraju.

Co na to samorzady?

Wydaje się, że samorzady będą w mniejszym niż dotąd stopniu beneficjentami polityki spójności UE. Pojawi się o wiele więcej miejsca dla przedsiębiorstw i ich konsorcjów, a także dla jednostek badawczo-rozwojowych, uczelni, a być może także dla organizacji pozarządowych. Będzie więc znacznie więcej miejsca dla podmiotów niepublicznych. Sukces będzie zależał jednak od tego, na ile uda się włączyć te podmioty w realizację polityk publicznych, a zwłaszcza na ile uda się zaangażować kapitał prywatny w realizację przedsięwzięć unijnych.

Może pojawić się jeszcze jedno źródło narzekania, związane z napięciem między władzą centralną a samorządową. Mając mniejsze środki do dyspozycji może pojawić się presja, by z jednej strony zwracać się do centrum o pomoc finansową, co już możemy obserwować, z drugiej strony, chęć utrzymania niezależności, a być może nawet jej rozszerzenie.

Każdy kraj samodzielnie decyduje, w jaki sposób pula wyneogocjowanych pieniędzy jest dystrybuowana. W Polsce jeszcze nie zapadła decyzja o tym, jaka część „tortu” funduszy strukturalnych będzie realizowana w ramach programów krajowych, w których instytucją zarządzającą jest minister, a za jaką część odpowiedzialność wezmą poszczególne województwa w ramach ich programów regionalnych. Nie wiadomo też ostatecznie, ile będzie programów krajowych, a ile regionalnych.

Na tym tle mogą pojawić się napięcia. Niektóre propozycje rządu dotyczące programów krajowych mogą być trudne do zaakceptowania na poziomie regionalnym. Jest np. pomysł programu ponadregionalnego, w którym z Warszawy mają być podejmowane decyzje

dotyczące realizacji projektów miastach średnich i małych tracących tzw. funkcje społeczno-gospodarcze. W ten sposób tematyka małych i średnich miast jest rugowana z polityki regionalnej. To urzędnicy w Warszawie będą decydować, np. czy Słupski, Koszalin lub Sanok dostaną pieniądze.

Czy konieczność zapewnienia wyższego wkładu własnego, nie będzie popychać jednak władz samorządowych do zwracania się do władz centralnych o środki, a może nawet akceptacji sytuacji, którą przed chwilą opisałeś?

Zdecydowana większość jednostek samorządu terytorialnego jest w sytuacji, w której wygenerowanie większego niż dotychczas wkładu własnego na projekty unijne może okazać się trudne. Rząd ma w tej sytuacji co najmniej dwie możliwości.

Może próbować wesprzeć zbudowanie wkładu własnego. Dotychczas takie działanie było praktykowane, w różnych formach i różnych tematach. Było to określone w tzw. kontraktach terytorialnych, w których rząd deklarował, jakiego typu inwestycje będzie dodatkowo wspierał dofinansowaniem krajowym i w jakim zakresie. Dotyczyło to np. rewitalizacji, odnawialnych źródeł energii czy rynku pracy. Utrzymanie tego mechanizmu lub jego wzmocnienie to pozytywny scenariusz.

A jaki jest pesymistyczny scenariusz?

Rząd, wiedząc, że na własne projekty będzie potrzebował także większego wkładu krajowego, wycofa lub ograniczy wsparcie dla samorządów na ich wkład własny.

Na początku przyszłego roku będzie przyjęta znowelizowana ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i być może w oparciu o nią skonstruowany zostanie jakiś trwały mechanizm w tym zakresie.

Popuśćmy trochę wodzę fantazji. Można wyobrazić sobie jeszcze jeden scenariusz, w którym samorzady będą miały większe dochody własne. Takie są pomysły w projekcie Zdecen-

tralizowanej Rzeczypospolitej. To scenariusz hiperoptymistyczny, możliwy pewnie pod koniec nowych wieloletnich ram finansowych.

Warto spojrzeć na dane dotyczące sytuacji finansowej samorządów, w szczególności sposobu dystrybucji dochodów publicznych. Pieniądze unijne są dobrodziejstwem, jednak przyszły one do nas w takiej ilości i tempie, że przykryły pewne problemy. Machina dystrybucji dochodów publicznych w Polsce jest źle skonstruowana. Ale wprowadzając bardzo dużo smaru, nawet do źle skonstruowanej maszyny, będzie ona i tak działać. Tym smarem są pieniądze z UE. Jeśli jednak tego smaru będzie mniej lub go zabraknie, to wszystkie negatywne konsekwencje złej konstrukcji się uwidoczną. I to już się powoli uwi-
dacznia.

Pieniądze unijne nas uspiły?

Ich obecność powoduje, że nie widać potrzeby modernizacji tej maszyny. Póki są, wszystko się kręci. Powinniśmy tymczasem zacząć dyskutować o rekonstrukcji systemu dystrybucji dochodów publicznych po to, by być gotowym, gdy zabraknie tego smaru.

Środki unijne ponownie mogą stać się zaczynem kolejnej reformy samorządowej?

Duże pieniądze zewnętrzne, oprócz tego, że są potrzebne, to niestety decydują w pewną stronę. Paradoksalnie więc wcale nie muszą one być zaczynem dla reformy samorządu terytorialnego w Polsce.

Nadmiar pieniędzy nie zmusza do myślenia.

Weźmy taki przykład. Wiele regionów inwestuje w tabor kolejowy. To duże wydatki. Póki są środki unijne, więc ten tabor można kupić. Za kilka lat jednak okaże się, jak duże są koszty jego utrzymania i serwisowania. Za stan tego taboru i za przewozy pasażerskie nim wykonywane odpowiadają – a więc płacą – regiony. Są one obecnie nadmiernie obciążone finansowaniem tych przewozów. Budżety regionów nie

zwiększają się w sposób radykalny, a wydatki na obsługę transportu kolejowego wciąż rosną. Co z tego, że za pieniądze unijne zostanie kupiony wygodny, szybki i mało awaryjny tabor, jak wkrótce może się okazać, że nie ma wystarczająco dużo środków na to, by utrzymać odpowiednią częstotliwość połączeń. Na tym przykładzie pokazuję, że często samorzady mają zbyt mało dochodów, by pokrywać koszty dobrej jakości usług publicznych.

Pieniądze unijne nie zapewnią finansowania tych usług, one zapewnią inwestycje w infrastrukturę, wyposażenie czy jak w opisanym przykładzie tabor.

Przykład kolejnictwa za sprawą książki Karola Trammera stał się głośny w debacie publicznej. Ale wróćmy do mechanizmu dystrybucji pieniędzy publicznych. W jaki sposób można go zrekonstruować, by w momencie, kiedy będzie mniej smaru, maszyna dalej będzie sprawnie funkcjonowała?

Obecnie ok. 40 proc. wydatków budżetu państwa nie dotyczy przedsięwzięć, za które odpowiada rząd. W budżecie państwa jest o ok. 40 proc. środków więcej niż wynikałoby to z zadań, za realizację których odpowiada rząd. Jest tak, ponieważ z niego finansujemy dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych czy NFZ. Przekazujemy także dotacje i subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego. W 2017 r. wyniosły one 105 mld zł.

Na drugim biegunie mamy samorzady, które w swoich dochodach ogółem notują coraz mniejszy udział dochodów własnych. Obecnie wynosi on mniej niż 50 proc. Dla przykładu w ciągu ostatnich 12 lat dochody własne samorządów wojewódzkich stanowiły od 30 do 60 proc. ich dochodów ogółem a w samym 2017 roku dochody własne aż 8 regionów nie przekroczył 40 proc ich całkowitych dochodów.

To oznacza, że są na pasku państwa poprzez dotacje i subwencje.

I mają duże problemy w prowadzeniu samodzielnej polityki rozwojowej.

Samorządy narzekają, że mają zbyt mało pieniędzy na zadania ustawowo im przypisane.

Posłużę się tu kolejnym, wcale nieodosobnionym, przykładem. W województwie pomorskim w 2017 r. dochody własne wystarczyły na pokrycie zaledwie 60 proc. kosztów związanych z realizacją zadań własnych. Nie odpowiadają one zatem w żadnej mierze kosztom zadań, które dana jednostka samorządu terytorialnego musi realizować zgodnie z prawem. To genetyczny błąd w systemie dochodów publicznych w Polsce zmuszający wiele samorządów do pseudo-równoważenia budżetu.

Na czym ono polega?

Na obniżaniu standardów wykonywanych zadań, np. w edukacji czy transporcie zbiorowym, a w skrajnych przypadkach – nawet na odstępowaniu od realizacji tych zadań z braku środków.

Czy brak możliwości prowadzenia samodzielnej polityki rozwojowej to jedyna negatywna konsekwencja oparcia się na dotacjach i subwencjach państwowych?

Zbyt niski udział dochodów własnych potrzebnych do pokrycia kosztów zadań własnych samorządów rekompensowany jest dotacjami i subwencjami. O ile subwencje są w miarę przewidywalne i „plastyczne” pod względem kierunków wydatkowania, o tyle dotacje mają charakter sztywny i dużo bardziej uznaniowy – raz można je dostać, innym razem nie, a jeszcze kiedy indziej mogą być one przyznane w niedostatecznej kwocie. Generalnie, nie stanowią one rozwiązania systemowego, bowiem uzależniają samorządy od transferów zewnętrznych oraz ograniczają ich samodzielność poprzez usztywnienie gospodarki finansowej. Niewątpliwie zniechęca to samorządy do podejmowania działań na rzecz zwiększenia dochodów własnych, a mówiąc szerzej – do prowadzenia świadomej prorozwojowej polityki we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Adekwatnych działań w odpowiedzi na potrzeby samorządów nie wykazuje również władza centralna.

Na poziomie budżetu państwa, różne instytucje rządowe, stosując kilkadziesiąt nieskoordynowanych ze sobą algorytmów, dzielą środki na jednostki samorządu terytorialnego. Te algorytmy są ślepe terytorialne, tzn. nie uwzględniają realnej sytuacji dochodowej na danym obszarze. Nie działają więc w większości przypadków wyrównawczo.

Spójrzmy np. na gminę wiejską. Subwencja oświatowa opiera się o kryterium liczby uczniów, a na wsi liczba uczniów nie jest duża. Subwencja nie jest więc nominalnie wysoka, a koszty funkcjonowania ucznia w gminie wiejskiej są jednostkowo wyższe niż w mieście. Dodatkowo prawie zawsze gmina wiejska jest w gorszej sytuacji finansowej. Subwencja tego wszystkiego nie bierze pod uwagę. Lekko tylko koryguje, co nie przekłada się na realną poprawę sytuacji finansowej tej gminy.

To, co opisujesz, brzmi mało optymistycznie. Są jakieś dobre wieści płynące z samorządów?

Mimo tak trudnych dla samorządów, ich udział w publicznych wydatkach inwestycyjnych rośnie. W 2012 r. było to 34 proc. a w 2017 r. 43 proc. O ile wydatki inwestycyjne w całym sektorze publicznym stanowią 9-10 proc. całości, to w samym sektorze samorządowym jest to 12-15 proc. To jest fenomen, pokazujący, że dobrze byłoby, gdyby jak największa część wydatków publicznych była ponoszona na poziomie samorządowym.

To pokazuje również, że bez zaangażowania dostatecznie silnych finansowo jednostek samorządu terytorialnego o wiele trudniej będzie w Polsce przeprowadzić głębokie zmiany strukturalne w gospodarce, a także istotne zmiany w dostępności i jakości usług publicznych.

Samorządy są lepszym wehikułem do tych zadań niż władza centralna?

Co do zasady, pieniądze publiczne bliżej obywatela są lepiej wydatkowane. Poza tym, regiony dysponując większymi środkami własnymi, mogą wziąć realną odpowiedzialność za realizację wielu polityk publicznych, zwłaszcza w takich obszarach, jak: zdrowie, edu-

cja, rynek pracy, transport zbiorowy, kultura, innowacje, zmiany klimatyczne, zamiany demograficzne czy zarządzanie migracjami.

W tej chwili regiony biorą „wycinkowy” udział w realizacji polityk publicznych, ale za nie w całości nie odpowiadają. Dobrym przykładem jest obszar zdrowia, w których NFZ kontaktuje świadczenia, a region utrzymuje szpitale.

Samorządom są więc outsourcowane pewne zadania publiczne.

Tak. W wielu przypadkach samorzady są ubezwłasnowolnionymi administratorami fragmentów polityk publicznych zamiast być ich aktywnymi kreatorami. Współpracują przy tym w sposób mało przejrzysty i efektywny głównie z administracją rządową.

Zadania publiczne są sztucznie i bezsensownie rozdzielone między różne poziomy, co powoduje, że w pewnych obszarach nikt nie bierze odpowiedzialności za całość ich funkcjonowania. Dlaczego region nie mógłby kontraktować usług zdrowotnych na swoim terytorium? Wtedy sytuacja byłaby przejrzysta. Teraz zaś dostawca usług zdrowotnych (np. szpital wojewódzki) z jednej strony negocjuje pieniądze z NFZ – który nie prowadzi przecież regionalnej polityki zdrowotnej – by móc dostarczać te usługi, a z drugiej strony, negocjuje ze swoim właścicielem (województwo) zasady finansowania infrastruktury, która służy wykonywaniu tych usług. To sytuacja patologiczna.

Jak ją rozwiązać?

Wzmocnić w sposób istotny dochody własne regionów.

Realna władza podatkowa musi zejść na poziom samorządowy, głównie regionalny. W ten sposób powstanie związek przyczynowo-skutkowy między działaniami administracji samorządowej na rzecz wzmocnienia regionalnej gospodarki, a dochodami wynikającymi z tych działań. W tej chwili na poziomie samorządowym podejmuje się inicjatywy sprzyjające rozwojowi gospodarczemu, choć nie zawsze jest możliwość skonsumowania owoców tych inicjatyw, w postaci większych dochodów publicznych na poziomie regionalnym. Obecny system nie wymusza prorozwojowych zachowań. Tymczasem, trzeba powiązać odpowiedzialność za rozwój regionu z realnymi finansowymi możli-

wościami kreowania i dostarczania usług publicznych o oczekiwanej jakości. Warunkiem minimum jest to, aby większość jednostek samorządu terytorialnego mogła realizować zadania własne, pokrywając ich wszystkie koszty z dochodów własnych. W tej chwili jesteśmy bardzo dalecy od takiej sytuacji.

Piotr Górski – redaktor prowadzący „Res Publikę Nową”, historyk idei.

Radomir Matczak – menadżer sektora publicznego w obszarze polityki regionalnej, wykorzystania funduszy UE i współpracy międzynarodowej. Ostatnie 16 lat spędził w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego, gdzie odpowiadał m.in. za przygotowanie, koordynację i ocenę realizacji Strategii Rozwoju Województwa oraz kierował przygotowaniem, negocjacjami i ewaluacją Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013 oraz 2014-2020. Przez ponad 10 lat był polskim przedstawicielem w komitetach monitorujących unijne programy współpracy bałtyckiej i polsko-rosyjskiej, a także przedstawicielem polskich regionów w Komitecie Monitorującym Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020. Kierował i uczestniczył w realizacji projektów międzynarodowych w obszarze planowania przestrzennego, transeuropejskich sieci transportowych i wspierania rozwoju gospodarczego. W latach 2017-2018 był ekspertem przygotowującym projekty Opinii Europejskiego Komitetu Regionów (m.in. w sprawie Polityki Spójności UE).

ANTONI PODOLSKI

BEZPIECZEŃSTWO OBYWATELSKIE

Kontrola i odpowiedzialność za większość spraw związanych z bezpieczeństwem powinna być w rękach samorządów, ponieważ to nie mityczne państwo dba o nie, lecz sami obywatele

W tradycyjnym i dominującym w dyskusji publicznej i naukowej znaczeniu bezpieczeństwo narodowe III RP jest – w efekcie dziedzictwa II RP (sanacji) i PRL – sprowadzane praktycznie do bezpieczeństwa państwa, czyli do kwestii obronności, wojska, służb specjalnych, polityki zagranicznej i czasami spraw wewnętrznych w ujęciu antyterrorystycznym.

Jeśli jednak spojrzymy na bezpieczeństwo narodowe szerzej – tak jak je rozumieją np. Amerykanie – to okaże się że jest ono znacznie bardziej złożone. Nie jest to tylko i wyłącznie bezpieczeństwo państwa, gdyż w amerykańskich realiach ustrojowych i głębokiej nieufności wobec nadmiernej ingerencji władz w życie obywateli byłoby to niewykonalne. Nie jest to również tylko bezpieczeństwo militarne, ani tylko zewnętrzne.

Czymś, co najbardziej oddaje ducha amerykańskiej percepcji bezpieczeństwa narodowego byłoby stwierdzenie, że jest to zapewnienie możliwości bezpiecznego życia i realizacji swych praw konstytucyjnych (w tym swobód obywatelskich i gospodarczych) przez obywateli w granicach państwa, w ramach istniejącego systemu prawnego. W takim

ujęciu zagrożeniem dla bezpieczeństwa narodowego mogą być nie tylko terroryści i ekstremiści kwestionujący porządek prawny, ale także władze chcące ograniczać prawa obywatelskie, takie jak wolność słowa czy manifestacji. Jeśli więc spojrzymy na polskie bezpieczeństwo narodowe w możliwie najszerszym ujęciu to kwestie zapewnienia polskim obywatelom jak najlepszych możliwości przeżycia i ratowania zdrowia czy równych praw obywatelskich bez względu na orientację religijną czy seksualną w nim się mieszczą.

Państwo, w którym obywatele masowo umierają w efekcie niewydolnego systemu bezpieczeństwa zdrowotnego czy też czują się wyalienowani ze względu na jednoznacznie ideologiczny, wrogi im, kierunek polityki państwa nie jest państwem bezpiecznym.

Termin bezpieczeństwo obywatelskie lepiej więc oddaje sens angielskiego pojęcia *civil security*, które dotąd w polskiej literaturze przedmiotu tłumaczy się poprawnie językowo, ale błędnie merytorycznie jako bezpieczeństwo obywateli. Takie tłumaczenie sugeruje bowiem, że to nie obywatele – za pośrednictwem samorządu, Parlamentu i rządu – dbają o swoje bezpieczeństwo, a jakieś mityczne „państwo” robi to za nich. Kończy się to tym, że chronione są elity polityczne i część administracji.

Pojęcie bezpieczeństwo obywatelskie rozwija i rozszerza pojęcie ochrony ludności czy obrony cywilnej. Wiąże się ze wzrostem świadomości i zdolności społeczeństwa do rozpoznawania zagrożeń, obudowania odporności i zdolności do ograniczania strat i szkód oraz budowania zdolności odbudowy np. po atakach terrorystycznych czy hybrydowych, tak ze strony przeciwnika państwowego, jak i pozapaństwowego.

W tradycyjnych konfliktach XX wieku obrona cywilna miała za zadanie zapewnić ochronę ludności w warunkach masowych konfliktów zbrojnych, w tym spodziewanego konfliktu nuklearnego supermocarstw, w XXI wieku jest to już podejście archaiczne. Obecne konflikty, zarówno te o charakterze niewypowiedzianej, niekonwencjonalnej agresji skierowanej np. na sparaliżowanie infrastruktury krytycznej lub dezintegrację społeczeństwa za pomocą mediów, jak i konflikty asymetryczne i hybrydowe wymuszają inne spojrzenie. Z tego powodu w USA i Niemczech zaczęto rozbudowywać zdolności *civil security*.

Prócz współpracy międzynarodowej, wsparcia technologicznego (digitalizacja, rozwijanie sieci łączności i pójście w kierunku transmisji danych 5G) położono nacisk na współdziałanie służb publicznych z obywatelami.

W pojęciu bezpieczeństwa obywatelskiego mieści się więc dawna obrona cywilna obecnie nazywana raczej ochroną ludności i ratownictwem – za którą odpowiada w Polsce Szef Obrony Cywilnej Kraju, którym od prawie 20 lat jest mianowany Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Praktycznie jednak te zadania realizują tysiące obywateli – współfinansowanych przez samorzady strażaków z Ochotniczych Straży Pożarnych, wspieranych przez Państwową Straż Pożarną i działających razem w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym.

W bezpieczeństwie obywatelskim mieści się również ochrona infrastruktury krytycznej, za co w naszym państwie na szczeblu centralnym odpowiada, i którą koordynuje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa utworzone w 2008 r. Jednak już sama praktyczna, fizyczna ochrona infrastruktury krytycznej jest obowiązkiem jej posiadaczy – czyli administracji na właściwym szczeblu i przedsiębiorców, tak państwowych, samorządowych, jak i prywatnych oraz zagranicznych działających na terenie RP.

Ale bezpieczeństwo obywatelskie to również ochrona przed przestępczością i terroryzmem, które to zadanie spoczywa dotąd jedynie na służbach państwowych, silnie scentralizowanych i oderwanych od nadzoru i kontroli obywatelskiej. O ile bowiem obywatele mają ogromny udział w ratowaniu życia i zdrowia innych Polaków, o tyle ochrona przed przestępczością i terroryzmem, a nawet prewencja w tym zakresie uważane są za zadanie i obowiązek państwa działającego poza kontrolą obywateli i władzą samorządów poprzez silnie scentralizowane formacje mundurowe – głównie policję. Czy tak jednak być musi?

Skoro państwo na szczeblu centralnym nie potrafi sensownie zorganizować i sfinansować naszego bezpieczeństwa, może pora by obywatele w znacznie większym zakresie wzięli sprawy we własne ręce. Nie chodzi tu oczywiście o tworzenie samoobrony czy pospolitego ruszenia, ani nawet kolejnych straży samorządowych, a o przejęcie kontroli

i odpowiedzialności za większość spraw związanych z naszym bezpieczeństwem przez samorządy – wojewódzkie, powiatowe i miejskie. Zamiast tworzyć kolejne straże gminne i miejskie niech marszałek województwa, starosta, prezydent, burmistrz i rady samorządowe kolejnych szczebli mają wpływ na zadaniowanie, finansowanie i obsadę personalną policji i zawodowej straży pożarnej, tak jak ma to już częściowo miejsce w przypadku ochotniczych straży pożarnych, a więc ratownictwa i ochrony ludności. Muszą za tym jednak iść również pieniądze i to znacznie większe niż do tej pory. Wtedy będziemy mogli powiedzieć, że polskie bezpieczeństwo narodowe to również bezpieczeństwo obywatelskie.

Antoni Podolski – analityk i ekspert bezpieczeństwa narodowego, były oficer UOP, stypendysta NATO 1997-99, wiceminister spraw wewnętrznych i administracji w latach 1999-2001 i 2008-2009, twórca i pierwszy Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, były wiceprezes PLNG SA. Współautor wielu ustaw z zakresu bezpieczeństwa narodowego; członek Stowarzyszenia IUS.

JAK WZMOCNIĆ POLSKĄ DEMOKRACJĘ?

Biorąc przykład z instytucji europejskich. Instytucje zróżnicowanej politycznie, ale zjednoczonej instytucjonalnie Europy powinny być wzorem dla wielu państw narodowych, które mają własne kłopoty z demokracją

Na naszych oczach dokonuje się prawdziwy przewrót w myśleniu o Europie. Obiegowe opinie, że mechanizmy Unii Europejskiej nie działają, coraz trudniej pogodzić z faktami. Punktem zwrotnym okazał się brexit. Wbrew obawom sceptyków bowiem Unia w negocjacjach z Wielką Brytanią okazała się... naprawdę skuteczna.

Zamiast więc powtarzać rytualne nawoływania do reformy instytucjonalnej Unii, może czas odwrócić dyskusję? Być może to właśnie instytucje zróżnicowanej politycznie, ale zjednoczonej instytucjonalnie Europy powinny być wzorem dla wielu państw narodowych, które mają własne kłopoty z demokracją?

Do tych państw należy, rzecz jasna, Polska. Jednym z powodów naszych demokratycznych kłopotów jest właśnie niezwykle scentralizowany system polityczny, co z kolei prowadzi do totalnej polsko-polskiej wojny. Nie, nie usprawiedliwiamy tutaj PiS-u i jego ewidentnie niekonstytucyjnego skoku na państwo i niezależne instytucje. Zwracamy jednak uwagę, że próba zabetonowania swojej władzy poprzez rewolucję konstytucyjną jest zagrożeniem wpisanym w system „zwycięzca bierze wszystko”.

Wierząc w to, że poharatane instytucje polskiej demokracji można nie tylko zaleczyć, ale i długofalowo wzmocnić, wraz ze stuosobową grupą samorządowców, naukowców i ekspertów z całej Polski stworzyliśmy projekt #ZdecentralizowanaRP – ponadpartyjną inicjatywę, której celem jest zmiana zasad politycznej gry. Po roku prac przygotowaliśmy propozycje ustrojowe (szczegóły na www.ZdecentralizowanaRP.pl), które mają zdecentralizować polski system, wzorując się na sprawdzonych procesach podejmowania decyzji i wypracowywania kompromisów w ramach Unii Europejskiej.

ŚWIAT CHCE SIĘ ZDECENTRALIZOWAĆ

Debata na temat decentralizacji warko toczy się poza Polską. W styczniu prezydent Emmanuel Macron napisał do rodaków list, w którym pytał, czy zgadzają się przenieść więcej władzy z tradycyjnego dla Francji poziomu centralnego na poziom regionalny i lokalny. W federalnych Niemczech premier Bawarii i przewodniczący Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU) Markus Söder ostrzega władze w Berlinie przed zmniejszaniem niezależności landów. Podobnie sądzą także przedstawiciele Zielonych i liberalnej partii FDP, którzy protestują przeciwko „scentralizowanej kontroli państwa”.

W Wielkiej Brytanii Jeremy Corbyn zaproponował w imieniu Partii Pracy zastąpienie Izby Lordów senatem złożonym z przedstawicieli regionów. Natomiast w USA z powodu rosnącej przewagi konserwatystów w Sądzie Najwyższym Demokraci nieoczekiwanie zaczęli brać stronę Stanów w sporach o uprawnienia i kompetencje z władzami federalnymi.

Decentralizacja jest wręcz intuicyjnym odruchem sprzeciwu wobec polaryzacji i jej efektów. Kwestia tylko, o jakiej konkretnie formie decentralizacji mówimy? Prof. Elinor Ostrom, noblistka i współtwórczyni nowej ekonomii instytucjonalnej, w swoim przełomowym dziele *Dysponowanie wspólnymi zasobami*¹ zwraca uwagę, że w przypadku rozwiązań instytucjonalnych szczegóły są w rzeczywistości istotniejsze niż ogólny kierunek.

UNIA JAKO MODEL

I właśnie dlatego proponujemy spojrzenie na UE. Bo mimo że Bruksela jest wymarzonym chłopcem do bicia dla wszelkiej maści

populistów, to w rzeczywistości unijne instytucje tworzą atrakcyjny model wielopoziomowego zarządzania, który z powodzeniem działa od 65 lat. Od początku instytucje europejskie zaplanowane były w celu równoważenia sprzecznych interesów i wypracowywania rozwiązań kompromisowych. Nie dalej jak w marcu 2019 roku Unii udało się przyjąć sześciomiesięczne przedłużenie okresu przejściowego dla brexitu, godząc przy tym zdecydowanie odmienne opinie Francji i innych państw członkowskich.

To kompromisowe podejście krytycy często przedstawiają jako polityczne dryfowanie. Ale negocjacje z Wielką Brytanią pokazały siłę europejskich kompromisów. Przez trzy lata wspólnota 27 niezwykle różnych państw była w stanie utrzymać jedność wobec coraz bardziej pograżonej w chaosie Wielkiej Brytanii.

Generalnie rzecz biorąc, krytycy mają skłonność do porównywania UE do jakiegoś wystylizowanego ideału. Warto natomiast zestawić dokonania instytucji europejskich ze skutecznością rzeczywistych demokratycznych rządów narodowych. W takim realistycznym porównaniu Unia jawi się jako absolutnie unikatowa struktura umiejscowiona w bardzo rozbieżnych interesach. W nieprawdopodobnie wręcz różnorodnej wspólnocie ponad pół miliarda obywateli zjednoczona Europa jest w stanie przeprowadzać rozsądne, złożone projekty – wspólny rynek, unia bankowa, program przeciw zmianom klimatycznym. Nawet zwolennicy lewicy, często obawiający się decentralizacji jako źródła ekonomicznych nierówności, muszą przyznać, iż UE ma ogromne dokonania w zakresie ekonomicznej konwergencji – wspierając gospodarczy i cywilizacyjny skok najpierw Europy Południowej i Irlandii, a teraz Europy Środkowej.

TRZY ZALETY RADY

Co konkretnie znajdująca się w kryzysie polska demokracja może przejąć z europejskiego systemu instytucjonalnego? Projekt #ZdecentralizowanaRP koncentruje się tutaj na dwóch instytucjach: Radzie Europejskiej, w której szefowie państw i rządów wyznaczają ogólne kierunki Unii, oraz Radzie UE, w której ministrowie państw członkowskich uzgadniają akty unijnego prawa. Rada jest w istocie rodzajem silnego europejskiego senatu – izby wyższej europejskiej władzy ustawodawczej. Jednak w porównaniu na przykład z Senatem USA Rada ma trzy istotne zalety.

Po pierwsze, Rada składa się z reprezentantów rządów państw członkowskich, a nie etatowych senatorów. Monteskiusz mógłby przewrócić się w grobie, ale połączenie władzy wykonawczej na szczeblu niższym z władzą ustawodawczą na szczeblu wyższym powoduje, że nasi europejscy senatorowie są znacznie mniej skłonni do obstrukcji lub działań pod publiczkę.

Po drugie, skład Rady zmienia się stopniowo i jest mniej podatny na wyborcze fale. Te stopniowe zmiany budują kulturę kontynuacji, umiaru i profesjonalizmu.

Po trzecie, wszyscy członkowie Rady, i reprezentowane przez nich państwa, mają generalnie równo rozłożone prawa i obowiązki. Traktaty lizbońskie wprowadziły tu konsekwentnie system głosowania oparty na reprezentowanej populacji. Symetryczna decentralizacja, mówiąc generalnie, tworzy bardzo stabilne systemy konstytucyjne – na przykład w Niemczech, Stanach Zjednoczonych, Szwecji. Decentralizacja asymetryczna, w której niektóre regiony mają więcej praw niż inne, często kończy się problemami takimi jak w Szkocji czy Katalonii.

Nie przypadkiem UE zмага się dziś z „secesją” właśnie tego państwa, które od początku swojego członkostwa miało przyznany specjalny (asymetryczny) status w ramach generalnie symetrycznego unijnego systemu instytucjonalnego.

WIELOPOZIOMOWE ZARZĄDZANIE DLA POLSKI

Projekt #ZdecentralizowanaRP przewiduje wykorzystanie modelu Rady Europejskiej i Rady UE na dwóch poziomach władzy w Polsce. Po pierwsze, nowa formuła Senatu RP przekształca tę instytucję w izbę złożoną z 16 samorządowych wojewodów – którą to funkcję połączylibyśmy z funkcją marszałka województwa. Ci gospodarze i reprezentanci każdego z polskich województw wybierani będą – w zależności od decyzji danego województwa – albo w wyborach powszechnych, albo przez sejmik. W Senacie RP każdy z nich dysponować będzie głosem ważonym liczbą mieszkańców reprezentowanego województwa.

Po drugie, proponujemy powołanie nowych senatów wojewódzkich, w których z urzędu zasiądą wójtowie, burmistrzowie i prezydenci wszystkich gmin i miast z terenu danego województwa.

I tutaj zastosujemy system głosów ważonych, oparty na populacji reprezentowanej gminy. Zgoda Senatu RP lub senatu wojewódzkiego będzie konieczna do przyjęcia, odpowiednio, każdej ustawy lub uchwały wojewódzkiej.

Ogólnokrajowy Senat RP będzie politycznie zróżnicowany, reprezentując zarówno konserwatywną Polskę południowo-wschodnią, jak i bardziej progresywną Polskę północno-zachodnią. Gdyby na przykład proponowany przez nas system obowiązywał już dzisiaj, to senatorowie-wojewodowie z PiS-u mieliby 44,5 proc. głosów w Senacie RP, a ci z Koalicji Obywatelskiej – 48 proc. Senaty wojewódzkie reprezentować będą podobne zróżnicowanie, łącząc bardziej progresywne duże miasta z bardziej konserwatywnymi miastami mniejszymi oraz gminami wiejskimi. Władza wykonawcza, i związana z nią odpowiedzialność przed wyborcami, będzie motywować wojewodów, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do wykonywania swoich senatorskich mandatów w sposób konstruktywny, w duchu poszukiwania pragmatycznego kompromisu.

Tak jak w Radzie Europejskiej oraz Radzie Unii Europejskiej skład Senatu RP będzie dodatkowo zmieniał się stopniowo, ponieważ wybory wojewódzkie będą odbywać się (podobnie jak na przykład w Niemczech) w różnych dla każdego województwa kalendarzach. Instytucjonalna ciągłość Senatu RP będzie o tyle istotna, że do zadań izby należeć będzie wybór członków większości niezależnych instytucji, w tym Trybunału Konstytucyjnego, Najwyższej Izby Kontroli czy Narodowego Banku Polskiego. Nasza propozycja wzmocni demokratyczną legitymację tych instytucji, łącząc ją ze stabilnym i zróżnicowanym Senatem RP w nowej formule, a nie z ulotną większością sejmową.

OBUSTRONNE POTENCJALNE KORZYŚCI

System podejmowania decyzji w UE jest dziś korzystny nawet dla PiS. Nieprzypadkowo bowiem Komisja Europejska nie jest w stanie przeprowadzić zapisanej w artykule 7 traktatu lizbońskiego procedury naruszenia praworządności przeciwko Polsce lub Węgrom. Na przeszkodzie stoi brak możliwości zgromadzenia odpowiedniej liczby głosów w Radzie. Ten fakt może frustrować obrońców państwa prawa, ale bez wątplenia stanowi przykład, jak struktury UE bronią

nawet najbardziej kontrowersyjną mniejszość państw członkowskich przed dyktatem większości.

Unia Europejska nie jest przy tym politycznie bezsilna w sporach z państwami członkowskimi. Przecież to rządy państw członkowskich – czyli de facto członkowie Rady – wspólnie zatwierdzają kandydatów na sędziów do arcyważnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. A sam Trybunał, który rozpatruje szereg skarg przeciwko ustawom wprowadzonym przez PiS, jest dla Polski ostatnią linią obrony państwa prawa.

Polaryzacja i deficyt demokracji w Europie nie są wyimaginowanymi problemami. Ich źródła leżą jednak przede wszystkim w strukturze zarządzania państwami narodowymi, a nie w Brukseli. Architektura instytucji europejskich jest jednym z lepiej działających systemów sprawnego podejmowania decyzji w coraz bardziej skomplikowanym świecie. Dlatego Polska i inne państwa powinny czerpać z doświadczeń tych instytucji i przenosić niektóre rozwiązania instytucjonalne na grunt krajowy.

*Niniejszy artykuł jest rozszerzoną wersją tekstu
opublikowanego przez Project Syndicate,
za jego łaskawą zgodą © Project-Syndicate
www.project-syndicate.org.
W wersji polskiej pierwotnie ukazał się
w Almanachu Concilium Civitas
wydanym przez Fundację Collegium Civitas
(CC BY 3.0 PL).*

Maciej Kisilowski – profesor prawa i zarządzania publicznego w Central European University w Wiedniu.

Wojciech Przybylski – redaktor naczelny „Visegrad Insight”, prezes Fundacji Res Publica.

¹ Elinor Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Wolters Kluwer 2013.

ARKADIUSZ RADWAN

DECENTRALIZACYJNE QUI PRO QUO

Odpowiedź na sumę strachów niektórych konserwatystów związanych z decentralizacją, które wyraził Piotr Semka

W numerze 14/2019 tygodnika „Do Rzeczy” ukazał się artykuł Piotra Semki *Polska dzielnicowa – reaktywacja*, w którym autor odniósł się krytycznie do propozycji reform ustrojowych zaproponowanych przez twórców projektu *Zdecentralizowana Rzeczpospolita*. Tym samym Semka dokonał swoistego przegrupowania intelektualnego. Trudno bowiem nie uznać za przejaw *qui pro quo* sytuacji, w której prawicowy publicysta pełnymi garściami czerpie z lewicowo-liberalnej szkoły ideowej. W USA to demokraci i elity liberalne doprowadziły do ujednolicenia na poziomie federalnym wielu obszarów, które republikanie chcieli zachować w gestii stanów. Chodzi o dostępność aborcji, małżeństwa jedнопłciowe czy *Obamacare*. Również w Niemczech partie lewicowe i liberalne (*die Grünen* i *FDP*) domagają się większych praw dla rządu federalnego, podczas gdy konserwatywny premier Bawarii *Markus Söder* chce pogłębienia decentralizacji. Piotr Semka sytuuje się zatem w swojej recenzji po bardzo nieoczywistej stronie ideowego spektrum.

PUNKTY ZA POCHODZENIE

Piotr Semka zaczyna od tego, że koncepcji strategicznej decentralizacji odejmuje punkty za pochodzenie. Nie dość, że spośród liderów Inkubatora Umowy Społecznej (IUS) kilkoro demaskuje jako czynnik ideologicznie niepewny, to jeszcze wskazuje, że już wcześniej podobne koncepcje głosili inni, klasowo obciążeni naukowcy i publicyści. Mnie bliższe jest dzielenie koncepcji na trafne i nietrafne oraz na realistyczne i nierealistyczne. Proponuję w ten sposób uporządkować dyskusję nad naszym – i każdym innym – pomysłem ustrojowym. Odejmowanie punktów za pochodzenie nie jest dobrym wstępem do uczciwej recenzji.

Odstawmy jednak na bok genealogię idei i skupmy się na tym, czy Semka, demaskując liderów IUS jako mniej lub bardziej radykalny anty-PiS, ma rzeczywiście trochę racji. Według moich obserwacji prawdziwy anty-PiS zajmuje się obecnie czymś innym: fantazjuje o „Polsce po PiS” i opracowuje plany dePiSyfikacji po „powrocie do normalności”. Na tym tle proponenci Zdecentralizowanej Rzeczypospolitej muszą jawić się jako wolni od zacierzawienia realiści. Zamiast strategii eskalacyjnych gwarantujących aplauz we własnych środowiskach proponują coś innego – nową Umowę Społeczną, w której podmiotowo i z szacunkiem traktowane są różne wrażliwości, a dzisiejsi wyborcy PiS nie są Januszami, Grażynami ani sektą smoleńską, tylko kluczowym graczem na polskiej scenie politycznej, bez którego nie da się dobrze urządzić Polski.

MORALNE PRAWO DO RZĄDZENIA

Zdaniem Semki projekt strategicznej decentralizacji nie usuwa głównego problemu, który uwiera wyborców PiS. Jest nim przekonanie, że druga strona faktycznie nie uznaje możliwości sprawowania władzy przez prawicę w skali całego kraju. Sprzeciw wobec PiSu jest „racjonalizowany poprzez podnoszenie zdarzających się w demokracji sporów, w tym sporów konstytucyjnych, do skali manichejskiej walki dobra ze złem”. W tej ocenie ma dużo racji – dużo, czyli... mniej więcej połowę. To diagnoza dotycząca mniej więcej połowy populacji wyborców. Druga, mniej więcej, połowa wyborców myśli dokładnie to samo, tyle że w stosunku do swoich oponentów. Ci pierwsi, czyli zwolennicy

obecnej opozycji, obsadzani są w roli resortowych dzieci, czy też spadkobierców Targowicy. Po obu stronach politycznego sporu przekonanie o własnej racji moralnej jest równie silne, a obie strony wykazują przy tym dość duże przyzwolenie na naginanie reguł dla osiągnięcia słusznych (w mniemaniu danej strony) celów.

Prawidłowością rozwoju konfliktów plemiennych, z jakimi mamy tu do czynienia, jest mechanizm spirali – reakcja jest silniejsza niż akcja. Jeśli nie będziemy mieć instytucji obdarzanych przez obie strony zaufaniem, wówczas logikę sporu toczonego według aprobowanych powszechnie reguł gry zastąpi konfrontacja siłowa. Ujmując to obrazowo: wsadzenie do więzienia liderów PiSu po wyborach wygranych przez anty-PiS spowoduje, że po kolejnych wyborach przynoszących zmianę władzy ci pierwsi wyjdą z więzienia, a ci drudzy do więzienia trafią, tylko do gorszych cel. W pewnym momencie – może szybciej niż myślimy – któraś strona uzna jednak, że władzy oddać już nie może. I to będzie kres demokracji w Polsce.

DŁUGIE MACKI EUROLIBERALNEJ KASTY

Dalej Semka wyraża obawę, że opcja, która jest mu bliska, po dokonanej decentralizacji mogłaby być w poszczególnych regionach zagrożona, ponieważ po stronie przeciwnej stoją „środowiska sędziowskie, euroliberalne media i instytucje unijne”. Zajmijmy się tą wyliczanką po kolei.

Nie mam przekonania, że środowiska sędziowskie są programowo lewicowo-liberalne. Orzecznictwo sądowe w kwestiach rodzinnych jest raczej konserwatywne, podobnie konserwatywne jest w rozstrzyganiu kolizji wolności słowa z innymi wartościami, jak chociażby obroną uczuć religijnych czy pamięci historycznej. Wartości bliskie Kościołowi katolickiemu, a także interesy majątkowe Kościoła, spotykały się dotychczas z przychylnością trzeciej władzy. Pogląd o programowym antykonserwatyzmie środowiska sędziowskiego jest zatem kontrfaktyczny.

Problemem sądownictwa jest natomiast nadmierna korporatyzacja. Przygotowany przez nas projekt przewiduje większą rozliczalność sędziów poprzez ograniczenie korporatyzmu środowi-

skowego oraz przyznanie senatowi wojewódzkiemu prawa współdecydowania o obsadzie najwyższych stanowisk w sądach wojewódzkich. Po szczegóły odsyłam do pkt 13. projektu Karty Województwa Modelowego (www.zdecentralizowanarp.pl).

Jeśli chodzi o lokalne czy regionalne media, to nie są one euroliberalne, tylko po prostu... lokalne bądź regionalne. Wiele z tych redakcji przyjmuje linię konserwatywną. Realnym zagrożeniem dla tychże mediów jest popadnięcie w zależność od lokalnych władz i grup interesów. Nad rozwiązaniem tego problemu konserwatyści i liberałowie mogliby popracować wspólnie. W środowisku IUS dyskutowaliśmy o utworzeniu mechanizmu wsparcia dla lokalnych mediów podobnego do funkcjonującego obecnie „1%”. Chętnie porozmawiamy o innych koncepcjach.

Instytucje unijne przeżywają kryzys legitymizacyjny i mają obecnie poważniejsze problemy niż szukanie sposobności do wtrącania się w sprawy polskich województw. Partnerem Brukseli i Luksemburga jest Warszawa, a nie Wielkopolska czy Lubelskie. Przeniesienie pewnych kwestii na poziom województw zmniejszy po obu stronach skłonność do konfrontacji. Bruksela nie będzie mogła naciskać na Warszawę w sprawach, które należą do samorządów. Warszawa będzie miała mniejszą motywację do wszczynania wojenek z Brukselą, jeśli rządzącej w danym momencie ekipie taka wojenka nie przysłuży się do konsolidacji elektoratu tak bardzo, jak to ma miejsce obecnie.

NIEROZDZIELNOŚĆ SPORU

Semka uważa, że złudne jest przekonanie skupionych w IUS zwolenników decentralizacji, że spory w województwach da się odzielić od sporów w centrum. Wyjaśnijmy sobie zatem jeszcze jedno: nikt nie twierdzi, że dzięki decentralizacji konflikt zupełnie zniknie. W naszym projekcie chodzi tylko (i aż) o to, aby ulokować konflikt w takim miejscu, aby był on możliwie najmniej kosztowny dla strategicznych instytucji państwa, zwłaszcza tych, które decydują o bezpieczeństwie zewnętrznym i wewnętrznym kraju.

Obie główne siły polityczne mają autentyczne poparcie. Skoro nie wierzymy, że jedna strona ostatecznie i trwale pokona drugą,

skoro konfliktu nie rozwiąże perswazja ani darwinizm społeczny, bo ani jedna strona nie przekona drugiej, ani też żadna ze stron nie wyginię, skoro kompromis co do fundamentalnych wartości zazwyczaj jest niemożliwy albo nietrwały, skoro wszelkie wielkie narodowe pojednania trwały nie dłużej niż wzruszenia, które je wywołały, to pozostaje postawić realistyczną diagnozę, która zresztą stanowi motto Inkubatora: „Zgoda, jesteśmy różni”. Powinniśmy uznać ten fakt, a następnie ową różnorodnością tak zarządzić, aby generowany przez nią konflikt był możliwie najmniej kosztowny dla strategicznych interesów Polski.

NIEPOHAMOWANIE LEWICY

Piotr Semka zauważa, że liberalna lewica rzadko ulega samoograniczeniu. Zdaniem publicysty „[liberałowie] mogą uznać swoje województwa za strefę normalności, a nieswoje za miejsca niewolnienia kobiet, homoseksualistów czy mniejszości”. W związku z tym „siostry z Wielkopolski będą jeździć wyzwać kobiety z podlaskiego”. Przytoczone argumenty nawiązują do tego elementu koncepcji strategicznej decentralizacji, który dopuszcza (ale nie dekretuje) zróżnicowanie regulacji prawnych przyjętych przez poszczególne województwa – zgodnie z dominującymi w nich wartościami.

Semka ma rację, że po stronie liberalnej zdarzają się misjonarsko usposobieni aktywiści. Ale czy tylko po tej stronie? Już sama etymologia słowa misjonarz zdradza, że odpowiedź na to pytanie jest przecząca. Nie tak dawno premier Morawiecki wyznawał, że jego marzeniem jest Polska dokonująca rechrystianizacji Europy.

Pójdźmy jednak dalej w spekulacjach na temat dynamiki napięć światopoglądowych. Czy dziś Ordo Iuris walczy o zmianę prawa aborcyjnego w Szwecji albo na Słowacji? Czy Kluby Gazety Polskiej organizują pikety przed teatrami i galeriami w Berlinie? Skoro tak się nie dzieje, to dlaczego w scenariuszu decentralizacji według koncepcji IUS aktywiści z Pomorza mieliby na siłę „oświecać” Podkarpacie, a organizacje z Podlasia „nawracać” Dolny Śląsk? A jeśli nawet mieli by to robić, to dlaczego miałyby to być bardziej intensywne albo bardziej destabilizujące, niż to, co dzieje się teraz w Warszawie?

Dziś obie strony walczą o wszystko. Obecnie górą jest partia reprezentująca konserwatywne podejście do spraw obyczajowych. Jest

zatem zrozumiałe, że sympatycy tej opcji będą skłonni bronić stanu posiadania, albo nawet pójść jeszcze dalej. Wszystko się jednak może zmienić w scenariuszu, w którym PiS przegrywa wybory, a lewicowo-liberalna koalicja wprowadza związki partnerskie i inne zmiany obyczajowe.

Taki scenariusz jest zupełnie realny – wahadło odchyła się bowiem coraz bardziej. Wystarczy przypomnieć, jak rozstrzygnęły się spory obyczajowe w tradycyjnie katolickiej Hiszpanii i jeszcze bardziej katolickiej Irlandii. Wyobraźmy sobie, że żyjemy w rządzącej przez rządy lewicowo-liberalne Polsce, a w mediach ukazuje się kolejny tekst kogoś z autorów związanych z Inkubatorem i od razu spotyka się on z krytyką ze strony publicystów – tym razem – lewicowych, którzy nie chcą decentralizacji, wolą bronić swojego stanu posiadania skupionego w Warszawie. I znów bijemy się o wszystko.

WOJNA HYBRYDOWA

Perspektywa dezinformacji, podsycania konfliktów przez finansowane z zewnątrz NGO-sy czy zgoła pojawienia się „zielonych ludzików”, którą kreśli nasz recenzent, nie może być oczywiście zbyt wzruszeniem ramion.

Tymczasem brakuje jednak podstaw do przyjęcia, że takie konflikty na szczeblu regionalnym miałyby być ostrzejsze niż na szczeblu centralnym. Jest tak z dwóch powodów. Po pierwsze, na szczeblu wojewódzkim istnieje większe prawdopodobieństwo, że ukształtują się bardziej trwałe większości opowiadające się za określonym wyborem aksjologicznym. Po drugie, uczestnicy sporu na poziomie województwa nie będą mieli „pod ręką” instrumentów polityki zagranicznej ani polityki bezpieczeństwa, które mogliby doraźnie wykorzystać dla potrzeb bieżącej walki politycznej. Sejmik wojewódzki nie pójdzie na spór z UE (zmiany w sądownictwie) ani z USA i Izraelem (nowelizacja ustawy o IPN) dla potrzeb wewnętrznego sporu politycznego, bo zwyczajnie nie będzie miał takich kompetencji. A nawet gdyby chciał zrobić coś niemądrego, podyktowanego doraźną polityką, to będzie go mógł skontrolować senat województwa składający się z wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oddających głos ważony liczbą mieszkańców.

ROZBICIE DZIELNICOWE – REAKTYWACJA

Argument z rozbitcia dzielnicowego, tytułowy dla tekstu Piotra Semki, można by w zasadzie skwitować młodzieżowym *it's so 1130s*. Świat stawia przed nami nowe wyzwania, wobec których nawet spór o wydarzenia sprzed trzech dekad (okrągły stół) jest dziś w dużej mierze jałowy. Tym bardziej nieprzystające do współczesnych wyzwań cywilizacyjnych Polski, Europy i świata są doświadczenia dziejowe sprzed ośmiu stuleci. W wiekach średnich nie tylko Polska przechodziła długotrwałą fazę rozdrobnienia feudalnego, ale też np. Niemcy i Ruś.

Nawet abstrahując od zamierchłości tamtego okresu, analogia ta jest chybiona również dlatego, że w rozbitciu dzielnicowym chodziło o mnogość – rozumianych zresztą inaczej niż dziś – suwerenności oraz o walkę o hegemonię. Projekt Zdecentralizowanej Rzeczypospolitej zakłada niepodzielną suwerenność narodu polskiego. Nasz projekt nie przewiduje dzielnic senioralnej, a władza centralna w Warszawie, posiadająca monopol na kluczowe rodzaje polityki decydujące o niepodległości państwa, będzie wyłaniana w drodze wyborów, a nie w drodze dziedziczenia.

SEN ŚLĄSKICH SEPARATYSTÓW

Semka w swoim artykule dostrzega ryzyko śląskiego separatyzmu. Rzeczywiście intelektualiści ze środowisk forsujących ideę autonomii Śląska przyjęli projekt Zdecentralizowanej Rzeczypospolitej pozytywnie. Dyskusja wokół naszych założeń dość szybko ujawniła jednak istotną różnicę między pomysłami IUS a koncepcją ustrojową RAŚ. Różnice te doprowadziły do polemiki na łamach „Dziennika Zachodniego” (A. Radwan, A. Wojciuk, *Decentralizacja to umowa dla wszystkich nie dla wybranych*, 29.03.2019; M. Myśliwiec, A. König, *O decentralizacji. Kawa dla wszystkich*, 4.04.2019).

Projekt IUS przewiduje decentralizację symetryczną (czyli taki sam zakres uprawnień dla wszystkich województw, bez żadnych statów specjalnych), z jednoczesnymi silnymi gwarancjami nadzorczymi ze strony centrum, równoważonymi zakotwiczeniem niezależnych instytucji centralnych w województwach. Z kolei projekt konstytucji RAŚ zakłada decentralizację asymetryczną, która może stać się podsta-

wą do sukcesywnego rozszerzania autonomii poszczególnych regionów, a w konsekwencji do kultywacji szczególnego statusu np. Śląska, skąd już tylko krok do separatyzmu.

Obie koncepcje różnią się również tym, kto z kim zawiera umowę. Według koncepcji IUS stopień decentralizacji jest wynikiem kontraktu (nowej Umowy Społecznej) wszystkich Polaków, podczas gdy w projekcie konstytucji RAŚ jest on wynikiem negocjacji przywódców danego autonomicznego województwa z władzami państwa.

Ciągłe negocjowanie granic autonomii to groźba destabilizacji kraju. W ten sposób dochodzi bowiem do zacierania się różnic między zwykłą polityką (która ma być przedmiotem sporu i konkurencji ofert) a wykuwaniem się instytucji (które następuje w momentach konstytucyjnych). Przykładami niepożądanego decentralizacji asymetrycznej są Hiszpania (Katalonia, Kraj Basków), Wielka Brytania (Szkocja) czy Włochy (Lombardia, Wenecja Euganejska).

Jeśli stopień autonomii jest indywidualnie negocjowany między centrum a regionami, tworzy to zachęty do oportunistycznych działań po obu stronach: władze regionalne mają stale „pod ręką” kartę separatystyczną, wokół której mogą organizować spór polityczny w regionie. Natomiast centrum może rozszerzać zakres swojej władzy, uzasadniając to nadzwyczajną potrzebą obrony spójności kraju. Takiej decentralizacji nie chcemy.

KONSERWATYŚCI NIE LUBIĄ UTOPII

Piotr Semka podziela pogląd, że samorządy cieszą się w Polsce stosunkowo dużym zaufaniem obywateli. Pełna zgoda. Konserwatysta powinien uznać to za dobry punkt wyjścia do reformy.

Konserwatywnej szkole myślenia o państwie bliskie jest bowiem takie rozumienie reformy, która polega na budowaniu na tym, co się sprawdza, i unikanie sprzecznych z ludzką naturą zabiegów inżynierii społecznej. Subsydiarność i wspólnoty lokalne – to są ważne hasła w konserwatywnej wizji organizacji państwa.

Nie ma władzy ani instytucji idealnych. Taka ocena jest również częścią szkoły konserwatywnej – to na konto doktrynerów lewicowo-liberalnych należy zapisać dążenie do tworzenia nowego człowieka

i projektowanie utopijnych organizacji społecznych. Strategiczna decentralizacja nie stworzy państwa idealnego, ale daje szansę na państwo silniejsze w kluczowych obszarach, państwo skuteczniejsze, ale nie onnipotentne, państwo, które wyzwala lokalną energię i pozwala województwom i ich mieszkańcom bogacić się dzięki tworzeniu regionalnych strategii rozwojowych. Centralne planowanie to nie jest idea z konserwatywnej szkoły myślenia o państwie.

Powyższa konstatacja nie zwalnia oczywiście od dyskusji nad tym, jakie obszary polityki publicznej będą efektywniej rozstrzygane na poziomie wojewódzkim, a dla jakich nawet poziom krajowy nie jest wystarczający i potrzebna jest koordynacja na poziomie ponadnarodowym, zwłaszcza europejskim.

Wiele wyzwań cywilizacyjnych (wyzwania klimatyczne), ale także kwestii technicznych (np. fragmentacja europejskiego rynku kapitałowego jako bariera finansowania innowacji) wymaga mądrej koordynacji, a niekiedy nawet centralizacji na poziomie europejskim. Propozycja ustrojowa strategicznej decentralizacji Rzeczypospolitej to przyczynek do dyskusji nad wielopoziomowym zarządzaniem (*multi-level governance*). Zapraszamy do tej dyskusji publicystów, aktywistów i naukowców wszelkich przekonań ideowych i sympatii politycznych.

Arkadiusz Radwan – adwokat, profesor prawa na Uniwersytecie Witolda Wielkiego w Kownie i dyrektor Polskiej Akademii Nauk – Stacji Naukowej w Wiedniu. Jest też członkiem założycielem i współprzewodniczącym rady Inkubatora Umowy Społecznej.

ANTONI DUDEK

KULISY TRANSFORMACJI

Reforma samorządowa była jedyną odważną decyzją w sferze przebudowy państwa. W polityce gospodarczej Balcerowiczowi odwagi nie brakowało, ale była to konsekwencja wyboru drogi na Zachód.

Piotr Górski: Dlaczego powstaje tak mało książek o początkach III RP, które są dyskutowane publicznie? Wydawałoby się, że jest to wdzięczny temat nie tylko dla historyków, ale także komentatorów, dziennikarzy. Jednak narracje zdominowane są przez polityków, którzy tworzą mity, co jest wygodne dla historyków mogących je obalać.

Antoni Dudek: Nie jestem pewny czy jest ich tak mało. Jest trochę książek pisanych głównie przez publicystów, polityków, dziennikarzy, socjologów. Nie ma natomiast rzeczywiście klasycznych prac historycznych z prostego powodu: historycy muszą mieć źródła archiwalne. Nie będą pisać wyłącznie w oparciu o gazety, choć akurat ja kolejne wydania mojej Historii politycznej Polski po 1989 r. opieram głównie na nich, rozszerzając o wspomnienia i raporty. Rasowy historyk chce mieć dostęp do archiwów, a on się dopiero otwiera. W mojej nowej książce już wykorzystuję zatem klasyczne źródła archiwalne, czyli m.in. stenogramy z posiedzeń rządów, dokumenty NIK, MSZ czy pochodzące ze zbiorów prywatnych.

Po ilu latach te archiwa się otwierają?

W Polsce po 30 latach, a więc od przyszłego roku będą otwierać się kolejne archiwa różnych ministerstw. W ślad za tym będą pojawiać się prace historyczne, szczegółowo omawiające różne obszary działalności państwa. Mam nadzieję, że moja nowa książka *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski* będzie dla nich punktem wyjścia. Bo każdy jej rozdział, a nawet część podrozdziałów zasługuje na rozwinięcie w postaci odrębnych monografii. To jednak zadanie dla przynajmniej kilkunastu badaczy.

W dyskusjach historycznych pada często argument, że należy nabrać dystansu do badanego przedmiotu.

Niektórzy uważają, że 30 lat to wciąż mały dystans, ale jak otworzą się archiwa to historycy w nich się pojawią. Gdy w okolicach roku 2000 udało się otworzyć archiwa PZPR, przełamując zasadę tej trzydziestoletniej karencji, a w kilka lat później otworzyć archiwa IPN, to lawinowo zaczęły ukazywać się coraz lepiej udokumentowane książki o epoce PRL. Zakładam, że w ciągu najbliższej dekady powstanie, może nie taka masa jak o PRL, ale całkiem sporo publikacji o narodzinach III RP.

Pierwsze lata III RP ukształtowały naszą dzisiejszą rzeczywistość. W książce *Od Mazowieckiego do Suchockiej* poruszasz wiele tematów, które są wciąż aktualne.

Oczywiście moja książka nie jest pozbawiona bieżącego kontekstu politycznego. Skoro książki o PRL również taki posiadają, to tym bardziej książka o narodzinach III RP, gdzie pojawia się Jarosław Kaczyński, Donald Tusk, Lech Wałęsa, Marcin Świącicki i szereg innych polityków wciąż obecnych na scenie publicznej. Jest też mowa o działalności ugrupowań, z których tradycjami dzisiejsze partie się utożsamiają. Tam tkwią głębokie korzenie dzisiejszej sceny politycznej. Personalne, ideowe, a często i finansowe.

Tematy, które wówczas się pojawiały do dziś powracają w debacie publicznej.

Choćby sprawa majątku RSW. Przecież, gdyby nie decyzja komisji majątkowej z Donaldem Tuskiem w składzie, która przyznała „Ekspress Wieczorny” Fundacji Prasowej „Solidarność” nie byłoby majątku spółki Srebrna, a po latach afery dwóch wież Kaczyńskiego. Likwidacja RSW to jeden z wątków opisanych w mojej książce.

Z kolei gdyby nie bardzo łagodny sposób potraktowania wymiaru sprawiedliwości przez rząd Mazowieckiego, to rządowi PiS po 2015 r. byłoby nieporównanie trudniej atakować sądownictwo jako środowisko zdominowane przez sędziów z korzeniami komunistycznymi. Ówczesne decyzje, zarówno te dobre, jak i złe, miały i mają swoje konsekwencje.

Bez dość powszechnego konsensusu na rzecz przejścia z rosyjskiej do amerykańskiej strefy wpływów, o czym sporo piszę, nie mielibyśmy finału w postaci obecnej praktycznie stałej obecności wojsk amerykańskiej. A wszystko zaczęło się w Lizbonie wiosną 1990 roku, kiedy pewien oficer CIA pojawił się u tamtejszego rezydenta wywiadu PRL. To był pierwszy nieformalny kontakt, który de facto zapoczątkował przechodzenie naszych struktur siłowych ze Wschodu na Zachód.

Mocno podkreślasz w swojej książce, że polityka, przede wszystkim gospodarcza, była konsekwencją swobodnego plebiscytu.

Jest w Polsce przekonanie, charakterystyczne dla wszystkich radykalnych krytyków Planu Balcerowicza, że mogliśmy zjeść ciastko i zostawić je na później, czyli że mogliśmy doszłusować do Zachodu, ale nie realizować scenariusza transformacji ekonomicznej, który w dużym stopniu podyktował nam Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Tymczasem to było niemożliwe. Oczywiście, dyktatu MFW mogliśmy nie przyjąć, ale nie dołączylibyśmy również do Zachodu. To byłby bowiem scenariusz białoruski.

Jak spojrzymy na cały region Europy Środkowo-Wschodniej, to Bułgarzy, Bałtowie, Rumunii, Węgrzy czy Czesi, wszyscy zrealizowali z grubsza scenariusz zasuflowany przez MFW. Nie zrobiła tego Białoruś i wiemy, gdzie ona dziś jest. Wszystkie wymienione kraje są natomiast w NATO, Unii Europejskiej, ponieważ zbudowały fundamenty gospo-

darki rynkowej zgodnie z oczekiwaniami MFW. W tych krajach odbywało się to samo co u nas, nawet na większą skalę – uwłaszczenie nomenklatury, oligarchia, programy powszechnej prywatyzacji, które okazywały się błędne. Można się na to obrażać i mówić, że można było przejść inaczej, ale nikt tego nie zrobił.

Polemizuję z nieżyjącym już prof. Tadeuszem Kowalikiem, jednym z głównych krytyków Balcerowicza, próbującym znaleźć kraj, który poszedł zupełnie inną drogą, w którym nie było takiej szokowej transformacji, tak kosztownej społecznie, i znalazł Słowenię. Tylko on nie brał pod uwagę, że Słowenia była najbogatszą republiką Jugosławii i nie miała takiej zapaści gospodarczej, w jakiej my byliśmy. Poza tym to mały kraj, w którym dziedzictwo realnego socjalizmu łatwiej było przezwyciężyć dzięki tradycyjnym związkom z Austrią. Pozostałe przytaczane przez Kowalika kraje, czyli Chiny i Wietnam, budzą już tylko pusty śmiech.

Na micie, że można było inaczej przeprowadzić transformację obecnie mocno korzystają środowiska prawicowe.

Łudzą odbiorców, że wszystko można było zrobić inaczej. Dedykuję im wszystkim rozdział o rządzie Olszewskiego. Jan Olszewski chciał zrobić rzeczy zasadniczo inaczej, tylko jak przyszło co do czego, to nie miał nawet kandydata na ministra finansów, który radykalnie zreorientowałby politykę gospodarczą. Dlaczego? Po prostu nie było takiej osoby. Był Jerzy Eysymontt, który kierował Centralnym Urzędem Planowania w rządzie Olszewskiego i który miał być nowym architektem gospodarczym, ale on odmówił. Adam Glapiński również tej roli nie chciał się podjąć. Oni jako ekonomiści zdawali sobie sprawę, że nie da się pogodzić opcji prozachodniej z radykalnie odmienną opcją gospodarczą, a zarazem nie chcieli brać odpowiedzialności za dalszy kurs w duchu Balcerowicza.

Mówi się, że Olszewski jako pierwszy chciał wprowadzić Polskę do NATO. Jednak w rzeczywistości jako pierwszy powiedział o tym jeszcze we wrześniu 1991 r. jego poprzednik, czyli Jan Krzysztof Bielecki, a Olszewski, gdy pojechał w kwietniu 1992 r. ze swoimi natowskimi aspiracjami do USA, to nie chciano z nim rozmawiać, z prostego

powodu – zanim tam doleciał, do Białego Domu doszły informacje, że jego rząd jest w konflikcie z prezydentem Lechem Wałęsą. A było tak, czy to się komuś podoba, czy nie, że Amerykanów faktycznym przywódcą Polski był wówczas Wałęsa, a nie jakiś epizodyczny premier. Tak więc, co z tego, że Olszewski chciał do NATO, a Wałęsa w tej sprawie początkowo kluczył, skoro później to ten ostatni zdołał przekonać Billa Clintona, by tzw. Partnerstwo dla Pokoju nie było zamiast NATO, lecz drogą do NATO.

Zapomina się często, że transformacja odbywała się w określonym klimacie intelektualnym na świecie. Pewnie gdyby dokonywała się w latach 60. czy 70. zupełnie inny model zostałby przyjęty. Wróćmy jednak do Polski. Dość krytycznie odnosisz się do rządów Mazowieckiego.

Krytycznie jak dla tych, którzy są jego zwolennikami. Znam wiele ostrzejszych krytyk, moja jest dość umiarkowana i dotyczy przede wszystkim polityki wewnętrznej, zwłaszcza wymiaru sprawiedliwości. Chodzi o przeniesienie go bez większych zmian do realiów III RP.

W polityce zagranicznej mam stosunek ambiwalentny. Doceniam, że ten rząd zaczął orientować Polskę w kierunku Zachodu, ale błędnie ocenił kwestię zagrożenia Polski związanego ze zjednoczeniem Niemiec i stracił wiele miesięcy na drugorzędną kampanię, zakończoną w dużym stopniu fiaskiem, by zmusić Helmuta Kohla do jednoznacznej deklaracji w sprawie granicy zachodniej jeszcze przed zjednoczeniem Niemiec. Wtedy okazało się, że Polska nie jest w stanie nic wskórać w Londynie, w Paryżu, ani tym bardziej w Waszyngtonie, który był decydujący. Można było natomiast w tym czasie podejmować inne kwestie, chociażby związaną z wyprowadzeniem wojsk rosyjskich z Polski, tym bardziej, że sami Rosjanie to deklarowali.

Wątpliwości Mazowieckiego spowodowały, że straciliśmy pół roku, po których Moskwa utwardziła swoje stanowisko, ponieważ w tym czasie Niemcy kupili sobie nie tylko zgodę na zjednoczenie, ale i pozostanie w NATO. W tej sytuacji priorytetem Rosji stało się wyprowadzenie ich korpusu z NRD, a nie z Polski. Gdy w lutym Rosjanie proponowali rozpoczęcie negocjacji z Polską zakładali, że zostaną

we wschodnich Niemczech. Mazowiecki kompletnie nie zdawał sobie sprawy z tempa wydarzeń. Na szczęście wszystko dla nas dobrze się skończyło, ale tu się pomylił.

Natomiast chwałę go np. za uruchomienie reformy samorządowej.

W kontekście samorządu terytorialnego piszesz, że to była jedyna odważna decyzja Mazowieckiego, co skutkowało również szybkimi przemianami.

Jedyna odważna w sferze przebudowy aparatu państwa, bo w polityce gospodarczej Balcerowiczowi odwagi nie brakowało.

Bardzo szybko doprowadzono do wyborów samorządowych, które były pierwszymi w pełni demokratycznymi po II wojnie światowej. Natomiast społeczeństwo nie było nimi zbyt zainteresowane.

Frekwencja rzeczywiście była niska i wyniosła 42%. Zresztą był to pierwszy sygnał, który powinien dać do myślenia rodzącej się postsolidarnościowej klasie politycznej. Podobnie było w wyborach parlamentarnych z 1991 roku, gdy frekwencja była o blisko 20 punktów procentowych niższa niż podczas wyborów kontraktowych w czerwcu 1989 roku. Pokazywało to skalę zniechęcenia Polaków gwałtownymi zmianami gospodarczymi, a także jak słaba jest w Polsce akceptacja dla demokracji, jak słabe jest społeczeństwo obywatelskie. Potem zmarnowano wiele lat uznając, że skoro obywatele nie chcą chodzić na wybory to tak być musi. To było wygodne dla tych, którzy mieli obawy związane z nadmierną aktywnością obywateli.

Doprowadzenie do reformy samorządowej było możliwe, ponieważ Tadeusz Mazowiecki powierzył to zadanie Jerzemu Regulskiemu. W książce przywołujesz jego wspomnienie, w którym premier miał zwrócić się do niego „Pan domaga się demokracji lokalnej, to proszę ją stworzyć”.

Prof. Jerzy Regulski został podsekretarzem stanu ds. samorządu terytorialnego w URM i zaczął się rozpychać by zmusić urzędników,

którym przewodził Jerzy Kołodziejski będący sekretarzem stanu w URM, realnie rządzącym całą administracją terenową, żeby coś wyszarpać dla samorządu.

Tam się odbyła twarda walka. Kołodziejski miał wsparcie szefa Urzędu Rady Ministrów, Jacka Ambroziaka, który uważał, że samorząd ma być mocno nadzorowany, nie wolno dać mu zbytnej samodzielności. Uważał, że wprawdzie można dać mu pewne kompetencje, ale muszą być one kontrolowane przez urzędy wojewódzkie. Na szczęście w Senacie byli tacy ludzie jak Jerzy Stępień czy Michał Kulesza, którzy zablokowali te pomysły. Kołodziejski na przykład chciał, by nad samorządem gminnym czuwał urząd wojewódzki ubezwłasnowolniając go finansowo, by nie mógł bez akceptacji podejmować żadnych decyzji finansowych. Gdyby to wprowadzono, to samorząd byłby fikcją.

Największy opór w stosunku reformy samorządowej szedł ze strony urzędników na szczeblu centralnym?

Okazało się, że jest cała armia peerelowskich urzędników, którzy nie chcieli samorządu. Nie mogli tego powiedzieć wprost, że to jest złe, więc po cichu zaczęli proponować ograniczenie jego kompetencji pod znanym hasłem obrony jedności i siły państwa. To był początek tego, z czym spotykamy się do dzisiaj, czyli bezwzględniej walki urzędników administracji rządowej, głównie ze stolicy, którzy panicznie boją się zwiększenia kompetencji samorządów, ponieważ w takiej sytuacji jest ich potrzebnych mniej i mają mniejszą władzę.

Zawsze pojawia się również argument, o czym zresztą piszesz, że oddanie kompetencji władzy samorządowej osłabi państwo. W roku 1990 powoływał się na niego Kołodziejski.

To jest odwieczny argument zwolenników centralizacji i przeciwników samorządu. Oni przez państwo rozumieją onnipotentny organizm zarządzany w stolicy – ministerstwa i ewentualnie ich terenowe delegatury. Z tej perspektywy każdy samorząd osłabia państwo.

Lepiej mówić władzę centralną, bo państwo to także samorządy i obywatele. Osłabienie tych sił, prowadzi do osłabienia państwa.

Właśnie, ale niektórzy utożsamiają państwo jedynie z prezydentem, premierem, ministrami i wojewodami. To myślenie dziedziczne nie tylko z PRL, bo tradycja Polski międzywojennej, rządy sanacji też były zdominowane przez myślenie centralistyczne.

Na początku lat 90. decentralizacja dotyczyła bardzo niewielkich kompetencji, które związane były z samorządem gminnym – szkolnictwa, pewne funkcje administracyjne. Trudno sobie wyobrazić by mogło to rozsądzić państwo.

Za rządów Hanny Suchockiej pojawiły się nowe pomysły. Przytaczam w książce opowieść Jana Rokity, szefa URM w jej gabinecie, dotyczącą latarni położonych na skrzyżowaniu dwóch stołecznych ulic. Ponieważ jedna podlegała wówczas Ministerstwu Transportu, a druga samorządowi, to nie było wiadomo kto ma za nią płacić. Rokita był za rozwojem samorządu i uważał, że obie ulice powinny należeć do samorządu, ale w 1993 r. to zostało zablokowane przez powrót postkomunistów i PSL do władzy. Rządy koalicji SLD-PSL wykazały się dużą niechęcią do reformy samorządowej. Dopiero rząd Jerzego Buzka podjął temat i wreszcie pojawił się samorząd powiatowy i wojewódzki.

Już za rządów Mazowieckiego profesorowie Regulski czy Kulesza, którzy mówili by rozbudować samorząd powyżej szczebla gminnego, tylko natrafiali na kontrę w postaci argumentu, by zobaczyć najpierw jak się samorząd sprawdzi na szczeblu gminy, a szybkie i daleko idące zmiany mogą skończyć się dezorganizacją państwa.

Ale to nie był jedyna, ani może nawet główna przyczyna stworzenia jedynie samorządu gminnego.

Rządowi Mazowieckiego zależało by w tej sprawie zrobić coś bardzo szybko, a Regulski w końcu sam stwierdził, że na przygotowanie całościowej reformy potrzeba 1,5 roku. Z perspektywy czasu wiemy, że tyle sprawował władzę rząd Mazowieckiego, więc gdyby się zdecydowano na tę drogę, to by mogło z reformy nic nie wyjść.

Dlaczego Mazowiecki zdecydował się na tę reformę?

To było dość oczywiste. PRL był krajem skrajnie zcentralizowanym, poza tym Mazowiecki chciał pokazać ludziom, że coś się zmie-

nia nie tylko w stolicy, ale i w reszcie kraju. Ponieważ cały czas obawiał się kontrofensywy sił dawnego systemu (wojska i tajnych służb) długo zwlekał ze zmianą wojewodów – większość z nich wymienił dopiero w drugiej połowie 1990 r. Na jesieni 1989 roku ludzie mieli więc poczucie, że u nich nic się nie zmieniło – wciąż jest rada narodowa, naczelnik gminny z nadania PZPR. Ta inicjatywa wzięła się więc z chęci pokazania ludziom, że zmiany zaczynają iść w dół. Najłatwiej było to pokazać poprzez samorząd, tym bardziej, że stwarzało to szansę na zaangażowanie w sprawy publiczne wielu ludzi omijających dotąd z oczywistych względów struktury władzy.

Dokonały się wówczas duże zmiany?

Tak, choć nie wszędzie. Nastąpiła wówczas eksplozja prasy lokalnej. Jako młody człowiek tuż po studiach dorabiałem przy składzie i druku jednej z takich lokalnych gazetek i czytając ją widziałem, jak rodzi się autentyczny samorząd. Wtedy też rozkwitły komitety obywatelskie. Lata 1989-90 to apogeum ich działalności. Źle się stało, że rozbiła je tzw. wojna na górze. Obóz solidarnościowy rzeczywiście nie mógł utrzymać jedności na szczeblu centralnym i musiał podzielić się na partie – to było racjonalne. Można było jednak ocalić przynajmniej część samego ruchu KO, przynajmniej jakiś czas, bo przecież nie wszyscy samorządowcy o solidarnościowych korzeniach chcieli przystępować do partii politycznych. Komitety obywatelskie mogły przetrwać na takiej zasadzie, jak dziś ruch bezpartyjnych samorządowców. Politycy uważali jednak, że są one zbyt cenne i woleli się nimi podzielić szybko doprowadzając je do uwięźdu.

Wspomniałeś o eksplozji prasy lokalnej, dziś jest ona bardzo słaba.

Teraz tak, ponieważ potrzeba jest zasilania mediów lokalnych przez państwo. Wtedy na zasadzie pospolitego ruszenia można było się zgodzić z zasadą ich finansowania przez samorząd, ale na dłuższą metę nie okazało się to dobre. Media lokalne nie mogą być bowiem powiązane z władzą lokalną, bo rodzi to patologie. Dotąd jednak nie udało się utworzyć publicznej instytucji na wzór NCN, która przyznawałaby granty na media lokalne.

To na koniec jeszcze spójrzmy w przyszłość samorządu terytorialnego. Jakie są plany wobec niego w programach partii?

PiS nie ukrywa swojej niechęci do samorządu, dlatego że ma wizję państwa bardziej scentralizowanego niż obecne. Nie chodzi tu tylko o to, że części samorządów PiS nie ma pod kontrolą, zwłaszcza tych w większych miastach. Nawet gdyby 90 proc. wszystkich samorządów było w rękach partii rządzącej, to nadal by zmierzali w stronę centralizmu, ponieważ taka jest wizja państwa Jarosława Kaczyńskiego. Sprawne państwo to dla niego państwo scentralizowane, a samorząd kojarzy mu się z wszelkimi możliwymi patologiami. Oczywiście zdarzają się lokalne mafie i sitwy, ale czy to podważa ideę samorządu? Moim zdaniem nie, tak jak skorumpowany minister czy poseł nie podważa instytucji ministerstwa czy parlamentu.

W swoim programie PiS pisze, że trzeba znacząco wzmocnić rolę wojewody. Jest dość oczywiste, że musi to nastąpić kosztem marszałka województwa. Jeśli jest w nim mowa o tym, że w szkołach nie dzieje się dobrze, bo podlegają samorządowi, to jest sugestia by zabrać je samorządom. Jeśli jest napisane, że program Mieszkanie+ nie wychodzi, bo samorządy nie pomagają, to znowu jest sugestia, by zabrać im kompetencje związane z polityką mieszkaniową. W programie PiS jest więc kilka słabo zakamuflowanych sugestii, że samorząd będzie ograniczany.

A jak to wygląda w przypadku Koalicji Obywatelskiej?

Jest ona biegunowo odmienna. Ona wspiera samorządność, ale w programie konkretów jest niewiele. Pozytywny jest na pewno pomysł pozostawienia całości wpływów z PIT i CIT w samorządach, czy szerokiego stosowania instytucji referendum oraz głosowań przez internet. Pojawia się też pomysł, by zlikwidować w ogóle urzędy wojewódzkie. Jestem co do tego sceptyczny, ponieważ nie należy z jednej skrajności popadać w drugą. Likwidacja urzędu wojewodów oznaczałaby całkowitą rezygnację przez rząd z formalnego przedstawicielstwa terenie, a przecież np. polityka w zakresie bezpieczeństwa wymaga pewnego nadzoru i koordynacji w państwie, jeśli ma ono zachować unitarny charakter.

Nie jest też dla mnie jasne, na ile Platforma Obywatelska popiera *21 Tez Samorządowych*, w tym przede wszystkim postulat likwidacji dwukadencyjności. Osobiście uważam, że po wydłużeniu kadencji do 5 lat ta zasada

powinna zostać utrzymana. Przez dekadę każdy dobry wójt, burmistrz czy prezydent powinien sobie wychować następcę i umieć znaleźć inne zajęcie.

Co Lewica proponuje w stosunku do samorządów?

Jest to strasznie ogólnikowe. Program Lewicy w ogóle jest bardzo krótki i jest to trochę koncert życzeń wynikający z kompromisu trzech podmiotów. Mam wrażenie, że prawdziwy program lewica zacznie pisać jak przetrwa, jak wykrystalizuje się jedna formacja. Na razie padają tam – w ramach idei deglomeracji, którą osobiście popieram – nierealistyczne zapowiedzi wyprowadzenia co najmniej jednej czwartej ministerstw i urzędów centralnych poza Warszawę.

PSL na początku lat 90. był jednym z przeciwników rozbudowy samorządów. Od tamtego czasu przeszedł chyba dużą przemianę?

Patrząc tylko po programie jest szalenie prosamorządowy. Widać ogromną zmianę, np. w propozycji przekształcenia Senatu w izbę samorządową, czy dania samorządom solidniejszych gwarancji finansowych dla realizacji powierzonych im zadań. Teraz jest jeszcze wzmocniona pomysłami Kukiza dotyczącymi np. bezpośrednich wyborów członków Krajowej Rady Sądownictwa, RPO czy Prokuratora Generalnego oraz różnego rodzaju referendum, w tym takim, w ramach którego można by odwołać posła. To oznaczałoby odejście od instytucji mandatu wolnego, w kierunku mandatu imperatywnego. I tu już zaczynam mieć wątpliwości. Jednak ogólnie PSL w warstwie deklaratywnej bardzo wspiera obecnie decentralizację państwa.

Antoni Dudek – profesor nauk humanistycznych, kierownik Katedry Instytucji i Zachowań Politycznych w Instytucie Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Autor i współautor kilkunastu książek z zakresu historii Polski w XX wieku oraz dziejów polskiej myśli politycznej. Właśnie ukazała się jego książka *Od Mazowieckiego do Suchockiej. Pierwsze rządy wolnej Polski*.

REDAKTOR PROWADZĄCY Piotr Górski

ZESPÓŁ REDAKCYJNY Ewa Cecuda (Wywiady), Spasimir Domaradzki (Sprawy międzynarodowe), Galan Gall (Visegrad Insight), Magdalena Jakubowska (#WomenAreNATO), Tomasz Kasprowicz (Ekonomia), Anna Kuczyńska (Kultura, Reportaż), Anhelina Pryimak (Visegrad Insight), Wojciech Przybylski (Europa), Marcin Zaborowski (Visegrad Insight)

RADA NAUKOWA Ireneusz Białecki (UW), Grażyna Borkowska (IBL PAN), Przemysław Czaplński (UAM), Paweł Dybel (UW), Piotr Kłoczowski (Instytut Dokumentacji i Studiów nad Literaturą Polską), Marcin Król (UW), Jacek Kurczewski (UW), Kai Olaf Lang (Niemiecki Instytut Spraw Międzynarodowych – SWP, Berlin), Andrzej Leder (PAN), Radosław Markowski (SWPS), Marcin Moskalewicz (Uniwersytet Medyczny w Poznaniu/Oxford University), Adam Daniel Rotfeld (UW), Aleksander Smolar (CNRS, Francja), Timothy Snyder (Yale, USA), Andrzej Waśkiewicz (UW), Richard Wolin (City University NY, USA)

REDAKCJA JĘZYKOWA, KOREKTA Ewa Cecuda

ILUSTRACJA NA OKŁADCE Paweł Kuczyński

REDAKCJA Res Publica Nowa,
ul. Gałczyńskiego 5
00-362 Warszawa,
tel.: +48 22 692 47 84,
e-mail: redakcja@res.publica.pl
facebook: Res Publica Nowa
twitter: @respublicanowa
www.publica.pl

WYDAWCA Fundacja Res Publica im. H. Krzeczковского, ul. Gałczyńskiego 5, 00-362 Warszawa

Dofinansowano ze środków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego

**Ministerstwo
Kultury
i Dziedzictwa
Narodowego.**

Wspieraj Res Publikę

przekazując stałą lub jednorazową darowiznę nr konta **59 2490 0005 0000 4520 7698 5723**
oraz kupując publikacje w naszej księgarni www.publica.pl/sklep

respublica
DAJE DO MYŚLENIA