

Regiony dla obywatelskiej i samorządnej Rzeczypospolitej



prof. Jerzy Buzek

Posel do Parlamentu Europejskiego, b. Przewodniczacy Parlamentu Europejskiego, b. Premier RP

Decentralizacja władzy w postaci stworzenia samorządów wojewódzkich i powiatowych stanowiła klucz do utworzenia społeczeństwa obywatelskiego, którego istotą jest współodpowiedzialność za sprawy publiczne. Samorządność to nie tylko rozwój materialny, ale również społeczno-moralny, dla którego tak ważne jest poczucie wspólnotowości. Do tworzenia dobra wspólnego potrzebna jest solidarność wszystkich obywateli – na wzór wciąż kulturowo obecnej „Solidarności”.

Dwudziesta piąta rocznica ustanowienia samorządowych województw w Polsce, a także wzmocnienia ich roli oraz znaczenia przez samo tylko zmniejszenie liczby województw z 49 do 16, jest dobrą okazją do oceny wpływu samorządności obywatelskiej i rzeczywistej decentralizacji państwa na warunki rozwojowe kraju oraz bilansu zysków i strat, które ta zmiana przyniosła.

Rozpoczynam od istotnego stwierdzenia, że decyzje podejmował wtedy rząd koalicyjny, którego zaplecze polityczne, wszystkie partie oraz organizacje obywatelskie powoływały się na dziedzictwo Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. Naturalne niejako było więc, że punktem odniesienia decyzji rządowych był program NSZZ „S” z I Zjazdu w 1981 roku zatytułowany „Rzeczpospolita Samorządna”. Odniesiono się tam do sytuacji panującej wówczas w Polsce, a którą charakteryzowały jednoznacznie takie fragmenty: „Dotychczasowy sposób rządzenia krajem oparty na wszechwładzy centralnych instytucji partyjno-państwowych prowadził kraj do ruiny (...) Państwo ma służyć człowiekowi, a nie panować nad nim; organizacja państwowa ma służyć społeczeństwu i nie może być utożsamiana z jedną partią polityczną”.

Kluczowych rozwiązań problemów nagromadzonych w centralistycznie i monopartyjnie zarządzanym kraju należało szukać – zdaniem 900 delegatów Solidarności zebranych w Hali Olivii w Gdańsku w rok po utworzeniu NSZZ „Solidarność” – w zasadniczej zmianie systemu zarządzania krajem, co zapisano w sposób następujący: „Chcemy rzeczywistego uspołecznienia systemu zarządzania i gospodarowania. Dlatego dążymy do polski samorządnej (...) Dzisiejsza sytuacja kraju postawiła przed nami konieczność stworzenia programu o różnym zakresie (...) programu drogi do samorządnej Rzeczypospolitej”. W tekście programu zawarto szereg zapisów uściślających zasady działania i wagę samorządu terytorialnego, zapisów zgodnych zresztą, jak się potem okazało, z opublikowaną później Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego (EKST). Program zawiera w podsumowaniu ważne zdanie: „Droga ku samorządnej Rzeczypospolitej jest jedyną drogą, by Polska – silna wewnątrz – stała się wiarygodna jako równorzędny partner dla innych narodów”.

”

Kluczowych rozwiązań problemów nagromadzonych w centralistycznie i monopartyjnie zarządzanym kraju należało szukać – zdaniem 900 delegatów Solidarności zebranych w Hali Olivii w Gdańsku w 1981 roku – w zasadniczej zmianie systemu zarządzania krajem.

Nic w tym dziwnego, że rząd, kierujący się takim przesłaniem, oparł przemianę zarządzania państwem na idei głębokiej decentralizacji i obywatelskiej samorządności oraz na wprowadzeniu samorządowych województw, a także dodatkowo samorządowych powiatów. Należy przypomnieć, że wcześniej, w 1990 roku, wprowadzono w pełni samorządowy szczebel gminny, a dokonał tego Senat, Sejm i rząd, w których byli wprawdzie obecni przedstawiciele ustępującego systemu, ale programowo zdecydowaną przewagę miały koncepcje wypracowane przez NSZZ „S”.

Uzasadnieniem dla decentralizacji i samorządności nie były oczywiście same tylko przekazy historyczne – decyzje podejmowaliśmy wszak po 16 latach od Zjazdu „S”. Swój wpływ miały również lekcje z trudnego okresu stanu wojennego w Polsce, pierwszych lat wolności oraz demokracji, a zwłaszcza doświadczenia krajów Zachodu, w tym wnioski z przygotowywania wspomnianej EKST. Fundamentalne znaczenie miały również nasze intensywne przygotowania do akcesji do Unii Europejskiej – przyszłe członkostwo wymagało zasadniczych zmian strukturalnych w kluczowych dla funkcjonowania państwa i gospodarki sektorach: opieka zdrowotna, edukacja, system emerytalny czy górnictwo. Z pewnością jednak największą wagę przywiązywaliśmy do reformy administracyjno-samorządowej. Warto dodać, że rząd, którym miałem zaszczyt kierować w latach 1997-2001, prowadził przez cały ten okres negocjacje akcesyjne z Unią Europejską, przygotował stanowisko Polski we wszystkich 29 obszarach negocjacyjnych i ostatecznie zamknął zdecydowaną większość z nich. Dostosowaliśmy też prawo krajowe do rozwiązań unijnych w ramach niemal 200 aktów legislacyjnych. Naszym następcom pozostawiliśmy niewielką część zadania, co wymagało już tylko jednego roku negocjacji.

”

Uzasadnieniem dla decentralizacji i samorządności nie były oczywiście same tylko przekazy historyczne, ale przede wszystkim lekcje z trudnego okresu stanu wojennego w Polsce i pierwszych lat wolności oraz demokracji, a zwłaszcza doświadczenia krajów Zachodu oraz nasze intensywne przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej.

„Szliśmy po władzę, by oddać ją ludziom!” – to hasło ukute w kampanii 1997 roku dobrze oddawało cel i sens przemian ustrojowych oraz społecznych; cel i sens odzyskiwania państwa i oddawania go obywatelom. Warto dziś przywołać to przekonanie, które towarzyszyło nam na progu naszej niepodległości, potem przy odzyskiwaniu państwa, a następnie gdy podejmowaliśmy się reform. Chodzi o przekonanie, że warunkiem kształtowania demokracji jest odzyskanie państwa dla obywateli, uwolnienie energii społecznej i potencjału indywidualnej twórczości. Bo demokracja to przecież nie tylko możliwość demokratycznego wyboru władzy politycznej. Demokracja to również wzięcie przez obywateli współodpowiedzialności za sprawy publiczne.

”

„Szliśmy po władzę, by oddać ją ludziom!” – to hasło ukute w kampanii 1997 roku dobrze oddawało cel i sens przemian ustrojowych oraz społecznych; cel i sens odzyskiwania państwa i oddawania go obywatelom.

Zasadnicze cele reformy samorządowej i administracji publicznej zostały przez mój rząd określone jako: zwiększenie skuteczności i efektywności działania urzędów administracji publicznej; podniesienie jakości wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi; tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego; tworzenie wspólnoty obywatelskiej i samorządowej, której członkowie mają prawo do uczestnictwa w jej zarządzaniu, współdecydowania o wyborze władz, o finansach i o majątku wspólnoty; a także prawo do posiadania informacji.

Dla sprawnego działania systemu samorządowego konieczne było wprowadzenie ustaw dodatkowych. Równolegle więc uchwaliliśmy ustawę o reprivatyzacji nieobciążającej bieżącego budżetu państwa i przewidującej częściowy zwrot zagarniętego bezprawnie mienia, aby na trwałe uwolnić samorządy od niepewności majątkowych. Ustawę tę zawetował ówczesny Prezydent RP, komplikując na lata sytuację majątkową samorządów. Wprowadziliśmy natomiast w życie pierwszą, zasadniczą ustawę o dostępie do informacji publicznej, która zapewniała transparentność działania władz publicznych – rządowych i samorządowych – oraz właściwą kontrolę społeczną. Ustawa ta jest niestety przez kolejne ekipy rządowe systematycznie rozważana. Kolejnym strategicznym rozwiązaniem, na które się wówczas zdecydowaliśmy, była ustawa o służbie cywilnej. I w tym przypadku nasi następcy rozpoczęli demontaż jej zasadniczych założeń natychmiast po przejęciu władzy.

W trakcie prac rządowych i parlamentarnych istotnym problemem stało się ustalenie nowego zasadniczego podziału terytorialnego Polski. Prace naukowców i polityków solidarnościowych trwały przez cały okres od 1990 roku, a więc wcześniejszej reformy gminnej. Wymienię tu nazwiska: Michała Kuleszy, Jerzego Regulskiego, Jerzego Stępnia, Mirosława Steca, Jana Rokity, choć to dalece nie wyczerpuje listy. Proponowano najpierw stworzenie ośmiu dużych regionów, nawiązujących w zasadzie do wielkich historycznych dzielnic Polski, jak: Pomorze, Wielkopolska, Mazowsze, Podlasie, Małopolska czy Śląsk. Uzyskanie jednak politycznego poparcia w sejmie, przy przejściu z 49 na zaledwie 8 województw, okazało się niemożliwe.



Warunkiem kształtowania demokracji jest odzyskanie państwa dla obywateli, uwolnienie energii społecznej i potencjału indywidualnej twórczości.

Rząd zaproponował podział na 12 województw, ale i tak posłowie i obywatele walczyli o to, aby do tej dwunastki dodać przynajmniej to województwo, które reprezentowali. Parlamentarne boje skończyły się dodaniem kujawsko-pomorskiego, opolskiego i lubuskiego, a więc przyjęciem ustawy z podziałem Polski na 15 województw. Propozycji tej zdecydowanie sprzeciwił się jednak Prezydent RP. Po dodaniu województwa świętokrzyskiego zawarto ostatecznie kompromis polityczny i uchwalono ustawę o zasadniczym podziale terytorialnym, która zmniejszyła liczbę województw z 49 do 16; utworzono też 308 samorządowych powiatów, a 65 miast uzyskało prawo wykonywania na swoim terytorium zadań gminy i powiatu, tworząc tak zwane miasta na prawach powiatu.

Z największym uznaniem myślę dzisiaj o około 100 posłankach i posłach koalicji rządzącej, którzy zagłosowali za tą regulacją, chociaż ich województwo nie znalazło się liście tych czterech, o które rozszerzono pierwotną propozycję rządową. Za decyzją o utworzeniu 16 regionów zagłosowali też wszyscy posłowie koalicji rządzącej, będący ówczesnie członkami NSZZ „S”, co warto jest podkreślić, skoro podział terytorialny Związku opierał się na rozdrobnionych regionach (jest tak zresztą nadal).

Decyzja o utworzeniu 16 dużych regionów i nadania im statusu samorządowego, z otwarciem na przyszłe bogate dofinansowanie ze środków unijnych, zintegrowała rozwojowo wielkie tereny naszego kraju, dając im niezwykle impuls wzrostu. W tym kontekście wszelkie ewentualne próby ponownego rozdrobnienia należałoby traktować jako sprzeczne ze strategicznym interesem Polek i Polaków.

”

Demokracja to przecież nie tylko możliwość demokratycznego wyboru władzy politycznej. Demokracja to również wzięcie przez obywateli współodpowiedzialności za sprawy publiczne.

Reforma administracji publicznej skutkowałą nie tylko zmniejszeniem liczby wojewodów oraz urzędów ich obsługujących, ale generalnie nowym podziałem zadań publicznych w państwie wraz ze zmianą systemu finansów publicznych. Przede wszystkim to marszałek województwa, wybierany przez sejmik samorządowy i ściśle z nim współpracujący, stał się gospodarzem regionu odpowiedzialnym za budżet, administrację, majątek i przepływ środków finansowych, zwłaszcza europejskich, które decydowały o warunkach rozwojowych całego regionu. Wojewoda natomiast stał się wyłącznie reprezentantem rządu na terenie województwa i miał jedynie uprawnienia do kontrolowania zgodności z prawem decyzji samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych na danym terenie.

”

Decyzja o utworzeniu 16 dużych samorządowych regionów, z otwarciem na przyszłe bogate dofinansowanie ze środków unijnych, zintegrowała rozwojowo wielkie tereny naszego kraju, dając im niezwykle impuls wzrostu. Pomysły ponownego rozdrobnienia należy traktować jako sprzeczne ze strategicznym interesem Polek i Polaków.

Dalszy etap reformy administracyjno-samorządowej zakładał powstanie metropolii oraz włączenie organizacji pozarządowych, finansowanych z budżetu samorządu, do wykonywania szczególnie wrażliwych społecznie usług publicznych.

Byliśmy przekonani, że istota decentralizacji i budowy państwa odpowiedzialnych obywateli leży w sprawiedliwej decentralizacji finansów publicznych, a rządzący o zapędach dyktatorskich nigdy się na taką decentralizację nie zdobędą. Po przejęciu przez naszych następców odpowiedzialności za kraj ogromne środki na opiekę zdrowotną (dzisiaj dziesiątki miliardów złotych), transferowane naszą decyzją do Regionalnych Kas Chorych, ponownie scentralizowano w postaci niewydolnego Narodowego Funduszu Zdrowia. Zdemontowano też system zintegrowanego zarządzania na szczeblu powiatu, wzmacniając kompetencje i finanse wojewody, i cofając przy tym zmianę do wcześniejszej relacji wojewoda – urzędy rejonowe. Przewidując te zagrożenia pod koniec kadencji, już jako rząd mniejszościowy reprezentujący partie: Ruch Społeczny AWS, Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe, Partię Chrześcijańskich Demokratów i Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, wprowadziliśmy dodatkową, całościową ustawę o finansowaniu samorządów, popartą w sejmie przez byłego koalicjanta – Unię Wolności. Ustawa ta, oprócz radykalnej decentralizacji funduszy centralnych i agencji dysponujących mieniem na rzecz samorządów, zawierała także klauzulę wykluczającą możliwość obciążania samorządów dodatkowymi zadaniami bez przydzielenia im odpowiednich środków czy też ograniczania wpływów decyzją władz centralnych. Ustawę tę również zawetował Prezydent RP – z wielką szkodą dla finansowania zadań samorządowych.

”

Byliśmy przekonani, że istota budowy państwa odpowiedzialnych obywateli leży w sprawiedliwej decentralizacji finansów publicznych.

Zarządzanie przez samorządowe województwa programami i projektami współfinansowanymi ze środków unijnych stało się testem na merytoryczną dojrzałość marszałka i jego urzędu oraz sejmiku, na umiejętność zdobywania i wprowadzania w życie nowatorskich rozwiązań, nowych pojęć i nowych metod zarządzania. Ważnym kierunkiem działań na poziomie województw stało się rozwijanie instytucjonalnych oraz indywidualnych motywacji innowacyjnych do „robienia czegoś inaczej”, a więc do szukania, ryzykowania, rozwijania intelektu i wyobraźni. Formułowano projekty, których wykonanie generowało tworzenie i finansowanie kolejnych projektów rozwojowych, a więc uzyskiwano pożądany efekt domina – projekty stawały się podstawą finansowania coraz to nowych rozwiązań modernizacyjnych.

Podstawowe pytanie dotyczyło tego, jak finansować rozwój czy dbać o tworzenie miejsc pracy, gdy środki unijne z dofinansowaniem budżetowym nie są w stanie spełnić dynamicznych planów rozwojowych. Samorządy wojewódzkie dobrze realizowały te oczekiwania i w ocenach unijnych przez minione ćwierćwiecze zdobyły opinię samorządów najlepiej wypełniających długofalowe działania rozwojowe na swoim terenie. Dzięki temu nie tylko wykorzystywaliśmy dostępne nam środki, ale również postawiliśmy na tworzenie silnych powiązań pomiędzy biznesem, nauką i administracją. Bez uzyskiwania wpływów z podatków od przedsiębiorców trudno byłoby zapewnić finansowanie i przy tym liczyć na przyszły rozwój. Takie działania są także największym wyzwaniem stojącym przed polskimi samorządami, zwłaszcza wojewódzkimi.



Ważnym kierunkiem działań na poziomie województw stało się rozwijanie instytucjonalnych oraz indywidualnych motywacji innowacyjnych do „robienia czegoś inaczej”, a więc do szukania, ryzykowania, rozwijania intelektu i wyobraźni.

Kolejnym wyzwaniem dla naszych wspólnot pozostaje niski kapitał społeczny, a w konsekwencji niewielki poziom społecznego zaangażowania i wzajemnego zaufania. Ów niski kapitał społeczny jest ograniczeniem dla naszej samorządności. Czy aby nie uwierzyliśmy, że tak jak niewidzialna ręka rynku rozwiąże wiele dylematów gospodarczych, tak niewidzialna ręka demokracji zbuduje za nas kapitał społeczny?

Samorząd to przestrzeń budowania określonych wartości, takich jak dobro wspólne, które niekoniecznie oparte jest na sumie interesów indywidualnych, bo często interes wspólny wyrasta poza tę sumę, a dobrym tego przykładem była właśnie trudna decyzja rządu o zmniejszeniu liczby województw w naszym kraju z 49 do 16. Samorząd to też przestrzeń budowania wartości społeczno-moralnych, tego co jest i powinno być między nami oraz w nas, a więc: odpowiedzialności, zaufania, wzajemności, empatii, aktywności, autonomii. Wszystkie one są przeciwwagą dla zinstytucjonalizowanego, skrajnie upartyjnionego, świata polityki oraz pozwalają przetrwać czasy kryzysu i zagrożenia. Przede wszystkim zaś są one nośnikiem sensu społecznego życia i gwarancją naszej przyszłości.

W moim przekonaniu w samorządności, a także w kulturze politycznej i administracyjnej, wyraża się nasza możliwość budowania wolności i demokracji, których sens czujemy najlepiej wtedy, kiedy możemy za nie współodpowiadać. Oznacza to możliwość osobistego zaangażowania w rozwiązywanie – na zasadach *pro publico bono* – spraw publicznych; spraw dotyczących życia naszej rodziny, wspólnoty lokalnej, regionu czy wreszcie całego kraju. 25 lat temu w samorządności regionalnej pokładaliśmy nadzieje na szybki rozwój, nowoczesność i zapewnienie obywatelom bezpiecznych, dostatnich warunków życia. Nie ulega żadnej wątpliwości, że to się naszym regionom – naszym samorządowym województwom – udało. Dziś w kontekście współodpowiedzialności za Unię Europejską takie rozumienie samorządności powinno też inspirować nas do poszukiwania kierunków rozwoju oraz kształtowania standardów działania publicznego w skali całej Europy.

”

Samorząd to przestrzeń budowania wartości społeczno-moralnych, tego co jest i powinno być między nami oraz w nas, a więc: odpowiedzialności, zaufania, wzajemności, empatii, aktywności, autonomii. Te wartości są nie tylko nośnikiem sensu społecznego życia, ale i gwarancją naszej przyszłości.

Przyszłość bowiem musimy i możemy budować nie tylko na odpowiednich materialnych środkach, ale również na zaufaniu i poczuciu wspólnotowości, i to w różnych wymiarach, a więc na tych doświadczeniach, których historycznym i kulturowym źródłem była „Solidarność”. Wielka wspólnota nadziei, podmiotowości i wzajemnego zaufania.

O autorze

Prof. **Jerzy Buzek** – Poseł do Parlamentu Europejskiego od 2004 r., a w latach 2009–2012 jego Przewodniczący. W PE zasiada w Komisji Przemysłu, Badań Naukowych i Energii, której pracami kierował w latach 2014–2019. Od 2014 r. przewodniczy Europejskiemu Forum Energii. W 2016 r. *Euractiv* uznał go za jedną z trzech najbardziej wpływowych osób europejskiej polityki energetycznej. Zwycięzca rankingów dziennika „Rzeczpospolita” na najlepszego polskiego europoła w 2008 i 2018 r. W latach 1997–2001 Premier RP. Rząd, którym kierował, przeprowadził reformy: górnictwa, administracji, oświaty, zdrowia i emerytalną oraz rozpoczął negocjacje w sprawie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Kawaler Orderu Orła Białego.

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAŃSK

Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

Maritex®
ELECTRONIC COMPONENTS

GROUP
BASE

Partnerzy numeru

Mazowsze.
serce Polski

PODKARPACKIE
przestrzeń otwarta

WIELKOPOLSKA



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA
WIELKOPOLSKIEGO



Lubuskie
Warte zachodu



ZWIĄZEK WOJEWÓDZTW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

