

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: wtorek, 07, listopad 2023 11:34

Wojciech Dąbrówka

Odsłony: 3261

---

O tym, kiedy tak naprawdę zaczęła się reforma powiatowa i jak można ocenić ją z perspektywy 25. lat, rozmawiamy z Waldemarem Ratajem, prawnikiem, politologiem i współuczestnikiem prac nad reformą samorządową.

**Za nami niemal ćwierć wieku od reaktywowania powiatów. Cykl rocznicowych obchodów w całym kraju rozpoczęło Zgromadzenie Okolicznościowe Związku Powiatów Polskich, które odbyło się 12 września br. na Zamku Królewskim w Warszawie. Jaką drogę przeszliśmy na przestrzeni tych 25. lat?**

**Waldemar Rataj:** Przyzwyczajaliśmy się do stwierdzenia, że reforma powiatowa zaczęła się w 1998 roku, kiedy doszła do władzy koalicja Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności. Mój punkt widzenia jest inny, bo nie uważam tej reformy za zakończonej także obecnie, ani nie uważam, aby ta reforma zaczęła się w roku 1998, kiedy rzeczywiście ustrojowo powołano do istnienia samorząd powiatowy. Historia samej reformy powiatowej jest znacznie dłuższa. Praktycznie już po pierwszym etapie reformy gminnej Jerzy Reguński myślał o tym, że musi nastąpić następny krok w decentralizacji struktur państwa. Oczywiście nie było ku temu wtedy jeszcze odpowiednich warunków. Potrzeba było jeszcze kilku lat, aby polskie elity polityczne uzgodniły, że ustrój administracyjny naszego państwa w ogóle powinien być oparty na samorządzie terytorialnym. Po raz pierwszy oficjalnie, w programie politycznym Rządu RP stanowisko to pojawia się w latach 1992-1993 w dokumentach i w działaniach rządu Hanny Suchockiej.

**Jakie to były działania? Kto był w nie zaangażowany najbardziej?**

**Waldemar Rataj:** Rząd Hanny Suchockiej stanowił szeroką koalicję różnych stronnictw politycznych tamtego okresu i rozmaitych środowisk, które reprezentowały ówczesną, szeroką perspektywę obozu Solidarności. Prace programowe nad projektem reformy państwa prowadzono w tym rządzie bardzo intensywnie i systemowo, także pod względem organizacyjnym. Decyzją Pani Premier nie tylko zorganizowano stabilne zaplecze merytoryczne dla reformy – Biuro Reformy Administracji Publicznej pod kierownictwem profesora Michała Kuleszy, jako pełnomocnika Rządu, ale też oficjalnie zaproszono do debaty na temat reformy i włączono do współpracy nad koncepcją reformy już istniejące struktury samorządu terytorialnego, czyli gminy. Istotną rolę pełniła tutaj powołana przez Panią Premier – umocowana administracyjnie w strukturze Urzędu Rady Ministrów - Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Trzeba zaznaczyć, że tamta instytucja ma niewiele wspólnego z tą Komisją Wspólną, która funkcjonuje obecnie. Ta obecna Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego jest właściwie już pewnego rodzaju karykaturą instytucji powołanej przez Premier Suchocką. Wtedy bowiem chodziło o taką współpracę między Rządem i reprezentacją Samorządu Terytorialnego, która byłaby ukierunkowana na przeprowadzenie programu reform państwa w kierunku decentralizacji. Współpraca – jak wtedy podkreślano – w obrębie obydwu systemów władzy wykonawczych była kluczowym czynnikiem skutecznego przeprowadzenia reformy i w ogóle myśli państwowej, która wówczas zaczęła się rzeczywiście kształtować. Czuwał nad tym osobiście jeden z najbliższych współpracowników Prezesa Rady Ministrów, kierujący w tym czasie Urzędem Rady Ministrów, Jan Rokita. Faktycznym partnerem rządu Hanny Suchockiej w przygotowaniu tej reformy były gminy, których reprezentacją stał się powołany w tym czasie do istnienia Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego. Było to stowarzyszenie skupiające sejmiki gmin, działające we wszystkich byłych województwach. W Krajowym Sejmiku Samorządu Terytorialnego działały zasłużone dla polskiej samorządności postacie. Na czele stał wybitny socjolog i polityk obywatelski z Wielkopolski, prof. Piotr Buczkowski, a w prezydium tej reprezentacji samorządu działali także – jako wiceprzewodniczący – prof. Zyta Gilowska oraz prof. Leon Kieres. Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego stał się swego rodzaju „parlamentem” samorządów gminnych

i stanowił bardzo ważne zaplecze dla ówczesnej pracy państwowotwórczej.

### **Jak prace nad reformą wyglądały w praktyce? Jaką rolę odegrał tu Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego?**

**Waldemar Rataj:** Profesor Buczkowski z zarządem Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego szybko zjawiał się u Pani Premier i proponował współpracę. To z tej instytucji i od tego środowiska wyszła inicjatywa powołania regularnej struktury współdziałania na rzecz reformy państwa – dodajmy, reformy, której istotnym czynnikiem zmiany miałyby być samorząd powiatowy. Dane mi było przygotować projekt regulacji i koncepcję instytucjonalizacji Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Byłem też, wraz z Rafałem Matyją, dzisiaj znanym politologiem i publicystą, pierwszym sekretarzem Komisji ze strony rządowej. W opracowaniu założeń ustrojowych tej instytucji konsultowałem się najczęściej z prof. Leonem Kiereselem. W wyborze idei odwołaliśmy się do analogicznego, istniejącego już modelu współpracy, jakim była Komisja Wspólna Rządu i Episkopatu. Różnica polegała oczywiście na przedmiocie działalności nowej struktury oraz na celu, dla którego tworzone wtedy Komisje. Miało to być bowiem swego rodzaju forum pracy państwowotwórczej, służące uzgodnieniom całego procesu decentralizacji państwa. Dlatego, że Pani Premier zdawała sobie sprawę, że chodzi o wypracowanie wraz z młodymi samorządami gminnymi koncepcji budowy nowego państwa. Była już wtedy uchwalona „Mała Konstytucja”, która regulowała zasady funkcjonowania rządu i w elementarnym zakresie także jego relacje z samorządem. Z Konstytucji już wtedy wynikało, że Prezes Rady Ministrów jest podmiotem polityki państwa, który odpowiada nie tylko za pracę rządu, ale także za nadzór nad drugim systemem władzy wykonawczej, czyli nad samorządem terytorialnym. Dla Premier Suchockiej była to znakomita okazja do wypracowania pewnych wzorców kultury politycznej, którymi powinny kierować się organy władzy wykonawczej działające w obydwu systemach. Z tego punktu widzenia trudno było przecenić rolę powołanej do działania Komisji Wspólnej. W rządowym ośrodku reformy państwa, w kręgu ministrów Rokity i Kuleszy, w procesie decentralizacji i w samorządzie terytorialnym – wtedy przede wszystkim w reformie powiatowej – upatrywano szansy na miękkie, harmonijne przebudowanie państwa polskiego, tak by stało się ono efektywną organizacją życia społecznego – zwłaszcza na polu realizacji usług publicznych oraz by płynnie rozbić biurokratyczne układy ówczesnego „imperium resortowego”. W efekcie – w sensie politycznym – Premier Hanna Suchocka usiłowała wykreować swego rodzaju dialog między dwoma systemami władzy wykonawczej – tej z natury scentralizowanej, opartej na ministerstwach i urzędach centralnych oraz na młodej administracji publicznej, opartej na samorządzie terytorialnym – gminnym, a w niedalekiej przyszłości także powiatowym. Zaczęto w taki sposób wykuwać myśl państwową, podejmując w praktyce konkretne działania na rzecz decentralizacji państwa. Zakładano, że w ten sposób – harmonijnie i synchronicznie – rozpocznie się wspólny, rządowo-samorządowy albo nawet bardziej samorządowo-rządowy program reformy poszczególnych sektorów usług publicznych: edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, zarządzania drogami itd. Oczywiście bardzo dobrze zdawano sobie sprawę, że najtrudniejszą kwestią, o którą może rozbić się ten plan będzie decentralizacja finansów publicznych.

### **Reformy samorządowej nie udałooby się przeprowadzić bez zaplecza eksperckiego i instytucjonalnego. Czy możemy przybliżyć je naszym Czytelnikom?**

**Waldemar Rataj:** W czasie rządu Hanny Suchockiej ośrodkiem pracy państwowotwórczej stał się na krótko Urząd Rady Ministrów. Było to możliwe zwłaszcza dzięki osobistej roli i poglądom na politykę państwa, jaką reprezentował ówczesny Szef tego urzędu, czołowa polityczna postać rządu – Jan Maria Rokita. Dlatego w strukturze Urzędu Rady Ministrów znalazły się istotne instytucje i zespoły pracy na

rzecz reform państwowych; pełniący wyraźnie eksperckie, analityczne i strategiczne funkcje – kierowany przez Tadeusza Syryjczyka – Zespół doradców Prezesa Rady Ministrów, Biuro Reformy Administracji Publicznej, kierowane przez profesora Michała Kuleszę oraz działające pod kierownictwem profesora Mirosława Steca Biuro Administracji Publicznej. Do tego doszła – niestety już pod koniec działania rządu – wspomniana wcześniej Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Z naszego punktu widzenia szczególne znaczenie miał urząd Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej i podległe mu Biuro Reformy Administracji Publicznej, które stworzył i którym kierował Michał Kulesza. Był on w przeszłości jednym z głównych współpracowników prof. Jerzego Regulskiego. Dlatego mógł też w naturalny sposób w pracach podległej sobie instytucji zapewnić bezpośrednią kontynuację dzieła reformy Regulskiego. Kulesza okazał się też wybitnym kontynuatorem tej metody pracy państwowej, którą stworzył Regulski, a którą można z pewnością określić metodą pracy organicznej. Polega ona między innymi na umiejętnym łączeniu i przenikaniu się działań podejmowanych przemiennie w strukturach życia społecznego, w zrzeszeniach i instytucjach obywatelskich oraz w strukturach państwa – na początku rządowych, a później coraz mocniej już w nowo powołanych instytucjach samorządowych.

Program reform administracji publicznej nie sprowadzał się do samego procesu decentralizacji. Praca nad koncepcją samorządu powiatowego była najbardziej zaawansowana i w niej rzeczywiście upatrywano klucza do określenia – poprzez samorząd – funkcji państwa na poziomie lokalnym.

W samorządzie powiatowym zaczęto też widzieć czynnik perspektywicznych przemian cywilizacyjnych, które będą dokonywać się w środowisku lokalnym, ale ze skutkami dla przemian o znaczeniu ogólnokrajowym; w dziedzinie edukacji, ochrony zdrowia, spraw społecznych, ekologii itp. Zaczęto oczywiście intensywnie myśleć o tym, jakie ma być przyszłe województwo. W tej kwestii od początku najważniejszym dylematem był status województwa. Dyskutowano, czy nowe województwo ma być także strukturą wyłącznie samorządową czy też rządowo-samorządową. Dziś wiemy, że ostatecznie wygrała ta druga koncepcja. Ale ta dyskusja trwała praktycznie do końca rządu Hanny Suchockiej i nie została wtedy jeszcze jednoznacznie rozstrzygnięta. Prace nad reformą wojewódzką były następnie realizowane w ośrodkach pozarządowych. Tu szczególną rolę odegrał Jan Rokita, ale już jako szef społecznego programu reformy administracji publicznej stworzonego w Instytucie Spraw Publicznych. Było to jedno z tych miejsc, w którym kontynuowano to, czego nie udało się dokończyć w rządzie Hanny Suchockiej. To właśnie w ramach programu ISP powstała koncepcja województwa rządowo-samorządowego, która była w dużej mierze autorskim projektem zespołu ekspertów pod kierunkiem byłego dyrektora Biura Administracji Publicznej URM, prof. Mirosława Steca. Prace nad reformą, w tym wojewódzką i powiatową, trwały zatem także w okresie po zakończeniu rządu Premier Suchockiej.

### Jakie były efekty prac wspomnianych gremiów i postaci?

**Waldemar Rataj:** W tamtym historycznym Biurze Pełnomocnika do spraw Reformy Administracji Publicznej – Biurze Michała Kuleszy, jak wtedy potocznie się mówiło, opracowany został pakiet kilku ustaw, poprzez które planowano szerokie, strategiczne oddziaływanie na przebudowę i modernizację państwa. To wtedy powstał pierwszy projekt ustawy o zamówieniach publicznych. Zdawano sobie bowiem sprawę, że warunkiem dobrze funkcjonującej gospodarki publicznej musi być prawo i odpowiednio uregulowane stosunki między administracją publiczną a rynkiem. Z uwagi na żywiołowo rozwijające się zjawiska korupcyjne, a co zatem idzie także zagrożenie utraty zaufania obywateli do państwa, projekt tej regulacji potraktowano priorytetowo. Kolejna regulacja wypracowana pod kierunkiem prof. Kuleszy to ustawa o służbie cywilnej, która projektowała ustanowienie korpusu

administracji, działającego jako autonomiczny, transparentny względem władzy strictly politycznej. Zgodnie z klasycznymi założeniami służba cywilna działa na podstawie prawa i w ramach ściśle prawem określonych instytucji wspomaga władze polityczne w profesjonalnej realizacji zadań publicznych. Dzisiaj wiemy, że realizacja tej idei w Polsce okazała się niemożliwa. W „pakiecie Kuleszy” pojawił się też pierwszy projekt ustawy o działach administracji rządowej i organizacji pracy Rady Ministrów. Projekt tych regulacji jest wyrazem całościowej wizji reformy systemu władzy wykonawczej i perspektywy – także funkcjonalnej – w której rząd Hanny Suchockiej postrzegał sens planowanych zmian w organizacji i w kulturze zarządzania administracją publiczną.

**Wspomnił Pan, że ośrodkiem pracy państwowotwórczej był rząd. Niemniej zaangażowania strony samorządowej w przeprowadzenie reformy administracyjnej również nie sposób przecenić.**

**Waldemar Rataj:** Projektowanym reformom sprzyjał fakt, że gabinet Hanny Suchockiej funkcjonował już pod rządami „Małej Konstytucji” i w pewnym sensie testował te relacje ustrojowe, jakie w obszarze władzy wykonawczej ona wprowadzała. Dlatego był to także naturalny czas wypracowywania rozwiązań, zarówno ustrojowych, jak i praktycznych – w sferze kultury politycznej i administracyjnej, pozwalających na realne umocowanie samorządu terytorialnego w państwie i w jego strukturach. Dopiero poprzez tego rodzaju system instytucjonalizacji oraz praktykę polityczną i administracyjną przyjętą między organami administracji publicznej kształtuje się realny stan i faktyczna pozycja samorządu terytorialnego w państwie. Pod tym względem rozwiązania prawne i instytucjonalne, projektowane w Biurze Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej i uzgadniane – w formule deliberatywnej – na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w czasie rządu Hanny Suchockiej, czyniły ówczesne samorządy samoistnym czynnikiem państwowotwórczym.

Skoro już mowa o genezie i tamtym historycznym już okresie funkcjonowania Komisji Wspólnej, to trzeba podkreślić, że jej rzeczywista siła brała się stąd, że Komisja wtedy działała przy bezpośrednim zainteresowaniu Prezesa Rady Ministrów i w pewnym sensie pod pośrednim jego kierownictwem. Pani Premier często osobiście uczestniczyła w jej posiedzeniach. Po stronie rządowej współprzewodniczącym Komisji Wspólnej był – można by rzec – najsilniejszy członek rządu, minister konstytucyjny, Szef Urzędu Rady Ministrów, Jan Rokita. Reprezentacja samorządów została wyłoniona w oparciu o istniejące wtedy struktury, takie jak: Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Związek Gmin Wiejskich i Unia Miasteczek Polskich. O ile były to wtedy jeszcze początkujące reprezentacje samorządu – wtedy jeszcze wyłącznie gminnego, to jednak ich reprezentatywność uwzględniała już wówczas mocno artykułowaną potrzebę „kategoryzacji gmin”. Po stronie samorządowej pierwszym współprzewodniczącym był Stanisław Wyganowski, prezydent miasta stołecznego Warszawy, znakomitość ówczesnego świata samorządowego i prawdziwy mistrz deliberacji.

**Na pełną reformę administracyjną trzeba było jednak jeszcze poczekać? Jak przebiegała droga do jej realizacji w późniejszym czasie?**

**Waldemar Rataj:** Wraz z upadkiem politycznym rządu Premier Suchockiej, który nastąpił w okolicznościach tyleż dramatycznych, co i groteskowych (jeden z posłów koalicji, który nie wziął udziału w głosowaniu tłumaczył to okolicznością zatrzaśnięcia się w toalecie sejmowej), wcale nie doszło do zakończenia jego działalności. Zgodnie z rozwiązaniami funkcjonującymi na gruncie „Małej Konstytucji”, po rozwiązaniu Sejmu i rozpisaniu przedterminowych wyborów, rząd sprawował nadal swoje funkcje władzy wykonawczej, administrując państwem do wyłonienia Sejmu i powołania nowego rządu. Oczywiście w ten sposób zakończyła się możliwość prawotwórcza rządu poprzez inicjatywę

zgłaszania projektów nowych ustaw. Ale, jako że rząd Hanny Suchockiej działał w tym okresie „pod pełną parą” (wzbudzając nierzadko protesty polityków opozycji, ale także głosy niezadowolenia z własnego obozu politycznego), to w ramach podjętych inicjatyw znalazła się jedna, szczególnie dla nas interesująca; reforma powiatowa właśnie. I tak 13 lipca 1993 roku Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania. Był to prawdziwy początek reformy powiatowej, określony pod kątem funkcji całego przedsięwzięcia Programem pilotażowym Reformy Administracji Publicznej, a potocznie zwany „pilotażem reformy powiatowej”. W praktyce chodziło bowiem o przekazanie zadań z zakresu administracji rządowej 46 największym gminom miejskim, co miało tak naprawdę wykreować powiaty grodzkie. Przeprowadzenie pilotażu reformy powiatowej prof. Michał Kulesza zaplanował na 1994 rok. Decyzja o tym zapadła, gdy nie zdawano sobie jeszcze sprawy, że Sejm skończy się w połowie kadencji. Przeprowadzenie pilotażu reformy powiatowej – mimo rozwiązania parlamentu – było możliwe dzięki temu, że został on przewidziany w ustawie budżetowej na 1993 roku i przez to zapowiedziany do realizacji od początku 1994 roku. W dużym skrócie pilotaż miał być rodzajem testu na to, jak duże gminy miejskie, te które mają obecnie status miast na prawach powiatu, poradzą sobie z realizacją zadań przekazanych przez administrację rządową. Innymi słowy, chodziło o sprawdzenie, w jaki sposób określone zadania i kompetencje należące dotąd do administracji rządowej będą realizowane przez samorząd lokalny.

### **Jednak nastąpiła polityczna zmiana, która wpłynęła na klimat wokół reformy samorządowej.**

**Waldemar Rataj:** Kolejny gabinet – rząd Waldemara Pawlaka próbował zatrzymać pilotaż i zawiesić działanie wspomnianego rozporządzenia Rady Ministrów, ale spotkało się to z ogromnym protestem ze strony gmin i praktycznie całego ówczesnego świata samorządowego. Ogromną rolę odegrała w tej sprawie Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. Stała się ona miejscem burzliwej debaty, w wyniku której zdano sobie sprawę, że tego pilotażu już odwołać się nie da. Siły polityczne i administracyjne, które w imię zachowania scentralizowanego modelu państwa próbowały go zablokować, ostatecznie ustąpiły, choć pilotaż był realizowany w znacznie okrojonej wersji niż ta, którą zakładano w momencie uchwalania rozporządzenia Rady Ministrów z 13 lipca 1993 roku.

### **Strona samorządowa i zwolennicy reformy nie złożyli jednak broni...**

**Waldemar Rataj:** Pod rządami koalicji PSL i SLD w latach 1994-1997 nie było szans na przeprowadzenie zasadniczej reformy ustrojowej. Mimo to pojawiały się pewne inicjatywy dotyczące decentralizacji, realizowane rzecz by można w oparciu o „testament” rządu Hanny Suchockiej, a w każdym razie o program, który został w tym rządzie przygotowany. Towarzyszyła temu szczególna aktywność ekspertów oraz polityków reprezentujących ówczesny samorząd terytorialny. Zaczęły powstawać rozmaite, określone na zasadach inicjatyw obywatelskich (dziś powiem: na zasadach pracy organicznej) dzieła i programy na rzecz reformy państwa opartego o samorząd terytorialny. W wielu tych przedsięwzięciach kluczową rolę odgrywał Śp. prof. Michał Kulesza. Mając na uwadze, że dobrze już rozwijał się wspomniany pilotaż powiatowy, w którym uczestniczyło 46 największych miast polskich, zaczęto poszukiwać analogicznego rozwiązania dla tych obszarów, na których funkcjonują pozostałe gminy miejskie i wiejskie. Inicjatywa wyszła ze środowiska nowosądeckiego. Nie bez przyczyny Nowy Sącz jest dzisiaj siedzibą Związku Powiatów Polskich. To tam zaczął się ferment na rzecz reformy powiatowej. Ważną rolę odegrała tamtejsza Wyższa Szkoła Biznesu wraz z jej założycielem Krzysztofem Pawłowskim. Jego bliskim współpracownikiem był wtedy Rudolf Borusiewicz, późniejszy wiceprezydent

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: wtorek, 07, listopad 2023 11:34

Wojciech Dąbrówka

Odsłony: 3261

---

Nowego Sącza. WSB, która zdobyła szybko pozycję liczącego się lidera edukacji i promocji młodej polskiej przedsiębiorczości, stała się istotnym ogniwem budowy ruchu społecznego na rzecz reformy decentralizacyjnej państwa i ośrodkiem wspierania obywatelskiej samorządności. Było to tym łatwiejsze, że w tamtym okresie istniały jeszcze społeczności komitetów obywatelskich „Solidarności” – te, które praktycznie zbudowały w Polsce samorząd gminny. Rodziły się też liczne inicjatywy z udziałem tych polityków samorządowych, którzy już nabyli doświadczenia i odnosili sukcesy w strukturach władzy i administracji odrodzonego samorządu gminnego.

### Czy iskra dla reformy powiatowej wyszła z Nowego Sącza?

**Waldemar Rataj:** Można to w ten sposób przedstawić. Nowy Sącz stał się w tych warunkach naturalnym motorem promowania idei rozszerzenia pilotażu powiatowego również na inne gminy. Zdawano sobie sprawę, że w ich przypadku przekazanie im kompetencji przez administrację rządową będzie wymagało stworzenia specjalnych struktur i wykreowania odpowiednich mechanizmów współpracy między gminami. Przekazanie kompetencji poszczególnym gminom w całości przekraczałoby bowiem ich możliwości. Propozycję zmian oparto więc na koncepcji związku komunalnego. Ogromną rolę w promowaniu tej propozycji odegrał właśnie Nowy Sącz, a osobiście Rudolf Borusiewicz, który zabiegał o jej wdrożenie również najpierw na forum Związku Miast Polskich, a następnie pozostałych związków samorządowych. Trzeba było jednocześnie przekonać do nowej idei samego prof. Michała Kuleszę. Początkowo był bardzo ostrożny, ale ostatecznie się zaangażował. Pomógł rozwinąć i wprowadzić koncepcję, która była swego rodzaju „inkubatorem” reformy powiatowej dla powiatów ziemskich. Na decyzję Michała Kuleszy, by wesprzeć tę ideę i by znowu osobiście zaangażować się w realizację „pilotażu ziemskiego”, wpłynął m.in. brak zgody politycznej w koalicji SLD i PSL na przeprowadzenie rzeczywistej reformy państwa.

### Jak w takim razie możliwe było prowadzenie dalszych prac nad reformą powiatową?

**Waldemar Rataj:** Mimo braku zgody koalicji SLD i PSL na wznowienie reformy decentralizującej państwo, do pomysłu, który zrodził się w Nowym Sączu i został rozwinięty przez obywatelski zespół ekspertów pod kierunkiem prof. Kuleszy, udało się przekonać ówczesnego szefa rządu Józefa Oleksego. Nie było to łatwe ze względu na brak woli politycznej po stronie koalicji rządzącej. Przeciwnie podjęciu reformy nadal było PSL. Ostatecznie Józef Oleksy wyraził zgodę na realizację tego swego rodzaju kolejnego etapu pilotażu. Decyzja Premiera wynikała zapewne z jego sentymentu do Sądecczyzny, z której pochodził i na której terenie jeszcze w czasach komunistycznych przeprowadzano eksperymenty związane z liberalizacją gospodarki, przez co wspominało się jeszcze wtedy tamte czasy, mówiąc o tzw. „eksperymentie sądeckim”. Jakby nie patrzeć, wszystko to stanowiło swoiste alibi dla decyzji o rozszerzeniu pilotażu powiatowego również na inne gminy, traktując znowu Sądecczyznę jako miejsce „nowego eksperymentu” czy też lepiej – „pilotażu powiatowego”.

### Jak z perspektywy czasu oceniłby Pan znaczenie owego pilotażu?

**Waldemar Rataj:** Bez pilotażu powiatowego przeprowadzenie reformy administracyjnej, która weszła w życie w 1999 roku, byłoby niezwykle trudne. Pozycja negocjacyjna strony samorządowej byłaby dużo słabsza. Dzięki pilotażowi pierwszego i drugiego etapu mieliśmy wypracowane konkretne argumenty. Wykuwały się one w wyniku realizacji pilotażu i prac analitycznych, które były prowadzone nie tylko w ośrodku rządowym, ale też w szybko rozwijającym się zapleczu organizacji samorządowych. Mam tu na myśli struktury Związku Miast Polskich i Unii Metropolii Polskich, w szczególności w czasie, gdy Unia

---

kierował charyzmatyczny prezydent Łodzi, Śp. Grzegorz Palka.

**Z Pana refleksji wynika, że prace nad reformą samorządową trwały dłużej niż zwykle się przyjmuje. Co więcej, jest ona dziełem wielu środowisk i osób.**

**Waldemar Rataj:** Efekty prac biura pełnomocnika rządu Tadeusza Mazowieckiego do spraw reformy samorządowej, prof. Jerzego Regulskiego, a następnie pełnomocnika rządu Hanny Suchockiej do spraw reformy administracji publicznej, prof. Michała Kuleszy oraz silna mobilizacja środowisk związanych z odrodzonym samorządem gminnym umożliwiły koalicji AWS i UW realizację właściwej reformy. Po okresie rządów SLD i PSL przywrócono działalność Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która niestety nigdy nie miała już takiego znaczenia jak w okresie rządu Premier Hanny Suchockiej. Na stanowisko pełnomocnika rządu do spraw reformy administracji publicznej (określonej wówczas Reformą Ustrojową Państwa) wrócił prof. Michał Kulesza. Z czterech reform rządu Jerzego Buzka reforma administracyjna została oceniona najwyżej. Przebiegała bardzo płynnie i właściwie bez problemów, a tam, gdzie takie problemy się zdarzały, szybko udało się je rozwiązać. Mam tu na myśli mapę powiatową, której kształt znacznie ewoluował, niestety nie zawsze z korzyścią dla osiągnięcia celu reformy.

**Jaka przyszłość czeka samorząd powiatowy?**

**Waldemar Rataj:** Oficjalnie obchodzimy jubileusz 25-lecia ustanowienia samorządu powiatowego, ale trzeba pamiętać, że reforma powiatowa zaczęła się znacznie wcześniej, bo już na początku lat dziewięćdziesiątych – w pierwszych latach rządów solidarnościowych, a nawet w latach osiemdziesiątych, gdy idee reformy samorządowej rodziły się w gronie osób związanych z seminarium Doświadczenie i Przyszłość. Kluczową rolę odgrywał w tej pracy prof. Jerzy Regulski. To przy nim przygotowywali się do podjęcia tego dzieła prof. Michał Kulesza oraz sędzia Jerzy Stępień. Nie mam wątpliwości, że powstanie samorządu powiatowego, a właściwie usamorzadowanie wspólnot powiatowych, które są trwałym czynnikiem polskiego krajobrazu kulturowego i polskiego dziedzictwa państwowego, stanowi ważny krok na drodze przemian cywilizacyjnych, służących upodmiotowieniu mieszkańców Polski lokalnej. Uważam, że czas powiatów dopiero nadchodzi. Bez świadomych swej tożsamości wspólnot lokalnych nie da się bowiem zapewnić Polsce trwałego i zrównoważonego rozwoju. Mało kto pamięta, że decyzji o wznowieniu reformy decentralizacyjnej przez rząd AWS-UW sprzyjał fakt powodzi, która rozlała się po Polsce w 1997 roku. Widowskowi bezradność ówczesnego szefa MSW, Leszka Millera, latającego helikopterem do różnych miejsc kraju objętych powodzią, a zwłaszcza nieudolne – podejmowane z pozycji centrum państwa – próby interwencji w ten kryzys, sprawiły, że wybory roku 1997 roku stały się swoistym plebiscytem za samorządnością i decentralizacją państwa. Także dziś musimy być przygotowani na sytuację, że wobec kryzysów, które nadejdą i które znacznie ograniczą warunki rozwojowe Polski, to właśnie wspólnota powiatowa okaże się ogniwem państwa koniecznym do uruchomienia jego naturalnych rezerw i jego potencjału prorozwojowego. Dlatego zawsze powinniśmy być przygotowani na podjęcie kolejnego etapu reformy powiatowej.

---

*Waldemar Rataj – prawnik, politolog, muzealnik, twórca wielu dzieł społecznych – w tym Centrum im. Mirosława Dzielskiego, Nagrody Pro Publico Bono i Instytutu Przestrzeni Obywatelskiej Pro Publico Bono oraz Kolegium Wigierskiego. W latach 1993-1999 współpracował z prof. Michałem Kuleszą przy opracowaniu koncepcji i wdrażaniu reform decentralizacyjnych państwa. Był doradcą Ministra - Szefa URM w Rządzie Hanny Suchockiej oraz dyrektorem departamentu i Głównym Doradcą Prezesa Rady Ministrów w Rządzie Jerzego Buzka. Następnie doradca Rzecznika Praw Obywatelskich ds. prawa*

## Reforma powiatowa zaczęła się w połowie lat 90., a nawet wcześniej - wywiad z Waldemarem Ratajem

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: wtorek, 07, listopad 2023 11:34

Wojciech Dąbrówka

Odsłony: 3261

---

*do informacji publicznej. Założyciel i prezes Fundacji Kolegium Wigierskie. Obecnie kieruje Muzeum Polaków Ratujących Żydów w Markowej.*