

Witold Kieżun

Sesja: Państwo i prawo. Ustrój Konstytucyjny. Sądownictwo

Wprowadzenie

Władza wykonawcza i ustawodawcza

W Polsce, według danych Eurostatu pracuje zawodowo jedynie 54 % dorosłych obywateli, przy średniej w Unii Europejskiej 64%, w Danii 77.4%, w Szwecji 71%. Wysoki procent osób dorosłych niezdolnych do pracy utrzymuje się z państwowych rent, których koszt stanowi 3.9 % PKB przy średniej w Unii Europejskiej 1,2%.

W sektorze publicznym, realizującym podstawowe role państwa: opiekuńczą, edukacyjną, kontrolną, arbitrażową, koordynacyjną, a także i w ograniczonym zakresie produkcyjną, pracuje 41 % ogółu zatrudnionych. W roku 2008 średnie uposażenie w tym sektorze wynosiło 3333 zł miesięcznie (w prywatnym 2772 zł miesięcznie). W wyniku szeregu badań można stwierdzić, że występują w nim w wysokim stopniu patologie organizacji administracyjnych, obrazowo przedstawiane jako Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji, tj. Gigantomania, Korupcja, Luksusomania i Arogancja Władzy, jak również pozorna działalność typu negatywnej fikcji organizacyjnej.

W Centrum administracji publicznej wzrost stanu zatrudnienia w latach 1990-2007 wyniósł 274.35 %, przy wzroście PKB per capita, liczonego według siły nabywczej (PPP) ca 20%. Podobnie przedstawia się gigantomania aparatu samorządowego wzbogaconego w 1999 roku o dwa szczeble zarządzania: powiaty i zamiejscowe urzędy wojewódzkie. Skalę gigantomanii szczebla powiatowego jasno charakteryzuje porównawcze zestawienie średniej liczby ludności przypadającej na jeden ziemski powiat w Polsce i na równorzędne jednostki drugiego szczebla samorządowego w tych krajach Unii Europejskiej, w której ten szczebel istnieje (nie ma go w Wielkiej Brytanii). W Polsce jest to ca 88 tysięcy mieszkańców, w Niemczech 198 tys., we Włoszech 561 tys., w Holandii 397. Wysoka skala dynamiki wzrostu administracji umiejscawia Polskę niemal na dnie porównawczej tabeli Unii Europejskiej zbliżając się do wyznaczników w pokolonialnych krajach afrykańskich.

Dynamika wzrostu zatrudnienia w administracji łączy się z podobnym wzrostem działalności ustawodawczej. Porównując dane statystyczne z roku 1990 i 2007 otrzymujemy następujące wskaźniki wzrostu:

- Zatrudnienie w administracji samorządu terytorialnego 255.41%
- Liczba stron Dziennika Ustaw 1.334.42%
- Liczba pozycji Dziennika Ustaw 344.97%
- Liczba Dzienników Ustaw 272.82%

Statystyczny raport opracowany przez OECD, a opublikowany w 2008 roku przez Wall Street Journal, określający stopień ograniczenia wolności gospodarczej poprzez restrykcyjność przepisów, plasuje Polskę wśród 157 krajów na 87 miejscu, przedostatnim w krajach Unii Europejskiej i na ostatnim wśród 10 krajów przyjętych do Unii w 2004 roku. Podobny raport World Bank'u plasuje Polskę na 142 miejscu wśród 181 ocenianych krajów.

Zwraca uwagę typowe zjawisko wzrostu działalności ustawodawczej po zmianie koalicji parlamentarnej. Nowy zespół aparatu administracyjnego charakteryzuje się dynamiką koncepcji ustawodawczych, co z reguły w efekcie łączy się z koniecznością zwiększenia zatrudnienia dla ich realizacji. Powstaje w ten sposób swoisty „zaklęty krąg” rozwoju organizacyjnego. Należy jeszcze dodać, że niski poziom redakcji szeregu ustaw zmusza do częstej ich nowelizacji. Np. Ustawa o reformie administracji wydana w czerwcu 1998 roku jeszcze w tym samym roku wymagała kilkudziesięciu nowelizacji, co świadczy o niskich kwalifikacjach posłów i senatorów wybieranych z list partyjnych uformowanych przez kierownictwa partii, nieraz niewątpliwie na zasadzie kumoterstwa, czy nawet zobowiązań finansowych (np. znana sprawa weksli gwarancyjnych w Samoobronie) W obowiązującym obecnie systemie proporcjonalnej ordynacji wyborczej nie istnieje bierne prawo wyborcze indywidualnego zgłoszenia swojej kandydatury jedynie popartej, jak to ma miejsce w wielu krajach, przez określoną liczbę osób.

Z badań aktywności posłów wynika, że mniej więcej jedna czwarta to są tzw. „anonimi”, nie angażujący się aktywnie, bierni uczestnicy zebrań plenarnych i komisji, służący tylko w ramach dyscypliny partyjnej do głosowania. Stąd też w badaniach hierarchii prestiżu zawodów politycy-parlamentarzyści zajmują bardzo odległe miejsce. Tę negatywną ocenę partyjnych polityków potwierdziły wybory według ordynacji większościowej na

stanowisko prezydentów, burmistrzów i wójtów - 84% wybranych to byli kandydaci bezpartyjni. Należy też zwrócić uwagę na podobne do występującego w administracji zjawisko gigantomanii władzy ustawodawczej. Sejm II RP przed wojną liczył 208 posłów. Średnia światowa niższej izby ustawodawczej to 195 reprezentantów, w Unii Europejskiej 238, w całej Europie 223. Polski Sejm - 460 posłów, a Kongres USA 435 kongresmenów. W Senacie w USA zasiada 100 senatorów, podobnie jak w Polsce.

Stając się w myśl Traktatu Lizbońskiego superregionem federacji europejskiej nie możemy zapominać również o Parlamencie Europejskim, nawiasem mówiąc pozbawionym istotnych praw ustawodawczych, ale składającym się aż z 750 członków. W dodatku wędrujących ze Strasburga do Brukseli i z powrotem. Koszty tej nonsensownej eskapady, mającej na celu zaspokojenie post-imperialnych ambicji francuskich, to ca 250 mln. euro rocznie. Jest to jeden z problemów krytycznej analizy struktury Unii Europejskiej. Obowiązująca „political correctness” w tej dziedzinie jest zadziwiająca, bowiem wszelka próba krytyki struktury i polityki Unii Europejskiej jest traktowana jako przejaw eurosceptycyzmu. Tymczasem obowiązująca obecnie ideologiczna struktura liberalno – lewicowa (a nawet lewacka) podstawowych sił Unii Europejskiej kształtuje jej organizację bijącą historyczne i światowe rekordy biurokratycznej formalizacji. Jest to swoiste połączenie tradycji burżuazyjnej biurokracji zachodnio-europejskiej z tradycją, tak dobrze nam znaną, komunistycznej lewicy.

Patologia korupcji jest jednym z najważniejszych elementów niesprawności działania wszystkich typów rodzajów władzy w Polsce. W corocznej ocenie Transparency International stale zajmujemy jedną z najgorszych pozycji w Unii Europejskiej. Szczęśliwie do Unii Europejskiej zostały przyjęte Rumunia i Bułgaria mające jeszcze gorsze wskaźniki korupcji niż Polska. Bułgaria straciła nawet z tego powodu przyznane jej dotacje z Unii Europejskiej. Przedmiotem mego zainteresowania jest jednak korupcja „legalna”, korupcja administracyjna polegająca na działalności wszystkich rodzajów władzy dla uzyskania doraźnych korzyści jakichś grup społecznych kosztem ogólnego interesu państwa jako organizacji o zdefiniowanych celach. Ta forma korupcji jest groźniejsza niż korupcja indywidualna na zasadzie „do ut des”, bowiem jej koszty sięgają nieraz poważnego procentu dochodu narodowego, a więc są odczuwalne przez wszystkich obywateli.

Klasycznymi jej przykładami są: „reformy powiatowe” w 1999 roku i szereg nadużyć w procesie prywatyzacji, gdzie za tzw. „cenę rynkową” sprzedawano dużo poniżej wartości

niezwykle ważne obiekty gospodarcze. Reforma powiatowa nie miała naukowego uzasadnienia w dobie światowej tendencji spłaszczania struktur organizacyjnych i rozwoju techniki elektronicznej we wszystkich kontaktach urząd–urząd i urząd–obywatel. W grę wchodziły interesy polityczne stworzenie elektoratu terenowego dla konkretnej partii politycznej i oczywiście lokalne korzyści miast średniej wielkości. Jeśli chodzi o proces prywatyzacji to World Bank przeprowadził badania ankietowe wśród inwestorów zagranicznych stwierdzając powszechność wypłacania tzw. „komisyjnego”, co gorzej, rzekomo za cenę 3 tysięcy \$ USA Sejm przegłosował ustawę korzystną dla inwestora zagranicznego. Marszałek Sejmu Maciej Płażyński zawiadomił prokuratora rejonowego w Warszawie, który jednak umorzył postępowanie, gdyż World Bank oświadczył, że ankieta była anonimowa.

Jedną z najdotkliwszych afer była sprawa tzw. Narodowych Funduszy Inwestycyjnych, którymi objęto ponad 400 dobrze pracujących przedsiębiorstw. Po kilku latach okazało się, że ich majątek „przepłynął” do oszukańczych zagranicznych firm w postaci wysokich opłat za „profesjonalne zarządzanie”. Większość przedsiębiorstw zbankrutowała, 300 000 pracowników straciło pracę, a 29 mln właścicieli udziałów zostało z bezwartościowymi akcjami.

Realizacja postulatów wolności i postawy obywatelskiej

Zasady osobistej indywidualnej autonomii i pełnej wolności poglądów, równości praw wszystkich obywateli, przy legalnej podstawie mechanizmu zróżnicowania indywidualnego, czy społecznego są niewątpliwie punktem wyjścia transformacji naszego ustroju. Wydaje się specjalnie ważne upowszechnienie świadomości granic indywidualnej autonomii, granic postępowania według własnej woli i wykształcenie indywidualnej tolerancyjnej postawy w stosunku do odmiennych poglądów. Klasycznym przykładem pierwszego problemu jest pozornie irracjonalny fenomen wolności na skutek jej ograniczenia, podobny do znanego Mickiewiczowskiego odniesienia do pamięci litewskiej ojczyzny, której wartość ocenia się, tak jak wartość zdrowia, dopiero po jej utracie .

Współczesnym przykładem tego fenomenu jest możliwość swobodnego poruszania się samochodem po drogach publicznych dzięki stosowaniu się do ograniczających indywidualną wolność przepisów ruchu. Autentyczna operacyjna, osobista wolność jest więc funkcją zgody na jej społeczne ograniczenie. Powszechne zautonomizowanie akceptacji tej zasady jest niezbędne dla demokratycznego modelu rządzenia publicznego, realizowanego przez określone organy administracji.

Zasada tolerancji odmiennych poglądów ma również specjalne znaczenie będąc zaprzeczeniem „syndromu wroga”, swoistego kanonu systemu tzw. „demokracji ludowej”. Komunistyczną, stalinowską tezę o permanentnej walce z coraz to nowymi wrogami pojawiającymi się zgodnie z zasadą: „kto nie jest z nami jest przeciwko nam” określił już dawno Maksym Gorkij twierdząc, że „jeśli wróg nie poddaje się, to trzeba go zniszczyć”. Swoista strategia „syndromu wroga” ukształtowała się w procesie podejmowania decyzji administracyjnych i w strukturze aktywności politycznej i medialnej. Jej kategoryzacja obejmowała szereg negatywnych form krytyki potencjonalnego oponenta, takich jak :

- świadome złudzenie perspektywiczne, postrzeganie rzeczywistości tylko z jednego doktrynalnie ustanowionego punktu widzenia . Swoista akceptacja paralaksy w odniesieniu do zjawisk społeczno –ekonomicznych ,
- dostosowanie analizowanej treści do założonego stereotypu wrogiej postawy oponenta,
- kumulacja negatywów, jednostronne ich zmasowanie z zapoznaniem elementów pozytywnych,
- ogólnikowość stawianych zarzutów,
- pochopna generalizacja, jeden negatywny przykład uzasadnia już negatywną ocenę,
- świadomie błędna ocena związków przyczynowych, argumentacja ad verecundiam, powoływanie się na autorytety z innej dziedziny dla udowodnienia negatywnej oceny(np. autorytety polityczne w ocenach wymagających profesjonalnej tezy).

Sądownictwo

Można by udowodnić, że sądownictwo jest najgorzej działającą władzą. Komunistyczny aparat sądowy nie przeszedł weryfikacji takiej jak służby bezpieczeństwa, czy milicja obywatelska. W PRL sądy były merytorycznie ściśle podporządkowane władzy partyjnej, w istotnych sprawach decyzje były faktycznie (nieoficjalnie) podejmowane przez organy partii. Są to rzeczy bardzo dobrze znane i nawet szczegółowo opisywane dotyczące wyroków politycznych, czy korupcji (znana decyzja polityczna wyroku śmierci za aferę mięsną). Stąd też sędzią mógł zostać tylko ktoś dyspozycyjny politycznie, a każda próba wywołania konfliktu decyzyjnego z partią kończyła się natychmiastową dymisją. Istnieje też

wystarczająca liczba podejrzeń o nieuczciwość sędziów, jednak immunitet i postawa korporacji sędziowskiej uniemożliwiła ich weryfikację. Faktem jest, że procedura sądowa trwa niezwykle długo, znane są powszechnie przypadki wieloletnich procesów. Ta niesprawność nie ma uzasadnienia organizacyjnego, bo w Polsce na 100 tys. mieszkańców przypada 25.8 sędziów, a np. w Estonii 17.8, nie mówiąc już o Francji z 11.9 sędziami. Również wydatki na sądownictwo w wysokości 0.44 % PKB są wyższe niż w 20 krajach Europy, np. na Litwie 0,24, na Węgrzech 0.31.PKB.

Jest to więc problem, który wymaga fachowego naświetlenia w ramach naszego panelu .

W ostatecznej konkluzji, już na podstawie wrywkowego przedstawienia patologii i niesprawności funkcjonowania państwa i postawy obywateli, można stwierdzić, że choć niewątpliwie poziom życia w Polsce w ciągu 20 lat poprawił się, ale:

-Polska jest obecnie krajem o strukturze podobnej krajom pokolonialnym, dobrze mi znanym z 10- letniej pracy w charakterze dyrektora projektu ONZ modernizacji Afryki Centralnej. Wyzbyliśmy się na rzecz inwestorów zagranicznych bez mała całego ciężkiego przemysłu, nie mamy ani jednego koncernu z liczącym się polskim udziałem akcyjnym, najbardziej dochodowe polskie przedsiębiorstwo Orlen importuje ropę rosyjską, sprywatyzowaliśmy usługi telefoniczne, elektryczne i ogrzewnicze sprzedając je państwowym przedsiębiorstwom: francuskiemu, niemieckiemu i szwedzkiemu, straciliśmy złote jabłka bankowości i wielkiego handlu (supermarkety), nie mamy już wielkomorskiej floty handlowej, pasażerskiej i rybackiej, nie mamy wystarczającego poziomu samodzielności energetycznej, ani wystarczającej infrastruktury komunikacyjnej (koleje w rozpadzie ,tragiczna budowa autostrad), nie mówiąc już o prasie w większości opanowanej przez kapitał zagraniczny. Nasza administracja publiczna, sądownictwo, system konstytucyjny, władza ustawodawcza wykazują zbyt daleko idące niesprawności i objęte są całym zestawem patologii organizacji. Nie mamy już żadnej światowej wizytówki, jakiegoś polskiego produktu, nawet nie potrafiliśmy zagospodarować etosu Solidarności, naszej walki o wyzwolenie z komunizmu i pięknej karty II Wojny Światowej. Mamy już obecnie rozpowszechnianą w skali światowej kartę współuczestnictwa w Holokauście i opinię ojczyzny obozów koncentracyjnych z częstym utożsamianiem Polaków z nazizmem. Jesteśmy za to krajem taniej, dobrze wykszcolonej siły roboczej i

poważnym rynkiem zbytu. W wyniku unieważnienia Traktatu z Nicei i ewentualnej akceptacji Traktatu z Lizbony tracimy prawie dwukrotnie siłę blokady i siłę decyzji w stosunku do Niemiec odchodząc z grupy 6-ciu wielkich państw Unii Europejskiej. Rozwijamy się w tempie 1 % średniego rocznego wzrostu PKB w skali 20 lat. Mamy niesprawną społeczną służbę zdrowia i jeszcze mniej sprawne sądownictwo, bardzo wysoki wskaźnik korupcji, „drenaż mózgów” (ostatnie dane: ca 25 % emigrantów nie planujących powrotu do kraju to ludzie z wyższym wykształceniem). Wymieramy rocznie zgodnie z ujemnym tempem przyrostu 1,23, plus procent corocznej emigracji. Jeśli do tego dodamy niezdolność do ekumenicznej współpracy politycznej dla dobra kraju, to pogłębiona analiza tematyki naszego panelu i szukanie, razem z sąsiednimi panelami, „światła w tunelu” jest niezwykle trudnym zadaniem.