

I. Referaty i tezy

na VII. Zjazd prawników i ekonomistów polskich.¹⁾

Dr. Adolf Suligowski

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego
Poseł na Sejm

W sprawie reformy administracji państwowej.

Od chwili sformowania rządu polskiego i rozpoczęcia działalności władz państwowych zauważyć można w społeczeństwie niezadowolenie z tytułu ingerencji rządowej w różnych dziedzinach życia społecznego, ingerencji krępującej swobodę pracy, tamującej prywatną inicjatywę, łamiącej energię społeczną i ograniczającej bez potrzeby życie obywatelskie, ingerencji, która zdaje się przekraczać zadania państwa i jego organów. Niezadowolenie to rośnie i przechodzi w ciągłą krytykę tego, co władze rządowe przedsięwzięły, w krytykę niepożądaną, którą należałoby przeciąć, lub jej zapobiec, o ileby ona nie znajdowała usprawiedliwienia w błędnych zarządzeniach władz państwowych.

Tymczasem z okazji złożonego w lipcu u. r. przez rząd budżetu na rok 1921, przy odbytej w komisji budżetowej nad tym budżetem ogólnej debacie, ujawniły się wady naszego ustroju administracyjnego, a w szczególności nadmierna ilość władz i urzędów, a co zatem idzie rozszerzanie przez władze państwowe sfery zadań, przekraczające wszelkie granice, jakie nauka i doświadczenie narodów przodujących w cywilizacji dla państwa zakresiły.

Jakoż władze rządowe rewidują i niepokoją ludzi przynoszących ze wsi produkty do miasta na sprzedaż, powstrzymują handel w porze dnia dla publiczności najkonieczniejszej, zamykają apteki w godzinach południowych, kiedy one właśnie dla cierpiącej ludzkości usilnie pracować powinny, zabraniają właścicielom sklepów pracować w tychże godzinach, chociaż chcą i mogą z korzyścią dla siebie i dla ogółu pracować, wymierzają kary za to, że ktoś z dobrej woli pracuje dłużej niż 8 godzin, w miejscowościach wielkiego ruchu sezonowego zabraniają sprzedawać bilety kolejowe bez świadectwa lekarskiego czystości, zamykają bez potrzeby istniejące szkoły dentystyczne, skupują pozostałe po tych szkołach

¹⁾Referaty i tezy ekonomiczne będą umieszczone w zeszycie następnym.

sprzęty za olbrzymie sumy z funduszków skarbu, zakładają i prowadzą państwową szkołę dentystyczną, na której brak nikt nie narzekał, zakładają hodowlę roślin lekarskich, wysyłają młodych ludzi do szkoły nauk politycznych w Paryżu i wydają na to miliony, gdy istnieje w Warszawie rodzima i dobrze prowadzona takąż szkoła etc., etc., a jednocześnie właściwych sobie zadań bardzo często nie spełniają i spełnić nie umieją.

Przy bliższej obserwacji okazuje się, że rząd polski i twórcy jego nie zdali sobie należycie sprawy z tego, czem jest państwo i co ono za pomocą władz rządowych spełniać powinno, za szeroko określili zadania państwowe i formowanym władzom i urzędom pozwolili wejść na drogę zbytecznego etatyzmu.

Różne sprawy podejmowane obecnie przez władze rządowe powinnyby raczej być pozostawione albo organom samorządów lokalnych, albo też instytucjom społecznym i inicjatywie prywatnej.

Że posiadamy za wiele urzędów, o tem przekonywa chociażby pobieżny rzut oka na organizacje naszego rządu i naszych instytucyj państwowych. i

1. Pierwszym błędem, jaki tu został popełniony, było otwarcie nadmiernej ilości ministerstw i innych władz centralnych kierowniczych.

Kiedy w r. 1918 ówczesna rada regencyjna przystąpiła do tworzenia rządu polskiego, to w dekreście z dnia 3 stycznia 1918 r. w art. 23 do 30 przewidziała utworzenie ośmiu ministerstw, jakoto: ministerstwo spraw wewnętrznych, skarbu, sprawiedliwości, oświaty i wyznań, rolnictwa i dóbr koronnych, (przemysłu i handlu, a nadto ministerstwo zdrowia, opieki społecznej i ochrony pracy (właściwie pierwotnie ustanowione było ministerstwo opieki społecznej i ochrony pracy i dopiero dekretem dodatkowym z dnia 4 kwietnia 1917 roku oddano temu ministerstwu sprawy zdrowia i rozszerzono nazwę onego), wreszcie ministerstwo aprowizacji, przyczem w art. 41 zastrzegła sobie z chwilą przekazania jej przez ówczesną władzę okupacyjną innych jeszcze dziedzin utworzenie nowych ministerstw. Chodziło tu o ministerstwo spraw zagranicznych i ministerstwo spraw wojskowych, w braku których wedle artykułu 20 przy prezydencie ministrów miały funkcjonować departament spraw politycznych i komisja wojskowa. Faktycznie otworzono narazie siedm ministerstw, bo zamiast ministerstwa aprowizacji założono tylko urząd

aprowizacji przy ministerstwie spraw wewnętrznych. Jakoż, zaraz przy usunięciu okupacji niemieckiej, dekretem z dn. 26 października 1918 r. otworzono istotnie potrzebne ministerstwa spraw zagranicznych i spraw wojskowych, oraz przekształcono urząd aprowizacji na ministerstwo. Z tego widać, że rada regencyjna działała z dużym rozmachem, skoro do sześciu zasadniczych i koniecznych ministerstw dodała ministerstwo rolnictwa i dóbr państwowych oraz ministerstwo przemysłu i handlu, a nadto dodała dwa ministerstwa nie wszędzie spotykane, to jest ministerstwo zdrowia publicznego, opieki społecznej i ochrony pracy oraz ministerstwo aprowizacji.

Że rada regencyjna działała istotnie z rozmachem może nawet nadmiernym, za dowód służyć może ta okoliczność, że na mocy tegoż dekretu z dn. 26 października 1918 r. otworzyła jedenaste ministerstwo komunikacji, wydzieliwszy sprawy komunikacyjne z ministerstwa przemysłu i handlu, a w cztery dni później osobnym dekretem z dnia 30 października 1918 r. z utworzonego w kwietniu tegoż roku ministerstwa zdrowia publicznego, opieki społecznej i ochrony pracy wydzieliła zdrowie publiczne i powołała do życia jeszcze dwunaste ministerstwo zdrowia publicznego i opieki społecznej obok ministerstwa pracy'. Zatem na zasadzie tych dwóch dekretów dodano dwa nowe ministerstwa. Zdawałoby się, że pootworzono aż nadto władz naczelnych i że na dwunastu ministerstwach można było poprzestać.

Tymczasem po upadku rady regencyjnej na zasadzie dekretów naczelnika państwa z dn. 5 grudnia 1918 r. i 16 stycznia 1919 r. powstały bez istotnej potrzeby ministerstwo kultury i sztuki i ministerstwo robót publicznych, co podniosło liczbę ministerstw do czternastu.

Niedość na tem, w dwa tygodnie później naczelnik państwa dekretem z dn. 30 stycznia 1919 r. powołał do życia na prawach ministerstwa główny urząd likwidacyjny, celem ustalenia strat spowodowanych przez wojnę i rozrachunków, co mogło być załatwione za pomocą stosownego wydziału przy ministerstwie spraw zagranicznych, a dekretem z dn. 5 lutego 1919 r. powołał do życia, również bez istotnej potrzeby ministerstwo poczt i telegrafów. Tym sposobem ilość ministerstw wzrosła do piętnastu, a z dodaniem głównego urzędu likwidacyjnego do szesnastu.

Jednakże na tem się nie skończyło. Ody Sejm w lutym 1919 r. rozpoczął swoje prace, rozmach udzielił się Sejmowi

i kiedy w połowie 1919 r. przyjęta została jednym głosem większości reforma rolna, wnet potem ustawą z dnia 22 lipca 1919 r. Sejm dla jej wykonania uchwalił na prawach ministerstwa główny urząd ziemski, chociaż z natury rzeczy wykonanie reformy rolnej należy do ministerstwa rolnictwa i nie było powodu do tworzenia specjalnego dla tej sprawy równego ministerstwu urzędu.

Z chwilą przyłączenia dzielnicy popruskiej powstało na mocy ustawy sejmowej z dn. 1 sierpnia 1919 r. ministerstwo tej dzielnicy z szerokimi atrybucjami dla zarządu tej dzielnicy, a nadto przybyła na prawach równych ministerstwu najwyższa kontrola państwa, której konieczność zresztą w ustroju administracyjnym nie może podlegać wątpliwości.

W wyniku posiadamy aparat państwowy, złożony z 16 ministerstw, dwóch urzędów głównych i kontroli państwowej, co daje razem 19 ciał naczelnych kierowniczych.

Dodać trzeba, że przy rozpatrywaniu w r. 1920 w komisji prawniczej kwestji lichwy rzucono myśl podniesienia wydziału walki z lichwą i spekulacją, otworzonego w r. 1918 przez ministerstwo aprowizacji do godności samodzielnego głównego urzędu. Na szczęście myśl ta znalazła rzeczywistnienie w formie cokolwiek ścieśnionej, a mianowicie Sejm w ustawie z dn. 2 lipca 1920 r. zawotował główny urząd do walki z lichwą, ale jako urząd ministerstwa aprowizacji. Pomimo takiego ograniczenia urząd ten wraz z okręgowymi swemi oddziałami wedle budżetu na rok 1921 kosztuje Skarb sto czterdzieści jeden i pół milionów rocznie; nie przynosząc wcale tego pożytku, jakiego się po nim spodziewano.

2: Drugim błędem przy układaniu aparatu państwowego było powierzenie w art. 19 dekretu z dn. 3 stycznia 1918 r. wewnętrznej organizacji ministerstw oraz władz każdego zakresu zaproszonym ministrom, z "których każdy w swoim zakresie nie tylko organizował ministerstwo, ale otwierał wedle swego widzimisię władze podległe sobie po województwach i powiatach. Ówczesna rada regencyjna nie zastrzegła udziału w tej organizacji ani radzie ministrów, ani nawet sobie.

Ministerstwa powstawały jak grzyby po deszczu, ale w odnośnych dekretach o sposobie formowania biur i urzędów nie było mowy. Nie przewidziano też nigdzie, o ile który minister ma prawo i powinien otwierać urzędy własne okręgowe i powiatowe.

I stało się, że niektóre ministerstwa, a zwłaszcza ministerstwa najmniej potrzebne, zaczęły otwierać podległe sobie organy prowincjonalne, wytwarzając ze swoich ministerstw aparaty ponad wszelką potrzebę szerokie i rozgałęzione.

Doszło do tego, że w niektórych miastach powiatowych co kilka domów spotyka się sztyl jakiegoś urzędu państwowego, a to niezależnie od starostwa, od urzędu skarbowego i od organów samorządu miejscowego. Siedzą tam wszędzie większe lub mniejsze gromadki urzędników, o których się głośno mówi, że nie mają co robić.

Jednakże te wszystkie urzędy pochłaniają niesłychanie wielkie miliony i przyczynają się poważnie do zachwiania równowagi budżetowej.

Obok wojewódzkich wydziałów pracy i obok lokalnych inspekcji pracy posiadamy jeszcze specjalne urzędy lokalne pośrednictwa pracy, które kosztują 37 milionów, i urząd emigracyjny, który kosztuje 622 miliony rocznie. Obok różnych urzędów prowincjonalnych rolnych oraz zarządów leśnych, należących do ministerstwa rolnictwa, mamy jeszcze specjalne urzędy okręgowe ziemskie, podległe głównemu urzędowi ziemskiemu, które kosztują 353 miliony, i szereg dodatkowych innych urzędów, które doprowadzają budżet głównego urzędu ziemskiego do miljarda i stu milionów, a ministerstwa rolnictwa do ośmiu miliardów 150 milionów rocznie.

Błąd ten powtórzony został w złożonym niedawno Sejmowi przez ministra spraw wewnętrznych Skulskiego z upoważnienia rady ministrów projekcie ustawy o zakresie działania władz naczelných. W art. 3 tego projektu przy określeniu władzy ministrów wyraźnie powiedziano, że do ministra należy nie tylko kierownictwo podległymi mu władzami i urzędami oraz nadzór nad nimi, ale i organizowanie takowych. Niepodobna zamilczeć, że projekt ten akceptuje bez zastrzeżeń istniejące liczne ministerstwa i urzędy główne, a nadto bezkrytycznie ustala zakresy ich władzy, wkraczające w dziedzinę życia społecznego prywatnego. Gdyby podobny projekt Sejm przyjął, utrwaliłby etatyzm bez jakiegokolwiek miary.

3. W następstwie tego dowolnego i bezplanowego tworzenia urzędów przyszła rozrzutność i marnotrawstwo grosza publicznego. Urzędy posiadają nieraz nadmierne wyposażenie, które potrzebami urzędu zgoła nie dają się usprawiedliwić. W maju r. b. ujawniono na forum sejmowym nadużywanie przez różne urzędy samochodów.

Wiadomo już, że dr. Janiszewski, pierwszy z kolei minister zdrowia, nabył dla swego ministerstwa 300 samochodów i 400 mułów. Wiadomo też, że każdy lekarz powiatowy posiada samochód, a w niektórych powiatach lekarz powiatowy np. w Rypinie rozporządza dwoma samochodami".

Budżet na r. 1921 ujawnił też nadużycia z końmi. Każdy starosta posiada konie, nieraz po kilka par, w Rypinie np. aż 7 par, a z okazji koni trzeba trzymać odpowiednią ilość furmanów, najmować odpowiednią ilość ubikacyj i nabywać odpowiednią ilość wehikułów. Jakoż znajduje się tam nabyte za pieniądze skarbowe piękne lando, w którym starosta z żoną rozjeżdża po okolicy i składa wizyty. Każdy inżynier powiatowy ma parę koni, a jego pomocnik konduktor drogowy jednego konia. I nie dziw, że budżet roczny utrzymania starostw dosięga bez mała miljarda marek.

W okręgowych dyrekcjach robót publicznych bywa po 12 inżynierów, a roboty jest na dwóch, a niezależnie od tego też dyrekcje utrzymują po powiatach po 2 inżynierów i 4 do 5 techników dla utrzymania dozoru nad szosami.

Utrzymywane też są nadmierne delegacje, zwłaszcza w ministerstwach spraw wojskowych i zagranicznych, które również pochłaniają niesłychane sumy. Gdzie wystarczyłoby delegować jednego, tam się deleguje trzech, a gdzie wystarczyłoby delegować trzech, tam się deleguje sześciu albo dzieściu.

W niejakiem z tern związku pozostają nadmierne fundusze dyspozycyjne oraz nadmierne sumy na wydatki nieprzewidziane, jakie do budżetu państwowego są wstawiane. Tak np. w budżecie ministerstwa spraw zagranicznych fundusz dyspozycyjny wynosi miljard i 200 miljonów, bez jakiegokolwiek usprawiedliwienia. W budżecie ministerstwa spraw wojskowych spotykamy w rubryce pod nazwą wydatki nieprzewidziane miljard i 550 miljonów, a dalej w tymże budżecie fundusz dyspozycyjny 450 miljonów, przedstawicielstwo zagraniczne ze strony wojskowości 762 miljony, podróże zaś i transporty miljard i 850 miljonów, również bez jakiegokolwiek usprawiedliwienia. W budżecie ministerstwa rolnictwa figuruje rubryka pomoc rolna, która ma kosztować w ciągu jednego roku 5 miliardów i 54 miljony, z czego na pomoc w gotówce i w naturze ma być wydane 3 miljardy, niezależnie zaś od tego na pokrycie różnicy wartości zboża siewnego zakupionego zagranicą wyznacza się miljard.

•
W budżecie znowu ministerstwa handlu i przemysłu pod nazwą dopłaty do cen węgla figuruje wydatek 6 miliardów 571 milionów.

W budżecie ministerstwa aprowizacji dopłaty aprowizacyjne w kopalniach węgla i w przemyśle naftowym wynoszą 3 miliardy 62 miliony, a fundusz specjalny miliard 450 milionów.

W budżecie ministerstwa robót publicznych figuruje pozycja 3 miliardy 885 milionów na zakup materiałów budowlanych, chociaż buduje się, jak to widać z budżetu, b. mało.

Gdybyśmy zsumowali wszystkie pozycje nieokreślone bliżej i noszące charakter wydatków dyspozycyjnych lub nieprzewidzianych, otrzymalibyśmy sumę zatrważająco wielką. Kilka tych przykładów wystarcza dla zobrazowania stosunków. W dobrze zorganizowanym państwie ilość i jakość urzędów, jako też ich etaty opierać się muszą na ustawach, zatwierdzonych przez władzę prawodawczą. Tymczasem u nas różne urzędy po ministerstwach oraz władze im podległe powstały bez ustawowego uzasadnienia, na mocy samowolnych rozporządzeń ministrów i szefów różnych oddziałów. Podobnie rzecz się ma z wydatkami.

I to stanowi trzecią wadę naszego ustroju administracyjnego.

4. Czwartą zaś wadę, pozostającą w ścisłym związku z wyliczonymi trzema wadami, stanowi chorobliwy etatyzm, o jakim jest mowa na początku tego wniosku.

Otóż zachodzi potrzeba ścisłej i dokładnej rewizji całego aparatu państwowego. Otworzona z inicjatywy ministerstwa skarbu komisja oszczędnościowa i komisja organizacyjna przy radzie ministrów nie wystarczają i nie przyniosły odpowiedniego skutku. Władze rządowe nie są zdolne same przeprowadzić reformy, do tego potrzebne jest ciało specjalne, niezależne od władz rządowych, a mianowicie potrzebna jest specjalna komisja sejmowa, której wnioski ulegną rozpoznaniu Sejmu dla nadania im ustawodawczego uzasadnienia. Chodzi nietylko o zmniejszenie liczby urzędników, nietylko o usunięcie pracowitych próżniaków, należy machinę państwową gruntownie zreformować i przerobić. Oszczędności przyjdą, urzędnicy niepotrzebni znikną jako wynik reformy dokonanej na wielką skalę, reformy zasadniczej, przedsięwziętej dla dobra państwa z myślą o podniesieniu energii społecznej, o podniesieniu wytwórczości na wszelkich polach, o pobudzeniu społeczeństwa do wyężenia wszystkich sił na pożytek kraju, przy zdjęciu

z władz państwowych różnych robót i prac, któremi przez błędne pojmowanie zadania państwowego zostały one obciążone.

Bez szkody, a nawet z pożytkiem dla kraju mogą i powinny być skasowane cztery, a nawet pięć ministerstw, przy wcieleniu ich agend po odpowiedniej rewizji onych do pozostałych ministerstw. Wcielić należy ministerstwo kultury i sztuki do oświaty, ministerstwo zdrowia do spraw wewnętrznych, ministerstwo aprowizacji podobnie, ministerstwo opieki społecznej podobnie, ministerstwo poczt i telegrafów możnaby połączyć z ministerstwem kolei w jedną całość. Równieżby należało główny urząd likwidacyjny wcielić jako wydział do ministerstwa spraw zagranicznych.

Rozumie się samo przez się, że wypadaloby współcześnie kasować niektóre niepotrzebne przy ministerstwach urzędy i powierzyć ich zadania organizacjom samorządowym lub instytucjom społecznym, a co ważniejsza wypadaloby znieść liczne urzędy okręgowe i powiatowe, zastępując je odpowiednimi referentami przy starostwach.

Istniejąca sejmowa komisja administracyjna zarzucona ogromną ilością spraw i ustaw bieżących nie może być obciążona tem zadaniem. Dla przygotowania i przeprowadzenia prędkiego podobnej reformy, potrzeba powołać specjalną dla tej reformy komisję.

Zmiany takie mogłyby wpłynąć dodatnio na budżet państwowy, zmniejszając znakomicie wydatki, a pośrednio przyczyniłyby się do złagodzenia tej wielkiej bolączki, jaką jest wzmagająca się coraz bardziej katastrofa walutowa.

Z tych powodów wskazanem jest wysadzić sejmową specjalną komisję dla reformy administracji państwowej, a w szczególności dla zrewidowania wspomnianego powyżej dekretu z dn. 3 stycznia 1918 roku oraz wszystkich dalszych dekretów, na zasadzie których otwierane były ministerstwa i główne urzędy ziemski i likwidacyjny, a tem samem dla zrewidowania obecnego aparatu władz rządowych i dla zaproponowania odpowiedniej reformy oraz dla ustalenia ilości urzędów i ich etatów.

Komisja ta rozpocząć winna swoją pracę bezzwłocznie i przedstawić projekty odpowiednich zmian pod decyzję plenum sejmowego. Komisja składać się winna z 24 osób wyznaczonych przez Sejm na przedstawienie ugrupowań i klubów sejmowych. Przewodniczyć winien Marszałek lub wybrany

przez komisję zastępcą. Do udziału w pracach komisji winny być zapraszane ministerstwa i. główne urzędy, dla zapewnienia głosu każdemu ministerstwu i każdemu urzędowi głównemu przy debatach nad ich organizacją. Zaproszenie prezesa rady ministrów oraz ministra skarbu i ministra spraw wewnętrznych w żadnym razie nie może być zaniedbane, resorty te winny otrzymać zaproszenie na wszystkie posiedzenia komisji.