http://dx.doi.org/10.18778/7969-412-9

Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym

jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym

jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2015

Magdalena Kalisiak-Mędelska – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. 41/43

RECENZENCI
Jan Borowiec, *Marek Dylewski*

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ
Joanna Balcerak

SKŁAD I ŁAMANIE
Oficyna Wydawnicza Edytor.org
Lidia Ciecierska

PROJEKT OKŁADKI
Stämpfli Polska Sp. z o.o.
Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06745.14.0.H

Ark. wyd. 21,1; ark. druk. 21,625

ISBN 978-83-7969-412-9
e-ISBN 978-83-7969-748-9

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

Spis treści

Wstęp ... 7

Rozdział 1. Administracja publiczna i jej znaczenie w społeczeństwie demokratycznym ... 13

1.1. Państwo a sektor publiczny ... 13
1.2. Pojęcie, specyfika i funkcje administracji publicznej ... 38
1.3. Administracja publiczna w świetle koncepcji *governance* ... 58
1.4. Formuła współczesnego demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego ... 71

Rozdział 2. Proces decentralizacji administracji publicznej ... 85
2.1. Centralizacja i decentralizacja w teorii administracji ... 85
2.2. Administracyjny i finansowy wymiar decentralizacji administracji publicznej ... 105
2.3. Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej ... 124
2.4. Partycypacja społeczna jako nowy wymiar decentralizacji administracji publicznej ... 138

Rozdział 3. Administracja samorządowa jako efekt procesu decentralizacji administracji publicznej w Polsce po 1989 r. ... 163
3.1. Proces reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 r. ... 163
3.2. Aktualny kształt polskiego samorządu terytorialnego ... 185
3.3. Rola samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych ... 198
3.4. Miejsce samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych ... 220

Rozdział 4. Skala i kierunki zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym ... 245
4.1. Kryteria oceny partycypacji społecznej ... 245
4.2. Obraz partycypacji społecznej w polskich gminach – studium badawcze ... 251
4.3. Egzemplifikacja czynników aktualnego poziomu partycypacji społecznej ... 266
4.4. Realny model partycypacji społecznej na poziomie lokalnym – scenariusze zmian ... 281

Zakończenie ... 303

Bibliografia ... 317

Spis tabel ... 339

Spis rysunków ... 343

Od redakcji ... 345

Wstęp

Administracja publiczna jako zjawisko pozostaje w kręgu zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Mimo to wiedza na jej temat wydaje się nadal niepełna, wzbudzając tym samym niemałe zainteresowanie wielu badaczy. Przede wszystkim jednak postrzegana jest ona przez pryzmat państwa, jako jego część powołana do realizacji kluczowych zadań publicznych. Wyraża ona wartości, cele oraz interesy różnorodnych grup, społeczności, świadczy o odpowiedzialności za tworzenie warunków do ich rozwoju. Stanowi płaszczyznę aktywności politycznej, społecznej i gospodarczej obywateli, kooperujących ze sobą w imię osiągnięcia wspólnych celów publicznych[1]. Kumuluje w sobie wiedzę, doświadczenie, działania, zasoby finansowe, organizacyjne oraz kadrowe, stając się tym samym jednym z ważniejszych elementów codziennego życia.

Administracja publiczna ewoluuje od czasu, kiedy ludzie zaczęli organizować swoje życie w ramach grup społecznych. Przekształcenia struktury mającej tak istotne i wielorakie zasoby jest jednak niezmiernie trudne ze względu na jej mocne osadzenie w środowisku ustrojowym, politycznym, społecznym i gospodarczym, właściwym dla danego miejsca i czasu oraz rozbudowaną i niezwykle złożoną strukturę. Nie oznacza to jednak, że zmiany w jej obrębie nie mają miejsca lub nie są konieczne. Jedną z bardziej znaczących jest jej decentralizacja, czyli dążenie do osiągnięcia takiego stanu organizacyjnego państwa, w którym specjalnie wydzielone jego struktury, wyposażone w określone (ustalone lub przekazane) kompetencje realizują zadania administracyjne, społeczne i gospodarcze. Administracja może więc być traktowana jako sposób kreowania ważnych wartości z punktu widzenia państwa jako całości i jego obywateli.

Najbardziej spektakularnym przejawem decentralizacji administracji publicznej jest samorząd terytorialny. Pozwala on na szybsze i znacznie lepsze

[1] H. A. Simon et al., *Public Administration*, New Brunswick, New Jersey 1991, s. 3.

zidentyfikowanie, a co za tym idzie zaspokojenie potrzeb i oczekiwań wspólnot samorządowych. Oprócz tego jego jednostki, zgodnie z zasadą służebności, tworzą pole aktywnego i twórczego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, współtworzenia kierunków działań społeczno-gospodarczych – w skali lokalnej i regionalnej. Połączenie tych dwóch obszarów pozwala na budowanie szerokiego porozumienie społecznego w celu podejmowania działań zmierzających do rozstrzygnięcia zaistniałych problemów, a nie formalnego, administracyjnego załatwienia konkretnej sprawy. Przyszłość należy więc do tych wspólnot, które potrafią efektywnie wykorzystać mechanizm zbiorowego podejmowania decyzji w drodze konsultacji, negocjacji, kompromisu czy też konsensusu. Silny i dobrze rozwinięty samorząd terytorialny staje się polem współpracy wszystkich partnerów życia publicznego w jego wymiarze gospodarczym i społecznym, urastając do rangi „zaplecza intelektualnego" państwa.

Mając to na uwadze, podjęto w publikacji szereg ważnych – z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia – wątków odnoszących się do administracji publicznej, jej decentralizacji w kontekście zadań i finansów publicznych oraz partycypacji społecznej jako wyrazu publicznego zaangażowania obywateli. Uzasadnieniem takiego doboru tematycznego jest fakt umiejscowienia administracji publicznej w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu (pod wpływem różnych czynników, np. politycznych, gospodarczych, społecznych, kulturowych, technicznych, organizacyjnych), co nie pozwala traktować jej decentralizacji jako procesu zakończonego. To zaś sprowokowało do przemyśleń na temat znacznie szerszego niż ogólnie przyjęte pojmowania decentralizacji administracji publicznej, a mianowicie w świetle partycypacji społecznej – obok zadań i finansów publicznych, odrębnego jej wymiaru.

Z tego względu jako cel pracy przyjęto identyfikację zjawiska partycypacji społecznej na poziomie lokalnym, będącej jedną z możliwych form decentralizacji administracji publicznej w dół, tj. w kierunku społeczności lokalnych. Przyjęcie takiej optyki zrodziło szereg pytań, nie tyle w kontekście zaistnienia samej partycypacji społecznej (która jest niezaprzeczalna), ile z punktu widzenia realności dalszych procesów decentralizacji władzy publicznej, jej uspołecznienia. Reformy decentralizacyjne w Polsce i w krajach Europy Zachodniej wciąż nie zostały zamknięte, toczą się bowiem debaty, jak głęboko zmiany powinny sięgać i jakich korzyści oraz kosztów należy się po nich spodziewać.

W myśl nakreślonej orientacji sformułowano dwie następujące hipotezy, determinujące konstrukcję i przebieg zawartych w pracy rozważań:

1. *Zdecentralizowane struktury państwa tworzą warunki do urzeczywistnienia się realnego współudziału mieszkańców w procesie sprawowania władzy publicznej, wyrażenia postaw wobec przebiegu i jakości życia publicznego w najbliższych sobie strukturach w ramach partycypacji społecznej*.

2. *Zaawansowana partycypacja społeczna, szczególnie w obszarze współdecydowania, jest dopiero rzeczywistym wyrazem decentralizacji władzy publicznej w tym wymiarze*.

Przedmiotem rozważań uczyniono lokalne struktury polskiej administracji samorządowej, będące podstawowym i najbardziej spektakularnym efektem decentralizacji administracji publicznej. Tutaj bowiem najwyraźniej wypełnia się prawo obywateli do podejmowania i koordynowania społecznie doniosłych działań związanych z zaspokajaniem potrzeb publicznych, wynikających z faktu zamieszkiwania na danym terytorium. Rola, jaką pełnią przede wszystkim gminy, jest niezaprzeczalnym potwierdzeniem *namacalnej bliskości* administracji publicznej w stosunku do obywateli. Władze lokalne wyposażone zostały w instrumentarium umożliwiające członkom danej wspólnoty uzewnętrznienie ich aktywności i postaw obywatelskich, tym samym gminy stały się fundamentem budowania społeczeństwa obywatelskiego.

Całość podjętych zagadnień ujęto w czterech rozdziałach merytorycznych, z których dwa pierwsze mają charakter teoretyczny, trzeci dotyczy kształtu obecnej administracji samorządowej w Polsce, natomiast czwarty prezentuje wyniki badań empirycznych oraz możliwe scenariusze zmian w obszarze partycypacji społecznej na poziomie lokalnym. Ostatnią częścią jest zakończenie zawierające wnioski końcowe.

Rozdział 1. zatytułowany *Administracja publiczna i jej znaczenie w społeczeństwie demokratycznym* stanowi podbudowę teoretyczną i dotyczy takich pojęć, jak: państwo, sektor publiczny, administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie. Mając świadomość obszerności wspomnianych zagadnień, zwrócono uwagę jedynie na najważniejsze aspekty. Po pierwsze, na państwo jako instytucję, która określa kształt i funkcje administracji publicznej, a co za tym idzie – możliwości realizacji idei partycypacji społecznej. Po drugie, podjęto temat administracji publicznej i jej funkcji, najpełniej oddających jej sens i znaczenie w demokratycznym społeczeństwie (wskazują one na złożoność i rozległość realizowanych przez administrację publiczną zadań).

Po trzecie, wpisano administrację publiczną w koncepcję *governance*, co pozycjonuje ją w odmiennych niż utrwalone dotychczas rolach. Rozdział zamykają rozważania dotyczące społeczeństwa obywatelskiego, którego ukształtowanie jest niezbędne z punktu widzenia rzeczywistej kontroli struktur władzy politycznej i ekonomicznej oraz łagodzenia pojawiających się w społeczeństwie napięć wewnętrznych, a więc i rozwoju partycypacji społecznej.

Rozdział 2. pt. *Proces decentralizacji administracji publicznej* stanowi odwołanie do zjawiska decentralizacji jako takiego oraz decentralizacji struktur administracji publicznej. Sporo miejsca poświęcono przybliżeniu jej istoty (uwzględniono także centralizację z powodu nierozerwalności tych dwóch mechanizmów), sięgając do wybranych pozycji literatury z zakresu nauki organizacji i zarządzania oraz prawa. Było to podyktowane przede wszystkim potrzebą zaakcentowania szerokiego jej kontekstu, złożoność decentralizacji nie pozwala bowiem na jednoznaczne jej interpretowanie. W dalszej kolejności decentralizacja została omówiona w środowisku administracji publicznej. W tym kontekście zwrócono uwagę na jej administracyjny i finansowy wymiar, wskazano również na dwa inne przejawy procesu decentralizacji administracji publicznej – samorząd terytorialny i partycypację społeczną. W pierwszym przypadku akcentowano istotę i znaczenie tego rodzaju struktur we współczesnych społeczeństwach demokratycznych oraz tworzone przez nie możliwości rozwoju obywatelskiego, w drugim – pojęcie, formy i narzędzia partycypacji społecznej. Ponadto, w myśl zaprezentowanego teoretycznego modelu samorządu partycypacyjnego, skonstruowano teoretyczne modele partycypacji społecznej, które posłużyły do późniejszej oceny jej stanu w polskich gminach.

Rozdział 3. pt. *Administracja samorządowa jako efekt procesu decentralizacji administracji publicznej w Polsce po 1989 r.* obejmuje rozważania odnoszące się do rzeczywistych zjawisk wpisujących się w decentralizację polskiej administracji publicznej. Zawarto tutaj analizę przebiegu procesu reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce we wskazanym w tytule okresie oraz diagnozę administracji samorządowej pod kątem układu terytorialnego, a także stojących przed nią wyzwań. Określono rolę jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych (wątek decentralizacji sfery zadań publicznych na rzecz wspólnot samorządowych) oraz w systemie finansów publicznych (decentralizacja finansów publicznych). Pomimo świadomości, że decentralizacja finansów publicznych stanowi ważny, rozległy i wymagający odrębnego potraktowania temat badawczy, ograniczono się

do ukazania wybranych jej wątków. Co za tym idzie odniesiono się do samodzielności finansowej (dochodowej i wydatkowej) jednostek samorządu terytorialnego, traktując ją jako potwierdzenie, świadectwo, jeden z efektów zmian decentralizacyjnych administracji publicznej.

Rozdział 4. zatytułowany *Skala i kierunki partycypacji społecznej na poziomie lokalnym* jest poświęcony zjawisku partycypacji społecznej w polskich gminach w zakresie jej form i narzędzi. W części o charakterze metodycznym zaprezentowano cel badania, pytania i hipotezy badawcze, a także wykorzystane metody i techniki. Charakterystyce poddano również gminy i respondentów uczestniczących w badaniu. Zidentyfikowany w ten sposób obraz lokalnej partycypacji pozwolił na egzemplifikację czynników kształtujących ją. Podsumowaniem osiągniętych wyników jest prezentacja teoretycznych scenariuszy zmian, które w konfrontacji ze zidentyfikowanym stanem partycypacji społecznej posłużyły do oszacowania możliwej do osiągnięcia reorientacji w omawianym zakresie. Ponieważ partycypacja społeczna jest ściśle powiązana z określonymi uwarunkowaniami lokalnymi, nie zdecydowano się wskazać konkretnych, a jednocześnie uniwersalnych rozwiązań. Zaproponowano jednak przykładowe, ilościowe i jakościowe, narzędzie identyfikacji partycypacji społecznej, które – wzbogacone i rozwinięte – może ułatwić dostosowanie działań władz gminy ukierunkowanych na rozwój i wzmacnianie partycypacji społecznej, a w dłuższej perspektywie stworzenie bazy dobrych rozwiązań.

Praca ma charakter interdyscyplinarny. Powstała na podstawie studiów literatury przedmiotu i aktów normatywnych odnoszących się do poruszanych zagadnień. Wykorzystano w niej także dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz opracowania Ministerstwa Finansów, dotyczące realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Część empiryczna pracy powstała na podstawie szerokich ilościowych badań ankietowych dotyczących oceny partycypacji społecznej z perspektywy władz lokalnych w polskich gminach. Formułując wnioski odwołano się także do własnych obserwacji i przemyśleń, wynikających z wcześniej przeprowadzonych badań oraz nabytych doświadczeń zawodowych.

Publikacja nie wyczerpuje w całości problematyki związanej z decentralizacją administracji publicznej i partycypacją społeczną. Przywołane refleksje mają charakter subiektywny i są obarczone ryzykiem błędu, niemniej jednak mogą stanowić przyczynek do dalszej dyskusji na temat znaczenia i przyszłości partycypacji społecznej w kontekście administracji publicznej oraz jej decentralizacji.

* * *

Niniejsza praca uzyskała ostateczny kształt dzięki nieocenionej pomocy wielu życzliwych mi osób, których spostrzeżenia i sugestie znacznie wzbogaciły moją wiedzę i pozwoliły rozwinąć poglądy. Szczególne podziękowania za poświęcony czas i cenne uwagi dotyczące publikacji składam recenzentom wydawniczym.

Rozdział 1

Administracja publiczna i jej znaczenie w społeczeństwie demokratycznym

1.1. Państwo a sektor publiczny

Państwo jest zjawiskiem niedającym się zdefiniować w sposób jednoznaczny, uniwersalny, co powoduje, że pojęcie to jest używane w wielu – niejednokrotnie odmiennych – znaczeniach. Niewątpliwie jest ono instytucjonalną podstawą wszelkiej aktywności człowieka objętej określonymi regułami gry. Jest gwarantem prawa i porządku, odgrywa również znaczącą rolę w życiu społeczno-gospodarczym[1]. Nie wdając się w szeroki dyskurs definicyjny, warto jednak przybliżyć kilka ujęć państwa jako instytucji, systemu, które pozwolą na lepsze zrozumienie istoty sektora publicznego, a co za tym idzie – administracji publicznej, w dalszej zaś kolejności – istoty decentralizacji i partycypacji społecznej.

Pojęcie państwa może być używane w szerszym i węższym znaczeniu[2]. W znaczeniu szerszym (socjologiczno-prawnym) jest ono wyodrębnioną jednostką, będącą podmiotem prawa międzynarodowego, zamieszkiwaną przez określoną liczbę ludności, dysponującą zasobami środowiskowymi i produkcyjnymi, dorobkiem kulturowym i historycznym, strukturami władzy państwowej i podziałem administracyjnym. W węższym znaczeniu państwo ujmowane jest jako szczególny podmiot odpowiedzialny za kształtowanie

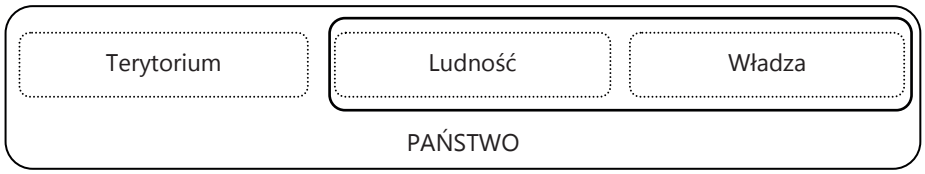
---

[1] M. Friedman, R. Friedman, *Wolny wybór*, Sosnowiec 2006, s. 31.

[2] W literaturze anglojęzycznej zamiast terminu „państwo" (*state*) używa się terminu „rząd" (*government*).

i ochronę ładu ustrojowego, reprezentujący kraj na zewnątrz, realizujący powierzone funkcje i zarządzający sektorem publicznym kraju[3].

Pierwsze próby określenia, czym jest państwo podjęli już greccy i rzymscy myśliciele, dla których było ono „kresem ewolucji form organizacji życia społecznego"[4]. Jednak klasyczną i jedną z szerszych definicji państwa stworzył Georg Jellinek. Sformułował on definicję państwa jako korporacji osiadłego ludu, wyposażonej w bezpośrednią, samorodną władzę zwierzchnią lub też w bezpośrednią, samorodną władzę korporacyjną, terytorialną[5]. Wskazuje tym samym nierozdzielność trzech podstawowych elementów tworzących państwo: wyodrębnionego terytorium (terytorium), zamieszkującej je ludności (ludność) oraz rządu sprawującego władzę zwierzchnią (władza publiczna)[6]. Państwo jest zatem pojęciem szerszym niż naród, który może być jego częścią lub też może pełnić funkcje określające dane państwo[7]. W tym kontekście należy przywołać relację stanowiącą sedno państwa jako instytucji. Chodzi tutaj o relację państwo (władza publiczna) – obywatel (ludność). Jest ona swego rodzaju transakcją, w ramach której obywatele oferują lojalność, poparcie oraz uznanie. Państwo natomiast podejmuje się realizacji konkretnych, oczekiwanych funkcji na rzecz obywateli (rys. 1)[8].



Rys. 1. Państwo wg G. Jellinka

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Piotr Winczorek definiuje państwo jako szczególną strukturę władztwa politycznego, będącą zarazem terytorialną i suwerenną organizacją obywateli[9]. Warto zwrócić uwagę na suwerenność, która – jak wskazuje Eugeniusz

[3] J. W i l k i n, *Sfera publiczna i sfera prywatna: co je dzieli i łączy? – ujęcie instytucjonalne*, „Optimum. Studia Ekonomiczne" 2008, nr 4 (40), s. 12.

[4] E. Z i e l i ń s k i, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 26.

[5] G. J e l l i n e k, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, s. 50.

[6] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004, s. 291.

[7] A. R. K o z ł o w s k i, *Państwo europejskie w układzie procesów globalizacyjnych*, [w:] *Współczesne państwo. Wybrane problemy*, red. S. Wróbel, Poznań–Chorzów 2009, s. 190.

[8] E. W o j c i e c h o w s k i, *Refleksje na temat rządzenia*, Warszawa 2009, s. 51.

[9] P. W i n c z o r e k, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 10.

Wojciechowski – staje się podstawową cechą państwa, dającą możliwość funkcjonowania w kategoriach odrębnego bytu politycznego. Państwo wyposażone jest w suwerenną władzę, podejmującą decyzje dotyczące ogółu obywateli. Władza ta ma charakter nadrzędny i skoncentrowany, a suwerenem jest lud, naród, obywatele[10].

Hubert Izdebski w swoich rozważaniach na temat państwa wskazuje dwie istotne kwestie, a mianowicie: relacje pomiędzy państwem a społeczeństwem oraz proces decentralizacji państwa[11]. Pierwsza z nich odnosi się do dwóch skrajnych podejść: 1) z jednej strony utożsamiających państwo z naturalną, najwyższą formą samoorganizacji społeczeństwa (podobnie jak Arystoteles); 2) z drugiej – z przeciwstawną społeczeństwu strukturą, mogącą zagrozić jego wolności, nawet jeśli było traktowane jako wykonawca woli społeczeństwa w sprawach mu powierzonych. Jawi się tutaj dwukierunkowość relacji państwo – obywatel, która wynika z konieczności odpowiedzenia na pytanie o rolę państwa wobec obywatela – czy ma być ono nadrzędne wobec niego, czy też służebne? Wątek ten dość obszernie podejmuje Eugeniusz Wojciechowski[12]. Według niego, w pierwszym przypadku państwo ma dyktat i góruje nad jednostką, co sytuuje ją na znacznie gorszej pozycji. Państwo nie musi konkurować ze społeczeństwem, sprawuje nad nim stabilną i niepodzielną władzę. Dominująca rola państwa wzmocniona jest dodatkowo silnym aparatem przymusu, co powoduje bezbronność i bezradność obywatela wobec administracji i przynależnych jej instytucji publicznych.

Również Jerzy Hausner w przytaczanej przez siebie definicji zwraca uwagę na środki zalegalizowanego przymusu, będące w dyspozycji, państwa, które monopolizują rządzenie za pomocą zorganizowanego rządu[13]. W drugim podejściu to państwo ma zobowiązania wobec obywateli, a system kierowania sprawami publicznymi wykorzystuje zasadę pomocniczości. Państwo wobec obywatela wypełnia zatem służebną rolę.

Druga z poruszanych przez Huberta Izdebskiego kwestii, dotycząca struktury państwa w kontekście decentralizacji, daje wyraz dwóm zakresom znaczeniowym, tj.[14]:

– państwa w szerokim znaczeniu – jako całości systemu władz publicznych, obejmującego również różne typy samorządów;

---

[10] E. W o j c i e c h o w s k i, *Refleksje…*, s. 49–50.

[11] H. I z d e b s k i, *Elementy teorii państwa*, [w:] J. H a u s n e r, *Ekonomia społeczna a rozwój*, Kraków 2007, s. 29.

[12] E. W o j c i e c h o w s k i, *Refleksje…*, s. 52–53.

[13] J. H a u s n e r, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1, s. 48.

[14] H. I z d e b s k i, *Elementy…*, s. 29.

– państwa w wąskim znaczeniu, wyznaczonego przez scentralizowane hierarchiczne struktury władz publicznych, podporządkowane odpowiednim organom centralnym.

W ogólnym znaczeniu państwo staje się wyodrębnioną terytorialnie jednostką, zamieszkaną przez określoną liczbę ludności, dysponującą zasobami środowiskowymi, produkcyjnymi, dorobkiem kulturowym i historycznym, określonymi strukturami władzy państwowej i podziałem administracyjnym. Państwo to także szczególny podmiot ponoszący odpowiedzialność za kształtowanie i ochronę ładu ustrojowego, realizujący powierzone mu przez społeczeństwo funkcje w drodze wyboru publicznego i administrujący sektorem publicznym[15]. Jest zbiorem instytucji pełniących różne funkcje i zadania, świadczących usługi publiczne oraz kształtujących warunki działania dla wszystkich podmiotów funkcjonujących w obrębie państwa.

Najnowsze definicje państwa odrzucają jednak homogeniczność jego struktury jako wyróżnik. Współczesne państwo jest nie do końca określonym układem instytucjonalnym, w którym występuje wielu aktorów i którego granice nie są jednoznacznie wyznaczone. Potwierdza to Bob Jessop, który pisał, że „państwo jest specyficznym układem instytucjonalnym o wielu granicach, bez jednak instytucjonalnej sztywności oraz nadanej formalnej i substancjonalnej jedności"[16]. Państwo przestaje być zatem zamkniętym, odseparowanym od innych podmiotów tworem. Staje się strukturą w coraz większym stopniu wpływającą na swoje otoczenie zewnętrzne, gospodarkę światową, system międzynarodowych powiązań politycznych, system bezpieczeństwa międzynarodowego czy też stan potencjalnych zasobów, określających rolę konkretnego państwa w stosunkach międzynarodowych. Samo reaguje na bodźce, zachowania różnych podmiotów politycznych, społecznych i gospodarczych. Tym samym klasyczne państwo narodowe staje się przeszłością. Następuje odejście od rządzenia (*government*) w kierunku współrządzenia, rządzenia partycypacyjnego (*governance*), angażującego rządowe, pararządowe, a także pozarządowe struktury (podmioty społeczne i prywatne) oraz samych obywateli. Jego rozwój zmierza ku szeroko rozumianej organizacji politycznej społeczeństwa, w której obok rządu i parlamentu występuje wiele innych względnie autonomicznych, współzależnych podmiotów[17].

---

[15] *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady „good governance" w Polsce. Raport końcowy*, Warszawa 2008, s. 13.

[16] B. J e s s o p, *Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance*, "Review of International Political Economy" 1997, Vol. 4, No. 3.

[17] J. H a u s n e r, *Polityka*..., s. 49.

Jak pisze Joachim Osiński, instytucja państwa nie występowała nigdy w formie kompletnej, skończonej[18]. Ponadto nigdy państwa w różnych częściach świata nie były identyczne i pomimo nasilających się procesów globalizacji lub unifikacji w ramach Unii Europejskiej nigdy takie nie będą. W literaturze przedmiotu można spotkać opinie dotyczące ewentualnej utraty suwerennych kompetencji poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej na rzecz jej samej jako superpaństwa. Wydaje się to jednak mało realne, choć nie można wykluczyć niebezpieczeństwa w postaci kształtowania się kategorii *państwa upadłego* (*failed state*)[19]. Jest to państwo, które nie wykonuje swoich podstawowych funkcji wewnętrznych, jednocześnie nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań międzynarodowych, wynikających z członkostwa w organizacjach międzynarodowych lub też w ogóle z norm prawa międzynarodowego (utrata zdolności reprezentowania państwa w środowisku międzynarodowym). Przyczyny takiego stanu rzeczy są wielorakie. Rozpatrując *państwo upadłe* przez pryzmat, wcześniej zaprezentowanej, klasycznej trójelementowej definicji terytorium – ludność – władza, nominalnie wszystkie elementy są spełnione[20]. Jednak, jeśli przyjrzeć się dokładniej, są to państwa z osłabioną (dysfunkcyjną) administracją publiczną, a co za tym idzie – z zaburzonym procesem świadczenia usług publicznych, w których jedynym regulatorem stosunków społecznych jest siła będąca w rękach lokalnych przywódców[21].

Jak widać, państwo charakteryzuje się złożonością i zmiennością, nie można w nim bowiem wyodrębnić jednego interesu jako całości, lecz całą gamę

---

[18] J. O s i ń s k i, *Administracja publiczna na tle zmian instytucji państwa w XXI wieku*, [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Warszawa 2008, s. 18–19.

[19] Zjawisko *państwa* (*kraju*) *upadłego* propagowali Gerald B. Helman i Steven R. Ratner w swoim artykule *Saving Failed States* ("Foreign Policy" 1992/1993, No. 89). Szerzej opisali je Robert Kaplan i Chester Croker. Znalazło ono swoje odniesienie również w polskim piśmiennictwie. R. P o t o c k i, M. K o c o ń, *Państwo dysfunkcyjne w środowisku międzynaro*dowym, [w:] *Państwo w świecie współczesnym*, red. K. Trzciński, Warszawa 2006, s. 322.

[20] *Ibidem*, s. 323.

[21] Co roku przygotowywany jest *Indeks państw niestabilnych* (kruchych – *fragile state*) – *Fragile States Index*, który stanowi ranking 178 państw na świecie. Obejmuje on wskaźniki społeczno-ekonomiczne (np. demografia, skala migracji, stopień przestrzegania praw człowieka, poziom rozwoju gospodarczego) oraz polityczno-militarne (np. stopień realizacji praworządności państwa, rozwój usług publicznych, rozmiar aparatu bezpieczeństwa). W 2014 r. za najbardziej niestabilne państwa (*Very High Alert*) uznano: Sudan Południowy, Somalię, Republikę Środkowoafrykańską Kongo oraz Sudan. W grupie wysokiej niestabilności (*High Alert*) znalazły się: Czad, Afganistan, Jemen, Haiti, Pakistan, Zimbabwe, Gwinea, Irak, Wybrzeże Kości Słoniowej, Syria, Gwinea Bissau. Polska uplasowała się na 152 pozycji jako państwo stabilne (*Stable*). Najmniej dysfunkcyjnym (*Very Sustainable*) państwem, według rankingu, była Finlandia (178 pozycja). *Fragile States Index 2014*, Washington 2014, s. 4–10.

różnorodnych interesów, ulegających stałym zmianom w drodze pertraktacji oraz negocjacji między poszczególnymi grupami społeczeństwa a przedstawicielami władzy[22] (co samo w sobie świadczy o nierozerwalności państwa i jego struktur z partycypacją społeczną).

Ważne jest określenie podstawowych funkcji państwa, za które ponosi ono odpowiedzialność. Nie ulega wątpliwości, że jedną z ważniejszych jest zapewnienie odpowiednich warunków realizacji zapisów konstytucyjnych, określających podstawy i zasady ustrojowe, a zarazem kształt i zasady funkcjonowania organów władzy publicznej, a także zagwarantowanie obywatelom prawa do życia opartego na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, zachowania przyrodzonej godności człowieka oraz własności i związanych z tym gwarancji[23]. Ponadto, do elementarnych funkcji państwa należy zaliczyć: bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, porządek publiczny, politykę zagraniczną, sprawowanie i wykonywanie wymiaru sprawiedliwości, budowę i rozbudowę podstawowych urządzeń infrastrukturalnych. Dopełnieniem wymienionych zadań jest dbałość o zapewnienie opieki zdrowotnej, działania w obszarze rynku pracy oraz kreowania i upowszechniania w społeczeństwie idei politycznej, poglądów filozoficznych, moralnych i określonych wartości korzystnych dla państwa.

Działalność państwa w dużej mierze dotyczy również gospodarki. W tym zakresie większych kontrowersji nie budzi funkcja alokacyjna, wyrażająca wolę państwa w kwestii optymalnego wykorzystania i rozlokowania zasobów, w danych warunkach społeczno-gospodarczych, przy zachowaniu efektywności ekonomicznej i spójności z założeniami polityki gospodarczej. Mechanizm rynkowy będący podstawą alokacji nie zapewnia jednak względnie równej dystrybucji dochodów. Stąd też po stronie państwa ciąży obowiązek podejmowania stałych działań w sferze zabezpieczenia społecznego, mających na celu niwelowanie różnic dochodowych i majątkowych poprzez system podziału dochodów za pomocą podatków, subwencji czy świadczeń społecznych (funkcja redystrybucyjna).

Najwięcej dyskusji na temat roli, jaką powinno pełnić państwo w gospodarce rynkowej wzbudza funkcja stabilizacyjna. Umożliwia ona bowiem ingerencję państwa w przebieg cyklu koniunkturalnego, a tym samym przedłużenie okresu ekspansji gospodarczej i wzrostu aktywności ekonomicznej lub skrócenie i spłycenie ewentualnej recesji. Nie jest ona jednak stałą formułą interwencjonizmu państwa na rynku – zmieniają się cele, metody oraz

---

[22] *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Warszawa 2005, s. 225.

[23] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

warunki gospodarowania, a także stopień sprawności państwa i samego rynku[24]. Respektować należy również przemiany zachodzące w gospodarce światowej – coraz silniejszą integrację gospodarczą i globalizację[25] (tab. 1).

Tabela 1. Funkcje państwa

Funkcje	Przeciwdziałanie załamaniom rynku			Działania
Minimalne	dostarczenie czystych dóbr publicznych			ochrona biednych
	obrona			programy walki z biedą
	porządek i prawo			pomocy w wypadkach klęsk żywiołowych
	prawa własności			
	zarządzanie makroekonomiczne			
	system opieki zdrowotnej			
Pośrednie	koszty zewnętrzne: – edukacja; – ochrona środowiska	prawa antymonopolowe: – regulacje dotyczące firm użyteczności publicznej; – regulacje antytrustowe	korygowanie niepełnej informacji: – ubezpieczenia; – regulacje finansowe; – ochrona konsumentów	zapewnienie ubezpieczeń społecznych: – redystrybutywne świadczenie emerytur; – dodatki rodzinne; – ubezpieczenia od bezrobocia
Aktywne	koordynowanie działalności prywatnej: – stymulacja rynków; – koordynacja inicjatyw			redystrybucja: – redystrybucja dóbr

Źródło: F. Fukuyama, *Budowanie państwa: władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 21–22, za: S. Mazur, K. Olejniczak, *Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym*, [w:] *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, red. K. Olejniczak, Warszawa 2012, s. 37.

Funkcje współczesnego państwa nie ograniczają się jedynie do sektora publicznego, obejmują również sektor prywatny. Ta swoista „opieka" wyraża się głównie poprzez tworzenie ram instytucjonalnych (zwłaszcza prawnych), przejmowanie części wytworzonego w sektorze prywatnym dochodu poprzez system podatkowy, ale także poprzez system wsparcia bezpośredniego i pośredniego podmiotów prywatnych. Istnieje przekonanie, że relacje państwo – sektor prywatny powinny być minimalne, bo jego działania hamują

[24] W. Wrzosek, *Funkcjonowanie rynku*, Warszawa 1997, s. 378. Za: J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Stabilizacyjna funkcja państwa w teoriach współczesnych szkół ekonomicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, z. 4, s. 99.

[25] J. Woś, A. Hnatyszyn-Dzikowska, *op. cit.*, s. 109.

rozwój wolnego rynku, przez co paraliżują rozwój sektora prywatnego. Należy jednak pamiętać, że wolny rynek nie może funkcjonować poza suwerennym silnym państwem prawa, a sfery – publiczna i prywatna – nie są samowystarczalne.

Można zatem jednoznacznie stwierdzić, że państwo jest powołane do reprezentowania najszerzej pojętych interesów ogólnospołecznych. Nie bez znaczenia pozostaje więc jego kondycja jako systemu politycznego, gospodarczego i społecznego. Słabość państwa, w przekonaniu Francisa Fukuyamy, sprzyjać będzie bowiem podejmowaniu decyzji wzmacniających partykularne interesy, nie zaś interes publiczny[26]. Słabe i mało aktywne w różnych obszarach swojej działalności państwo będzie jedynie formą socjalnego gorsetu[27].

Z państwem nierozerwalnie wiąże się rządzenie, a co za tym idzie – władza. Państwo jest bowiem głównym aktorem procesu rządzenia, choć nie jest ono jedynym decydentem. Podobnie jak to miało miejsce w przypadku pojęcia państwa, tak i w tym obszarze pojawia się wiele różnorodnych znaczeń w zależności od dyscypliny naukowej, konkretnej polityki lub nawet cech systemu społecznego. Problematykę władzy można rozpatrywać w wielu kategoriach, m.in. relacji państwo – obywatel, obywatel – państwo. Najogólniej i najprościej termin *władza* można opisać jako prawo rządzenia państwem, prawo podejmowania decyzji, zdolność do narzucania woli, stosunek nadrzędności i podrzędności w relacjach społecznych. Zdolność ta pozostaje generalnie w gestii organów państwa, może być cedowana na niższe szczeble struktury administracyjnej, np. samorząd terytorialny (ma władzę polegającą na reprezentowaniu interesów mieszkańców danej wspólnoty)[28].

Klasyk Max Weber traktuje władzę jako „szansę przeprowadzenia swej woli, także wbrew oporowi, w ramach pewnego stosunku społecznego, bez względu na to, na czym ta szansa polega"[29]. Podobnie zresztą definiuje ją Stanisław Ossowski, podkreślając wątek podejmowania decyzji i ich realizacji bez względu na wolę osób ponoszących konsekwencję tych decyzji[30].

---

[26] F. F u k u y a m a, *Budowanie państwa: władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 22.

[27] J. B l i c h a r z, *Procesy prywatyzacyjne a sprawiedliwość społeczna w państwie prawa*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego", e-Monografie nr 16, Wrocław 2012, s. 27.

[28] A. C z a j o w s k i, *Legitymacja władzy państwowej a legitymacja polityczna do jej pełnienia*, [w:] *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwie demokratycznym*, red. A. Preisner, Wrocław 2010, s. 6.

[29] M. W e b e r, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 39.

[30] S. O s s o w s k i, *O strukturze społecznej*, Warszawa 1986, s. 23.

Jądrem władzy, jak sądzi Steven Lukes, jest idea, że „A w jakiś sposób wpływa na B"[31]. Kłóci się to poniekąd z ideą promowanej partycypacji społecznej, szczególnie w obszarze współdziałania, gdzie następuje przekazanie obywatelom części kompetencji. Zetknięcie tych dwóch płaszczyzn, tj. władzy i partycypacji, w swojej najwyższej formie powinno skutkować decentralizacją tej pierwszej na rzecz niższych struktur organizacyjnych państwa. Nadal jednak stanowią one jeden system władzy, co powoduje, że akt jej sprawowania (legitymizacja władzy państwowej) wymaga społecznej akceptacji prawa do rządzenia konstytucyjnie ustalonych osób i instytucji wraz z ich zdolnością do utrzymania politycznego poparcia[32].

Przywołane prawo do rządzenia wyraża uprawnienie rządu do tworzenia i wprowadzania w życie wszechstronnych polityk publicznych czy też urzeczywistnianie zasad dążenia do dobra publicznego. Tak pojmowane rządzenie odnosi się raczej do tradycyjnego kierowania społeczeństwem przez państwo. Odbywa się z góry i jest związane z ustaloną kontrolą, jaką rząd jest w stanie sprawować nad działaniami społecznymi i gospodarczymi[33]. Nowa koncepcja rządzenia nawiązuje zaś do interakcji centrum ze społeczeństwem. Ściśle łączy się z powstaniem sieci, które mogą negatywnie wpływać na zdolność kierowania (np. poprzez blokowanie wprowadzenia w życie założeń politycznych) bądź też zwiększać jego skuteczność poprzez kooperację w zakresie implementacji polityk (negatywny i pozytywny wpływ sieci na zdolność kierowania)[34].

Według definicji Banku Światowego, rządzenie przejawia się „zdolnością instytucji publicznych do zapewnienia dóbr, których domagają się obywatele danego państwa lub ich przedstawiciele, w sposób skuteczny, transparentny, bezstronny i odpowiedzialny w zależności od ograniczeń wynikających z dostępu do środków"[35]. Ujęcie to akcentuje cechy wyróżniające dobre rządzenie: wspieranie wszelkich reform wspomagających zdolność rządzenia, silne społeczeństwo obywatelskie, efektywność podejmowanych działań, polityczną stabilność czy też kontrolę zjawisk niepożądanych w życiu publicznym. Rządzenie jest zatem procesem stosunkowo złożonym, uwarunkowanym wieloma elementami (tradycją, wartościami, kulturą, ustrojem, stopniem rozwoju państwa i społeczeństwa), praktycznie nie przebiegającym

---

[31] S. L u k e s, *Power: A Radical View*, London 1974. Za: E. W i d a w s k a, *Totalitaryzm a władza legalna. Przypadek Polski 1945–1989*, Toruń 2007, s. 15.

[32] A. H e y w o o d, *Politologia*, Warszawa 2006, s. 264.

[33] A. M. K j a e r, *Rządzenie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 19.

[34] *Ibidem*.

[35] *Attacking Poverty*, Washington 2000, s. 48.

w sposób jednakowy. W państwach demokratycznych przybiera ono najczęściej postać modelu agregacyjnego lub integracyjnego[36]. W agregacyjnym modelu demokracji aktorzy polityczni przekształcają indywidualne potrzeby i środki we wspólne działania poprzez negocjacje, porozumienia i budowanie koalicji. Model ten wymaga jednak pewnych gwarancji instytucjonalnych, zapewnienia ustalonych praw obywatelskich i politycznych oraz wolnych wyborów. Model integracyjny w większym stopniu angażuje społeczeństwo, odwołując się do tworzenia i wspierania instytucji obywatelskich i procesów partycypacji, które ułatwiają budowanie i rozwój demokracji (tab. 2).

Tabela 2. Państwo, jego funkcje i styl rządzenia – ujęcie syntetyczne

Państwo	Funkcje	Styl rządzenia
Suwerenna, otwarta, sieciowa organizacja obywateli na danym terytorium (obszarze), objęta strukturą władzy politycznej	– zapewnienie postaw ustrojowych; – stworzenie warunków realizacji obywateli w sferze społecznej, gospodarczej i politycznej; – zaspokajanie potrzeb publicznych; – zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego; – alokacja zasobów – niwelowanie różnic w drodze podziału dochodu; – pobudzanie, wyhamowywanie cyklu koniunkturalnego; – wsparcie najsłabszych grup społecznych; – kształtowanie tożsamości i świadomości obywatelskiej; – ochrona środowiska, zasobów naturalnych	– identyfikacja preferencji obywateli oraz kompozycja odpowiednich polityk publicznych; – tworzenie i wspieranie instytucji obywatelskich, inicjowanie procesów partycypacji

Źródło: opracowanie własne.

Współcześnie temat państwa jest jednym z bardziej dyskutowanych problemów, głównie w zakresie jego roli, a dokładnie – skali oddziaływania w gospodarce. Państwo jako struktura podlega pojawiającym się w gospodarce wpływom, trendom, które uruchamiają mechanizm modyfikacji jego funkcji i zadań. Część z tych zjawisk nie ogranicza jednak autonomii ani funkcji państwa, a jedynie zmienia ich charakter, wymusza natomiast konieczność uwzględnienia we wszelkich podejmowanych działaniach aspektu

[36] A. M. Kjaer, *op. cit.*, s. 22.

międzynarodowego, ponadnarodowego, globalnego[37]. Pojawiają się jednak opinie, że zmiany zachodzące w gospodarce mogą odsunąć państwo od jego naturalnych funkcji, co w konsekwencji prowadzi do kryzysu władzy państwowej, osłabienia roli państwa i jego suwerenności[38].

Uzasadnienie obecności państwa w gospodarce wynika przede wszystkim z teorii niesprawności rynku. Do XIX w. zakres oddziaływania państwa jako instytucji władzy był raczej niewielki. Ograniczał się w zasadzie do funkcji finansowych i dostarczania dóbr publicznych, zgodnie z myślą klasycznej ekonomii podkreślającej istnienie i znaczenie niewidzialnej ręki rynku jako niezawodnego mechanizmu alokacji zasobów i zadowolenia społeczeństwa. Przedstawiciele nurtu klasycznego zakładali, że państwo zawodzi (*government failure*) i dlatego powinno ono w jak najmniejszym stopniu ingerować w gospodarkę. Negowano potrzebę podejmowania przez państwo działań, mających na celu stabilizację gospodarki i redystrybucję dochodów, gdyż zakłócają one właściwy przebieg procesów dostosowawczych regulowanych przez mechanizm rynkowy i pogłębiają tylko ujawniające się w gospodarce zakłócenia. Potwierdzeniem słuszności przyjętego stanowiska była – silnie podkreślana – automatyczna zdolność wolnokonkurencyjnej gospodarki do pełnego wykorzystania zasobów[39].

Kryzys lat 20. i 30. XX w. diametralnie zmienił podejście w kwestii aktywności państwa w rozwiązywaniu problemów spowodowanych słabościami rynku (*market failures*)[40]. Państwo (rząd, administracja państwowa) nad wyraz czynnie włączyło się w tworzenie instytucjonalnych warunków sprzyjających działaniu różnego rodzaju podmiotów. Stało się ono nie tylko aktywnym uczestnikiem, lecz także regulatorem, co realnie wpływało na rodzaj podejmowanych przez podmioty gospodarcze decyzji. Zwolennicy interwencjonizmu państwowego swoje stanowisko argumentowali licznymi wadami wolnego rynku, jego bezdusznością i niesprawnością (tab. 3). Taki rynek nie jest w stanie zapewnić ani stabilności gospodarki, ani racjonalnej ekonomicznie i społecznie redystrybucji dochodów. Wykazuje również niepełną zdolność do dostarczenia dóbr i usług w ogóle, a tym bardziej w sposób ekonomicznie optymalny.

---

[37] *Wyzwania procesu globalizacji wobec człowieka*, red. E. Okoń-Horodyńska, Katowice 1999, s. 53.

[38] K. A. Kłosiński, A. Masłowski, *Globalizacja sektora usług w Polsce*, Warszawa 2005, s. 36.

[39] E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarkę*, Warszawa 1992, s. 17.

[40] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2005, s. 11–12.

Tabela 3. Przyczyny niesprawności rynku

Wyszczególnienie
1. Niemożność wytworzenia dóbr publicznych przez rynki prywatne. 2. Występowanie niekorzystnych czynników zewnętrznych, skutkujących rozbieżnościami pomiędzy kosztami i korzyściami społecznymi oraz pomiędzy kosztami i korzyściami prywatnymi (np. zanieczyszczenie przemysłowe). 3. Monopolistyczny lub też oligopolistycznego charakter rynku. 4. Występowanie popytu rynkowego nie zawsze wyrażającego zapotrzebowanie na dobra korzystne społecznie. 5. Niepełne informacje (np. z powodu niepewności, inflacji) po stronie kupujących bądź sprzedających lub asymetryczne ich rozłożenie. 6. Mniejsze zapotrzebowanie na dobra i usługi w stosunku do kosztów ich wytworzenia. 7. Brak obecności rynków uzupełniających (działanie jednego rynku uzależnione jest od istnienia innych skojarzonych z nim rynków).

Źródło: B. F. Dollery, J. L. Wallis, *Niesprawność rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne" 2009, nr 2, s. 81.

Zagadnienia rynku jako elementu zawodnego oraz stymulującej procesy gospodarcze roli państwa (w świetle międzynarodowych doświadczeń lat 90. XX w. oraz początku wieku XXI) są nadal aktualne, choć już nieco w innym kształcie. Joseph E. Stiglitz podkreśla, że „aktualne znaczenie podstawowej lekcji Keynesa, według której brak wystarczającego zagregowanego popytu jest z reguły przyczyną spadku koniunktury gospodarczej, zaś w jego stymulowaniu może pomóc polityka państwa"[41]. W wielu krajach praktyka gospodarcza potwierdziła nawet nie tyle potrzebę, ile obowiązek wykorzystania dostępnych instrumentów polityki ekonomicznej i korygowania przez państwo pojawiających się ułomności rynku. W licznych przypadkach ingerencja państwa sięgnęła zbyt głęboko. Konsekwencją zbytniej opiekuńczości państwa był niekontrolowany rozrost sektora publicznego oraz lawinowy wzrost wydatków publicznych. Zaczęło to spowalniać rozwój gospodarczy, obniżył się poziom warunków życia. Punktem zwrotnym był jednak kryzys naftowy w latach 70. XX w. Restrykcje w dostawach ropy naftowej silnie uderzyły w gospodarki uzależnionych od ropy krajów wysoko uprzemysłowionych, znacznie sparaliżowały ich życie gospodarcze i społeczne. Interwencjonizm państwowy okazał się nieefektywny w obliczu tego typu zagrożeń. W gospodarkach krajów objętych kryzysem zachwiana została stabilizacyjna funkcja państwa ze względu na zmienność i niepewność gospodarki rynkowej. Kroki podejmowane przez rządy były nieadekwatne

[41] J. E. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, Warszawa 2007, s. 35–36.

do faktycznego stanu koniunktury, decyzje gospodarcze podporządkowano celom politycznym z myślą o utrzymaniu elektoratu, a stymulowanie popytu było skuteczne jedynie w krótkim czasie bądź też w ogóle nieskuteczne[42].

Co ciekawe, wycofanie się państwa z gospodarki i społeczeństwa, pomimo ewidentnej szkodliwości interwencjonizmu, szeroko lansowanej koncepcji państwa minimum napotkało jednak na silny opór natury ekonomicznej, socjologicznej i psychologicznej[43]. Można zatem się spodziewać, że dyskusje na temat roli państwa będą każdorazowo powracać przy zmianie sytuacji gospodarczej w ujęciu lokalnym, międzynarodowym czy wręcz globalnym. Należy jednak zwrócić uwagę, że gospodarka nie jest już tą, która stanowiła podłoże sporu między przedstawicielami nurtu klasycznego a keynesistami. O specyficznych funkcjach państwa we współczesnych warunkach przesądzają: kształt gospodarki światowej i jej wpływ na państwo oraz koszty jego funkcjonowania wynikające z realizacji jego podstawowych i nowych zadań. Nowoczesna gospodarka, jak pisze Richard Sennett, przepełniona jest „niekontrolowaną energią m.in. dzięki rozwojowi nowych technologii oraz nieskrępowanemu rozprzestrzenianiu się produkcji, rynków i finansów w globalnej skali"[44]. Sytuacja ta otwiera przed państwem szereg nowych możliwości, ale także stawia liczne wyzwania, co dla sceptyków jest „totalnym chaosem", a dla zwolenników „nowym rozdziałem historii"[45]. Przestrzega się jednak przed schematycznym postrzeganiem rzeczywistości. Wprowadzając szereg reform, mających na celu odejście od sztywnej biurokratycznej hierarchii, niejednokrotnie nieświadomie tworzy się sprzyjające warunki do pojawienia się nowych niezidentyfikowanych jeszcze zagrożeń.

Stan gospodarki, perspektywy jej rozwoju i wynikające z nich oczekiwania społeczne stają się podstawą do zmian politycznych, które redefiniują rolę państwa w gospodarce. Jego rola w większym stopniu będzie się ogniskować na regulacji niż na administrowaniu, a to – bez względu na okoliczności polityczne, społeczne czy też gospodarcze – będzie wymagać silnego i sprawnego sektora publicznego. Kwestią otwartą jest zatem usytuowanie tego sektora tak, by państwo w dynamicznie zmieniających się warunkach mogło właściwie wypełniać swoje funkcje. Wbrew pozorom nie jest to ani łatwe, ani proste, zwłaszcza że teorie neoklasyczne podchodzą do sektora publicznego bardzo krytycznie, zaś neokeynesizm raczej przychyla się

---

[42] E. R o g a l s k a, *Społeczna szkodliwość interwencjonizmu państwowego*, „Dialogi Polityczne" 2005, nr 5–6, s. 105.

[43] A. W o j t y n a, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Warszawa 1990, s. 22.

[44] R. S e n n e t t, *Kultura nowego kapitalizmu*, Warszawa 2010, s. 16.

[45] *Ibidem*, s. 16.

do poglądu, że jego kształt i zakres są efektem doświadczeń jednostkowych poszczególnych państw[46].

Pomijając optykę postrzegania sektora publicznego i próbę bardziej wyczerpującej odpowiedzi na postawione pytania, która nie jest przecież przedmiotem prowadzonych rozważań, warto pomyśleć, co stanowi sedno działalności sektora publicznego. Niewątpliwie są to (czy też powinny być) sprawy publiczne, stanowiące obiekt szczególnego zainteresowania publicznego wraz z kluczową rolą interesu publicznego.

Stan sektora publicznego w różnych gospodarkach jest jednak bardzo zróżnicowany i zbyt często jest kształtowany pod wpływem bodźców politycznych, a nie społecznych czy ekonomicznych. Może to w konsekwencji doprowadzić do nieefektywności realizacji funkcji alokacyjnych, stabilizacyjnych, redystrybucyjnych i regulacyjnych państwa, a tym samym do niewypracowania wartości dodanej[47]. Stąd też coraz mocniej dąży się do zarysowania obecności państwa w gospodarce w zakresie niezbędnej ochrony i utrzymania swobody gospodarczej, nie wykraczając jednak poza tworzenie podstaw prawnych działalności gospodarczej, utrzymanie stabilności gospodarczej i rozwoju podstawowych usług publicznych oraz infrastruktury[48]. Niezależnie od sposobu widzenia, sektor publiczny jest kluczowym, trwałym elementem państwa, wręcz jednością – „sektor publiczny to państwo", jak pisał Joseph E. Stiglitz[49].

Samo słowo „sektor" oznacza „wyodrębniony odcinek, część jakiegoś frontu (pola) działań, np. gospodarki narodowej, operacji wojennych"[50] lub też „część, wycinek jakiejś przestrzeni, terenu". Jest to także ta część gospodarki, „która została wydzielona ze względu na określony typ własności, produkcji lub usług"[51]. Przymiotnik „publiczny" oznacza natomiast „powszechny, jawny, dostępny, przeznaczony dla ogółu, oficjalny, społeczny"[52].

---

[46] J. Kleer, *Po co nam sektor publiczny? Dylematy przyszłości*, [w:] J. Kleer, A. Karpiński, S. Owsiak, *Spór o przyszłość sektora publicznego*, Warszawa 2005, s. 46.

[47] M. Starczewska-Krzysztoszek, *Sektor publiczny a sektor prywatny – kierunki i siła zmian*, [w:] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie – między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, Warszawa 2005, s. 123. Zob. także: S. Bailey, *Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice*, New York, 2002; W. W. Beach, P. P. O'Driscall Jr., *Explaining the Factors of the Index of Economic Freedom*, Washington D. C. 2002.

[48] *The State in changing Word*, World Development Report, The World Bank, New York 1997.

[49] J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 6.

[50] W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, s. 682.

[51] *Słownik języka polskiego* (wersja on-line), http://sjp.pwn.pl/szukaj/sektor.

[52] W. Kopaliński, *op. cit.*, s. 622.

Zaprezentowana, bardzo ogólna, definicja nie zamyka oczywiście katalogu pojęć sektora publicznego. Nie funkcjonuje jednak (podobnie zresztą jak w przypadku wielu innych pojęć związanych z państwem, społeczeństwem, władzą) jedna, precyzyjna i uniwersalna jego definicja. Sektor publiczny traktuje się jako segment gospodarki narodowej, finansowany przez państwo (władze publiczne) za pomocą podatków i opłat. Jest on jednak pojęciem znacznie szerszym i wielowątkowym w zależności od przyjętych kryteriów (tab. 4).

Sektor publiczny identyfikowany jest także z sektorem finansów publicznych, w obrębie którego dokonuje się współtworzenie przepływu środków pieniężnych, pozwalających władzom publicznym dostarczyć dobra i usługi publiczne[53]. Jest to widoczne w polskim ustawodawstwie, które sektor publiczny odnosi do sektora finansów publicznych. Co trzeba jednak podkreślić, pojęcia „sektor publiczny" i „sektor finansów publicznych" nie są tożsame[54]. Sektor finansów publicznych jest elementem sektora publicznego, enumeratywnym zbiorem jednostek wchodzących na podstawie prawa w jego skład. Według art. 9 ustawy o finansach publicznych, w skład sektora finansów publicznych wchodzą[55]:

1. organy władzy państwowej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały;
2. jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
3. jednostki budżetowe;
4. samorządowe zakłady budżetowe;
5. agencje wykonawcze;
6. instytucje gospodarki budżetowej;
7. państwowe fundusze celowe;
8. Zakład Ubezpieczeń Społecznych i podległe mu fundusze, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
9. Narodowy Fundusz Zdrowia;
10. samodzielne zakłady opieki zdrowotnej;
11. uczelnie publiczne;
12. Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
13. państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;

---

[53] B. W o ź n i a k, *Sektor finansów publicznych*, [w:] *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Warszawa 2003, s. 467.

[54] C. K o s i k o w s k i, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Warszawa 2006, s. 8.

[55] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.

14. inne państwowe lub samorządowe osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego).

Tabela 4. Kryteria ujęć sektora publicznego

Kryterium	Ujęcie
Własność (państwowa, samorządowa)	zbiór wszystkich państwowych i komunalnych osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej
	własność państwowa (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), własność jednostek samorządu terytorialnego oraz „własność mieszana" z przewagą kapitału (mienia) podmiotów sektora publicznego
Podległości w stosunku do organów władzy	zbiór wszystkich państwowych i komunalnych osób prawnych podlegających państwu lub jednostkom samorządu terytorialnego
Rodzaj realizowanych funkcji i procesów	ta część gospodarki odnosząca się do transakcji dokonywanych przez rząd, która czerpie dochody z podatków i innych przychodów
	ta część państwa, która wpływa na funkcjonowanie gospodarki przez własne wydatki i decyzje inwestycyjne, a przez swoją kontrolę (poprzez politykę monetarną i fiskalną) na wydatki i decyzje inwestycyjne innych sektorów gospodarki
	sfera realna związana z obszarem działalności państwa objętym: – systemem budżetowania; – ściśle związanej z gospodarką finansową (zalicza się tutaj np. przedsiębiorstwa państwowe, przedsiębiorstwa, w których państwo ma swoje udziały, majątek publiczny, majątek obrotowy
	sfera regulacyjna obejmująca procesy i struktury informacyjno-decyzyjne (instytucje rządowe, Sejm, Senat, NBP, NIK, Sąd Najwyższy)
Sposób zaspokojenia potrzeb	realizacja zadań na niekomercyjnych zasadach, wyłącznie lub w większości ze środków własnych
Przedmiotowe	asortyment i wolumen dóbr publicznych oferowanych społeczeństwu
Podmiotowe	państwo i jego struktury organizacyjne oraz samorządowe i obywatelskie instytucje, których misją jest przede wszystkim dobro interesu publicznego, a nie działalność zarobkowa
Reguł	ta część gospodarki, w której przemieszane są reguły ekonomiczne z politycznymi, przy czym jest to praktycznie związek nierozerwalny, niedający się w pełni wyeliminować; reguły polityczne mają w dominującym stopniu stygmat krajowy, podczas gdy reguły obowiązujące w sektorze prywatnym mają w przeważającym zakresie charakter uniwersalny

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. P. Wiatrak, *Sektor publiczny jako system*, „Współczesne Zarządzanie" 2006, nr 3, s. 2; A. Szewczuk, M. Zioło, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Szczecin 2008, s. 19; A. Karpiński, S. Paradysz, *Sektor publiczny w krajach Unii Europejskiej* (dalej: Sektor publiczny [1]), [w:] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie – między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, Warszawa 2005, s. 59; *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, Warszawa 2005, s. 7; M. Kosek-Wojnar, *Budżet państwa w sektorze finansów publicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni" 2006, nr 5, s. 80.

W sektorze finansów publicznych mieszczą się także jednostki działające na zasadach komercyjnych, będące własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, bądź jednostki zależne od tych podmiotów (spółki Skarbu Państwa, spółki z przewagą kapitału publicznego, banki państwowe). Katalog jednostek sektora finansów publicznych nie ma jednak charakteru jednolitego i opiera się na niejednorodnych kryteriach. Tworzone są one bowiem w formach przewidzianych ustawą o finansach publicznych lub na podstawie odrębnych ustaw (np. samodzielne zakłady opieki zdrowotnej, instytucje kultury). Dobór odpowiedniej formy organizacyjno-prawnej jednostki wymaga uwzględnienia nie tylko charakteru zadania publicznego, lecz także złożoności gospodarowania środkami publicznymi oraz zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych[56]. W konsekwencji formuła jednostek sektora finansów publicznych ulega cyklicznym zmianom.

Przejrzystości w zakresie definicyjnym sektora publicznego nie wprowadza również terminologia używana w dokumentach Rady Unii Europejskiej, wedle której „sektor publiczny obejmuje władze centralne, władze lokalne oraz fundusze ubezpieczeń społecznych z wyłączeniem transakcji handlowych". Wyłączenie to oznacza, że w obrębie sektora publicznego znajdują się jedynie te podmioty, których główną działalnością jest wytwarzanie usług pozarynkowych[57].

Odmiennym, ale niezwykle ważnym kryterium wyodrębnienia sektora publicznego są dostarczane wszystkim lub większości obywateli dobra publiczne. Burton Weisbrod, jeden z autorów koncepcji dóbr publicznych, tłumaczy konieczność ich wytwarzania przez państwo zawodnością wolnego rynku w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych[58]. Zawodność rynku, według niego, uwidocznia się zwłaszcza w sferze społecznej, gdyż zapewnienie tutaj powszechności dóbr i usług przy zachowaniu racjonalności działalności gospodarczej jest często niemożliwe. Ten mankament powinno właśnie minimalizować państwo. Jego istnienie uzasadnia ingerencję w popyt na te dobra i usługi, których nie jest w stanie zrealizować sam system rynkowy oraz współpracę z innymi podmiotami pozarządowymi[59].

---

[56] E. Rutkowska-Tomaszewska, *Jednostki sektora finansów publicznych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, s. 101.

[57] Rozporządzenie Rady (WE) nr 3605/93 z dnia 22 listopada 1993 r. *w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, D. U. L332, 31/12/1993, P. 0007–0009.

[58] B. Weisbrot, *The Nonprofit Economy*, Cambridge 1988, s. 10.

[59] Zob. A. Gluziński, *Możliwość współpracy organizacji pozarządowych i administracji publicznej w kontekście znowelizowanej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,* http://inicjatywy.org/podrecznik_pmngo.pdf [dostęp: 12.05.2014].

Dobra publiczne są kategorią majątku publicznego i przedmiotem własności publicznej. Bardzo ogólnie można je określić jako „dobra konsumpcji zbiorowej, z której nie można wykluczyć nikogo lub też dobra konsumpcji zbiorowej, które ludność konsumuje obok dóbr prywatnych, konsumowanych indywidualnie". Z ekonomicznego punktu widzenia tego rodzaju dobra wyróżniają się dwiema zasadniczymi cechami[60]:

– są dobrami niekonkurującymi (*non-rivalry*), co oznacza, że z chwilą ich powstania i dostępności na rynku mogą być konsumowane przez inną osobę bez ponoszenia dodatkowego kosztu (konsumpcja nierywalizująca – spożycie dobra przez jedną osobę nie zmniejsza możliwości korzystania z danego dobra przez innych);

– są dobrami niewykluczającymi (*non-excludable*), czyli żaden potencjalny konsument tak wyprodukowanego dobra nie może zostać wyłączonym z jego konsumpcji.

Dobra publiczne dostępne są w sposób stały i automatyczny. Konsekwencję takiego stanu rzeczy stanowi możliwość pojawienia się konsumentów określanych mianem „gapowiczów" (*free riders*), odmawiających jakiejkolwiek partycypacji w ponoszeniu kosztów wytworzenia dóbr. Nie eliminuje ich to jednak z konsumpcji. Brak mechanizmów umożliwiających egzekwowanie opłat za konsumpcję dóbr publicznych lub wykluczających „gapowiczów" sprawia, że konieczna staje się interwencja państwa, które ma odpowiednie instrumenty instytucjonalno-prawne. Jednak koszty poniesione tytułem wykluczenia „gapowiczów" w przypadku niektórych dóbr mogą być bardzo wysokie[61].

Najprostszym i najczęściej stosowanym wyróżnikiem dóbr publicznych jest przeciwstawienie ich cech cechom dóbr rynkowych (prywatnych), które – w odróżnieniu od nich podlegają regule wykluczenia i są ograniczone, bowiem ich dostępna podaż jest mniejsza od zgłaszanego popyty (tab. 5)[62].

Wiele spośród dostarczanych przez państwo dóbr nie mieści się w kategorii czystych dóbr publicznych. Te, które mają tylko jedną z zasadniczych cech wyróżniających (niekonkurencyjność, niewykluczalność) określane są

---

[60] J. M. F i j o r, *Czy dobra publiczne są naprawdę publiczne?*, „Studia Ekonomiczne" 2011, nr 1, s. 88.

[61] D. A n t o n o w i c z, *Funkcjonowanie sektora publicznego. Brytyjska perspektywa*, Toruń 2004, s. 18.

[62] Podobny podział funkcjonował we Francji. Wzorem Kodeksu Napoleona przyjmowano podział na dobra publiczne (*domaine public*) i dobra prywatne (*domanie prive*). Pierwsze z nich stanowiły dobra będące własnością administracji, które poddane były szczególnemu reżimowi prawnemu, drugie – regułom prawa cywilnego.

mianem dóbr mieszanych. Są to dobra nie będące przedmiotem rywalizacji (możliwe wykluczenie z konsumpcji) bądź stanowiące przedmiot rywalizacji (brak możliwości wykluczenia z konsumpcji). Można spotkać się również z wyodrębnieniem tzw. dóbr społecznych. Zalicza się do nich te dobra, które z uwagi na swój charakter mogą być prywatne, ale na skutek prowadzonej polityki są dostępne dla ogółu obywateli (np. ochrona zdrowia, edukacja).

T a b e l a 5. Porównanie dóbr publicznych i prywatnych

Cecha	Dobro publiczne	Dobro prywatne
Dostęp	nieograniczony	ograniczony
Charakter konsumpcji	nierywalizująca	rywalizująca
Skala konsumpcji	zbiorowa	indywidualna
Wykluczenie z konsumpcji	nie występuje	występuje
Przymus konsumpcji	występuje (np. oświetlenie ulicy)	nie występuje
Źródła finansowania	fundusze publiczne (budżet państwa, budżety samorządowe, inne fundusze publiczne)	fundusze prywatne (indywidualne)

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Posługując się natomiast klasyfikacją dóbr publicznych zaproponowaną przez Jerzego Kleera, można wyróżnić cztery zasadnicze ich grupy, tj. czyste dobra publiczne, dobra mieszane, lokalne dobra publiczne oraz globalne dobra publiczne[63] (tab. 6).

T a b e l a 6. Klasyfikacja dóbr publicznych

Grupa	Przykład
Czyste	ochrona państwa, bezpieczeństwo publiczne, ochrona własności prywatnej, ład instytucjonalno-prawny
Mieszane	edukacja, ochrona zdrowia, pomoc socjalna, sektor badań i rozwoju
Lokalne	lokalny krajobraz, klimat przedsiębiorczości, tworzenie warunków do rekreacji i wypoczynku (agroturystyka)
Globalne	ochrona bioróżnorodności, zapewnienie bezpieczeństwa żywności

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: J. K l e e r, *Globalne dobra publiczne a państwo narodowe*, „Prace Instytutu Gospodarki Światowej" 2005, nr 267, s. 9–18; *Conceptual Framework on Public Goods Provided Through Agriculture in the EU*, Working Document of the Technical Working Group "Public Goods", European Network for Rural Development, 2009.

[63] J. K l e e r, *Globalne dobra publiczne a państwo narodowe*, „Prace Instytutu Gospodarki Światowej" 2005, nr 267, s. 9–18.

Pierwszą grupę tworzą tzw. czyste dobra publiczne. Ich istota pozostaje niezmienna, wzbogaceniu ulegają jedynie ich jakość i skuteczność. Pojawiają się jednak wątpliwości, czy można jeszcze mówić o czystych dobrach publicznych, jeśli nawet traktowane dotychczas jako nienaruszalny przykład tego typu dóbr więziennictwo jest intensywnie prywatyzowane (np. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania)[64], podobnie jak służba zdrowia. Trudności sprawia zatem znalezienie dóbr publicznych, może poza administracją, obroną narodową i wymiarem sprawiedliwości, które mogą być świadczone tylko lub głównie przez sektor publiczny. Można, zdaniem Andrzeja Karpińskiego i Stanisława Paradysza bardziej przewidzieć proporcję reprezentacji udziału podmiotów prywatnych i publicznych, przy czym te ostatnie nie mogą być całkowicie wyeliminowane z portfela dóbr publicznych[65].

Na drugą grupę dóbr publicznych składają się tzw. lokalne dobra publiczne, które są funkcją trzech zmiennych: (1) poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego, zwłaszcza lokalnego, (2) systemu instytucjonalno-administracyjnego, (3) specyfiki oraz zmienności potrzeb w układach lokalnych.

Kolejną grupę stanowią dobra mieszane, będące wyrazem potrzeb makroekonomicznych i makrospołecznych, których charakter, ilość, jakość oraz sposób finansowania są determinowane poziomem ekonomicznym państwa, obowiązującymi rozwiązaniami modelowymi, strukturą demograficzną kraju i systemem politycznym. Zestaw dóbr mieszanych nie musi mieć charakteru trwałego, może ulegać wzbogaceniu lub zmniejszeniu w zależności od uwarunkowań społeczno-ekonomicznych. Są to dobra, w odniesieniu do których tylko częściowo ma miejsce przymus uczestnictwa w ich konsumpcji. Niektóre z mieszanych dóbr publicznych zaliczane są do tej samej grupy, co czyste dobra publiczne, w innych przypadkach występują w postaci semi-publicznych, a nawet dóbr prywatnych. Dobra z tej grupy mogą być częściowo odpłatne lub też bezpłatne, a ich podaż może być zapewniona

---

[64] W Stanach Zjednoczonych prywatne więzienia powstały po II wojnie światowej. Rozkwitowi *więziennego biznesu* sprzyjała ideologia wolnego rynku i prywatyzacji szeroko lansowana przez R. Regana oraz zaostrzenie polityki karnej. Prywatne więzienia mają jednak licznych przeciwników. Mechanizmy rynkowe, które nimi rządzą, ich zdaniem, muszą utrudniać realizację funkcji społecznych. Również Wielka Brytania ma bogate doświadczenia z prywatyzacją więziennictwa, co m.in. potwierdza raport Centrum Usług Publicznych (Center for Public Services). Zob. M. K. Z a j ą c, A. Z a j ą c, *Możliwość funkcjonowania więziennictwa w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, "Contemporary Economics" (Współczesna Ekonomia) 2008, nr 2, s. 118–119.

[65] A. K a r p i ń s k i, S. P a r a d y s z, *Sektor publiczny w krajach Unii Europejskiej i w Polsce – dylematy i spory* (dalej: *Sektor publiczny* [2]), [w:] J. K l e e r, A. K a r p i ń s k i, S. P a r a d y s z, *Spór o przyszłość sektora publicznego*, Warszawa 2005, s. 119.

zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny, la także na zasadzie współudziału tych dwóch sektorów.

Czwarta, nowa grupa dóbr dotyczy tzw. globalnych dóbr publicznych. Ich specyfika polega na tym, że nie mają zabarwienia czysto ekonomicznego ani politycznego, a w jakimś sensie mają charakter społeczny. Łączą w sobie właściwości czystych dóbr publicznych oraz niektórych uniwersalnych dóbr mieszanych[66]. W ich „spożyciu" uczestniczą wszystkie kraje, ludzie i generacje. Dobra te mogą natomiast przyczyniać się do łagodzenia napięć powstałych na styku gospodarek narodowych z gospodarką światową. Pojawia się jeden szczególny aspekt dotyczący omawianych dóbr, wskazujący na ich specyfikę. Przede wszystkim respektowanie globalnych dóbr publicznych przez poszczególne państwa jest dobrowolne. Każdy kraj musi wyrazić zgodę na ich akceptację, z czym związane jest ich finansowanie – kto i w jakim zakresie ma to robić (w układach krajowych taki dylemat nie istnieje, bowiem dobra publiczne finansowane są przez system podatkowy). Na złożoność globalnych dóbr publicznych wskazuje rozmieszczenie ich w tzw. trójkącie obszarów[67] – obszar szeroko rozumianej polityki (I), gospodarki (II) i sfery społecznej (III). W każdym z nich znajdują się liczne organizacje i instytucje wykonujące zadania ponadnarodowe lub mogące być tak traktowane[68] (tab. 7).

Zdaniem Josepha E. Stiglitza, tym najważniejszym dobrem publicznym jest jakość zarządzania państwem, bowiem tylko państwo sprawne, dobrze zarządzane ma wskazane cechy dóbr publicznych. Jego konsumpcja niewątpliwie ma charakter nierywalizujący. Wykluczenie kogokolwiek z korzyści, jakie przynosi „dobre państwo" jest trudne i zarazem niepożądane[69]. Beneficjentami tego dobra są w równym stopniu ci, którzy udzielili rządzącym kredytu zaufania w wyborach, jak i ci, którzy przyjęli postawę „gapowicza". Warto również zasygnalizować niestandardowe podejście do dóbr publicznych poprzez ich negację. W obiektywnym sensie one nie istnieją, a wynikają jedynie z wartości kulturowych konkretnych społeczności. Przykładem ilustrującym ten pogląd jest chociażby wiedza zdobywana w szkołach wyższych. W Stanach Zjednoczonych ma ona charakter dobra prywatnego, za konsumpcję którego ponosi się indywidualnie określone wydatki. Natomiast w Niemczech i Francji nauka w szkołach wyższych jest finansowana z podatków[70].

---

[66] J. K l e e r, *Globalne dobra*..., s. 17.
[67] Określenie wprowadzone przez autorkę.
[68] J. K l e e r, *Globalne dobra*..., s. 16.
[69] J. E. S t i g l i t z, *Ekonomia*..., s. 177.
[70] D. A n t o n o w i c z, *op. cit.*, s. 19.

Tabela 7. Trójkąt obszarów globalnych dóbr publicznych

Obszar	Wyjaśnienie
I. Polityka	1. Organizacje wojskowe oraz *quasi*-wojskowe, których rolą jest: – przeciwdziałanie wojnom, nadzorowanie zawartych porozumień; – łagodzenie istniejących napięć, pomoc przy wprowadzaniu porządków prawnych, budowa instytucji niezbędnych do funkcjonowania państwa. 2. Organizacje do walki z terroryzmem, nielegalnym handlem bronią, narkomanią itp. 3. Organizacje służące do: – nadzorowania przestrzegania prawa międzynarodowego; – zwalczania dyskryminacji rasowych, religijnych, upowszechniania tolerancji; – przestrzegania praw jednostek na płaszczyźnie międzynarodowej.
II. Gospodarka	1. Instytucje związane z liberalizacją rynku światowego. 2. Instytucje i organizacje związane z ochroną praw własności oraz szeroko rozumiane sądownictwo gospodarcze. 3. Organizacje i instytucje stabilizujące gospodarkę światową.
III. Sfera społeczna	1. Organizacje służące: – zwalczaniu chorób stanowiących zagrożenie w skali światowej czy regionalnej; – do walki z klęskami żywiołowymi; – do walki z przemocą i dyskryminacją na poziomie krajowym; – szeroko pojętym celom edukacyjnym; – świadczące najbardziej zacofanym państwom pomoc ekonomiczną, techniczną, medyczną, edukacyjną i prawniczą.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Kleer, *op. cit.*, s. 16.

Nie ma jednak wątpliwości co do konieczności udziału sektora publicznego w produkcji dóbr publicznych. Tezę tę popierają nie tylko zwolennicy dóbr publicznych, lecz także mniej ortodoksyjni ekonomiści[71]. Zdaniem Paula A. Samuelsona, produkcją dóbr mających cechy wspólności (*jointness*) w konsumpcji i niewykluczalności (*nonexcludability*), inaczej dóbr publicznych, powinien się zajmować rząd (państwo)[72]. Podobne stanowisko reprezentuje Mancur Olson, liberalny przedstawiciel teorii dóbr publicznych twierdząc, że niektóre dobra publiczne (tj. np. bezpieczeństwo, ochrona porządku) wręcz muszą być produkowane przez państwo, a bez sektora publicznego nie byłoby możliwe dostarczenie ich w ilościach odpowiadających popytowi. Reasumując, pań-

[71] J. M. Fijor, *op. cit.*, s. 89.

[72] P. A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, "Review of Economics and Statistics" 1954, Vol. 36, No. 4, s. 387–389.

stwo przeciwdziałając negatywnym efektom działania rynku powinno zabezpieczać określone dobra publiczne, z drugiej zaś strony formułować jednak taką instytucjonalną obudowę rynku, która pozwoli na uruchomienie czynników blokujących czy hamujących ich powstawanie[73].

Rola sektora publicznego nie sprowadza się wyłącznie do produkcji i dystrybucji czystych lub mieszanych dóbr publicznych. Pełni on również inne kluczowe funkcje, choć trudno jest jednoznacznie je wyspecyfikować, nie ma on bowiem samodzielnych celów i nie może być w pełni zastąpiony przez sektor prywatny[74]. Niewątpliwie sektor publiczny gwarantuje realizację podstawowych – z punktu widzenia funkcjonowania społeczeństwa – ról państwa. Działania podejmowane w obszarze sektora publicznego dotykają bowiem wielu istotnych działań organów władzy publicznej, ujętych w szerokie ramy zapewnienia właściwych stosunków społeczno-gospodarczych kraju. Chodzi tutaj o kreowanie bieżących warunków funkcjonowania danego społeczeństwa, jak również jego przyszłego rozwoju. Ten zakres działalności sektora publicznego powoduje liczne polemiki i dyskusje na temat zasadności ingerencji sektora w tak liczne dziedziny. Nakładają się na to, nierzadko niemałe, wydatki na utrzymanie aparatu administracyjnego szczebla centralnego i lokalnego, sądownictwa, bezpieczeństwa i porządku publicznego, oświaty, ochrony zdrowia itp.

Rolą sektora publicznego jest także zapewnienie, dzięki właściwym służbom, bezpieczeństwa zewnętrznego kraju oraz ochrony interesów w stosunkach z innymi państwami. Nie budzi ona zasadniczych zastrzeżeń co do konieczności jej wzmacniania, mamy tutaj do czynienia z siłami zbrojnymi kraju oraz służbami spraw zagranicznych. Gwarantowane są tym samym zachowanie suwerenności oraz integralności terytorialnej państwa, zwiększenie zdolności obronnych oraz podtrzymywanie i rozwijanie wielokierunkowych (politycznych, gospodarczych, kulturalnych itp.) kontaktów przez służby dyplomatyczne i ministerstwa[75].

Wspomniane aspekty dowodzą, że obecność sektora publicznego jest niezbędna. Kwestią dyskusyjną jest natomiast natężenie i zakres jego oddziaływania. Wydaje się, że w dobie propagowania idei współdecydowania obywateli w sprawach publicznych bezpośrednio ich dotyczących oraz efektywności sektora publicznego, jak najbardziej uzasadnione jest jego ograniczenie na rzecz zwiększenia aktywności organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych,

---

[73] M. O l s o n, *Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA 1971, s. 9.

[74] Zob. B. B o b i ń s k a, *Funkcjonowanie sektora publicznego jako organizacji „otwartych na klienta"*, Zeszyty Naukowe Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu «Firma i Rynek»" 2012, nr 1, s. 60.

[75] A. S z e w c z u k, M. Z i o ł o, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Szczecin 2008, s. 29.

np. w sferze edukacji, pomocy społecznej, aktywizacji społeczności lokalnych, ochrony środowiska itp. Przeciwnicy nadmiernej redukcji sektora publicznego wysuwają natomiast tezę, że tego rodzaju działań nie można traktować jako stałej tendencji. Wynika to z pojawienia się nowych wyzwań i zagrożeń w wymiarze globalnym. Wymuszać one będą większą aktywność państwa, szczególnie w zakresie działań prognostycznych i przeciwdziałań. Pojawiające się nowe potrzeby mogą być praktycznie zaspokajane wyłącznie lub głównie przez sektor publiczny, ich skala przekracza bowiem możliwości wspólnot terytorialnych. Dotyka to w głównej mierze globalnych dóbr publicznych, co jest przede wszystkim konsekwencją[76]:

– procesu starzenia się ludności, pociągającego za sobą konieczność wzmocnienia polityki społecznej, prorodzinnej, ochrony zdrowia, zmian w systemie ubezpieczeń społecznych, emerytalnym itp.;

– wzrostu znaczenia gospodarki opartej na wiedzy, co wymaga intensyfikacji działań państwa ze względu na kilkuletni cykl przygotowania kadr i właściwej infrastruktury;

– pojawienia się negatywnych skutków szybkiego rozwoju cywilizacyjnego (np. ocieplenie klimatu, zanieczyszczenie atmosfery), a co za tym idzie – nieodzowności przeciwdziałania katastrofom klimatycznym;

– występowania globalnych epidemii, jak np. ptasia grypa, świńska grypa, AIDS;

– konfliktów międzynarodowych, terroryzmu;

– światowych kryzysów finansowych (kryzys finansowy 2007–2008);

– większego nacisku na innowacyjność, również w środowisku publicznym.

W tym kontekście, uwzględniając również liczne dyskusje można stwierdzić, że dookreślenie pozycji państwa w gospodarce, a w efekcie dalsze reformy sektora publicznego są nieuchronne. Muszą jednak wyjść poza kanon przerobionych już rozwiązań, choćby w postaci prywatyzacji, adaptacji rozwiązań biznesowych czy też nacisku na suchą racjonalność wykorzystania środków publicznych dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Szeroko popularyzowany menedżeryzm, diametralnie zmieniający sposób organizacji instytucji sektora publicznego oraz zarządzania ich strukturami i zasobami, szczególnie w obszarze świadczenia usług publicznych, również nie rozwiązuje obecnych i przyszłych problemów[77]. Wręcz przeciwnie, w pędzie za

---

[76] A. Karpiński, S. Paradysz, *Sektor publiczny* [2], s. 102.

[77] J. Dixon, A. Kouzmin, N. Korac-Kakabadse, *Managerialism – something old, something borrowed, little new. Economic prescription versus effective organizational change in public agencies*, "International Journal of Public Sector Management" 1998, Vol. 11, No. 2–3, s. 166.

utrzymaniem wskaźników ekonomicznych i osiągnięciem zysku często gubiono rzeczywiste dobro i potrzeby obywateli.

W procesie przekształceń sektora publicznego nasila się potrzeba wypracowania nowych relacji pomiędzy państwem (sektorem publicznym) a pozostałymi uczestnikami życia publicznego. Dzieje się tak dlatego, że stale zmienia się rola sektora prywatnego w dostarczaniu dóbr i usług publicznych. Ponadto jego przedstawiciele coraz częściej i odważniej wkraczają w obszar sektora publicznego, godząc się tym samym na współodpowiedzialność za sferę publiczną. Powinności sektora prywatnego wychodzą zatem daleko poza zobowiązania podatkowe wobec państwa. Nie mniej ważne wydaje się zaangażowanie obywateli, którzy – podobnie jak podmioty publiczne czy prywatne – powinni zostać obciążeni odpowiedzialnością za swoje decyzje i działalność.

Reformy sektora publicznego redefiniują państwo w układzie społeczno-gospodarczym. Zdaniem Witolda Orłowskiego, nie pozostaje to bez wpływu na wypracowanie nowej roli i funkcji tego sektora, bowiem pojawiające się głębokie kryzysy (np. ten z 2008 r.) obnażają liczne słabości państw i ich gospodarek[78]. Ponadto, obserwowane niekorzystne trendy demograficzne, globalizacja wraz ze swobodą przemieszczania się pracy i kapitału spowodują w bliższej bądź dalszej perspektywie znaczne zreprywatyzowanie systemów emerytalnych i ochrony zdrowia (własny los w rękach obywateli). Po drugie, mimo silnej pozycji oponentów, nie ma odwrotu od wolnego rynku (podobnie jak od globalizacji), który nie może samoczynnie uruchomić mechanizmów chroniących gospodarkę (a tym samym obywateli) przed kryzysami. Rolą państwa – sektora publicznego – jest więc wspieranie regulacyjne rozwoju we współpracy z innymi krajami, znaczącymi podmiotami prywatnymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Oczekuje się zatem, że trwała już transformacja sektora publicznego wkomponuje się przede wszystkim w kierunki i charakter wyzwań współczesnego świata, wzmocni aktywność, inwencję i odpowiedzialność wszystkich podmiotów (publicznych, społecznych, prywatnych) znajdujących się w jego obrębie. W tym kontekście nie bez znaczenia pozostaje również fakt wchodzenia przez państwo i jego struktury w różnego rodzaju interakcje z otoczeniem w ramach globalnej sieci powiązań politycznych, społecznych, gospodarczych itp. Kierunki reform podjętych w sferze sektora publicznego wyznaczają jednocześnie rodzaj i charakter reform w obszarze administracji publicznej. Istnieje tutaj nierozerwalna więź państwo – administracja publiczna. Państwo nie jest bowiem w stanie funkcjonować bez administracji.

---

[78] W. O r ł o w s k i, *Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem*, [w:] A. H a b e r, M. S z a ł a j, *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Warszawa 2010, s. 13.

Formułowane wobec państwa potrzeby, wymagania i oczekiwania stają się *de facto* rzeczywistością administracji publicznej, czyniąc ją narzędziem umożliwiającym obywatelom funkcjonowanie w strukturach państwa. Jest więc trwałym, stabilnym i bardzo ważnym fundamentem jego konstrukcji.

Bezdyskusyjna pozostaje zależność między procesami zarządzania sprawami publicznymi a administracją publiczną, bowiem za decyzjami podejmowanymi przez administrację stoi autorytet państwa. Co więcej, kształt administracji, sposób jej organizacji, zakres działań, poziom rozwoju są determinowane przez czynniki ustrojowe, stopień i dynamikę rozwoju samego państwa, która pełni (i pełnić będzie nadal) rolę swoistego papierka lakmusowego, potwierdzającego siłę lub słabość państwa i społeczeństwa.

1.2. Pojęcie, specyfika i funkcje administracji publicznej

Administracja publiczna jako zjawisko pojawiła się, odkąd pojedynczy ludzie zaczęli organizować swoje życie w grupach społecznych[79]. Podłożem jej rozwoju stała się konieczność zaspokajania pojawiających się potrzeb, wynikających ze współżycia ludzi w większych zorganizowanych grupach. Na przestrzeni wieków niejednokrotnie zmieniała swoje oblicze, powiększając bądź zmniejszając obszar swojego oddziaływania. Wraz z jej rozwojem zakres pojęciowy ulegał licznym przeobrażeniom dostosowując się do okoliczności politycznych, ustrojowych czy społeczno-gospodarczych panujących w danym miejscu i czasie. Jej szkielet pozostał jednak trwały i niezmienny.

Od starożytności do czasów współczesnych powstało szereg definicji, interpretacji administracji publicznej. Trudno mówić o jednym uniwersalnym ujęciu. Administracja może oznaczać zarządzanie jakimikolwiek sprawami osoby czy instytucji publicznej, ale może także ograniczać się tylko do kierowania, zarządzania sprawami publicznymi. Stwarza to pewne trudności w trakcie całościowego opisywania administracji publicznej jako zjawiska. Sam termin „administracja" wywodzi się od łacińskiego słowa *administratio* – 'obsługa, zarządzanie'; *administrare* – 'obsługiwać, spełniać, wykonywać, kierować'[80]. Jak pisze Jan Boć, dla oznaczenia działalności służebnej, wykonywanej w celu spełnienia cudzej woli albo przynajmniej zgodnie z wcześniej przyjętymi założeniami lub dyrektywami, używano określenia *ministrare*. Dodanie do niego przedrostka *ad-* miało podkreślać zróżnicowaną działalność, niekiedy tylko pośrednio związaną z *ministrare* lub też pomocniczą wobec

[79] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 19.
[80] W. K o p a l i ń s k i, *op. cit.*, s. 20.

niego. Co jest ważne, działalność ujęta za pomocą terminu *administrare* nie miała kończyć się na jednorazowych aktach, lecz obejmowała systematyczną i względnie trwałą aktywność[81]. Publiczny charakter tej działalności (łac. *publicus*) wskazuje, że jest ona[82]:

- dostępna dla całego społeczeństwa;
- związana z urzędem lub instytucją nieprywatną;
- jawna, odbywająca się przy świadkach.

Szerszego wytłumaczenia słowa „publiczny" dokonała m.in. Patrycja Suwaj, podkreślając zdolność czy możliwość działania nie tylko z innymi podmiotami, lecz także dla innych i wobec innych. Współcześnie zatem wyraz „publiczny" wskazuje na strukturę państwa, dającą się ująć w ramach 5 szerokich perspektyw[83]:

1. Pluralistycznej, czyli należącej do grupy interesów.
2. Racjonalnego wyboru (*public choice*).
3. Przedstawicielskiej.
4. Usługodawcy (zorientowanej na klienta).
5. Obywatelskiej.

Można zatem przyjąć, że administracja publiczna jest konglomeratem planowych działań, zmierzających do rozwiązywania wszystkich problemów pojawiających się w niemal każdej działalności indywidualnej, zbiorowej, prywatnej lub też publicznej.

Rozważania dotyczące pojęcia administracji publicznej, prowadzone na gruncie teoretycznym, niejednokrotnie akcentują różne aspekty tego samego zjawiska. Teorie dotyczące administracji publicznej w świetle prawa administracyjnego ujęto w dwie zasadnicze grupy teorii – pozytywnych i negatywnych (tab. 8). Wśród nich wyodrębniono również definicje przedmiotowe i podmiotowe – pierwsze odnoszą się do działalności administracji, a drugie do organów publicznych[84]. Mimo że definicje te nie są przedmiotem głównego nurtu rozważań, warto je zasygnalizować, stanowią bowiem podwaliny współczesnych pojęć administracji publicznej.

---

[81] *Administracja publiczna*, s. 13–14.

[82] *Słownik języka polskiego* (wersja on-line).

[83] P. S u w a j, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] B. K u d r y c k a, B. G. P e t e r s, P. S u w a j, *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 34.

[84] Definicje negatywno-przedmiotowe (podmiotowe) i pozytywno-przedmiotowe (podmiotowe) można w sposób bardzo ogólny opisać w następujący sposób: (1) negatywno-przedmiotowe nie odwołują się do działalności państwowej, jaką jest prawodawstwo i sądownictwo; (2) negatywno-podmiotowe nie wskazują na działalność organów publicznych będących organami sądowymi i ustawodawczymi; (3) pozytywno-przedmiotowe określają szczególne cechy aktywności, działalności administracji publicznej; (4) pozytywno-podmiotowe wskazują na szczególne cechy organów administracyjnych. Zob. *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 13.

Tabela 8. Wybrane ujęcia administracji publicznej – teorie negatywne i pozytywne

Definicje	Przykłady
Negatywne	Administracja publiczna jest tą częścią działalności państwowej, która pozostaje po wyeliminowaniu z niej działalności prawodawczej i sądowniczej (S. Kasznica)
	Administracja publiczna jest planową działalnością państwa zmierzającą do pewnych celów, nie będącą ustawodawstwem ani sądownictwem. Jest to działalność prawna oparta na normach prawnych, mająca zawsze na celu dobro ogólne, interes publiczny (T. Bigo)
	Administracja publiczna może być podejmowana w ogólnym interesie społecznym i może być wykonywana przez państwo, związki samorządowe, także stowarzyszenia koncesjonowane przez rząd (J. B. Oczapowski)
	Administracja publiczna przejawia się szczegółową i systematyczną realizacją prawa publicznego (L. D. White)
Pozytywne	Administracja publiczna określana jest jako trwała działalność mająca na celu załatwienie spraw należących do organizacji prawnopublicznych, a więc państwa, ciał samorządowych, zakładów ubezpieczeń społecznych (A. Peretiatkowicz)
	Administracja publiczna to zespół funkcji państwa określanych jako organizatorska działalność (J. Starościak)
	Administracja państwowa jest systemem podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawy w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności w kierunku wewnętrznym i zewnętrznym, w stosunku do podporządkowanych podmiotów gospodarki państwowej oraz w stosunku do społeczeństwa, przy czym zarówno przebieg, jak i skutki tej działalności przypisywane są zawsze państwu jako takiemu (W. Dawidowicz)
	Administrację publiczną należy rozpatrywać poprzez: – kryterium prawnego uregulowania, przez które można rozumieć praktyczne i bezpośrednie organizowanie zadań, które odbywa się na podstawie norm prawnych i wywiera skutki prawne; – określenie sfery aktywności administracji, czyli sfery aktywności mieszczącej się w granicach celów i zadań państwa, popieranej przez państwo, korzystającej ze wszystkich prerogatyw przysługujących państwu jako organizacji społeczeństwa (J. Borkowski)
	Administracja publiczna jest swoistego rodzaju sztuką i nauką zarządzania wykorzystywaną do realizacji zadań państwa (D. Waldo)
	Administracja publiczna odzwierciedla działania rządu podejmowane w celu realizacji interesu publicznego na szczeblu centralnym, regionalnym oraz lokalnym (R. K. Pruthi)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. Kaczmarski, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, [w:] *Prawo, administracja, ekonomia, regionalistyka*, „Studia Lubuskie" 2009, t. V, s. 222; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 9; A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1946, s. 8; J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 10; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974, s. 19; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, Wrocław 1977, s. 39; R. Batko, *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Kraków 2009, s. 15; R. K. Pruthi, *Theory of Public Administration*, New Delhi 2005, s. 4; D. Waldo, *The Study of Public Administration*, New York 1955, s. 2.

W literaturze przedmiotu administracja publiczna w ujęciu negatywnym identyfikowana jest z działalnością, która nie należy do władzy ustawodawczej lub sądowniczej. „Negatywna" interpretacja administracji publicznej podkreśla, również współcześnie, wtórność działalności administracji względem ustawodawstwa, przy równoczesnym akcentowaniu swoistości i odrębności władzy wykonawczej, a tym samym – administracji publicznej. Ujęcie pozytywne (funkcjonalne) określa zespół różnych czynności (celowych, praktycznych, rzeczywistych, konkretnych, bezpośrednich, ciągłych, władczych, regulujących, kontrolowanych, trwałych), znamionujących organizatorską i wykonawczą działalność państwa[85].

Współcześnie administracja publiczna stała się przede wszystkim służbą publiczną, co oznacza troskę o podejmowanie wszelkich przedsięwzięć związanych z realizacją zadań władzy publicznej, zaspokajanie potrzeb publicznych oraz działanie w interesie publicznym[86]. Łączona jest również z wszelką działalnością człowieka ukierunkowaną na dobro innych osób, bez względu na miejsce w hierarchii społecznej czy role realizowane w strukturze państwa[87]. Postrzeganie administracji publicznej wykracza zatem daleko poza wykonawcze stosowanie prawa administracyjnego, gdyż w jej zakres wchodzą również samodzielne twórcze działania[88].

W ogólnym sensie do wskazanej idei nawiązują Hubert A. Simon, Victor A. Thompson i Donald W. Smithburg, identyfikując administrację jako wspólne działania grup zmierzające do osiągnięcia wspólnych celów[89]. Od-

---

[85] T. M a c i e j e w s k i, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. V (przedmowa).

[86] W. S o k o l e w i c z, *Komentarz do art. 60*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 14. P. Winczorek wiąże pojęcie służby publicznej z ogółem stanowisk w organach władzy publicznej i instytucjach wykonujących funkcje publiczne. Zob. P. W i n c z o r e k, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 144.

[87] M. Z d y b, *Służba publiczna*, [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003, s. 349.

[88] Pewne odniesienia do „swobody" administracji można odnaleźć także w pracach XIX- i XX-wiecznych teoretyków administracji. Takie stanowisko prezentował m.in. J. B. Oczapowski, który podawał w wątpliwość krępowanie administracji paragrafami ustaw (J. B. O c z a p o w s k i, *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji – przyczynki do dziejów tej nauki*, Warszawa 1882), czy też T. Hilarowicz, który administrację definiował jak następuje: „administracja społeczeństwu życzliwa, odczuwająca jako istotne potrzeby, może dla tego społeczeństwa zrobić niejednokrotnie więcej dobrego właśnie dzięki możliwości postępowania według swobodnego oceniania niż przez proste i nieskrępowane wykonywanie ustawowych przepisów" (T. H i l a r o w i c z, *Zasada swobodnego oceniania w nauce administracji i w prawie administracyjnym austriackim*, Lwów 1917). Zob. R. B a t k o, *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Kraków 2009, s. 15.

[89] H. A. S i m o n, V. A. T h o m p s o n, D. W. S m i t h b u r g, *Public Administration*, New Brunswick, New Jersey 1991, s. 4.

wołanie się do swoistych potrzeb (u Simona – wspólnych celów), wynikających z organizacji ludzi w grupach społecznych i procesu ich zaspokajania, widoczne jest również w innych ujęciach administracji publicznej. Ten sposób interpretacji przyjęli m.in.: Jan Boć, Jan Jeżewski, Hubert Izdebski, Michał Kulesza, Leszek Kaczmarski, Renato Alessi, a także Emlyn Capel, Stewart Wade i Goerge G. Phillips (zob. tab. 9). Administracja jest dla nich szczególną funkcją państwa, sprowadzającą się w zasadniczej części do wykonywania zadań publicznych określonych powszechnie obowiązującym prawem. Cele administracji publicznej są uzależnione zatem od głównych zadań, do urzeczywistnienia których państwo musi dążyć w swojej działalności, by utrzymać swoje istnienie (poprzez rozwój swoich sił i zdolności) oraz zapewnić sobie warunki przyszłego rozwoju[90]. Cechami wyróżniającymi administrację są: ciągłość, zorganizowanie, celowość i twórcza (kreatywna) jej działalność, ukierunkowana na realizowanie interesu publicznego[91].

Interes publiczny w tego typu definicjach jest kluczowym elementem, przy czym precyzyjne ustalenie jego znaczenia jest samo w sobie dość trudne. Treść i zasięg tego pojęcia są rewidowane w zależności od zmieniających się uwarunkowań historycznych i ustrojowych. O tym, co jest interesem publicznym, często decyduje wola polityczna, jest on bowiem zjawiskiem natury politycznej i jednocześnie kategorią normatywną.

W literaturze nie występuje uniwersalna definicja interesu publicznego. Eugeniusz Modliński uważa nawet, że „ujęcie interesu publicznego w pewien jednolity system jest niemożliwe. Wymogi interesu publicznego ulegają, bowiem zmianie w każdej nieomal instytucji prawnej". Jest on „nadrzędny w stosunku do indywidualnych potrzeb jednostki, w żadnym razie, więc nie może być im przyporządkowany. Wymaga więc za każdym razem sprecyzowania"[92]. Niemniej jednak interes publiczny stanowi regułę działania państwa, legitymuje administrację publiczną w realizacji jej poczynań czy też – cytując Stanisława Ehrlicha – „miarą spoistości danego społeczeństwa"[93]. Zdaniem Jana Bocia, nie ma „przedsięwzięć państwa i samorządów nieadresowanych do człowieka", a więc dobro człowieka jest podstawowym celem działania administracji. W takim ujęciu interes publiczny dotyczy całego społeczeństwa

---

[90] Zob. W. Ś n i e c i k o w s k i, *Nowa jakość w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 11, s. 15.

[91] J. J e ż e w s k i, *Administracja publiczna*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007, s. 15.

[92] E. M o d l i ń s k i, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13.

[93] S. E h r l i c h, *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1980, s. 22.

i da się odnieść do „wielu zindywidualizowanych adresatów traktowanych wspólnie, jako jeden podmiot"[94]. Nie jest on jednak wyrazem interesów indywidualnych, a ma sprzyjać ich realizacji. To raczej interes określonej grupy (społeczności, wspólnoty), odpowiadający artykułowanym przez jej członków potrzebom. Jego konkretyzacja następuje zatem oddolnie lub jest kształtowany i wyrażany przez organy państwa, które prowadzą określoną politykę w danej dziedzinie[95]. Interes publiczny nie jest jednak sumą interesów prywatnych, nie powinien także stanowić ich przeciwieństwa[96]. Wyznacza pole dopuszczalnej działalności administracji publicznej w określonych ogólnie sytuacjach, których do końca w sposób normatywny prawodawca nie mógł uregulować (dopuszczalny zakres ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarcze)[97].

Administracja publiczna traktowana jest również jako integralna część systemu politycznego, władzy politycznej oraz władzy wykonawczej (Brainard G. Peters, Jerzy Supernat). Stąd też nierzadko punktem odniesienia jej interpretacji są tworzące ją organy lub podmioty (J. Supernat). W tym aspekcie jawi się ona – ze względu na funkcje, jakie wypełnia oraz przedmiot, jakim się zajmuje – jako[98]:

– proces przekształcania ogólnych przepisów w konkretne decyzje dotyczące indywidualnych spraw;

– struktury władzy politycznej, których podstawowym zadaniem jest realizacja wskazanych powyżej funkcji.

Obok zaprezentowanych wyjaśnień dotyczących administracji publicznej, warto zwrócić uwagę na ujęcie odwołujące się do aspektów ekonomicznych, a mianowicie ujęcie menadżerskie. Wskazuje ono na podobieństwo cech administracji publicznej i sektora prywatnego, a także sektora pozarządowego, akcentując, w odróżnieniu od terminów mających zabarwienie polityczne czy prawnicze, znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności (tab. 9)[99].

---

[94] *Prawo administracyjne*, s. 24.

[95] *Prawo handlowe. Część ogólna*, red. S. Włodyka, Warszawa 2009, s. 296.

[96] M. W y r z y k o w s k i, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 32.

[97] W. Ś n i e c i k o w s k i, *op. cit.*, s. 20.

[98] B. G. P e t e r s, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 16.

[99] Polityczne ujęcie administracji publicznej wskazuje na publiczny charakter administracji publicznej, eksponując znaczenie politycznej odpowiedzialności administracji publicznej przed parlamentem i społeczeństwem. Ujęcie prawnicze identyfikuje administrację publiczną poprzez działalność ujętą prawem, które ma za zadanie chronić indywidualne wolności i prawa obywateli. Zob. J. S u p e r n a t, *Pojęcie administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2007, nr 12, s. 10–11.

Tabela 9. Wybrane podejścia w zakresie definiowania administracji publicznej

Definicje	Przykłady
1	2
Odwołujące się do osiągnięcia wyznaczonych celów (zaspokojenia potrzeb publicznych)	Administracja publiczna powiązana jest z procesem zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, powstających w wyniku współżycia ludzi w społecznościach, przez państwo i jego niezawisłe organy, w tym także organy samorządu terytorialnego (J. Boć)
	Administracja publiczna jest rodzajem działalności zmierzającej do osiągnięcia celów ogólnych (interesu publicznego) w państwie (J. Jeżewski)
	Administracja publiczna jest zespołem działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie i w ramach prawa oraz w określonych prawem formach (H. Izdebski, M. Kulesza)
	Istota administracji utożsamiana jest z ze służbą społeczeństwu poprzez zaspokojenie potrzeb publicznych w drodze świadczenia usług publicznych (H. Izdebski)
	Administracja publiczna jest: – wydzieloną w państwie strukturą organizacyjną powołaną specjalnie do realizacji określonych celów o charakterze zadań publicznych; – określoną i o specyficznych cechach działalnością podejmowaną w ramach realizacji celów o charakterze publicznym; – ludźmi zatrudnionymi we wspomnianych strukturach i podejmującymi wspomnianą działalność (L. Kaczmarski)
	Administracja publiczna jest praktyczną działalnością inicjowaną przez państwo bezpośrednio dla ochrony interesów publicznych stanowiących jego naturalne cele (E. C. S. Wade, G. G. Phillips)
	Administracja publiczna jest przejawem bezpośrednich i celowych działań, które przez rzeczywiste czynności prowadzą do osiągnięcia bezpieczeństwa, postępu i dobrobytu zbiorowości (R. Alessi)
	Administracja publiczna jest działalnością zmierzającą do zapewnienia ciągłości świadczenia usług publicznych, w ramach i na podstawie ustalonych zasad i wytycznych wynikających z określonego prawa (S. P. Osborne)
Wskazujące na powiązania z systemem politycznym, władzą wykonawczą	Administracja publiczna, z jednej strony, jest częścią systemu politycznego oraz procesów decyzyjnych zachodzących w strukturach władzy wykonawczej, z drugiej zaś – apolitycznym elementem systemu sprawowania władzy (B. G. Peters)
	Administracja publiczna związana jest z władzą wykonawczą, w obrębie której wyróżnia się władzę polityczną (*political power*) i właśnie administrację publiczną. W tym rozumieniu administracja publiczna jest wykonawcą władzy wykonawczej (*an executive of the executive power*) lub też nawet jej jądrem (*core executive*) (J. Supernat)

1	2
Wskazujące na powiązania z systemem politycznym, władzą wykonawczą	W ramach administracji publicznej można wyodrębnić jej trzy składowe elementy: administrację bezpośrednią, pośrednią i prawno-prywatnie zorganizowaną. Administrację bezpośrednią stanowią państwowe organy administracji publicznej (z wyłączeniem samorządowych), przy czym w stosunku do nich muszą zaistnieć następujące warunki konieczne: (1) obecność w strukturze organizacyjnej państwa, (2) powołanie w celu realizacji norm prawa administracyjnego ze skutkami właściwymi temu prawu, (3) działanie w granicach przyznanych przez prawo kompetencji. Administrację pośrednią tworzą podmioty, które są w sensie prawnym samodzielne i które posiadają odrębną od państwa podmiotowość prawną, a nawet odrębną osobowość prawną. Zarówno organy administracji pośredniej jak i bezpośredniej posiadają prawnie przyznaną możliwość władczego działania w stosunku do osób fizycznych jak i prawnych. Prawno-prywatnie zorganizowana administracja publiczna dotyczy podmiotów funkcjonujących na podstawie przepisów prawa prywatnego. Podmioty te, pomimo że są to najczęściej spółki kapitałowe, agencje, ale w innym rozumieniu niż agencje administracji rządowej, są organizacyjnie i funkcjonalnie częścią administracji publicznej (powoływane często droga ustawową). Wynika to chociażby z faktu wykonywania przez nie zadań administracji, niejednokrotnie w formach władczych (J. Supernat)

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: *Administracja publiczna*, red. J. B o ć, Wrocław 2003, s. 3; J. J e ż e w s k i, *Administracja publiczna*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007, s. 15; H. I z d e b s k i, M. K u l e s z a, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 79; H. I z d e b s k i, *Introduction to public administration and administrative Law*, Warszawa 2006, s. 20; L. K a c z m a r s k i, *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, [w:] *Prawo, administracja, ekonomia, regionalistyka*, „Studia Lubuskie" 2009, Vol. 5, s. 222; R. A l e s s i, *Principi di diritto amministrativo*, Milano 1966, s. 3; S. P. O s b o r n e, *The New Public Governance*, "Public Management Review" 2006, Vol. 8, s. 378; E. C. S. W a d e, G. G. P h i l l i p s, *Constitutional and administrative law*, London 1977, s. 547; B. G. P e t e r s, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 16; J. S u p e r n a t, *Pojęcie administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2007, nr 12, s. 10–11.

Zamykając rozważania dotyczące pojęcia administracji publicznej, mimo jej wielowątkowości i złożoności, można z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że jej działanie przebiega zgodnie z prawem i sprowadza się do celowego, świadomego, zorganizowanego oddziaływania na ludzi i stosunki społeczne na podstawie prawa i w jego granicach. Jest ona zatem urzeczywistnieniem organizatorskich i wykonawczych funkcji państwa. By mówić o administracji w kontekście działalności organizatorskiej, musi być ona wyodrębniona, czyli uporządkowana organizacyjnie, kompetencyjnie i formalnie. W pełni organizatorska działalność państwa (będąca administracją) jest realizowana, przynajmniej po części, za pomocą systemu biurokratycznego[100], obejmuje

[100] Pojęcie biurokracji można wyjaśnić, powołując się na P. G. Petersa, jako jakąkolwiek organizację o charakterze administracyjnym. Sam jednak przychyla się on do węższego weberowskiego znaczenia, obejmującego tylko „organizacje o hierarchicznej strukturze władzy, posługujące

rozległy zakres spraw publicznych i jest regulowana przez generalne normy prawne[101]. W przypadku tego ostatniego zastrzeżenia mamy do czynienia z zasadą kompetencji prawnych, która wyraża prawo administracji do decydowania jedynie w sprawach, co do których jest uprawniona, a dokładniej – w jasno i legalnie nadanych uprawnieniach do decydowania w konkretnych przypadkach i zagadnieniach, dotyczących interesu publicznego[102]. Działanie zgodne z prawem ma zapobiec przypadkowej władzy, protekcji i innym niekorzystnym zjawiskom, a sama administracja nie ma mocy kwestionowania przepisów, które zostały ogólnie ustanowione i ogłoszone w formie decyzji prawnej. Należy przy tym uwydatnić niezmiernie ważną kwestię, a mianowicie prawo administracji do samodzielnego podejmowania decyzji. Nie jest to jednak pełna, nieograniczona samodzielność. Istnieją liczne zasady regu-

---

się narzucaniem uniwersalistycznych i bezosobowych przepisów do jej wykonywania, kładące nacisk na prawne ograniczenia swobody podejmowania decyzji administracyjnych". Jest to zatem aparat urzędniczy o ustalonej hierarchii autorytetów, operujący wertykalnym, związanym obowiązkiem posłuszeństwa (zwierzchnik – podwładny) systemem komunikacji. Wykonywanie czynności urzędowych funkcjonuje więc jako coś stałego, określonego i uregulowanego przepisami prawa, zaś ustalone generalne reguły stanowią podstawę podejmowania decyzji. Chodzi o to, by reguły i instrukcje zapewniły obiektywny sposób załatwiania spraw urzędowych, przy całkowitym wykluczeniu subiektywnego pierwiastka emocjonalnego. W teoriach M. Webera biurokracja funkcjonuje jako najbardziej efektywny instrument zarządzania. Jak podkreślał, całkowicie biurokratyczny typ administrowania organizacją pozwala osiągnąć najwyższy stopień wydajności i jest w tym sensie formalnie najbardziej racjonalnym sposobem sprawowania imperatywnej kontroli nad ludźmi. Sam M. Weber dostrzegł jednak pewne niebezpieczeństwa związane z zawiłością procedury administracyjnej, która może przyczynić się do tego, że biurokratyczne administrowanie stanie się niefunkcjonalne i będzie zaprzeczało racjonalności instrumentalnej. Paradoksalnie zalety weberowskiego modelu administracji stały się jego ułomnościami, gdyż biurokracja sama stała się władzą. Bezosobowe relacje, kompetencje, hierarchia władzy, formalne normy prawne miały być gwarantem niezależności biurokracji od aparatu politycznego w państwie. Jednak stały się raczej źródłem różnego rodzaju ograniczeń (np. rynku, przedsiębiorczości). Ponadto, weberowska administracja nie przywiązywała większego znaczenia do czynnika ludzkiego w funkcjonowaniu biurokracji, za co Weber był ostro krytykowany przez przedstawicieli amerykańskiego funkcjonalizmu. Niewątpliwie pewien margines sformalizowania jest administracji potrzebny, choćby z powodu powtarzalności realizacji nałożonych na nią celów, przy czym im państwo głębiej ingeruje w sprawy społeczne i gospodarcze, tym silniejsza staje się biurokracja. Tworzy się wtedy *błędne koło biurokracji*, którego mechanizm opiera się na prostej zasadzie. Aparat administracyjny przestaje reagować na potrzeby społeczne, koncentrując się jedynie na celach władzy. Nasila się kontrola zachowań ludzkich, umacniają się centralizacja i formalizm podejmowania decyzji, a silna hierarchia służbowa oraz zwiększająca się liczba przepisów prawa izolują tylko biurokrację. Jej celem staje się zatem potwierdzenie potrzeby jej istnienia, a nie realizacja interesu publicznego. Zob. B. G. P e t e r s, *Administracja*..., s. 17; M. W e b e r, *The Theory of Social and Economic Organization*, New York 1947, s. 337; S. O l e w n i a k, *Biurokracja i biurokratyzm w administracji publicznej*, [w:] B. K u d r y c k a, B. G. P e t e r s, P. S u w a j, *Nauka administracji*, s. 159.

[101] J. S u p e r n a t, *Pojęcie*..., s. 13.

[102] *Europejskie zasady dla administracji publicznej*, Dokument SIGMY 1998, nr 27, s. 10.

lujące jej zakres. Bez względu jednak na zakres tej samodzielności, działania administracji muszą być wypełniane w dobrej wierze, zgodnie z interesem publicznym, w sposób rozsądny, z zachowaniem sprawiedliwych procedur oraz zasady równego traktowania i respektowania reguły proporcji użytych środków. Administracja publiczna jest zobligowana do przestrzegania prawa, któremu podlega zgodnie z zasadą praworządności (legalizmu)[103], uczestniczy bowiem w procesie sprawowania przez państwo legalnej władzy nad społeczeństwem. Jednocześnie jest areną gry politycznej, a także ścierania się różnorakich interesów społecznych i gospodarczych poszczególnych grup i środowisk[104].

W aspekcie wykonawczym administracja publiczna odzwierciedla sposób i formy, w jakich państwo – jako całość – realizuje swoje zadania. Obok systemu politycznego, prawnego i uwarunkowań gospodarczych administracja tworzy system spójnej organizacji społeczeństwa, stając się znaczącą częścią codzienności każdego obywatela.

Wypełniając swoją służebną rolę, administracja publiczna podejmuje szereg rożnego rodzaju czynności, a co za tym idzie – wymaga wytworzenia właściwych struktur organizacyjnych. Podkreśla to dość dobitnie Eugeniusz Wojciechowski, analizując wartość procesu rządzenia. W myśl jego refleksji, siła państwa (czyli tym samym administracji[105]) wywodzi się z licznych instytucji nakierowanych na realizację kluczowych funkcji. Rola instytucji publicznych nie ogranicza się jedynie do wykonywania czynności technicznych związanych z realizacją decyzji danego organu, choć niewątpliwie głównie na tym się koncentruje. Powinny one kreować nowe wartości w służbie państwa i społeczeństwa. Znaczenie instytucji publicznych w funkcjonowaniu państwa i jego administracji zauważa Grzegorz Kołodko. Jego zdaniem odzwierciedlają one[106]:

– legalne i zwyczajowo akceptowane w praktyce procedury i zasady postępowania administracji;

– obowiązujące prawo i przepisy, które stworzone zostały w celu ochrony interesów podmiotów istniejących na rynku;

---

[103] Działanie nie tylko w ramach określonych kompetencji, ale także na podstawie prawa.

[104] A. H a b u d a, L. H a b u d a, *Reforma administracji publicznej, jako problem organizacyjny i polityczny. Przypadek Polski lat 90.*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002, s. 108.

[105] Kiedy analizuje się relację państwo – administracja publiczna, pojawia się refleksja (jak się wydaje, warta szerszych opracowań), czy państwo jest silne siłą swojej administracji, czy może administracja odzwierciedla stan państwa?

[106] G. K o ł o d k o, *Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy*, „Ekonomista" 2004, nr 5, s. 10.

– struktury administracyjne i polityczne obsługujące podmioty funkcjonujące na rynku, a także zmuszające je do pożądanych zachowań zdefiniowanych w obowiązującym prawie, w interesie całego układu społeczno-gospodarczego;

– w szerokim ujęciu – kulturę i mentalność polityczną i administracyjną państwa.

Podstawą funkcjonowania instytucji, o których mowa, są wzajemne relacje z otoczeniem. Jest to bardzo ważny aspekt, ponieważ obok obsługowej roli instytucji, organizują one, sterują i kształtują procesy społeczno-gospodarcze tak, by zachodziły z właściwą sobie płynnością przy jednoczesnym poszanowaniu interesów wszystkich partnerów. Generalną zasadą jest przejrzystość i otwartość działania. Służy to, z jednej strony, ochronie interesu publicznego, z drugiej zaś – pozwala na asekurację praw obywateli w stosunku do administracji. Równie ważną kwestią jest odpowiedzialność ponoszona przez szeroko rozumianą administrację, także w wymiarze instytucjonalnym. Nakłada ona na administrację obowiązek uzasadnienia podjętego postępowania. Zaistnienie natomiast pełnej odpowiedzialności jest niezbędne do ugruntowania w obrębie administracji takich wartości, jak: sprawność, efektywność, solidność czy przewidywalność. Nie jest to jednak odpowiedzialność abstrakcyjna, jej gwarancję stanowią złożone procedury oraz środki nadzoru i kontroli administracji publicznej ze strony innych organów[107]. Jednak warunkiem *sine qua non* pełnego urzeczywistnienia administracji jest jej autorytet, skutkujący podporządkowaniem tych, którzy uczestniczą w realizacji przypisanych jej zadań.

Ranga i znaczenie administracji publicznej w istotny sposób są związane z przynależnymi jej funkcjami – kluczowymi z punktu widzenia państwa jako całości, wydzielonych jego struktur czy też obywateli. Analizując piśmiennictwo poświęcone administracji publicznej, można spotkać szereg różnorodnych jej ról, takich jak: reglamentacyjno-porządkowa, właścicielsko-zarządcza, świadcząca, organizatorska, wykonawcza, kontrolno-nadzorcza, prognostyczno-planistyczna lub regulatora rozwoju gospodarczego (tab. 10).

Nawet bardzo pobieżne spojrzenie na wymienione funkcje wskazuje na złożoność podejmowanych przez administrację publiczną przedsięwzięć. Wydaje się jednak, że sens jej specyfiki najpełniej wyrażają trzy pierwsze funkcje – porządkowo-reglamentacyjna, właścicielsko-zarządcza i świadcząca, traktowane jako podstawowe. Mieszczą w sobie wszystkie te działania, które przypisuje się pozostałym funkcjom. Z punktu widzenia całości prowadzonych rozważań zasadnicza jest jednak funkcja świadcząca, która ma

[107] *Europejskie zasady*..., s. 11.

T a b e l a 10. Funkcje administracji publicznej

Funkcja	Znaczenie
Porządkowo--reglamentacyjna	Zapewnia dbałość o ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego; jest atrybutem każdego państwa, jednocześnie określając podstawowy zakres odpowiedzialności władzy publicznej względem obywateli. W jej ramach mieści się szerokie spektrum stosowania instrumentów władczych – nakazów, zakazów, koncesji, egzekucja świadczeń oraz wykonywanie decyzji i wydawania zezwoleń administracyjnych. Powinna być wykonywana jak najbliżej podmiotu prawa czy też miejsca, którego dotyczy. Oznacza to, że podstawową kwestią staje się przygotowanie właściwego aparatu administracyjnego w terenie lub wykorzystanie innych istniejących struktur, np. samorządowych. Obszar tej funkcji urzeczywistnia się wewnętrzną (w ramach własnego aparatu administracyjnego) lub zewnętrzną dekoncentracją zadań publicznych (zlecanie do wykonania innym szczeblom lub podmiotom) czy wręcz ich decentralizacją.
Właścicielsko-zarządcza	Nakłada uprawnienia właścicielskie państwa w stosunku do posiadanego majątku publicznego oraz gospodarczego (akcje, papiery wartościowe, podmioty produkcyjne, usługowe itp.). Aspekt zarządczy przejawia się szeregiem samodzielnych decyzji dotyczących sposobu wykorzystania i zastosowania poszczególnych elementów majątku publicznego, z zachowaniem nadrzędności interesu publicznego.
Świadcząca	Wyraża odpowiedzialność za kształtowanie rynku usług publicznych w zakresie kreowania sprzyjających warunków do świadczenia usług publicznych przez podmioty niekomunalne (lub bezpośrednie ich świadczenie za pośrednictwem podmiotów sektora publicznego).
Organizatorska	W jej ramach podejmowane są działania twórcze, samodzielne i kreatywne.
Wykonawcza	Obrazuje obowiązek wykonywania przepisów prawa.
Kontrolno-nadzorcza	Wyraża uprawnienia kontrolne i nadzorcze wobec obywateli.
Prognostyczno--planistyczna	Przejawia obowiązki w zakresie planowania i prognozowania działań i zjawisk o charakterze społecznym, gospodarczym, ekologicznym itp.
Regulatora rozwoju gospodarczego	Dotyka kwestii związanych z rozwojem państwa traktowanego w kategorii złożonego i dynamicznego układu społeczno-gospodarczego. Mieści się tutaj opracowywanie strategii, planów rozwojowych, analiz dotyczących w szczególności bieżącej i przyszłej sytuacji gospodarczej i społecznej, zarówno w kontekście krajowym, jak i międzynarodowym. Przejawia się ona także wszelkimi administracyjno-prawnymi sposobami wpływania na rynek, np. poprzez utworzenie odrębnych organów regulacyjnych, których działania mogą dotyczyć chociażby dopuszczenia do działalności gospodarczej, regulację cen, regulację świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: M. S z y d ł o, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych, jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 7; H. I z d e b s k i, M. K u l e s z a, *Administracja…*, s. 86; I. L i p o w i c z, R. M ę d z y r z y c k i, M. S z m i g i e r o, *Prawo administracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2010, s. 10.

charakter *stricte* ekonomiczny. Najpełniej oddaje sens i znaczenie administracji publicznej w demokratycznym społeczeństwie. Jest ściśle powiązana z obszarem działalności właścicielsko-zarządczej administracji publicznej. Przejawia się silnym skorelowaniem licznych odbiorców usług publicznych z posiadanym potencjałem rzeczowym, technicznym, organizacyjnym, kadrowym itp., służącym realizacji celów administracji. Przede wszystkim jednak administracja świadcząca spełnia służebną rolę wobec obywateli w myśl łacińskiej sentencji: *Salus populi suprema lex (esto)* – 'dobro ludu (powinno być) dobrem najwyższym'. Jej funkcjonowanie to zatem obowiązek, a nie uprawnienie. Oznacza to, że nie ma możliwości powstrzymania się od ich podjęcia, a co za tym idzie – realizacji[108]. Działalność w tym zakresie jest prowadzona w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, sytuując organy władzy publicznej (jako wyłącznego gospodarza właściwej sobie kategorii spraw) w obrębie powierzonych przez prawo kompetencji. Uwidacznia się już w tym momencie ogromny spoczywający na administracji ciężar odpowiedzialności za racjonalną organizację rynku usług publicznych, regulację monopolu naturalnego, dbałość o dostęp do usług oraz zapewnienie oczekiwanej ich jakości, będącej konsekwencją konieczności zaspokojenia elementarnych potrzeb człowieka, wynikających z życia w zorganizowanych strukturach, stanowiących fundament egzystencji (administracja, obok władczych, realizuje także funkcje o charakterze niewładczym)[109].

Mówiąc o administracji świadczącej, nie można pominąć wątku użyteczności publicznej, nawiązującej w swojej wymowie do interesu publicznego, ważnego pojęcia w kontekście specyfiki administracji publicznej. Szczegółowe zdefiniowanie użyteczności publicznej jest jednak bardzo trudne (tab. 11).

Użyteczność publiczna jest kategorią ekonomiczną, co potwierdza miejsce, jakie zajmuje w procesie podejmowania decyzji o znamionach gospodarczych na różnych poziomach zarządzania publicznego. Identyfikowana jest również jako polityczny przejaw działań. W tym kontekście, w myśl teorii Eugeniusza Wojciechowskiego, sprawność funkcjonowania władz publicznych warunkuje poziom jakości życia określonej wspólnoty, a jej ocena znajduje odzwierciedlenie w preferencjach społecznych, widocznych zwłaszcza podczas wyborów[110]. W zasadniczym jednak ujęciu, użyteczność publiczna

---

[108] *Administracja publiczna*, s. 20.

[109] M. B i t n e r, M. K u l e s z a, *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 6, s. 12.

[110] E. W o j c i e c h o w s k i, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 20.

Tabela 11. Wybrane ujęcia użyteczności publicznej

Autor/źródło	Interpretacja
E. Wojciechowski	Użyteczność publiczna jest kategorią właściwą dla usług opartych na infrastrukturze technicznej (transport publiczny, produkcja i dostarczanie energii elektrycznej, cieplnej i gazowej, dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, utrzymanie i oświetlenie dróg itp.) i usług społecznych (ochrona zdrowia, opieka społeczna, edukacja, kultura, spor i rekreacja, wypoczynek).
G. Matera	Użyteczność publiczna wyznaczana jest usługami, które pomimo swojego gospodarczego charakteru służą realizacji określonych zadań społecznie użytecznych (np. zaopatrzenie w wodę, usługi z zakresu gospodarki odpadami, produkcja i dystrybucja energii elektrycznej).
B. Ziębicki	Użyteczność publiczna jest szczególnego rodzaju działalnością zaspokajającą ważne potrzeby społeczne. Ze względu na swój charakter oraz wymóg powszechnej dostępności nie może być ona prowadzona na zasadach rynkowych. Do tego rodzaju działalności zobligowane jest państwo.
Ustawa o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r.	Zadaniami o charakterze użyteczności publicznej są te, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokojenie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.
Komunikat Komisji Europejskiej *Usługi użyteczności publicznej w Europie*	Użyteczność publiczna obejmuje rynkowe i nierynkowe usługi, które władze publiczne klasyfikują jako usługi użyteczności publicznej oraz te podlegające szczególnemu obowiązkowi świadczenia usług publicznych. Odnosi się to do usług świadczonych zarówno w interesie publicznym o charakterze gospodarczym, jak i tych które takiego charakteru nie mają (np. usługi spełniające wyłącznie funkcje socjalne lub służące wykonywaniu uprawnień władz publicznych)*.

Objaśnienia: * Prawo Unii Europejskiej nie zawiera jasnych wytycznych co do interpretacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, niegospodarczych usług użyteczności publicznej czy też innego rodzaju usług publicznych. Generalnie można spotkać dwa sposoby ich definiowania: po pierwsze, jako wszystkie usługi (niezależnie od tego, czy są rynkowe, czy też nierynkowe) podlegające określonym zobowiązaniom z tytułu ich świadczenia; po drugie – jako tylko te mające charakter pozagospodarczy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 22; G. Matera, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009, s. 128; B. Ziębicki, *Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni" 2007, nr 6, s. 149; *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, Dz. U. 1997, nr 9, poz. 43 ze zm.; *Komunikat Komisji Europejskiej Usługi użyteczności publicznej w Europie*, Dz. U. WE 2001, C17; M. Mendza-Drozd, *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej*, http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/222823.html [dostęp: 20.12.2010].

ogniskuje się – obok specyficznej grupy potrzeb – na szczególnej pozycji podmiotów gospodarczych, świadczących tego rodzaju usługi[111]. Podmioty

[111] E. Wojciechowski, *Uwagi na temat pojęcia „użyteczność publiczna"*, [w:] *Polska w rozszerzonej Unii Europejskiej – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, red. M. Klamut, E. Szostak, t. 2, Wrocław 2005, s. 276.

te na ogół zajmują na rynku pozycję monopolistyczną, której uzasadnieniem są względy organizacyjne, techniczne oraz ekonomiczne (zjawisko tzw. monopolu naturalnego). Sfera użyteczności publicznej charakteryzuje się ułomnością mechanizmów rynkowych, które wynikają z istoty i charakteru dóbr publicznych, efektów zewnętrznych, zjawiska korzyści skali oraz teorii wyboru konsumenta.

Polskie ustawodawstwo ujmuje użyteczność publiczną w kontekście zadań, w realizacji których zasadniczą rolę odgrywają władze publiczne właściwego szczebla, głównie lokalnego. Ustawodawca skoncentrował się przede wszystkim na celu wykonywania zadań, a mianowicie na: zaspokojeniu elementarnych potrzeb warunkujących właściwą egzystencję człowieka oraz ciągłości procesu dostarczania usług i ich konsumpcji[112]. Warto zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2003 r., w którym znalazło się odniesienie do użyteczności publicznej, tym samym do dominującej pozycji władz publicznych i konieczności przejęcia przez nie określonych funkcji interwencyjnych, głównie w zakresie działalności społecznie niezbędnej, którą nie są zainteresowane podmioty prywatne[113]. Prawo wspólnotowe nie wprowadza jednolitej definicji użyteczności publicznej, niemniej jednak podkreśla jej szczególne miejsce wśród wspólnych wartości Unii Europejskiej oraz znaczenie dla wspierania terytorialnej i społeczno-gospodarczej spójności i konkurencyjności unijnej gospodarki. Zarówno w *Zielonej księdze usług użyteczności publicznej*[114], jak i w stanowiącej jej kontynuację tzw. *Białej kiędze*[115] wskazuje się na wagę usług noszących znamiona użyteczności publicznej, uznawanych za filary europejskiego modelu społeczeństwa oraz konieczność zapewnienia ich dostaw (przy zachowaniu wysokiej jakości i przystępności cenowej) dla wszystkich obywateli oraz przedsiębiorstw na terenie Unii Europejskiej.

Analiza zaprezentowanych ujęć pozwala wskazać – w kontekście omawianej świadczącej funkcji administracji publicznej – zasadniczego organizatora działalności o charakterze użyteczności publicznej. Jest nim państwo lub jego wydzielone struktury, np. samorząd terytorialny, co bezwzględnie

---

[112] Wynika to choćby z samego charakteru usług, które charakteryzuje niematerialność, nierozdzielność – jednoczesne świadczenie usług przez usługodawcę wraz z jednoczesną ich konsumpcją przez klienta oraz nietrwałość – brak możliwości magazynowania ofert usługowych, a także niestandardowość – standard usługi zależy w dużym stopniu od tego, kto i kiedy ją świadczy.

[113] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (oz. Gdańsk) z dn. 9 stycznia 2003 r. *w sprawie skargi Gminy Miejskiej Słupsk na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku* z dn. 14 sierpnia 2002 r. (SA/Gd 1968/02).

[114] *Zielona księga usług użyteczności publicznej*, COM (2003) 270, Bruksela 2003.

[115] *Biała księga nt. usług użyteczności publicznej*, COM (2004) 374 final, Bruksela 2004.

oznacza dla władz publicznych obowiązek zagwarantowania obywatelom powszechnego dostępu do usług, zachowania ciągłości ich produkcji oraz wysokiej jakości. Administracja publiczna jest zatem głównym, szeroko rozumianym, wytwórcą usług publicznych, w tym przede wszystkim usług użyteczności publicznej.

W toku badań i różnorodnych dyskusji coraz silniej postuluje się, by dbałość administracji o usługi publiczne miała miejsce w warunkach, umożliwiających szybkie i elastyczne dostosowanie się do sygnalizowanych przez rynek potrzeb, z uwzględnieniem rachunku ekonomicznego. Podejście takie otwiera znacznie szersze możliwości uczestnictwa podmiotów sektora prywatnego czy społecznego, przy zachowaniu prawa organizacji i regulacji rynku usług na szczeblu najbliższym obywatelom, zgodnie z zasadą pomocniczości[116]. Najważniejszym działaniem, wzorem podmiotów prywatnych jest zatem dążenie do wymiany z odbiorcą dóbr tak, by osiągnąć zamierzony cel. Wymiana ta nie zawsze jednak ma charakter ekwiwalentny, szczególnie w odniesieniu do usług użyteczności publicznej. Celem nadrzędnym nie jest również zysk w kategorii ekonomicznej, lecz wzrost poziomu jakości życia społeczeństwa. Nie wyklucza to oczywiście sytuacji, kiedy usługi są świadczone w sposób skutecznie i efektywnie wykorzystujący dostępne zasoby (finansowe, ludzkie, techniczne, materialne itp.), będące w posiadaniu administracji. Świadczenie usług publicznych powinno się zatem odbywać w warunkach umożliwiających elastyczne ich dostosowanie do potrzeb sygnalizowanych przez rynek[117]. Coraz częściej więc administracja publiczna w momencie pojawiających się problemów sięga po rozwiązania wykorzystywane przez podmioty sektora prywatnego. Absorpcja reguł biznesowych nie może być stosowana bez żadnych ograniczeń i modyfikacji. Muszą one ulec dostosowaniu ze względu na odrębność sfery publicznej, wyrażonej[118]:

– brakiem występowania w wielu obszarach konkurencji, co eliminuje podjęcie działań ukierunkowanych na minimalizowanie kosztów funkcjonowania i wzrost efektywności;

– niewymiernością celów organizacji administracji publicznej;

---

[116] M. Kalisiak-Mędelska, *Usługi użyteczności publicznej. Wybrane problemy*, [w:] *Gospodarka przestrzenna* X, red. Z. Przybyła, Jelenia Góra 2007, s. 201.

[117] A. Dąbrowski, M. Kalisiak-Mędelska, *Ekonomizacja administracji publicznej. Aspekt regionalny i systemowy*, [w:] *Kierunki transformacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni Polski ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych*, red. M. Łyszczak, K. Wilk, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2005, nr 1087, s. 228.

[118] T. Buchacz, S. Wysocki, *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 15.

– niedochodowym charakterem sporej części usług publicznych, których świadczenie jest obligatoryjne ze względu na ich ważne znaczenie społeczne;

– brakiem możliwości urynkowienia niektórych, strategicznych z punktu widzenia funkcjonowania społeczeństwa, usług publicznych;

– występowaniem w działalności organów administracji publicznej zakłóceń politycznych.

Jako rzeczywistość współczesnej administracji mogą być traktowane: zarządzanie zorientowane na rezultaty (skuteczność), ekonomizacja administracji w sensie dostawcy usług, a nie sformalizowanych urzędów (efektywność), przejrzystość działania wobec klientów[119]. Takie podejście ma zniwelować występujące niewspółmierności ponoszonych nakładów w zestawieniu z uzyskiwanymi efektami działań, ma także przeorientować relację usługodawca – usługobiorca na prorynkową. Przyjmuje się bowiem, że marketyzacja administracji[120] (w kontekście wielu rozwiązań rynkowych) wzmacnia odpowiedzialność organów władzy publicznej za zasadniczą część ich działań na rzecz społeczeństwa.

Rynek i administracja publiczna nie jest zapewne połączeniem idealnym. Kryje ono szereg pułapek w postaci: monopolu podmiotów komercyjnych, pozornej racjonalności wydatkowania środków publicznych, udawanej jakość usług publicznych, rozmycia służebnej roli administracji publicznej i braku troski o najsłabszych obywateli. Parafrazując jednak znane powiedzenie Winstona Churchilla, można powiedzieć, że rynek nie jest rozwiązaniem idealnym, ale na razie najlepszym, jakie istnieje i z powodzeniem znajduje zastosowanie w administracji. Wzbogacenie o partycypacyjne mechanizmy podejmowania decyzji pozwala na przełamywanie funkcjonującego jeszcze w świadomości społecznej (pomimo licznych reform), stereotypowego myślenia o administracji publicznej jako zbiorze nieskoordynowanych funkcjonalnie organizacji, realizujących bliżej niesprecyzowane zadania, marnotrawiących środki publiczne.

Administracja publiczna jest niewątpliwie integralnym elementem każdego państwa, bez którego żadne społeczeństwo, nawet to globalne, nie jest w stanie funkcjonować. Idąc dalej, obrazuje ona (bądź też nie) spraw-

---

[119] W. G a s p a r s k i, *Prakseologiczne i etyczne wymiary funkcjonowania administracji* (materiał prezentowany w ramach Sympozjum Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów nt.: *Sektor administracji publicznej. Stan i pożądane kierunki jego reform*), Warszawa 2004.

[120] Zarzadzanie przy wykorzystaniu mechanizmów typu rynkowego (*managing with market--type mechanisms*) oznacza urynkowienie tradycyjnego procesu dostarczania usług publicznych (wprowadzanie wybranych cech mechanizmu rynkowego).

ność państwa – poprzez podział kompetencji i zadań pomiędzy poszczególnymi poziomami (tzw. zasada „sprawnego państwa"), otwartość na wszelkie przejawy obywatelskiej aktywności w układzie terytorialnym („państwo przyjazne") oraz bezpieczeństwo w wymiarze poczucia obywateli, że państwo w jak najmniejszym stopniu ingeruje w ich życie, a zarazem nie pozostawia osamotnionych wobec licznych zagrożeń („państwo bezpieczne")[121]. W praktyce oznacza to stały proces dostosowawczy administracji publicznej (jako zjawiska) do zmieniających się uwarunkowań społecznych i gospodarczych, bowiem „zadowolenie konsumenta jest w równej mierze zadaniem administracji jak i biznesu"[122].

Nie bez znaczenia dla krajów europejskich, w tym dla Polski, pozostaje również istnienie struktur Unii Europejskiej. Integracja europejska obejmuje bowiem szereg dziedzin życia publicznego, tworząc przy tym system wzajemnych powiązań. Administracja publiczna ulega europeizacji, dostosowując mechanizmy działania do nowego unijnego porządku polityczno-instytucjonalnego[123]. Narzuca to potrzebę przemodelowania jej poszczególnych segmentów w kierunku wspólnych, zbliżonych rozwiązań w sferze zasad działania, kompetencji, instytucji, procedur i kadr.

Obserwując dążenia państw członkowskich do zachowania jak największej odrębności prawnej i instytucjonalnej, można stwierdzić, że głęboka i całościowa unifikacja rozwiązań nie wydaje się możliwa, choćby ze względu na liczne cechy różnicujące struktury administracyjne poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Nie przeszkadza to jednak w wypracowaniu fundamentalnych wartości, podstawowych zadań administracji i ich standardów jakościowych oraz zakresu ochrony praw i wolności obywateli Wspólnoty, w szczególności w obszarze bezpieczeństwa zewnętrznego, wewnętrznego i socjalnego[124]. Administracja publiczna staje się „bardzo istotną tkanką społecznego (ludzkiego) wymiaru integracji"[125]. Tym samym wzmacnia się i rozszerza europejska przestrzeń administracyjna (*European Administrative Space*), urealniając europeizację administracji publicznej. Europeizacja ta przebiega na trzech niezależnych względem siebie płaszczyznach, przy

---

[121] J. A d a m i a k i in., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Toruń 2001, s. 126.

[122] Za: A. K a m i ń s k i, *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2011, s. 55.

[123] K. J ó s k o w i a k, *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Katowice 2008, s. 9–15.

[124] G. R y d l e w s k i, *Problemy europeizacji administracji publicznej*, „Służba Cywilna" 2004/2005, nr 9, s. 12.

[125] *Ibidem*, s. 14.

czym procesy zachodzące w ich obrębie wzajemnie się przenikają. Są to: (1) europeizacja standardów, (2) zadań oraz (3) rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych[126] – stanowią jednolity dla wszystkich państw członkowskich stelaż pod budowę współczesnej administracji publicznej.

W ramach europeizacji standardów należy odnieść się do trzech podstawowych dokumentów, dotyczących działania administracji publicznej – *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*[127], *Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji*[128] i *Komunikatu Komisji Wspólnot Europejskich*[129] w sprawie oceny skutków regulacji. Wymienione dokumenty są wyrazem nienaruszalnego prawa obywateli do dobrej administracji, uwzględniającej różnorodność tradycji, odrębność tożsamości narodowej państw członkowskich oraz organizacji ich lokalnych, regionalnych i krajowych władz publicznych. Koncepcja dobrej administracji opiera się zatem na wartościach reprezentowanych przez państwa funkcjonujące w tradycji europejskiego konty-

---

[126] *Ibidem*, s. 23.

[127] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* przyznaje obywatelom prawo: (1) bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na ich sytuację, (2) dostępu do akt sprawy przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, (3) uzyskania uzasadnienia decyzji podjętych przez organy administracji publicznej. Zob. *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (2007/C 303/01), Dz. U. UE 2007, C 303/1.

[128] *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* zawiera ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej, znajdującej zastosowanie w odniesieniu do całości kontaktów administracji, zarówno z osobami fizycznymi, jak i prawnymi. W głównej mierze praktyka, o której mowa, odnosi się do wyznaczania ram właściwego stosunku urzędnika do obywatela oraz ochrony i realizacji jego prawa do dobrej administracji. Uchwalony został przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. Został opracowany przez Ombudsmana UE Jackoba Sődermana. Jego treść tworzą następujące artykuły: Art. 1. Przepisy ogólne; Art. 2. Podmiotowy zakres obowiązywania; Art. 3. Rzeczowy zakres obowiązywania; Art. 4. Zasada praworządności; Art. 5. Zasada niedyskryminowania; Art. 6. Zasada współmierności; Art. 7. Zasada nadużywania uprawnień; Art. 8. Zasada bezstronności i niezależności; Art. 9. Zasada obiektywności; Art. 10. Zgodne z prawem oczekiwania oraz konsekwentne działanie i doradztwo; Art. 11. Zasada uczciwości; Art. 12. Zasada uprzejmości; Art. 13. Zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela; Art. 14. Potwierdzenie odbioru i podanie nazwiska właściwego urzędnika; Art. 15. Zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji; Art. 16. Prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń; Art. 17. Stosowny termin podjęcia decyzji; Art. 18. Obowiązek uzasadnienia decyzji; Art. 19. Informacja o możliwościach odwołania; Art. 20. Przekazanie podjętej decyzji; Art. 21. Ochrona danych; Art. 22. Prośba o udzielenie informacji; Art. 23. Wnioski o umożliwienie dostępu do publicznych dokumentów; Art. 24. Prowadzenie rejestrów; Art. 25. Informacja o Kodeksie; Art. 26. Prawo złożenia skargi do Europejskiego rzecznika Praw Obywatelskich; Art. 27. Kontrola stosowania. Zob. J. Ś w i ą t k i e w i c z, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Warszawa 2005.

[129] Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich w sprawie oceny skutków regulacji określa najbardziej efektywne i najmniej kosztowne sposoby wdrażania decyzji oraz każdorazowego ustalenia i poddania ocenie kosztów tego wdrożenia wraz z dostarczeniem pełnej informacji wszystkim zainteresowanym podmiotom.

nentalnego prawa publicznego i przeciwstawia się uchybieniom tzw. złej administracji w postaci:[130]

– braku przejrzystości i stabilności prawa;

– nadmiernego rozbudowania instytucjonalnego;

– patologii władzy (biurokracja, korupcja, nepotyzm, niekompetencja, upolitycznienie itp.);

– braku stabilności kadr i jasno sprecyzowanych kryteriów ich rozwoju zawodowego;

– niedbałości o zachowanie skuteczności i efektywności podejmowanych działań, szczególnie w obszarze dostarczania dóbr publicznych;

– braku zaufania społecznego;

– braku etyki postępowania.

Przynależność do Unii Europejskiej wiąże się także z koniecznością podjęcia przez państwa członkowskie dodatkowych zadań i to właśnie w tej dziedzinie ujawnia się największa zdolność do przebudowy krajowych administracji w kierunku zastosowania rozwiązań bliźniaczych. Europeizacja zadań zakłada odejście od klasycznego „wykonywania" administracji w kierunku zarządzania publicznego o zasięgu już nie europejskim, lecz globalnym[131]. Ostatnią z wymienionych płaszczyzn europeizacji administracji publicznej jest unifikacja rozwiązań organizacyjnych i proceduralnych. Dotyczy ona obsługi zadań wykonywanych przez administrację publiczną poszczególnych państw w imieniu całej wspólnoty, a także tych administracyjnych, o charakterze reglamentacyjno-porządkowym, włączonych do wspólnej polityki unijnej (np. zapobieganie zorganizowanej przestępczości, terroryzmowi, przeciwdziałanie handlowi narkotyków). Podkreśla się jednak, że – mimo wielu zmian powodujących zwrot administracji publicznych krajów europejskich i innych w stronę wspólnych rozwiązań – i tak będą funkcjonowały różne jej modele. Zasięg i charakter konwergencji administracji publicznej jest bowiem uwarunkowany wieloma różnorodnymi kontekstami (np. krajowym, technicznym, regionalnym itp.).

Reasumując można przyjąć (na podstawie wcześniejszych rozważań), że jest ona wielowymiarowym zjawiskiem, począwszy od przestrzeni (środowiska), poprzez obszar oddziaływania, do podmiotów zaangażowanych w realizację jej politycznych, społecznych oraz gospodarczych celów. Nie

---

[130] H. M c h i ń s k a *Prawo do dobrej administracji. Paneuropejska Konferencja Rady Europy*, „Służba Cywilna" 2004, nr 8, s. 153.

[131] J. S u p e r n a t, *Europejska przestrzeń administracyjna*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Jank, Z. Leoński i in., Wrocław 2005 (wersja online).

jest jednak pojęciem uniwersalnym, tak samo jak uniwersalnego charakteru nie mają stosowane w jej obszarze rozwiązania. Stanowi indywidualny twór każdego państwa, wyrosły na jego tradycjach, wartościach, kulturze, historii, mentalności społeczeństwa, ustroju, gospodarce. Jest to jedyna w swoim rodzaju struktura państwa, tworzona przez konkretne społeczeństwo i dla konkretnego społeczeństwa. Silne przypisanie nie jest jednak równoznaczne z wyizolowaniem z otoczenia – administracja to struktura otwarta, reagująca na wewnętrzne i zewnętrzne bodźce, ewoluująca zgodnie z trendami pojawiającymi się na płaszczyźnie społecznej i gospodarczej. Środowisko właściwe dla administracji nie jest hermetycznie zamkniętym obszarem działalności, wyznaczonym granicami wspólnoty lokalnej, regionalnej czy państwowej. Ma ono charakter europejski, szerszy, międzynarodowy, a nawet globalny (otwarta przestrzeń europejska, globalizacja, kosmopolityzm, nowe modele życia społecznego, terroryzm, kryzysy gospodarcze itp.). W tym skomplikowanym wewnętrznie środowisku mają miejsce różnorakie przedsięwzięcia, gwarantujące państwu i społeczeństwu zabezpieczenie interesu publicznego. Administracja publiczna sama w sobie jest jednak jedynie instrumentem do osiągania celu, który z założenia nie jest jej własnym celem. Reprezentuje i wypełnia interes publiczny, wchodząc coraz częściej w swego rodzaju sieć, utworzoną z podmiotów – publicznych, społecznych, prywatnych (zaangażowanych przede wszystkim w jej działalność organizatorską) oraz beneficjentów ich aktywności. Mimo że wszystkie elementy sieci są samodzielne i działają na własny rachunek, łączy je współzależność i współpraca, która pozwala na wykorzystanie zasobów kontrolowanych przez inny podmiot w celu uzyskania wartości dodanej. Co ważne, wzajemne relacje budowane są w dłuższym horyzoncie czasowym tak, by cel wspólny oraz cele poszczególnych podmiotów mogły być zrealizowane.

1.3. Administracja publiczna w świetle koncepcji *governance*

Jednym ze stałych zjawisk wpisanych w proces ewolucji systemów politycznych są szeroko rozumiane, kompleksowe i niezwykle złożone przeobrażenia, dotykające zagadnień ekonomicznych, społecznych, politycznych, kulturowych, a nawet psychologicznych[132]. Mają one wymiar globalnej dy-

[132] G. K o ł o d k o, *Dwie dekady ustrojowej transformacji – i co dalej?*, Warszawa 2010, s. 564.

fuzji, transferu idei, dotyczących stylu zarządzania administracją publiczną, przejęcia rozwiązań i koncepcji stosowanych w sektorze prywatnym[133]. Ciężar licznie dokonywanych zmian przesunięty został w kierunku likwidacji tzw. wąskich gardeł – problemów systemowych, hamujących innowacyjność administracji, do których zalicza się[134]:

– sztywną i hierarchiczną strukturę administracji utrudniającą efektywna komunikację;

– brak otwarcia administracji na inicjatywy z zewnątrz;

– nieufność pomiędzy szczeblem administracyjnym i politycznym.

Tym samym przeobrażenia administracji publicznej w dużej mierze przeprowadzono w kierunku: (a) transformacji ustrojowej, (b) dostosowania administracji do nowych warunków i potrzeb wraz z podniesieniem jej sprawności w sensie technicznym, (c) redefinicji mechanizmów zarządzania (poszukiwanie nowego optymalnego kształtu administracji w środowisku Nowego Zarządzania Publicznego, *governance*)[135]. Nierzadko są one efektem ścierania się różnorodnych żądań i interesów, reakcji na bodźce społeczne, polityczne, ekonomiczne, co więcej – ewoluują pod wpływem samego otoczenia, rosnących oczekiwań i roszczeń obywateli wobec współczesnych państw i ich administracji. Wymusza to tym samym konieczność budowy i rozwoju administracji publicznej na bazie nowoczesnych i profesjonalnych struktur o niskim poziomie hierarchii i ograniczonym zakresie suwerenności aparatu państwowego, tworzących sieć współzależności gospodarczych i społecznych z kolektywnym mechanizmem podejmowania decyzji[136]. Redefinicji ulega także charakter postaw obywatelskich odzwierciedlających w coraz większym stopniu realny udział i wpływ na przebieg procesów w *grze* publicznej. Stąd też rzeczywistego znaczenia nabierają takie pojęcia jak zaangażowanie, współpraca, partycypacja, współrządzenie, tym samym wyczerpaniu ulega formuła Nowego Zarządzania Publicznego.

Należy jednak wspomnieć, że Nowe Zarządzanie Publiczne wniosło istotny wkład w przeobrażenia administracji publicznej (wręcz dało im początek) poprzez adaptację metod i technik zarządzania, stosowanych w sektorze

---

[133] R. H e r b u t, *Przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002, s. 9.

[134] *Administracja w XXI w. Innowacyjna administracja: oksymoron czy nowy standard?*, „Przegląd Służby Cywilnej" 2011, nr 2 (11).

[135] H. I z d e b s k i, *Transformacja administracji w Polsce po 1989 r.*, [w:] *Główne kierunki modernizacji państwa budżet zadaniowy i decentralizacja*, red. W. Mikułowski, A. Jeziorska, Warszawa 2009, s. 30.

[136] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 61.

prywatnym do specyficznych warunków zarządzania w sferze publicznej. Jego teoretyczne korzenie sięgają chicagowskiej i austriackiej szkoły polityki ekonomicznej i programu *The New Right* w powiązaniu z Nową Ekonomią Instytucjonalną, opierającą się na trzech filarach: teorii wyboru publicznego, teorii kosztów transakcyjnych oraz teorii agencji[137]. Formalnie Nowe Zarządzanie Publiczne zostało skonceptualizowane przez Christophera Hooda (1991) jako polityka szerokich zmian sektora publicznego, zmierzających do poprawy jego skuteczności i efektywności poprzez zastosowanie określonych – wywodzących się z sektora prywatnego – mechanizmów. W myśl sformułowanych założeń, kluczowe dla sektora publicznego stały się[138]:

– menedżerskie podejście do zarządzania;
– standardy i mierniki działalności;
– nacisk na kontrolę wyników działalności;
– dezagregacja jednostek sektora publicznego;
– nacisk na dyscyplinę i oszczędności w procesie wykorzystywania posiadanych zasobów.

Rozbudowaną charakterystykę omawianej koncepcji zaproponował Donald F. Kettl, wskazując podstawowe założenia tego modelu w postaci[139]:

1. Wydajności (*productivity*) – zwiększenie liczby dostarczanych przez administrację publiczną usług przy zmniejszaniu wydatków na ten cel.

2. Urynkowienia (*marketization*) – eliminacja patologii biurokracji za pomocą mechanizmów rynkowych.

3. Orientacji na usługi (*service orientation*) – zmiana oczekiwań i potrzeb obywateli wobec administracji.

4. Decentralizacji (*decentralization*) – zwiększenie efektywności w zakresie świadczenia usług publicznych i realizowania programów.

5. Polityki publicznej (*public policy*) – doskonalenie administracji publicznej w tworzeniu i wdrażaniu polityk publicznych.

6. Odpowiedzialności za wyniki (*accountability for results*) – zwiększenie możliwości administracji publicznej w zakresie dostarczania obywatelom oczekiwanych usług.

---

[137] S. A p p a n a, *New Public Management and Public Enterprise*, "Fijian Studies. A Journal of Contemporary Fiji", 2003, Vol. 1, No. 1, s. 52. Więcej na ten temat: K. C z a r n e c k i, *Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zarządzanie Publiczne" 2011, nr 1 (15), s. 8–12.

[138] C. H o o d, *A Public Management for all Seasons?*, "Public Administration" 1991, Vol. 69, No. 1, s. 3–5.

[139] D. F. K e t t l, *The Global Public Management Revolution: A Report a the Transformation of Governance*, Washington 2000. Za: M. K u l e s z a, D. S z e ś c i ł o, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 62–63.

Nowe Zarządzanie Publiczne było zatem jawną reakcją na administrację publiczną w weberowskim kształcie, ówczesną innowacyjną drogą jej rozwoju w dobie kryzysów światowych i narastającej niewydolności struktur państwa opiekuńczego. Zreformowało ono administrację publiczną w myśl właściwego podmiotom komercyjnym menedżerskiego zarządzania, opartego na właściwym wyznaczaniu celów i standardów oraz monitorowaniu wyników, nastawionego na wszelkie możliwe mechanizmy rynkowe zapewniające gospodarność, efektywność i skuteczność struktur administracyjnych. Utożsamiło ono administrację publiczną i jej instytucje z podmiotami prywatnymi (urynkowienie administracji publicznej)[140].

Popularyzowany z entuzjazmem rynkowy model administracji publicznej wprowadził ducha przedsiębiorczości, w dużym jednak stopniu zniszczył społeczny, a przede wszystkim służebny charakter administracji, który nie pozwala na jej kwantyfikację w kategoriach czysto ekonomicznych, zasadnych w przypadku przedsiębiorstw[141]. Jej rola i funkcje, a także sposób i charakter zarządzania powinny być kształtowane przez mechanizmy pobudzające, pozwalające na artykulację potrzeb, opinii, sądów, a nawet żądań wszystkich aktorów (uczestników) życia publicznego. Stanowią one podstawę koncepcji *governance*, będącej wskaźnikiem mniej lub bardziej trwałych wzajemnych interakcji, zasad tworzących się między podmiotami publicznymi, społecznymi, prywatnymi lub prościej – procesu wzajemnych interakcji w sieci (tab. 12)[142].

Zaprezentowane podejścia stanowią, w ogólnej ocenie, odmienne perspektywy postrzegania administracji publicznej. *Governance* traktowane jest jako odrębne, nowe rozwiązanie. Analizując jednak obie te koncepcje, można dostrzec pewne zbieżności. Po pierwsze, obie mają dostarczyć odpowiedzi na te same podstawowe pytania, a mianowicie: jakie zadania powinny być przypisane poszczególnym szczeblom władzy, jak najlepiej je zrealizować i przy użyciu jakich zasobów, jakimi możliwościami i zasobami powinno się w tym celu dysponować?[143] Po drugie, zarówno Nowe Zarządzanie Publiczne, jak i *governance* są kolejnymi etapami tworzenia się systemów zarządzania publicznego, służących modernizacji i poprawie jakości świadczonych usług publicznych. Najważniejsze przeobrażenia tych modeli (przyjmując za

---

[140] J. de Vries, *Is New Public Management Really Dead?*, "Journal of Budgeting OECD" 2010, Vol. 1, s. 2–3.

[141] A. Kamieński, *Administracja*..., s. 14.

[142] E. H. Klijn, *New Public*..., s. 206.

[143] J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2008, nr 1 (10), s. 6.

Tabela 12. Nowe Zarządzanie Publiczne a *governance* – porównanie

Nowe Zarządzanie Publiczne	*Governance*
– nacisk na poprawę skuteczności i efektywności gospodarowania; – zarządzanie posiadanymi zasobami (finansami, ludźmi, procesem świadczenia usług); – adaptacja pomysłów, technik, rozwiązań z sektora prywatnego; – prywatyzacja i kontraktowanie zadań publicznych w celu poprawy skuteczności i efektywności; – wykorzystanie mechanizmów rynkowych oraz zwiększenie konkurencji w procesie realizacji polityk publicznych i świadczenia usług publicznych; – *benchmarking*; – przesunięcie kontroli z *ex ante* na *ex post*	– silny nacisk na międzyorganizacyjny (sieciowy) wymiar przebiegu realizacji polityk i procesu świadczenia usług publicznych oraz na współzależność w osiąganiu celów; – budowanie poziomej orientacji zarządzania umożliwiającej budowanie podstaw współpracy z pozostałymi aktorami życia publicznego w celu wsparcia procesu zarządzania (*enhance support*); – wykorzystanie wiedzy i doświadczenia pozostałych aktorów życia publicznego do poprawy jakości realizacji polityk publicznych i procesu świadczenia usług oraz rozproszonych informacji będących w posiadaniu tych podmiotów; – zaangażowanie podmiotów społecznych, zainteresowanych grup obywatelskich w celu wsparcia demokratycznego procesu podejmowania decyzji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. H. Klijn, *New Public Management and Governance. A Comparison*, red. D. Levi-Faur, "The Oxford Handbook of Governance" 2012, s. 203–206.

punkt wyjścia model administracyjnego zarządzania), dokonują się, zdaniem Eugeniusza Wojciechowskiego, w następujących obszarach[144]:

– struktury działania, kierunek: hierarchia – decentralizacja – rozproszenie;

– organizacji działania, kierunek: monopol – konkurencja – kooperacja;

– metody zarządzania, kierunek: administrowanie – zarządzanie – współzarządzanie;

– interes publiczny, kierunek: dobro publiczne – wybór publiczny – wartość publiczna.

Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że *governance* jest bardziej udoskonaloną wersją Nowego Zarządzania Publicznego, a nie jego czystym przeciwieństwem, powstałym w wyniku słabości czy niedoskonałości (co nie zmienia faktu, że Nowe Zarządzanie Publiczne diametralnie zrewidowało poglądy na kształt administracji publicznej). Niektóre cechy *governance* – decentralizacja kompetencji, zaangażowanie społeczności w proces zarządzania, odejście od formalnych reguł – nie są tak bardzo eksponowane, ale istnieją także w Nowym Publicznym Zarządzaniu.

[144] E. Wojciechowski, *Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do governance*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i w praktyce*, red. D. Strahl, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2007, nr 1161, s. 596.

Pojęcie *governance* nie jest czymś nowym w nauce. Od dziesięcioleci funkcjonuje w kontekście przedsiębiorstw i odnosi się do instytucjonalnych regulacji oraz procesów informowania, kierowania, zarządzania i monitorowania ich działań, prowadzących do osiągnięcia założonych celów[145]. Od przeszło dwóch dekad *governance* obecne jest także na płaszczyźnie publicznej, choć jego jednoznaczne zdefiniowanie nie jest proste. Opisuje ono, w kontekście reform sektora publicznego, zmiany w charakterze i roli państwa (odejście od hierarchizacji w kierunku interaktywnych procesów, takich jak np. współpraca, partnerstwo, sieć), ale również odzwierciedla ewolucję społeczną i polityczną w jego obszarze. Według Rodericka A. W. Rhodesa, jednego z prekursorów *governance*, istnieją różne odniesienia znaczenia tego terminu, jako: państwa minimum (*minimal state*), ładu korporacyjnego (*corporate governance*), dobrego rządzenia (*good governance*), systemów społeczno-cybernetycznych (*socio-cybernetic system*) i samoorganizujących się sieci (*self-organizing networks*)[146]. Bez względu na to odniesienie, *governance* traktuje administrację publiczną jako konstrukcję stworzoną po to, by chronić i wzmacniać dobro i interes tych, których reprezentuje i którym ze swej istoty ma służyć, odwołując się do współpracy, innowacyjności działania władz publicznych oraz decentralizacji zadań. Mówiąc ogólnie, odzwierciedla ono współdziałanie wszystkich interesariuszy w celu osiągnięcia zakładanych efektów realizacji poszczególnych polityk publicznych[147]. Ta współzależność sektorów publicznego, prywatnego i społecznego, zdaniem Rodericka A. W. Rhodesa, jest niezbędna do przejścia od *rządu* do *rządzenia*, do wypracowania uwarunkowań pozwalających na podejmowanie wynegocjowanych decyzji w wyniku interakcji zachodzących pomiędzy uczestnikami w oparciu o wzajemne zaufanie i uzgodnione reguły gry[148]. Również James N. Rosenau wskazywał, że możliwe jest podejmowanie decyzji i ich wdrażanie bez istnienia rządu (*governance without government*), w ramach zdolnych do tego, powołanych sieci organizacji, instytucji, grup[149]. Do elastycznego

---

[145] O. E. W i l l i a m s o n, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York 1985, s. 34.

[146] R. A. W R h o d e s, *The New Governance: Govering without Government*, "Political Studies" 1996, Vol, 44, s. 653.

[147] Zob. także: A. P o d g ó r n i a k-K r z y k a c z, *Rola sieci powiązań w procesach zarządzania gminą*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2011, nr 39, s. 207.

[148] R. A. R h o d e s, *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Philadelphia 1997, s. 10.

[149] J. N. R o s e n a u, *Governance, Order and Change in World Politics*, [w:] J. N. R o s e n a u, E. O. C z e m p i e l, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992, s. 3.

modelu podejmowania decyzji, opartego na luźnych powiązaniach między różnymi uczestnikami życia publicznego, odnosił się również Peter John[150].

W literaturze specjalistycznej funkcjonuje wiele interpretacji pojęcia *governance*. Wszystkie odwołują się do procesu daleko wykraczającego poza granice tradycyjnego, sztywnego rządzenia oraz sieci jako elementu odróżniającego *governance* od innych koncepcji (tab. 13).

Governance jawi się zatem jako koncepcja nowoczesnego zarządzania, będąca wypadkową zasad rządzenia i realizacji postaw demokracji, nowego wymiaru sfery publicznej w konkurencyjnej gospodarce oraz usytuowania państwa w warunkach integracji europejskiej i globalizacji. Zastosowanie *governance* ma więc implikacje polityczne, społeczne i gospodarcze. Odzwierciedla układ wielopoziomowej sieci z udziałem podmiotów sektora publicznego, społecznego i prywatnego, w której rola dowodzącego nie musi należeć do organów administracji publicznej (odejście od jednego ośrodka z legalną hierarchiczną władzą)[151]. W ramach wspomnianej sieci zachodzi stała wymiana informacji, wiedzy, doświadczeń pomiędzy podmiotami, przy czym – co jest niezwykle istotne – wszyscy interesariusze powinni być realnie zainteresowani zarówno samym uczestnictwem w sieci, jak i wpływem na ostateczny kształt decyzji publicznych[152]. Tym samym muszą być w podobnym stopniu przekonani o ważności podjętych spraw publicznych.

W tym kontekście widoczne jest coraz wyraźniejsze przemodelowanie postaw interesariuszy społecznych (w tym obywateli) i prywatnych. Zmianie ulega bowiem płaszczyzna ich relacji z władzą lokalną. Ta swego rodzaju modernizacja, jak to określają Dieter Fuchs i Hans D. Klingemann, dokonuje się w wymiarze rzeczywistym i formalnym[153]. W wymiarze rzeczywistym ujawniają się oczekiwania wyników i skuteczności działania władz, głównie w dziedzinie gospodarki i bezpieczeństwa. Wymiar formalny dotyka zwiększonych osobistych umiejętności obywateli, a co za tym idzie – pojawienia się nowych potrzeb partycypacji, wykraczających poza tradycyjne zinstytucjonalizowane jej formy.

---

[150] P. J o h n, *Local Governance in Western Europe*, London 2004, s. 9.

[151] C. C. A k t a n, H. O z l e r, *Good Governance: A New Public Managerialism*, "Review of International Law and Politics" 2008, Vol. 4, No. 14, s. 165.

[152] Zob.: J. S u p e r n a t, *Administracja publiczna*..., s. 6.

[153] D. F u c h s, H. D. K l i n g e m a n n, *Citizens and the State: Relationship Transformed*?, [w:] D. F u c h s, H. D. K l i n g e m a n n, *Citizens and the State*, Oxford 1995, s. 66.

T a b e l a 13. Wybrane definicje *governance*

Autor/źródło	Interpretacja
1	2
A. M Kjær	Zbiór uczestników (podmioty publiczne, społeczne, prywatne, obywatele) oraz zachodzące miedzy nimi interakcje w oparciu o różnorodne mechanizmy.
J. P. Olsen	Definiowanie, monitorowanie i utrwalanie instytucjonalnych ram formułowania reguł ładu konstytucyjnego, kształtowania indywidualnych i zbiorowych tożsamości i preferencji, dystrybucji i wykorzystania zasobów interpretacji historii oraz bieżących procesów determinujących przewidywalność i odpowiedzialność rządzących, ale także samych obywateli.
J. Czaputowicz	Zbiór demokratycznego rządzenia, skutecznych instytucji publicznych, właściwej jakości usług publicznych oraz umiejętności dostosowania się do nowych potrzeb społecznych
M. Dębicki, A. Jaxa-Dębicka	System zasad i wartości, którymi kierują się rządzący i rządzeni.
S. Mazur	Odejście od tradycyjnego, silnie zhierarchizowanego i zbiurokratyzowanego modelu rządzenia na rzecz nowego elastycznego, o małej hierarchii, opartego na współzależności.
B. Rigaud	Nowe podejście do rządzenia opartego na celowych i świadomych interakcjach zachodzących pomiędzy władzą, społeczeństwem i podmiotami funkcjonującymi na rynku
Instytut Governance (*Institute on Governance*)	Sposób sprawowania władzy, podejmowania decyzji oraz zakres, rodzaj uczestnictwa i odpowiedzialności innych podmiotów w tych procesach.
Kanadyjski Instytut Governance (*Canada's Institute of Governance*)	Procesy sprawowania władzy umożliwiające obywatelem uczestnictwo w podejmowaniu decyzji w kluczowych dla nich sprawach
Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*UNDP*)	Złożone mechanizmy, procesy i instytucje stwarzające szansę wyrażenia przez obywateli i inne grupy podmiotów swoich interesów, ale także wykonywania swoich praw i obowiązków.
Bank Światowy	Zdolność władz publicznych i administracyjnych do efektywnego, sprawiedliwego i oszczędnego realizowania polityk publicznych, a także do włączania obywateli w realne funkcjonowanie państwa.

Tab. 13 (cd.)

1	2
OECD	Stosowanie władzy politycznej i sprawowanie kontroli w obrębie społeczeństwa w odniesieniu do zarządzania jego zasobami na rzecz rozwoju społecznego i gospodarczego*.

Objaśnienia: * Podłożem takiego postrzegania *governance* były liczne niepowodzenia reform gospodarczych w wyniku niewłaściwego sprawowania władzy publicznej, hamującego właściwy rozwój gospodarki rynkowej i demokracji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. M. Kjaer, *Rządzenie*, Warszawa 2009, s. 54; M. Wague, *Good governance a pomoc rozwojowa*, Biuletyn „Ubóstwo.pl. Zagadnienia współpracy rozwojowej" 2010, nr 8, s. 10; J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna" 2005, nr 10, s. 25; M. Dębicki, A. Jaxa-Dębicka, *W poszukiwaniu good governance*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 198; *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 62; *Defining governance*, http://iog.ca/defining-governance/ [dostęp: 10.06.2013]; *Managing Development – The Governance Dimension, World Bank*, Washington 1991, s. 1; J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1, s. 56; C. J. Hill, L. E. Hill, Jr., *Governance and Public Management on Introduction*, „Journal of Policy Analysis and Management" 2004, Vol. 23, No. 1, s. 4.

Governance jest zatem pojęciem niezwykle szerokim, spajającym trzy istotne dla sfery publicznej wymiary, a mianowicie: sprawowanie władzy publicznej, podejmowanie decyzji i odpowiedzialność (tab. 14).

Tabela 14. Wybrane elementy sieci w koncepcji *governance*

Element	Wyjaśnienie w układzie sieciowym
Aktorzy (podmioty ujęte w sieci)	Elementy składowe sieci
Procesy	Regulacja podsystemów oraz ich wzajemnych oddziaływań. Współpraca, w której dochodzi do wymiany zasobów.
Decyzje	Jako wynik negocjacji ukierunkowanych na ustabilizowanie przepływów zasobów. Ukierunkowane powiązania między elementami sieci.
Władza/pełnomocnictwa	Brak centralnej struktury władczej. Siła władzy zależna od dostępności zasobów.
Informacje/wartości	Kluczowe zasoby (informacje) dostarczane są przez różne podmioty.

Źródło: S. Kojło i in., *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Mulitilevel Governance polityki spójności, Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego* (DHS/DEF-VIII/POOT/04/30/09/DEF-VI-21/02/03), Warszawa 2009, s. 5.

Wymiary te zachodzą wzajemnie na siebie, tworząc przestrzeń wymiernej aktywności wszystkich aktorów życia publicznego, generując formalne i nieformalne systemy relacji i sieci podejmowania decyzji, realizacji celów

i rozwiązywania zidentyfikowanych problemów. Hubert Izdebski zwraca jednak uwagę, że powstała sieć wzajemnych współzależności jest w dużej mierze efektem prowadzonej przez władze publiczne polityki integrującej bądź dezintegrującej interesariuszy[154]. Inaczej mówiąc, jej efektywność jest uzależniona od otwartości i gotowości organów publicznych do współdzielenia władzy z innymi podmiotami, umiejętności prowadzenia dialogu politycznego (nierzadko trudnego).

Podsumowując ogólne rozważania na temat *governance*, można stwierdzić, że jest ono określonym sposobem rządzenia charakteryzującym się:

– warunkami instytucjonalnymi sprzyjającymi realizacji celów publicznych w sposób skuteczny i efektywny, przy wykorzystaniu instrumentów ekonomicznych;

– decentralizacją uprawnień decyzyjnych w myśl zasady subsydiarności, wraz z wzmacnianiem i dalszym rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji społecznej;

– wykorzystaniem innych podmiotów niż komunalne (prywatnych, społecznych[155]) do realizacji celów społecznych i świadczenia usług publicznych;

– społeczną kontrolą i egzekwowaniem podjętych przez władze publiczne zobowiązań (monitoring).

Łatwo więc dostrzec, że omawiana koncepcja ma zabarwienie społeczne i ekonomiczne. Koncentruje się na relacjach partnerskich, poczuciu wspólnego dobra, uzyskaniu największych korzyści ekonomicznych i społecznych dla jak największego kręgu odbiorców. Jest ona, jak pisze Eugeniusz Wojciechowski, próbą pogodzenia racji społecznych z efektywnością ekonomiczną, nowym podejściem do rozwiązywania problemów publicznych, filozofią wspólnego i elastycznego działania na rzecz budowy koalicji w imię przyjętych wartości i priorytetów[156]. To rozwiązanie wyrażające i łączące najważniejsze cechy dobrego rządzenia – w obszarze społecznym i ekonomicznym.

---

[154] H. Izdebski, *Od administracji publicznej do governance*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr, 1, s. 15.

[155] W proces bezpośredniego świadczenia usług angażowani są również mieszkańcy w ramach koprodukcji. Wykorzystują oni własne zasoby w postaci wiedzy, doświadczenia, czasu, chęci dążąc tym samym do poprawy jakości i dostępności usług publicznych. Tego rodzaju rozwiązanie popularne jest m.in. w Wielkiej Brytanii gdzie realizowane są chociażby takie projekty jak *Family Nurse Partnerships* (wsparcie młodych matek w trakcie trwania ciąży oraz później do 2 roku życia), *Family Intervention Projects* (wzmacnianie potencjału rodziny). Zob. M. Horne, T. Shirley, *Coproduction in public services: a new partnership with citizens*, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/; http:/www.cabinetoffice. gov.uk/media/207033/public_services_co-production.pdf [dostęp: 10.10.2013].

[156] E. Wojciechowski, *Zarządzanie w sektorze*..., s. 595.

Urzeczywistnienie się koncepcji *governance* wymaga przede wszystkim określenia przejrzystych reguł prawnych, obowiązujących wszystkich partnerów i egzekwowania ich w bezstronny sposób (*follows the rule of law*), budujących wzajemne zaufanie, będących także podstawą budowania platformy uczestnictwa podmiotów niepublicznych w procesie sprawowania władzy, a co za tym idzie – podejmowania decyzji i łagodzenia zaistniałych konfliktów (*participation*). Wymaga to, obok otwartej na współpracę postawy władz publicznych, zaufania i odpowiedniej kultury politycznej, a także dobrze wykształconego społeczeństwa obywatelskiego. Zaufanie ma bardzo wymierną wartość pragmatyczną, ogranicza ono bowiem możliwość wystąpienia ewentualnych tarć wewnątrz systemu społecznego, co pozwala w konsekwencji oszczędzić wielu problemów. Ma ono realną – praktyczną i ekonomiczną – wartość, która, zdaniem Kennetha J. Arrowa, zwiększa wydajność systemu, pozwalając produkować więcej dóbr[157].

Układ sieciowy charakteryzujący zarządzanie w myśl *governance* wymusza poszukiwanie ogólnego porozumienia między wszystkimi partnerami, mediacji ich niejednokrotnie odrębnych interesów, pełnej zgody w podejmowanych kwestiach (*consensus oriented*). Wypracowane rozwiązania mają bowiem służyć wszystkim partycypantom. Z tym nierozerwalnie wiąże się odpowiedzialność, będąca kluczowym warunkiem zaistnienia *governance* (*accountability*). Spoczywa ona na wszystkich podmiotach, nie tylko publicznych, lecz także społecznych, prywatnych oraz mieszkańcach. Nie można się jej jednak domagać bez stworzenia czytelnych i zrozumiałych ram prawnych oraz przejrzystych zasad partnerstwa między sektorami publicznym, społecznym i prywatnym (*transparenty*). Zasada przejrzystości oznacza również dostęp zainteresowanych stron do wszystkich informacji, mających wpływ na kształt ostatecznych decyzji[158].

Pełna realizacja koncepcji *governance* jest raczej trudna, ale nawet w minimalnym zakresie pozwala na ograniczenie hamującej rozwój społeczno-gospodarczy nadmiernej regulacji, eliminację krótkowzrocznego zarządzania i negatywnej presji grup interesów. Oddziałuje ona wielopłaszczyznowo, niwelując tym samym skutki zawodności państwa. Przestrzeganie swoistego kodeksu zasad *governance* może w niemałym stopniu wzmocnić skuteczność funkcjonowania rynku (tab. 15).

Nadrzędne stają się: utrzymanie zasad demokratycznego państwa prawnego, przejrzystość, rozliczalność, partycypacja, skuteczność i efektywność

---

[157] K. J. A r r o w, *The Limits of Organization*, New York, s. 38.

[158] *What is good governance*, United of Nations ESCAP, http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/ Ongoing/gg/governance.asp [dostęp: 23.09.2013].

oraz odpowiedzialność[159]. Odrębną kwestią, różnicującą adaptację idei *governance* przez poszczególne administracje publiczne jest dokładne zdiagnozowanie realiów ustroju politycznego (sprzyjających wprowadzeniu wytycznych omawianej koncepcji lub wręcz przeciwnie – „gwarantujących" fiasko tego typu przedsięwzięć), charakteru i przebiegu procesu sprawowania władzy nad zasobami ekonomicznymi i społecznymi oraz potencjału zdolności władz do formułowania polityk publicznych i ich późniejszej realizacji[160].

Tabela 15. Zawodności państwa i działania łagodzące w koncepcji *governance*

Rodzaj zawodności państwa (*government failure*)	Wybrane działania, instrumenty w ramach *governance*
Nadmierna regulacja (*red tape*)	Jawne i transparentne podejmowanie decyzji (przejrzystość); zwiększenie zaangażowanie interesariuszy w życie publiczne, szczególnie w aspekcie współdecydowania (partycypacja); wprowadzenie mechanizmów oceny rządzących oraz narzędzi pomiaru kosztów administracyjnych regulacji (rozliczalność); przestrzeganie zasady równości wobec prawa (demokratyczne państwo prawne).
Pogoń za rentą (*rent seeking*)	Ograniczenie zakresu regulacji poprzez udzielanie koncesji, przywilejów podatkowych, subsydiów (rozliczalność); włączenie zainteresowanych podmiotów w proces stanowienia prawa, wzmocnienie polityki informacyjnej w zakresie działań i decyzji władz publicznych (partycypacja).
Negatywna struktura bodźców (*disincentive effects*)	Monitorowanie wskaźników obrazujących stan gospodarki, analiza skutków wdrożonych polityk publicznych (skuteczność i efektywność).
Zarządzanie w krótkiej perspektywie (*short terminizm*)	Rozwijanie zdolności rządzących do formułowania celów polityk publicznych w drodze debaty publicznej (demokratyczne państwo prawne/partycypacja); ograniczenie zjawiska wykluczenia społeczno-ekonomicznego, m.in. poprzez zaangażowanie zainteresowanych stron do debaty publicznej (społeczna inkluzja); ustalanie kwantyfikowalnych celów polityk publicznych wraz z monitoringiem przebiegu ich realizacji (skuteczność i efektywność).
Presja grup interesów i wyborców (*electoral pressure*)	Transparentne podejmowanie decyzji, kontrola działań władz publicznych przez społeczeństwo, podmioty społeczne (przejrzystość); udział interesariuszy w procesie stanowienia prawa (partycypacja); ustalenie i wprowadzenie mechanizmu oceny władz publicznych (rozliczalność).

Źródło: *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady „good governance" w Polsce. Raport końcowy*, Warszawa 2008, s. 18.

[159] Zob. E. Wojciechowski, A. Podgórniak-Krzykacz, *Governance jako nowy sposób zarządzania sprawami publicznymi*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. J. Sokołowski, Z. Przybyła, Jelenia Góra 2007, s. 420.

[160] H. Izdebski, *Od administracji*..., s. 16.

Paradygmat *governance* wiąże się z demokratycznym systemem rządzenia. Trudno jest bowiem realizować wspomniane wcześniej postulaty w środowisku niesprzyjającym jak najgłębszej decentralizacji zadań, tym samym – przejęciu troski i odpowiedzialności za sprawy publiczne przez samych obywateli. *Governance* ze swej istoty stwarza więc inną optykę postrzegania państwa i jego administracji. Demokratyczne, zdecentralizowane struktury gwarantują bowiem przestrzeganie praw obywateli, szerokie pole aktywności publicznej, uwzględnienie w procesie decyzyjnym realnych bieżących potrzeb i oczekiwań publicznych, także tych prognozowanych dla przyszłych pokoleń oraz pełną i aktualną informację o wszystkich podejmowanych przez władze publiczne przedsięwzięciach. Relacje administracji publicznej z innymi podmiotami niepublicznymi powinny być zatem wypadkową zachowań odzwierciedlających[161]:

– czytelność funkcji, obowiązków i odpowiedzialności administracji, co pozwoli interesariuszom właściwie zinterpretować i zrozumieć jej intencje oraz je zaakceptować;

– przejrzystość we wszystkich obszarach funkcjonowania administracji, począwszy od podejmowania decyzji, szczególnie tych kluczowych, poprzez wykorzystanie posiadanych zasobów, skończywszy na delegowaniu uprawnień i przekazywaniu zadań innych podmiotom;

– służebność administracji publicznej wobec obywateli w zakresie dostarczania usług publicznych w sposób efektywny, skuteczny i etyczny, przy zachowaniu odpowiedniej wartości publicznej (przekształcenie zadań w rezultaty);

– koordynację działań administracji we wszystkich wymiarach.

– dialog ze wszystkim podmiotami uczestniczącymi w życiu publicznym, dotyczący istotnych dla nich spraw, zarówno aktualnych, jak i tych mogących pojawić się w przyszłości;

– skuteczność informowania partnerów o podjętych i planowanych działaniach;

– potencjał, kompetencje administracji w zakresie współdziałania i kooperacji (także stymulowania tego typu zachowań) z innymi podmiotami.

Zbiór korzyści wypływających z *governance* jest ewidentny, niemniej jednak koncepcja ta rodzi także negatywne konsekwencje, związane z problemami respektowania reguł odpowiedzialności (rozproszenie uprawnień władczych), niedostatecznej kontroli politycznej, niską sterowalnością pro-

---

[161] Zob. J. K i s i e l e w i c z, *Istota i zasady good governance*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2009, nr 2, s. 13–20.

cesów współrządzenia, wynikającą ze współuczestnictwa wielu aktorów o zróżnicowanych statusach, celach i potrzebach[162]. Jednakże analiza wymienionych ułomności *governance* nie wskazuje na ich trwały charakter. Wynikają one bardziej z nieudolności sprawowania władzy publicznej oraz braku ukształtowanych mechanizmów kontroli, pozwalających na szybkie wychwycenie nawet najmniejszych nieprawidłowości czy zakłóceń.

Podczas rozpatrywania administracji publicznej w świetle *governance*, uzasadnione jest przełamanie schematu postrzegania administracji w roli jedynego decydenta w procesach tworzenia i realizacji polityk publicznych oraz budowanie jej wizerunku pomocnika, inicjatora, partnera, koordynatora, lidera itp. W tym zakresie można czerpać z doświadczeń wielopoziomowego rządzenia (*multilevel governance*)[163], którego konstrukcja została oparta na osi *governance*. W tym świetle administracja publiczna przypomina wielopoziomowy system sprawowania władzy niezależnie od tego, czy będzie rozpatrywana z punktu widzenia państwa jako całości, czy też mniejszych jednostek, np. lokalnych. Kwestią zasadniczą jest także dokładne zdefiniowanie określonych poziomów, w obszarze których podejmowane są kolektywnie decyzje (demonopolizacja procesu ich podejmowania). Większego znaczenia nabierają organizacje społeczne, gospodarcze, lokalni liderzy, czyli partnerzy administracji w rozwiązywaniu wielu problemów (podobną rolę pełni administracja dla nich). Pomocniczość, decentralizacja, społeczeństwo obywatelskie przestają być jedynie hasłami, a stają się rzeczywistością.

1.4. Formuła współczesnego demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego

Zagadnienie społeczeństwa obywatelskiego jest tematem licznych i wszechstronnych dyskusji zarówno w nurcie filozoficznym, socjologicznym, jak i politycznym. W ujęciu filozoficznym postrzegane jest jako pożądana wartość, którą należy umacniać, odnawiać i stale rozwijać. Podejście socjologiczno-politologiczne odwołuje się natomiast do poziomu organizacji społecznej[164].

---

[162] S. M a z u r, K. O l e j n i c z a k, *op. cit.*, s. 37.

[163] Twórcami koncepcji *Multilevel Governance* są L. Hooghe i G. Marks. Została ona przyjęta przez Unię Europejską w traktacie z Maastricht w 1992 r. i jest ponadnarodową koncepcją integracji ładu administracyjno-regulacyjnego.

[164] Ł. S c h e f f s, *Współczesne społeczeństwo obywatelskie*, http://www.politeja.pl/2009/06/wspolczesne-spoleczenstwo-obywatelskie/ [dostęp: 25.05.2013].

Tradycja społeczeństwa obywatelskiego sięga starożytności, choć przejawy działalności, dające się zamknąć w ramach jego znaczenia daleko odbiegają od współczesnego wydźwięku. Niemniej jednak już wtedy określenie to wyrażało stałą chęć ludzi do koncentrowania swojej aktywności na ważnych dla nich płaszczyznach, sprawach, problemach.

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego zrodziło się na gruncie klasycznej filozofii społecznej. Jego początki można odnaleźć w koncepcjach stoików – u Cycerona w ujęciu republiki jako *societas civilis* lub w myśli chrześcijańskiej św. Tomasza z Akwinu i sformułowanej przez niego idei obywatelskiego nieposłuszeństwa. Platon dostrzegał naturalną skłonność każdej jednostki do wspólnego życia w zorganizowanych strukturach państwa[165] (podobny pogląd reprezentowali J. J. Rousseau oraz I. Kant – wskazywali na życie publiczne jako środowisko sprzyjające rozwojowi jednostki).

Postawę antyindywidualistyczną przejawiał również Arystoteles (uważany za twórcę pojęcia społeczeństwa obywatelskiego), dla którego najwyższym wyrazem istnienia społeczeństwa obywatelskiego było utworzenie państwa (*polis*). W takim ujęciu nie było mowy o urzeczywistnianiu wolności osobistej bądź też realizacji dążeń nieokreślonych przez politykę państwa[166]. W swoim dziele *Polityka* pisał: „nie trzeba sądzić, że ktoś z obywateli do siebie samego należy, przeciwnie, wszyscy należą do państwa, bo każdy z nich jest częścią państwa"[167]. Człowiek, według Arystotelesa, jest istotą społeczną, niemogącą żyć poza *polis*, gdyż tylko w jej warunkach urzeczywistnia się jego społeczna natura. Jest on obywatelem przedkładającym dobro państwa nad dobro jednostkowe, stąd też filozof domagał się od niego aktywności oraz współdziałania z innymi jednostkami (sądzenia i rządzenia). Ludzie bowiem, działając we własnym interesie, zaspokajając swoje potrzeby, działają także na rzecz szerszej społeczności, a dobro jednostek staje się dobrem całej wspólnoty[168].

Z punktu widzenia rozważań na temat społeczeństwa obywatelskiego, filozofia Arystotelesa wydaje się niezwykle ważna. Stanowi ona punkt odniesienia dla wielu nowożytnych koncepcji[169]. Czerpią one z Arystotelesow-

---

[165] P l a t o n, *Państwo*, t. 1, Warszawa 1994, s. 86.

[166] M. W a ł d o c h, *Krótka historia idei społeczeństwa obywatelskiego*, http://arcanahistorii.prv.pl/slowo/ pdf4/ 3krotk.pdf [dostęp: 23.08.2013].

[167] A r y s t o t e l e s, *Polityka,* przeł. L. Piotrowicz, [w:] i d e m, *Dzieła wybrane*, t. 1, Warszawa 2003, s. 190.

[168] A. S z c z a p, *Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego w filozofii społecznej liberalizmu i komunitaryzmu* (praca doktorska), Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2006, s. 41.

[169] Pod wpływem arystotelesowskiej myśli powstawały koncepcje m.in. Tomasza z Akwinu, T. Hobbesa, J. J. Rousseau, A. Fergusona, A. Smitha, a także I. Kanta. Pojęciem tym operowali także

skiej obywatelskości człowieka, kojarzonej z obowiązkami wobec wspólnot (w tym – tej politycznej, jaką jest państwo), z uprawnieniami do stowarzyszania się, wyrażania poglądów, uczestnictwa obywatelskiego w samorządzie itp.[170] Widoczne są analogie z nurtem rozważań republikańskich oraz tradycji liberalnej. Spojrzenie przez pryzmat poglądów republikańskich lub liberalnych pozwoli lepiej zrozumieć wymowę i sens społeczeństwa obywatelskiego, które – jak twierdzi Jadwiga Staniszkis – powoli wraca do swoich republikańskich korzeni: „gdy dobro publiczne lokuje się również poza polityką, a obywatelskość jest czymś więcej, niż abstrakcyjnymi prawami politycznymi"[171].

Model republikański stawia znak równości między społeczeństwem a państwem, definiuje bowiem człowieka jako obywatela, postrzeganego w kontekście wspólnoty, której dobro jest nadrzędne wobec dobra jednostki (związanie obywatela z obowiązkiem troski o dobro publiczne). W pierwotnej postaci modelu republikańskiego społeczeństwo obywatelskie stanowili obywatele korzystający z przysługujących im praw, stojący na równi z państwem, a nie przeciwko niemu. Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego odnoszone jest tutaj do wspólnoty obywatelskiej, będącej zarazem wspólnotą polityczną, której członkowie – obywatele – określani są przez relacje wobec państwa[172].

Odmiennie kwestię społeczeństwa obywatelskiego, relacji państwo – obywatel ujmuje model liberalny. Jego istota opiera się na rozdzieleniu państwa i społeczeństwa. W przeciwieństwie do modelu republikańskiego, nie wspólnota i jej dobro stanowią podstawę społeczeństwa obywatelskiego, a jednostka i jej uprawnienia, w tym wolność i własność. Efektem takiej optyki jest państwo, którego powstanie uzasadnia przede wszystkim ochrona wspomnianej wolności i własności jednostek – sfery nienaruszalnej dla państwa. Liberalne społeczeństwo obywatelskie nie stanowi zatem jedności, lecz daje wyraz różnorodności typowej dla społeczeństwa indywidualistycznego. Przestrzeń samoorganizacji i samorządu w myśl tego modelu są wolne od ingerencji państwa i wpływu władzy państwowej. Aby jednak urzeczywistnić eksponowaną wolność jednostki, państwo demokratyczne

---

Marsyliusz z Padwy, Machiavelli, Harrington, D. Hume i G. W. F. Hegel. Społeczeństwo obywatelskie pojawia się ponadto w poglądach T. Paine'a i J. S. Milla, który (podobnie jak A. de Tocqueville) skłaniał się ku opinii, że idea wolności wiąże się ściśle z określonym porządkiem społecznym. Zob. D. P i e t r z y k-R e e v e s, *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wrocław 2004.

[170] D. P i e t r z y k-R e e v e s, *Filozoficzne źródła idei społeczeństwa obywatelsk*iego, http://www.pozytek.gov.pl/esej. spoleczenstwo.obywatelskie…,805.html [dostęp: 8.10.2012].

[171] J. S t a n i s z k i s, *Społeczeństwo obywatelskie doby kryzysu*, http://wiadomosci.wp.pl/kat,102954,title,J-Staniszkis-spoleczenstwo-obywatelskie-doby-kryzysu,wid,10634345, wiadomosc.html?ticaid=1f44e [dostęp: 1.10.2012].

[172] D. P i e t r z y k-R e e v e s, *Idea*…, s. 52–53.

i społeczeństwo obywatelskie muszą ze sobą w sposób demokratyczny współdziałać, na co pozwala właśnie ustrój liberalny[173]. Warto przy okazji wspomnieć, że kluczowe dla nurtu liberalnego wolność i samodoskonalenie się jednostki, zgodnie z koncepcją ograniczonego i zdecentralizowanego rządu Wilhelma von Humboldta, świadczyły o minimalistycznej roli państwa[174].

Reasumując, pojęcie społeczeństwa obywatelskiego w tradycji republikańskiej łączy się z wyrazem obywatelskości, która wyznacza relację między jednostką a państwem, stanowiącą wspólnotę polityczną. Zwraca ona uwagę na obowiązki obywateli wynikające z ich przynależności do określonej wspólnoty politycznej i kulturowej oraz mniejszych wspólnot lokalnych. Wiąże ona te obowiązki z wolnością praktykowaną w społeczeństwie obywatelskim i w sferze publicznej. Obywatelskość jawi się tutaj jako pewna kwalifikacja moralna i zarazem obywatelska, o której głównie świadczą: uczciwość, niepodatność na korupcję, troska o innych, solidarność, bezinteresowność, odpowiedzialność w życiu publicznym, nastawienie na dialog i kompromis zamiast roszczeniowości. Natomiast w tradycji liberalnej obywatelskość traci na znaczeniu i jest traktowana raczej z punktu widzenia uprawnień, a nie obowiązków. Wnosi ona natomiast niewystępujące w modelu republikańskim pojęcia, takie jak opinia publiczna i komunikacja[175]. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem (choć budzi ono pewne wątpliwości), że te dwie przeciwstawne koncepcje można ze sobą łączyć. Przyjąć należy założenie odpowiedzialnego korzystania z praw przysługujących obywatelom, przy czym określenie odpowiedzialne jest interpretowane jako związane z realizacją nie tylko celów jednostkowych dzięki współdziałaniu z innymi, lecz także celów publicznych, powiązanych z zaangażowaniem w podejmowanie zadań publicznych[176]. Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego zakłada zatem, że społeczna solidarność, współdziałanie i współdecydowanie ułatwia wypełnianie celów indywidualnych[177].

Mimo że społeczeństwo obywatelskie przeżywa swój renesans, trudno jest wskazać jedną uniwersalną i wiodącą jego definicję. Wiele ujęć traktuje zjawisko społeczeństwa obywatelskiego w układzie szeregu cech, którym

---

[173] M. B a r a ń s k i, *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, *Zarządzanie organizacjami pozarządowymi w Unii Europejskiej*, Projekt UPGOW współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Katowice 2010, s. 5.

[174] J. W e n d t, *Teoretyczne aspekty przestrzennych badań społeczeństwa obywatelskiego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa" 2007, nr 2 (22), s. 422.

[175] *Ibidem*.

[176] D. P i e t r z y k-R e e v e s, *Filozoficzne źródła idei społeczeństwa obywatelsk*iego, http://www.pozytek.gov.pl/esej,spole czenstwo, obywatelskie...,805.html [dostęp: 8.10.2012].

[177] M. B a r a ń s k i, *op. cit.*, s. 6.

w zależności od kryterium wyodrębnienia przypisuje się różne funkcje. Najprościej rzecz ujmując, społeczeństwo obywatelskie może być traktowane jako struktura pomiędzy rodziną a państwem, która dąży do osiągania celów wspólnych dla danej zbiorowości. Jest to przestrzeń, formalna bądź nieformalna, w której formują się, funkcjonują i komunikują grupy, stowarzyszenia oraz jednostki, stanowiące równoprawne podmioty nastawione na długotrwałą działalność lub na rozwiązanie jednego problemu[178]. Krzyżuje się ona ze sferą gospodarczą administracji publicznej lub np. religii w imię realizacji wspólnych interesów.

Dorota Pietrzyk-Reeves uważa, że o społeczeństwie obywatelskim można mówić, gdy państwo jest ograniczone, by zagwarantowana została wolność jednostki. Co jest jednak ważne, społeczeństwo oparte na obywatelskości (akceptacji zobowiązania do działania – przynajmniej w pewnym zakresie, na rzecz wspólnego dobra, w momencie podejmowania decyzji dotyczących sprzecznych interesów czy ideałów[179]) i sferze publicznej jest pozytywną relacją wobec państwa[180]. Bardzo ważny wydaje się tutaj mechanizm obywatelskości, który – jak pisze Wojciech Misztal – wymusza funkcjonowanie w warunkach ogólnych reguł gry, takich jak: regulacje prawne, parlamentaryzm, pakty społeczne czy demokracja przedstawicielska. Ważne są zatem wzory zachowań obywatelskich, na które składają się: system wartości, tożsamość jednostek, aktywność indywidualna, zaangażowanie społeczne, poczucie więzi grupowych, zdolność do samoorganizowania się, samorządność, kreatywność oraz racjonalizm działania[181]. Społeczeństwo obywatelskie może być również traktowane w kategoriach zespołu instytucji społeczno-politycznych, złożonego z takich elementów, jak[182]:

- władza publiczna ograniczona i odpowiedzialna przed społeczeństwem;
- rządy prawa;
- sfera publiczna skupiająca zainteresowanych obywateli;
- system rynkowy wolny od korupcji;
- szereg dobrowolnych stowarzyszeń wszelkiego rodzaju.

---

178 M. Grabowska, *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce A.D. 2012*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce A.D. 2012*, red. M. Grabowska, „Opinie i Diagnozy" 2012, nr 22, s. 6.

179 E. Shils, *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Kraków 1994, s. 10.

180 D. Pietrzyk-Reeves, *Idea*..., s. 244.

181 W. Misztal, *Demokracja lokalna w Polsce*, „Rocznik Lubuski" 2003, t. 29.

182 M. Kalisiak-Mędelska, *Społeczeństwo obywatelskie – próba identyfikacji*, [w:] *Rola instytucji publiczno-prywatnych w gospodarce regionu*, red. A. Łuczyszyn, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu" 2010, nr 30, s. 50.

Według Georga W. F. Hegla społeczeństwo obywatelskie zajmuje w strukturze społeczeństwa obszar pomiędzy najniższym poziomem, tworzonym przez jednostki i ich interakcje, a poziomem najwyższym, zarezerwowanym dla państwa[183]. Społeczeństwo obywatelskie jest więc przestrzenią pomiędzy rodziną, państwem a rynkiem, w której działają oddolne organizacje społeczne. W tej przestrzeni obywatele prowadzą debatę, w efekcie której wypracowane zostają rozwiązania społeczne dla dobra wspólnego. Aby jednak społeczeństwo obywatelskie mogło odgrywać tak istotną rolę, musi mieć własną strukturę, w ramach której ujawniają się, niekontrolowane przez państwo i jego aparat, wzajemne powiązania między ludźmi i grupami społecznymi. Do relacji społeczeństwa obywatelskiego z państwem odwołuje się również Norberto Bobbio, który określa je jako zespół działań ludzkich umiejscowionych w publicznej rzeczywistości, niepodlegających kontroli państwa[184].

Nie jest łatwo w sposób jednoznaczny określić pojęcie społeczeństwa obywatelskiego. Nawiązuje ono, zarówno historycznie, jak i współcześnie, do różnych wątków, wymiarów i idei. Podjęte rozważania definicyjne nie wyczerpały różnorodności i wielości podejść. Jednak szeroka ich analiza wskazuje podstawowy element łączący, którym jest to, że społeczeństwo zachowuje autonomię wobec instytucji państwa. Zapewnia to samoorganizację społeczeństwa oraz właściwe ramy realizacji interesu publicznego (tab. 16).

Istotne w rozumieniu istoty społeczeństwa obywatelskiego jest uwzględnienie w jego działalności możliwości dokonywania wyboru, zarówno w obszarze życia społecznego, politycznego, jak i ekonomicznego, przy ważnej roli rynku. W kontekście ekonomicznym społeczeństwo obywatelskie mocno jest powiązane z gospodarką, własnością prywatną i wolnym rynkiem[185]. Jego wyrazem stają się niepaństwowe instytucje, organizacje i stowarzyszenia działające w sferze publicznej. Ich szczególną cechą jest to, iż powstają oddolnie, są w miarę autonomiczne a przynależność do nich opiera się na zasadzie całkowitej dobrowolności ich członków[186]. Stanowią one pole niewymuszonego stowarzyszania się obywateli, z dominującą siecią stosunków społecznych wypełniających tę przestrzeń[187].

---

[183] G. W. F. H e g e l, *Zasady filozofii prawa*, Warszawa 1969. Zob. także: J. L i p i e c, *Społeczeństwo obywatelskie – analiza esencjalna*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. B. Goryńska-Bittner, J. Stępień, Poznań 2002, s. 19.

[184] N. B o b b i o, *Społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Ani książę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, red. J. Szacki, Kraków 1997, s. 63.

[185] J. W e n d t, *op. cit.*, s. 422.

[186] E. W n u k-L i p i ń s k i, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005, s. 119.

[187] Zob. M. K a l i s i a k-M ę d e l s k a, *Społeczeństwo*..., s. 51.

Tabela 16. Wybrane ujęcia społeczeństwa obywatelskiego

Społeczeństwo obywatelskie wyraża:	Zaangażowanie obywateli w życie polityczne, społeczne, ekonomiczne poprzez uczestnictwo w stowarzyszeniach politycznych i obywatelskich
	Samorealizującą się jednostkę, autonomiczną, akceptującą, szukającą aprobaty u innych
	Zaufanie, równość, wolność
	Wymianę w ramach szerokiego pluralizmu politycznego i społecznego
	Partnerstwo państwa ze społeczeństwem z zachowaniem kontroli swojego zachowania
	Zwiększenie przejrzystości, otwartości sprawowania władzy, nowe formy demokracji, zdolność zarządzania ryzykami
	Demokrację bezpośrednią: wybory, referenda, bezpośrednie inicjatywy obywatelskie, konsultacje społeczne
	Działalność: ruchów społecznych, gospodarczych, organizacji pozarządowych, organizacji religijnych, pracodawców, związków zawodowych, izb zawodowych, partii politycznych, grup interesu, samorządów (zawodowych, terytorialnego) itp.
	Przedsięwzięcia o charakterze publicznym inicjowane i realizowane przez osoby prywatne i organizacje pozarządowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Społeczeństwo obywatelskie*, red. M. Witkowska, M. Wierzbicki, Warszawa 2005, s. 9; J. Lipiec, S*połeczeństwo obywatelskie – analiza esencjalna*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. B. Goryńska-Bittner, J. Stępień, Poznań 2002, s. 20; A. Giddens, *Trzecia Droga. Odnowa Socjaldemokracji*, Warszawa 1999, s. 66; Ł. Scheffs, *Współczesne społeczeństwo obywatelskie*, http://www.politeja.pl/2009/06/wspolczesne-spoleczenstwo-obywatelskie/ [dostęp: 25.05.2013].

Społeczeństwo obywatelskie identyfikowane jest również poprzez sferę instytucji, organizacji, sieci i osób oraz ich nastawienie wobec akceptowanych wartości, postaw i wzorów zachowań niezbędnych do jego sprawnego działania[188]. Sfera ta znajduje się pomiędzy rodziną, z jednej strony, a państwem i rynkiem z drugiej. Jest powiązana wieloma zasadami, w tym świadomego uczestnictwa w społeczeństwie oraz poczucia odpowiedzialności, uznania i wypełniania obowiązków wobec państwa, społeczeństwa i jego członków[189]. Dla niemieckiego politologa Herfrieda Munklera jest ono swego rodzaju „organem kompensującym efekty dynamiki rozwoju rynku i państwa"[190]. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest więc stymulowany

[188] S. Raabe, *Transformacja i społeczeństwo obywatelskie w Polsce. Kościół jako sojusznik społeczeństwa obywatelskiego*, „Raporty Fundacji K. Adenauera" 2008, nr 9, s. 5.

[189] A. Siciński, *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie" 1996, nr 6.

[190] H. Munkler, *Was bewegt die Zivilgesellschaft, und wohin führt das?*, www.hannover.de/data/download/ gesundheit_soziales/s/M_nklerVortrag.pdf,str. 5 [dostęp: 1.10.2012].

przez dwie siły – zewnętrzną, którą jest intensywność przemian politycznych i rynkowych oraz wewnętrzną, będącą etyczną postawą tych, którzy chcą wnosić swój wkład do dobrego współżycia społecznego. Kompensuje i ugruntowuje ono obowiązujące w sferze państwa i gospodarki zwyczajowe zasady i tworzy tym samym instancję społeczno-politycznego ograniczenia ryzyka. W ten sposób państwo, rynek i społeczeństwo obywatelskie są na siebie wzajemnie skazane.

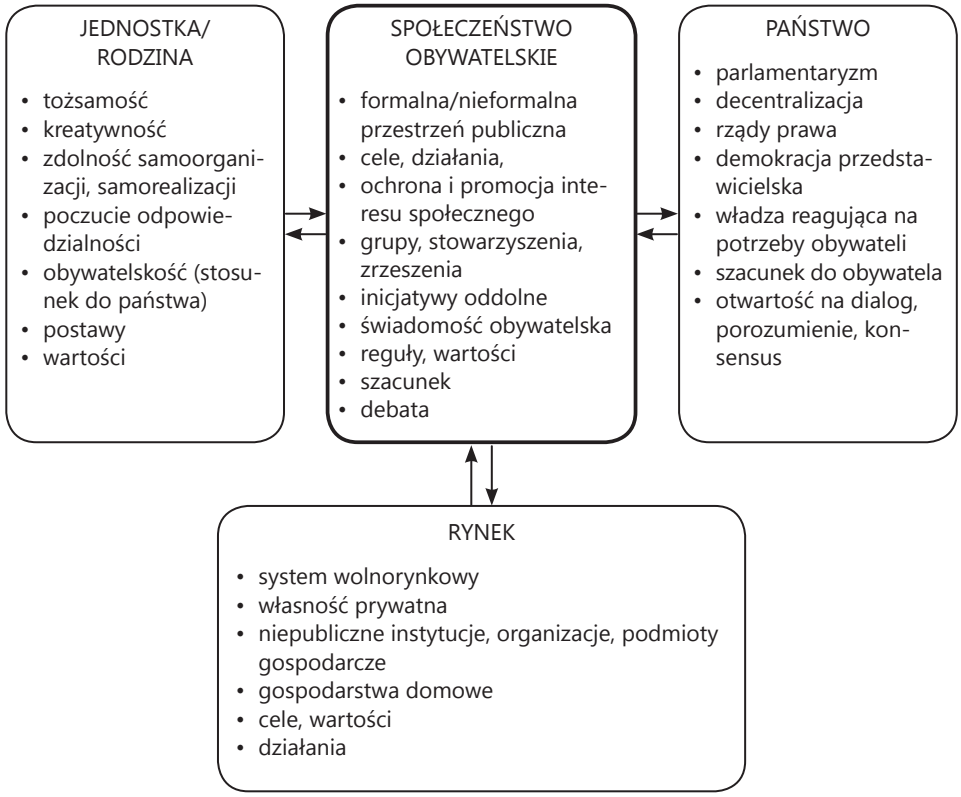
Społeczeństwo obywatelskie odgrywa jednak rolę swoistego pomostu, łączącego sferę rodziny (jednostki), państwa i rynku, czerpiąc z wartości i zasad kształtujących je. Powiązania z obszarem rynku są skutkiem istniejącej własności prywatnej i wolności rynkowej. Te, które wiążą je z państwem odzwierciedlają układ współzawodniczących partii i grup interesu, przede wszystkim jednak – samorządu terytorialnego. Społeczeństwo będące systemem względnie niezależnych (poza kuratelą państwa), samoorganizujących się, autonomicznych grup oddziałuje na wspomniane płaszczyzny. Celem jego istnienia nie jest jednak ani zastąpienie którejś z nich, ani też przejęcie odpowiedzialności wynikającej z ich funkcjonowania, a jedynie współpraca w ramach ustalonych reguł, uwzględniająca wzajemne interesy i wartości w warunkach wzajemnego zrozumienia i szacunku (rys. 2).

Zakres społeczeństwa obywatelskiego może być ujmowany także *rozszerzająco* lub *zwężająco*. Pierwszy rodzaj interpretacji obejmuje zarówno zespół określonych idei, jak i kompleks pewnych form samoorganizacji społecznej w celu realizacji tych idei oraz obszarów, w których są realizowane. Drugi zaś, ogranicza zakres tego pojęcia do systemu struktur pośredniczących, które są aktywnymi uczestnikami sfery publicznej. Przesłanką zawężającego ujęcia, w myśl Jolanty Blicharz, jest przekonanie o specyficznym charakterze zewnętrznej formy aktywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jako uczestników sfery publicznej, w której podmioty te dyskutują ze sobą i państwem o sprawach publicznych i angażują się w publiczne działania[191]. Inne wąskie podejście do społeczeństwa obywatelskiego podkreśla oddzielenie od państwa przyjmując, że oba te elementy stanowią dwa zróżnicowane zbiory aktorów i instytucji pozostających w stosunkach wzajemnej wymiany. Państwo w tych relacjach, jako dostarczyciel usług ma pomóc społeczeństwu osiągnąć ekonomiczny dobrobyt i społeczną integrację oraz poczucie zbiorowej tożsamości[192].

---

[191] J. B l i c h a r z, *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego" 2012, s. 15.

[192] M. K a l i s i a k-M ę d e l s k a, *Społeczeństwo*..., s. 50.



Rys. 2. Społeczeństwo obywatelskie a rodzina, państwo i rynek

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Bez względu jednak na rodzaj definicji muszą zaistnieć niezbędne warunki do urzeczywistnienia się społeczeństwa obywatelskiego. Są to m.in. źródło pochodzenia i rodzaj władzy publicznej, pozycja konstytucji, przejrzystość i jakość prawa, system ochrony praw człowieka i wolności obywatelskich[193]. Spełnienie tych warunków stwarza ustrój demokratyczny, gdyż implikuje szeroki zakres swobód obywatelskich oraz gwarantuje realny udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Istnienie podmiotowości obywateli we wszystkich wymiarach życia społecznego pozwala właśnie na angażowanie się w sprawy publiczne, ale przede wszystkim na podejmowanie wszelkich działań związanych z funkcjonowaniem wspólnoty. A zatem

[193] K. C z y ż, *Społeczeństwo obywatelskie jako wyznacznik państwa demokratycznego*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie" 2007, nr 1 (3), s. 177.

rozpatrywanie społeczeństwa obywatelskiego ma jedynie sens w świetle teorii demokracji[194] (tab. 17).

Tabela 17. Społeczeństwo obywatelskie w świetle porządku demokratycznego

Cechy	Znaczenie
Tolerancja	Prawo do inności, poszanowanie innych poglądów, uznanie sporu, rywalizacji, konkurencji jako form dezintegracji społecznej
Otwartość	Zapobieganie izolacji instytucji politycznych od społeczeństwa, współpraca jednostek (podmiotów) w ramach realizacji wspólnych celów (zapobieganie atomizacji społecznej)
Samorządność	Działanie na rzecz interesu wspólnoty lokalnej (regionalnej), państwa
Aktywność	Uczestnictwo w organizacjach społecznych, politycznych
Komunikacja	Kreowanie nowych idei, poglądów i ich popularyzacja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Szczap, *Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego w filozofii społecznej liberalizmu i komunitaryzmu* (praca doktorska), Zielona Góra 2006, s. 41.

Istota współczesnej demokracji opiera się na budowaniu więzi na linii społeczeństwo – państwo – obywatel za pośrednictwem instytucji politycznych i społecznych. Suwerenne wobec państwa społeczeństwo obywatelskie zabezpiecza jednostkę przed państwem i zapewnia jej poczucie tożsamości. Demokracja społeczeństwa obywatelskiego gwarantuje jednostce równość wobec reguł prawa, wolność wyboru i możliwość czynnego uczestnictwa w życiu publicznym[195]. Państwo swoją aktywnością ma służyć polepszeniu życia obywateli i umożliwić im realizację aspiracji w sposób zgodny z ich preferencjami. Dlatego, jak dowodzi Herfried Munkler, demokracje, które nie są oparte na solidnej podbudowie społeczeństwa obywatelskiego, kompromisie, tolerancji, pluralizmie zawierają w sobie, jak to określił, niebezpieczny deficyt, który już niejednokrotnie doprowadził do ich niepowodzenia[196]. Nie istnieje monopol w kwestiach mechanizmów i praktyk, które pozwalają na wspieranie przez rządzących dobrobytu ich obywateli, konieczne jest natomiast wypracowanie racjonalnych standardów odpowiedzialnego rządzenia[197]. Szansę mają tylko demokracje dopełnione przez spo-

[194] M. Pietrak, *Warunki progowe narodzin społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Studia Iuridica" 2004, t. 43, s. 158.

[195] M. Lampart, *Społeczeństwo obywatelskie*, www.racjonalsta.pl/kk.php/s.3642 [dostęp: 1.10.2012].

[196] H. Munkler, *op. cit.*, s. 8.

[197] Ch. Kupchan, *Trzeba skończyć z promocją demokracji*, „Liberte!" 2013, nr XIV, s. 174.

łeczeństwo obywatelskie[198]. Stwarza ono bowiem warunki do realnej kontroli struktur władzy politycznej i ekonomicznej oraz łagodzenia pojawiających się w społeczeństwie napięć wewnętrznych. Ponadto dzięki niemu mogą zostać wyzwolone społeczne rezerwy i społeczna energia, niezbędne w dobie kryzysów politycznych, społecznych, kulturowych czy nawet ekonomicznych[199].

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię, a mianowicie na instytucję państwa. Społeczeństwo obywatelskie w wielu ujęciach traktowane jest bowiem jako pewnego rodzaju obrona przed nadmierną jego ingerencją. Jednakże to właśnie państwo, jego charakter, ustrój, a także wartości, na których się opiera stwarzają możliwość zaistnienia społeczeństwa obywatelskiego (tab. 18). Trudno, zatem nie zgodzić się z poglądem Andrzeja Sicińskiego, że powinno być to silne państwo, bo tylko takie może być gwarantem efektywnego społeczeństwa obywatelskiego[200]. Przy czym, nie chodzi tutaj o siłę państwa, opartą na szerokich kompetencjach, władzy wkraczającej we wszystkie dziedziny życia, a raczej o konsekwentne, skuteczne, wynikające z jednoznacznych reguł wykonywanie niezbywalnych zadań państwa, szczególnie zaś zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

Tabela 18. Przeszkody blokujące formowanie się społeczeństwa obywatelskiego

Słabości instytucjonalne i strukturalne państwa (blokady egzogenne)	Słabości samoorganizującego się społeczeństwa (blokady endogenne)
– sztywne, niewydolne struktury administracji; – niedoskonałości rozwiązań legislacyjnych; – schodzenie konfliktów politycznych szczebla centralnego na niższe szczeble (lokalny, regionalny); – biurokracja, nepotyzm, korupcja, nadużywanie władzy	– niski poziom identyfikacji z państwem; – niska świadomość obywatelska; – słabe więzi lokalne (słabość „lokalnych ojczyzn"); – oddalenie od wartości moralnych, kulturowych; – słaba reprezentacja organizacji społecznych (organizacji pozarządowych, związków); – postawa roszczeniowa wobec państwa; – skłonność do integracji negatywnej (przeciw komuś); – brak autorytetów, liderów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Kurczewska, K. Starzyńska, H. Bajor, *Blokady społeczeństwa obywatelskiego: czyli słabe społeczeństwo obywatelskie i słabe państwo*, [w:] *Społeczeństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia*, red. A. Rychard, M. Fedorowicz, Warszawa 1993, s. 28. Za: A. Krasnowolski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Warszawa 2014, s. 12.

[198] H. Munkler, *op. cit.*, s. 8.

[199] P. Gliński, *Trzeci sektor*, www.academia.pan.pl/dokonania.php?id=525&jezyk=pl [dostęp: 12.10.2012].

[200] A. Siciński, *op. cit.*

Zaznacza się jeden kierunek budowania społeczeństwa obywatelskiego – od ukształtowania (w wyniku tradycji, historii, przemian politycznych) mocnych, demokratycznych, zdecentralizowanych struktur państwa (społeczeństwo obywatelskie przejmuje wiele z jego prerogatyw dzięki samorządom lokalnym i trzeciemu sektorowi). Realny sens nadaje mu demokracja partycypacyjna, oparta na zasadach subsydiarności, dialogu i negocjacji, które pozwalają wykształcić w obywatelach potrzebę współuczestnictwa w życiu publicznym w myśl filozofii człowieka zorientowanego na dobro wspólne[201]. To wymaga jednak wypracowania zaufania społecznego, jednego z zasobów moralnych społeczeństwa. W idealnym społeczeństwie obywatelskim występują: zaufanie społeczne, określone zasady postępowania, przede wszystkim jednak wola współpracy[202]. Niestety, bardzo trudno jest wypracować taki poziom zaufania społecznego, szczególnie przy słabych podstawach państwa, niedostatecznym jego rozwoju politycznym, gospodarczym i społecznym, niskim poziomie tożsamości i świadomości obywatelskiej. Nieufność obywateli do państwa (władzy publicznej), izolacja władzy publicznej wobec obywateli blokują wszelkie przejawy jakiegokolwiek zaangażowania w życie publiczne, a wręcz pogłębiają i utrwalają wspomnianą nieufność[203].

W świetle przeprowadzonych rozważań teoretycznych nasuwa się konstatacja, że społeczeństwo obywatelskie wymaga: po pierwsze, zdrowej tkanki społecznej, wyrosłej na tradycjach, wartościach, odwołujących się do aspektów moralnych, etycznych oraz państwowości. Istotne znaczenie będzie miał również współcześnie rozumiany patriotyzm, czyli aktywne, rzeczywiste współuczestnictwo w życiu społecznym w imię interesu wspólnot lokalnych (regionalnych), a w konsekwencji – całego państwa. Po drugie – dobrze wykształconych, stabilnych, zdecentralizowanych struktur demokratycznego państwa, stwarzających, poprzez przyjęte regulacje prawne szereg możliwości partycypacji obywateli w ważnych z ich punktu widzenia procesach decyzyjnych. Otwartość państwa na obywateli wydaje się niezbędna, są oni bowiem poddani jego władzy oraz podporządkowani obowiązkom, regułom i właśnie gwarantowanym możliwościom.

Same możliwości wydają się jednak dalece niewystarczające, jeśli państwo nie jest zawiadywane przez elity polityczne przygotowane formalnie i mentalnie do sprawowania władzy w duchu szerokiego udziału przedsta-

---

[201] Zob. J. B l i c h a r z, *Administracja*..., s. 27.

[202] L. D i a m o n d, *Szanse demokracji*, „Europa – Tygodnik Idei" 2008, nr 6.

[203] Zob także: R. P u t m a n, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995, s. 10.

wicieli różnych środowisk. W miarę rozwoju państwo jako takie stało się zbyt ciasne, by objąć swym zasięgiem całość życia społecznego (obywateli). Nie chodzi tutaj tylko o uspołecznienie procesu podejmowania decyzji, a o urzeczywistnienie wspólnych, zintegrowanych i długofalowych przedsięwzięć, dążących do uzyskania odpowiedniej efektywności działania, w wyniku łączenia sił i zasobów tkwiących w społeczeństwie i osiągnięcia efektu synergii. Inaczej mówiąc – spojenia oddolnego charakteru wszelkiej aktywności społecznej (sformalizowanej i niesformalizowanej) z odgórnym zdecentralizowanym wsparciem podejmowanych przedsięwzięć.

Ważnym czynnikiem budowy społeczeństwa obywatelskiego jest rozwój samorządności. Samorząd terytorialny i społeczeństwo obywatelskie są bowiem układami pozostającymi w sprzężeniu zwrotnym (mimo że są względem siebie autonomiczne). Nie ma dobrze funkcjonującego systemu samorządu terytorialnego bez aktywności i uczestnictwa obywateli w realizacji interesu danej wspólnoty. Jednak nie można rozwinąć tkanki społeczeństwa obywatelskiego bez solidnego, wynikającego z idei pomocniczości samorządu terytorialnego (jest on trwałym elementem struktury państwa, a zatem również w przypadku samorządu zachodzi zależność: silny samorząd – silne społeczeństwo obywatelskie). Wspólnoty samorządowe są najbardziej sprzyjającym środowiskiem budowania tożsamości obywateli, inicjowania współpracy opartej na wspólnocie interesów (w ramach jednostek pomocniczych – sołectw, rad osiedli i dzielnic, realizacji zadań wspólnych, np. poprzez koła zainteresowań, samoorganizację obywateli – pomoc najsłabszym i najuboższym, partycypacyjnego podejmowania decyzji – budżet obywatelski, konsultacje społeczne) oraz inspirowanego i dobrowolnego wyrażania przez obywateli ich postaw, oczekiwań, potrzeb, niezadowolenia (demokracja bezpośrednia, partycypacja społeczna, koalicje obywatelskie, strajki, protesty, demonstracje).

Rozdział 2

Proces decentralizacji administracji publicznej

2.1. Centralizacja i decentralizacja w teorii administracji

Podjęcie problematyki centralizacji i decentralizacji na gruncie teorii administracji wymaga przybliżenia obu tych zjawisk w swojej czystej postaci, poprzez pryzmat nauk organizacji i zarządzania (nie oznacza to, że nie zajmują one równie ważnego miejsca w innych dziedzinach nauki, np. w naukach prawnych czy politycznych). Nawiązanie do centralizacji wynika z faktu swoistej nierozerwalności obu tych zjawisk. Paradoksalnie bowiem, decentralizację można zaprezentować jako przeciwieństwo centralizacji (i odwrotnie). Tak szerokie i płytkie wytłumaczenie nie pozwoli jednak na przedstawienie złożoności, zarówno centralizacji, jak i decentralizacji, a co za tym idzie – na właściwe przełożenie tych zjawisk na struktury państwa.

Nie wdając się w głębokie rozważania natury teoretycznej, najprościej i najogólniej centralizację należy traktować jako „skupienie (sił, uprawnień) w jednym miejscu lub pod jednym zarządem (np. podporządkowanie władz lokalnych władzom centralnym)"[1]. Już w tym prostym wyjaśnieniu wyraźnie widać przypisanie prawa podejmowania decyzji jednemu ośrodkowi władzy (w organizacji, państwie), przy czym władza decyzyjna może być centralizowana z góry (tym samym ogranicza się swobodę podwładnych w ramach ogólnych zasad organizacji) lub poprzez odebranie podwładnym rzeczywistych funkcji decyzyjnych. W myśl tego drugiego podejścia, organizacja jest scentralizowana, jeśli decyzje podejmuje się na względnie wysokich

[1] *Słownik języka polskiego PWN* (wersja online), http://wwww.sjp..pl/partycypacja.

szczeblach, przy czym miejsce podejmowania jakiejś kategorii decyzji może ulec przesunięciu na inny szczebel w strukturze hierarchii, choćby w wyniku zmiany warunków w otoczeniu organizacji lub w niej samej[2].

Centralizacja rozpatrywana jest także w kontekście roli podwładnych. Skoro ostateczna odpowiedzialność za podejmowanie decyzji należy do kierownictwa, to istnieje jednak potrzeba wyposażenia podwładnych w odpowiednie uprawnienia decyzyjne, żeby mogli właściwie wykonywać swoje zadania. Mówiąc inaczej, im mniejsza jest rola podwładnych, w tym większym stopniu organizacja jest scentralizowana. A zatem, centralizacja w mniejszym czy większym stopniu, jest nierozerwalnie związana z kierowaniem w obszarze podejmowania decyzji. W tym sensie jej istotą jest zależność wykonawcy decyzji od decydenta[3], czyli dominacja kierujących, a co za tym idzie – ograniczenie samodzielności kierowanych. Jak pisze Ludwik Habuda, „zespół jest tym bardziej scentralizowany, im mniej dany kierownik pozostawia do rozstrzygnięcia kierownikom pośrednim, a im więcej spraw sam rozstrzyga bezpośrednio w stosunku do niższych wykonawców"[4]. Mamy więc tutaj zależność stopnia centralizacji od lokalizacji ośrodka decyzyjnego w ramach organizacyjnej hierarchii[5]. Warto w tym miejscu odwołać się do swego rodzaju teorii suwaka[6], która pozwala na zobrazowanie siły natężenia centralizacji. W myśl tej teorii, system scentralizowany ma kształt wieloszczeblowej, hierarchicznej piramidy, przesuwanie się decyzji na sam jej szczyt powoduje znaczny spadek liczby ośrodków decyzyjnych (stan monocentryzmu), natomiast w momencie przesuwania się decyzji w dół hierarchii osiągany jest stan policentryzmu[7].

Centralizacja przyjmuje dwa modelowe rozwiązania. Pierwsze ma postać pełnej centralizacji, kiedy wszystkie uprawnienia decyzyjne przypisywane są najwyższym stanowiskom, drugie – pełnej decentralizacji, kiedy wszystkie uprawnienia delegowane są na najniższe szczeble zarządzania. W praktyce jednak najczęściej występuje wariant mieszany, lokujący decyzje o charakterze strategicznym na najwyższych szczeblach kierowniczych,

---

[2] H. A. Simon, *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacji administracyjnej*, Warszawa 1976, s. 54.

[3] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Warszawa 1973, s. 228.

[4] L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń 2009, s. 130–134.

[5] W. Caban, *Decentralizacja w korporacjach amerykańskich*, Warszawa 1972, s. 15.

[6] Określenie użyte przez autorkę monografii.

[7] L. Kolarska-Bobińska, *Centralizacja i decentralizacja. Decyzje, władza, mity*, Wrocław 1984, s. 12.

a te taktyczne i operacyjne – na szczeblach pośrednich i najniższych. Stopień centralizacji jest zatem uzależniony od przyjętego modelu władzy lub umiejętności kierowniczych. Przyjmuje się, że uznany poziom centralizacji i decentralizacji powinien pozwalać na sprawne wdrażanie decyzji i osiąganie celów organizacji[8].

Centralizacja stanowi przeciwwagę dla decentralizacji, przy czym wybór pomiędzy jednym a drugim rozwiązaniem sprowadza się do znalezienia najkorzystniejszych między nimi proporcji z punktu widzenia organizacji[9] (sprawne organizacje stosują jednocześnie zasadę centralizacji i decentralizacji, dostosowując ich rozmiary do zaistniałych warunków w celu uzyskania jak największych korzyści[10]). Trzeba jednak podkreślić, że osiągnięcie stanu całkowitej centralizacji lub decentralizacji jest mało prawdopodobne, szczególnie dotyczy to tego drugiego zjawiska. Opierając się bowiem na myśli Tadeusza Kotarbińskiego, można stwierdzić, że występowanie pełnej decentralizacji oznaczałoby brak kierowania, które jest nierozerwalnie związane z centralizacją[11]. Potwierdza to koegzystencję decentralizacji z centralizacją. Jak pisze Antony Jay, „dobrej decentralizacji musi towarzyszyć centralizacja; nie tylko nie są one odwrotnie proporcjonalne, ale raczej przeciwnie, są wprost proporcjonalne: im więcej tej drugiej, tym bardziej można sobie pozwolić na pierwszą"[12]. Nie wyklucza to więc współistnienia właściwej centralizacji i decentralizacji, przy czym bardziej w kategoriach skrajnych punktów odniesienia, między którymi zachodzą stany pośrednie.

W przeciwieństwie do centralizacji, zdefiniowanie decentralizacji wydaje się bardziej problematyczne. Jest ona w swej istocie zjawiskiem złożonym i wielowymiarowym, niedającym się ująć w sposób jednoznaczny. Najprościej zjawisko decentralizacji można wyjaśnić poprzez negację centralizacji, w wyniku której ujemne skutki centralizacji stają się plusami decentralizacji (dodatni i ujemny biegun tej samej zmiennej) (tab. 19)[13].

---

[8] R. A. W e b b e r, *Zasady zarządzania organizacjami*, Warszawa 1990, s. 375.

[9] H. F a y o l, *Administracja przemysłowa i ogólna oraz Nauka o administracji w zastosowaniu do państwa,* Poznań 1947, s. 60.

[10] A. P e s z k o, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Kraków 2002, s. 35. Zob. także: Z. M a r t y n i a k, *Historia myśli organizatorskiej. Wybitni autorzy z zakresu organizacji i zarządzania w pierwszej połowie XX w.*, Kraków 2002, s. 156.

[11] T. K o t a r b i ń s k i, *op. cit.*, s. 105.

[12] A. J a y, *Machiavelli i zarządzanie. Autorytet i władza w przedsiębiorstwie*, Warszawa 1996, s. 53.

[13] Zob. L. K o l a r s k a-B o b i ń s k a, *op. cit.*, s. 12.

T a b e l a 19. Decentralizacja jako negacja centralizacji

Minusy centralizacji	Plusy decentralizacji
brak możliwości szybkiego reagowania układu na pojawiające się problemy, konflikty, nowe potrzeby itp.	duża elastyczność układu wobec zmian zachodzących w otoczeniu
blokowanie twórczych postaw, innowacyjnych rozwiązań	otwartość i skłonność do kreacji nowych innowacyjnych rozwiązań
niski poziom decyzyjności niższych szczebli	wysoki poziom decyzyjności niższych szczebli
silna zależność jednostek niższego szczebla od jednostek wyższego szczebla	mała zależność, lub jej brak, jednostek niższego szczebla od jednostek wyższego szczebla
bierność, brak zaangażowania jednostek niższego szczebla	aktywność i duże zaangażowanie jednostek niższego szczebla
oderwanie od rzeczywistych i realnych problemów identyfikowanych na niższych szczeblach	pełna identyfikacja problemów, zakłóceń działania niższych szczebli
wydłużenie procesu decyzyjnego	skrócenie procesu decyzyjnego
podejmowanie decyzji nieoptymalnych (np. wyolbrzymianie lub bagatelizowanie problemów)	zwiększenie efektywności procesu podejmowania decyzji
uprzywilejowanie wybranych beneficjentów, propagowanie wybranych obszarów działania	skorelowanie działań z określonymi działaniami, odbiorcami
zawężenie możliwości kontroli	zwiększenie kontroli
wyhamowanie dążeń niższych szczebli w zakresie gospodarności	pobudzanie gospodarności na niższych szczeblach
ograniczenie odpowiedzialności niższych szczebli	zwiększenie odpowiedzialności niższych szczebli

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Podejście negacji zjawisk obarczone jest jednak istotną ułomnością. Przede wszystkim trudno jednoznacznie stwierdzić, że centralizacja ma wyłącznie negatywne zabarwienie (część autorów przypisuje tę samą cechę zarówno centralizacji, jak i decentralizacji, co oznacza, że ten sam problem – zdaniem jednych rozwiąże centralizacja, zdaniem drugich – decentralizacja). Ponadto w tym świetle decentralizacja jawi się jako zjawisko wymuszone niedociągnięciami centralizacji, co w znacznej mierze wypacza jej sens i znaczenie.

Decentralizacja jako taka, z gruntu nauk organizacji i zarządzania, charakteryzuje się wielopłaszczyznowością interpretacji, co pociąga za sobą wielość różnorodnych definicji[14]. Powszechnie jednak rozumiana jest jako

[14] Wyróżnia się m.in.: (1) decentralizację organizacyjną, odzwierciedlającą relacje zachodzące pomiędzy zadaniami, uprawnieniami i odpowiedzialnością poszczególnych szczebli organiza-

proces przesuwania na najniższe szczeble hierarchii uprawnień, nie tylko decyzyjnych, lecz także związanych z ustalaniem i przekazywaniem zadań, egzekwowaniem i kontrolą ich wykonania wraz z odpowiednim zakresem odpowiedzialności[15]. Nie należy jednak decentralizacji postrzegać jednowymiarowo. Podobnie jak centralizacja, może ona, z jednej strony, odzwierciedlać szeroki zakres samodzielności kierowanych w obszarze zarówno wyboru celów, jak i metod ich osiągania. Z drugiej zaś można ją rozpatrywać w wąskim kontekście – jako swobodę wyboru jedynie metod realizacji już narzuconych celów[16]. Wiesław Caban podkreśla jednak, odwołując się do rozwiązań amerykańskich, że za decentralizację powinno uważać się proces zarówno ustalania zadań (zbieżnych z ogólnymi celami całej organizacji), jak i sposobów ich wykonywania[17]. Natomiast samo przekazywanie prerogatyw do samodzielnego wykonywania już ustalonych zadań jest delegacją uprawnień decyzyjnych, a nie decentralizacją w pełnym tego słowa znaczeniu. Decentralizację często rozpatruje się także przez pryzmat celów organizacji. Wtedy o zdecentralizowanej organizacji można mówić w momencie przeniesienia celów ogólnych sformułowanych dla całej organizacji na cele cząstkowe realizowane przez poszczególne jej podukłady[18]. Przy czym, powinny być one lokowane jedynie w tych miejscach w strukturze,

---

cji; (2) decentralizację zarządzania, będącą swego rodzaju „uwolnieniem" szczebli kierowniczych od decyzji o charakterze operatywnym na rzecz decyzji o charakterze strategicznym, związanych z kierowaniem i koordynacją; (3) decentralizację pionową jako rozkład uprawnień decyzyjnych wzdłuż liniowej kadry kierowniczej; (4) decentralizację poziomą – w osi poszczególnych części organizacji. Co więcej, pojęcie decentralizacji używane jest zamiennie z dywizjonalizacją, która w momencie nadania jej całościowego znaczenia może być jej synonimem. Ma ona zastosowanie przede wszystkim w dużych organizacjach i obrazuje tworzenie wewnątrz organizacji odrębnych, względnie samodzielnych jednostek organizacyjnych, ponoszących pełną odpowiedzialność za prowadzenie działalności w określonych dziedzinach w sposób co najmniej niepomniejszający zysku całej organizacji (inaczej decentralizacja federacyjna). Dochodzi zatem do wyodrębnienia podsystemów i przypisania im odpowiedzialności za wyniki adekwatne do nadanej samodzielności decyzyjnej. Granicą dywizonalizacji jest przyjęty w organizacji poziom hierarchii, poniżej którego nie jest już ona możliwa. Punktem granicznym jest brak zdolności wydzielenia kolejnej autonomicznej jednostki, wokół której można by było budować centrum odpowiedzialności za koszty i wyniki. Zob. W. C a b a n, *op. cit.*, s. 18; M. B i e l s k i, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 2002, s. 127; K. A. L i s, T. M a r a c z, A. S o p o ć k o, *Zarządzanie przez pieniądz*, [w:] *Współczesne koncepcje zarządzania*, red. A. K. Koźmiński, Warszawa 1985, s. 237; *Zarządzanie organizacjami*, red. A. Czermiński, M. Czerska i in., Toruń 2001, s. 231; *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A. Koźmiński, W. Piotrowski, Warszawa 2004, s. 685.

[15] S. L a c h i e w i c z, *Kadra kierownicza przedsiębiorstw a decentralizacja*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej" 1992, nr 634, s. 14.

[16] L. H a b u d a, *op. cit.*, s. 134.

[17] W. C a b a n, *op. cit.*, s. 17.

[18] J. W. G o ś c i ń s k i, *Projektowanie systemów zarządzania*, Warszawa 1971, s. 302.

które zapewniają korzystne warunki ich podjęcia ze względu na fachowość i znajomość problemu[19].

Trzeba mieć świadomość, że decentralizacja nie jest tylko aktem wzmocnienia decyzyjnego niższych szczebli w strukturze organizacji. Jej efektywne zaistnienie wymaga spełnienia szeregu nieodzownych przesłanek, a mianowicie[20]:

– uprawnienia, decyzje, kompetencje powinny być ulokowane w miejscach ich realnego urzeczywistnienia;

– możliwości decyzyjne niższych szczebli, wynikające z decentralizacji, nie mogą być pozorne;

– proces decentralizacji musi wynikać z konkretnego układu organizacyjnego oraz celów organizacji, przy czym polityka decentralizacji musi być konsekwentnie realizowana;

– odpowiedzialność niższych szczebli musi odpowiadać skali przekazanych im zadań;

– informacje powinny być rozproszone między różnymi częściami struktury zarządzania, natomiast przekazane uprawnienia decyzyjne powinny charakteryzować się niskim stopniem współzależności (William Samuelson)[21].

Sam proces wdrażania decentralizacji nie jest jednowymiarowy. Charakteryzuje się pięcioma odmiennymi (w zależności od stopnia zaawansowania), niezależnymi fazami, określanymi, jako[22]:

1. Decentralizacja *pozorna* – faza tworzenie pozorów decentralizacji w akcentowaniu słownym chęci wdrożenia jej w życie bez rzeczywistego realizowania założeń.

2. Decentralizacja *de jure* – faza opracowania formalnych podstaw do decentralizacji, przygotowaniem reguł i przepisów prawnych tworzących warunki do dalszej, rzeczywistej decentralizacji.

3. Decentralizacja *de facto* – faza wdrożenia w życie opracowanych założeń, reguł i praw decentralizacji (jej regułom odpowiada w praktyce decentralizacja *rzeczywista*[23]).

4. Decentralizacja p o s t ę p u j ą c a – faza stopniowego rozwoju i rozszerzania procesów decentralizacji.

---

[19] S. L a c h i e w i c z, *op. cit.*, s. 15.

[20] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, red. A. Koźmiński, W. Piotrowski, Warszawa 2004, s. 684–685.

[21] W. S a m u e l s o n, *Ekonomia menadżerska*, Warszawa 2009, s. 715.

[22] S. L a c h i e w i c z, *op. cit.*, s. 25.

[23] Autor w swoim opracowaniu traktuje *decentralizację rzeczywistą* jako osobną. Ze względu na podobieństwo jej wymowy do decentralizacji *de facto* w niniejszych rozważaniach jedynie ją zasygnalizowano w tym samym punkcie.

5. R e d e c e n t r a l i z a c j a – faza stopniowego zmniejszania wdrożonego zakresu decentralizacji wyrażająca się powrotem do ustalonego poziomu centralizacji na skutek np. na niepowodzenia decentralizacji, oporu kierownictwa czy też niższych szczebli organizacyjnych.

Decentralizacja, nawet ta mniej zaawansowana – w odróżnieniu od centralizacji – jest postrzegana przede wszystkim w kategorii zjawiska jak najbardziej pożądanego (do tego stopnia, że wielu jej zwolenników jest bezkrytycznych w swoich opiniach na ten temat, hołdując przekonaniu, że „decentralizacja brzmi lepiej, bardziej nowocześnie. [...] Operatywne problemy są rozwiązywane przez ludzi najbardziej z nimi obeznanych. Uwalnia to kierownictwo firmy od bezpośredniej odpowiedzialności za codzienną bieżącą działalność. Natomiast centralizacja to stara przebrzmiała i nieefektywna koncepcja zarządzania"[24]). Niewątpliwie, przy założeniu prawidłowej konstrukcji i przebiegu, pozwala ona na zmniejszenie liczby decyzji i przyspieszenie procesu ich podejmowania przez organy zarządzające. Po drugie, problemy rozwiązywane są tam, gdzie realnie powstają, stąd też jakość podejmowanych decyzji i długofalowego planowania wydaje się wyższa. Po trzecie, mamy do czynienia z większą przejrzystością kryteriów podejmowania decyzji, skuteczniejszą weryfikacją uzyskiwanych efektów, a co za tym idzie – właściwą motywacją kadry zarządzającej wszystkich szczebli.

Zasygnalizowane korzyści (jak również te wyodrębnione w drodze odrzucenia centralizacji – tab. 19) nie eliminują wad decentralizacji. Jedną z poważniejszych, mogących pojawić się w zdecentralizowanym układzie, jest rozbieżność interesów jednostek z interesem całej organizacji (decyzje podjęte na niższych szczeblach mogą stać w sprzeczności ze spodziewanymi korzyściami całej organizacji), pojawia się więc niebezpieczeństwo dezintegracji. Kolejną wadą, nie mniej istotną, natomiast dość często występującą, jest zachwianie koordynacji. Obrazuje ono stan niezintegrowania funkcji i czynności organizacji, układu, którego następstwem jest utrata sprawności, zwiększenie kosztów oraz niezadowolenia odbiorców, klientów itp.

Ogólnie zarysowany obraz centralizacji i decentralizacji stanowi podstawę dalszych rozważań odwołujących się do państwa i jego organów, dla których oba te zjawiska również są właściwe. Chodzi tutaj przede wszystkim o rodzaj stosunków, zależności zachodzących między samymi organami władzy, w tym o stosunki łączące organy centralne lub wyższe jednostki organizacyjne administracji państwowej z organami niższego szczebla.

---

[24] Za: W. C a b a n, *op. cit.*, s. 32.

Pierwsze z wymienionych zjawisk w odniesieniu do państwa interpretowane jest powszechnie jako rozwiązanie instytucjonalne, prawne, finansowe, tworzące warunki do koncentracji kompetencji i decyzji na najwyższym poziomie podziału terytorialnego państwa wraz z hierarchicznym podporządkowaniem organów i ich administracji działających w terenie[25]. Istnieje również inny typ centralizacji, przewidującej możliwość podejmowania decyzji przez organy niższych szczebli, przy zachowaniu ich podporządkowania poleceniom i decyzjom organów wyższych (pozorna samodzielność decyzyjna). Te pierwsze są upoważnione do tworzenia prawnych podstaw swojego funkcjonowania, a ich działanie ma jedynie charakter wykonawczy. Więzi między tymi organami zbudowane są na zasadzie hierarchicznego podporządkowania.

Inne rozumienie centralizacji odwołuje się do kwestii organizacyjnych państwa w zakresie realizacji zadań. Jak wskazuje Jan Boć, w takiej sytuacji część z tych zadań wykonywana jest przez „organy państwowe, w rozdziale administracji państwowej od samorządowej, w ogólnym zasięgu interwencyjnej funkcji państwa wobec podmiotów niepaństwowych"[26]. Oznacza to, że ewentualny podział państwa scentralizowanego na jednostki administracyjne podyktowany będzie raczej wygodą, a nie efektywnością i skutecznością realizacji zadań publicznych. Na ich czele stoją bowiem organy zależne od organów centralnych i przez nie powołane, pozbawione kompetencji do samodzielnego podejmowania decyzji, a zatem niższe jednostki nie są podmiotem sprawującym władzę, a jedynie terenowymi biurami władzy centralnej[27].

Przyjęcie scentralizowanej formy organizacji aparatu administracyjnego ma pewne określone, nierzadko problematyczne czy wręcz kontrowersyjne walory. W teoretycznym założeniu centralizacja pozwala spojrzeć na lokalne problemy z szerszej perspektywy, a w momencie zaistnienia sytuacji kryzysowych na skuteczniejsze zmobilizowanie zasobów ludzkich, materiałowych, finansowych. Idąc dalej, stwarza ona lepsze warunki do ogólnego sterowania, sprzyja jednolitości kierownictwa i działania, zapewniając spójność administracji. Gwarantuje pełną dbałość o interesy ogólnopaństwowe (szczególnie w zakresie celów społecznych), tym samym blokując ewentualny rozwój partykularnych interesów.

W odniesieniu do alokacji środków publicznych zwolennicy centralizacji widzą w niej z ł o t y ś r o d e k w dążeniu do racjonalności ich wykorzystania, zwłaszcza w sytuacji ograniczonych zasobów wraz z szeroką gamą

---

[25] D. J a n i c k a, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie. Zarys wykładu*, Toruń 2002, s. 105.

[26] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 179.

[27] E. Z i e l i ń s k i, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 173.

dziedzin subsydiowanych przez państwo. Do takiego poglądu przychylał się m.in. Oskar Lange, wyrażając pogląd, że szczupłość środków w porównaniu do skali potrzeb jest głównym bodźcem wyzwalającym centralizację, dzięki której można je przeznaczyć na konkretne cele uznane za najważniejsze z punktu widzenia całego państwa[28]. Innym argumentem, wysuwanym wobec przeciwników centralizacji systemu przepływu środków, jest groźba faworyzacji najsilniejszych grup czy też ośrodków lobbingowych. Centralizacja traktowana jest więc jako gwarant ochrony najsłabszych grup społecznych, nie tylko poprzez ukierunkowaną alokację środków, lecz także stymulację (wymuszenie) współpracy między podmiotami, które – broniąc swojej autonomii – niejednokrotnie nie są zainteresowane współdziałaniem. Scentralizowany system władzy pozwala, w świetle rozpoznanych ogólnych potrzeb, na świadomą i właściwą koordynację różnego rodzaju działań podejmowanych w ramach państwa i administracji.

Wydaje się jednak, że tego typu opinie nie znajdują w praktyce potwierdzenia. Scentralizowanie władzy obarczone jest błędem niepełnych, zniekształconych informacji, co w konsekwencji skutkuje decyzjami nieadekwatnymi do problemów, które mają być rozwiązane. Patrząc z punktu widzenia szeroko pojętego interesu i bezpieczeństwa państwa jako całości, istnieją dziedziny, w których centralizacja kompetencji, decyzji jest uzasadniona – są nimi np. policja, wojsko, więziennictwo. Skłonności do centralizacji struktur państwa można dopatrywać się również w mechanizmach politycznych (choć standardy demokracji zdają się temu przeciwdziałać). Władze publiczne, w tym centralne, niejednokrotnie wbrew składanym deklaracjom, bardzo niechętnie oddają realną władzę organom usytuowanym na niższych szczeblach organizacyjnych. Alexis de Tocqueville pisał: „To prawda, że centralizacja jest w stanie spowodować koncentrację siły narodu w określonym czasie i miejscu, lecz ogromnie utrudnia regenerację tych sił. Doprowadza naród do triumfu w dniu walki, lecz na dłuższą metę wycieńcza go. Może więc przyczynić się do przelotnej chwały jednego człowieka, lecz nie zapewnia trwałej pomyślności narodu”[29] i podkreślał, że zaborczość władz w tej kwestii niesie za sobą, często niedostrzegane, a trudno odwracalne, negatywne skutki wyrażające się biernością i osłabieniem postaw obywatelskich. Stąd też silniejsza, głębsza decentralizacja władzy jest imperatywem, którego nie można zlekceważyć.

---

[28] O. L a n g e, *Niektóre zagadnienia centralizacji i decentralizacji w zarządzaniu*, Warszawa 1962, s. 10.

[29] A. de T o c q u e v i l l e, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1996, s. 88.

Decentralizacja w aspekcie państwa nie jest rozumiana jednoznacznie. Rozstrzyga się ona przede wszystkim w zakresie kompetencji władzy państwowej i form ich realizacji, poprzez umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot. Istnieją różne rodzaje i klasyfikacje decentralizacji (decentralizacja funkcjonalna, branżowa, terytorialna). Wydaje się jednak, że podstawowe znaczenie ma decentralizacja ustrojowa (polityczna), zapewniająca decentralizację władzy publicznej oraz wskazująca na kształt zasadniczego podziału terytorialnego państwa, zadań publicznych (administracyjna) oraz finansów publicznych. Ma ona na celu umożliwienie obywatelom włączenia się w proces formułowania i realizacji polityk publicznych, co buduje poczucie wspólnoty i daje podwaliny rzeczywistego uczestnictwa w życiu publicznym. Wymaga jednak szerokich reform konstytucyjnych oraz tworzenia silnych lokalnych i regionalnych struktur państwa, chroniących interes publiczny poszczególnych wspólnot.

Samo pojęcie decentralizacji w omawianym kontekście można, w sposób bardzo ogólny, odnieść do samodzielności prawnej podmiotu zdecentralizowanego, będącej wynikiem postanowień praw regulujących kwestie ustrojowe. W swojej istocie wyraża ona „przeniesienie części uprawnień władzy centralnej na organy niższych szczebli oraz miejscowych, lokalnych samorządów, urzędów, instytucji”[30]. Inaczej mówiąc, wskazuje ona na taki stan organizacyjny struktury państwa, w którym wydzielone podmioty mają wyraźnie określone kompetencje i zadania w sprawach administracyjnych, społecznych i gospodarczych, ustalone bądź przekazane z innych wyższych szczebli w drodze ustawowej (mogą być one zdecentralizowane w całości lub części)[31]. W ten sposób organy niższych szczebli uzyskują uprawnienia do samodzielnego podejmowania decyzji w sprawach wchodzących w zakres ich kompetencji[32]. Widać wyraźnie, że decentralizacja ustrojowa nie może być pojmowana jako rozczłonkowanie jednostek organizacyjnych szczebla centralnego i ulokowanie ich na poziomie lokalnym czy regionalnym, a jako ukształtowanie ustroju terytorialnego w sposób zapewniający decentralizację władzy publicznej, a więc władzy sprawowanej przez organy państwa i samorządu terytorialnego[33].

---

[30] W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, s. 34.

[31] Zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 135.

[32] A. Zalewski, *Decentralizacja a efektywność sektora publicznego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005, nr 1083, s. 592.

[33] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 25 listopada 2002, sygn. akt K 34/01, Dz. U. 2002, nr 203, poz. 1721.

W tym nurcie swój pogląd na decentralizację wyrażają Stanisław Flejterski i Magdalena Zioło, identyfikując ją poprzez fakt zaistnienia, na niższych szczeblach organizacyjnych, demokratycznie wyłanianych organów o charakterze decyzyjnym i wykonawczym[34]. Grażyna Kozuń-Cieślak idzie o krok dalej, poza zapewnienie demokratycznych wyborów i ustrojowej niezależności od państwa, definiując decentralizację ustrojową jako „zbiór legislacyjnych nowelizacji i reform wyborczych skierowanych na otworzenie nowych lub reaktywowanie istniejących, ale słabo działających przestrzeni dla przedstawicielstw terytorialnych"[35].

Omawiany rodzaj decentralizacji można również rozpatrywać w oparciu o cztery odrębne kryteria, odnoszące się do rodzaju realizowanych zadań, stopnia samodzielności, sposobu wyboru organów władzy publicznej czy formy państwa wyrażającej sposób rządzenia i organizację życia polityczno-społecznego (tab. 20)[36].

Tabela 20. Kryteria decentralizacji ustrojowej

Kryterium 1	rozróżnienie spraw	– państwowe (interes państwowy) – lokalne (interes lokalny)	podział spraw jest uzależniony od przyjętego ustroju, poziomu społeczno-gospodarczego, dynamiki i kierunków przemian
Kryterium 2	rodzaj samodzielności	– prawna – finansowa	przyzwolenie do zaciągania różnego typu zobowiązań oraz do wchodzenia w stosunki prawne publiczne oraz cywilne
Kryterium 3	wybór organów władzy publicznej	wybór powszechny, bezpośredni	powierzenie decydowania o ważnych sprawach dotyczących obywateli im samym lub ich przedstawicielom
Kryterium 4	strukturalno-normatywne	jednorodność i podział aparatu państwowego oraz wspólnot terytorialnych	wyposażenie wspólnot terytorialnych w stosowne kompetencje i środki publiczne, pozwalające na wykonywanie przyznanych zadań

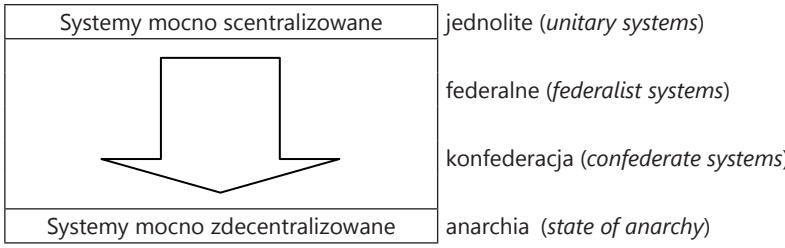
Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Wójtowicz, *Decentralizacja władzy publicznej we Francji w drugiej połowie XX w.* (rozprawa doktorska), Katowice 2008, s. 29.

[34] S. Flejterski, M. Zioło, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2008, nr 3, s. 81.

[35] G. Kozuń-Cieślak, *Teoretyczne koncepcje decentralizacji i delegowania kompetencji we współczesnych nurtach ekonomii*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 9, s. 32.

[36] D. Wójtowicz, *Decentralizacja władzy publicznej we Francji w drugiej połowie XX w.* (rozprawa doktorska), Katowice 2008, s. 27–29.

W przypadku zaprezentowanego ujęcia decentralizacji, składającego się z czterech kryteriów, należy zwrócić uwagę na kryterium strukturalno-normatywne. Jak pisze Dorota Wójtowicz, nawiązuje ono do tzw. p o d e j ś c i a E i s e n m m a n a, w myśl którego zjawisko decentralizacji (ale także centralizacji) odnosi się tylko do formy państwa unitarnego (jednolitego), nigdy zaś federalnego, co wynika ze stopnia spójności jego struktury administracyjnej i terytorialnej[37]. Mając na uwadze konstrukcję państwa unitarnego w jego zdecentralizowanej formie, organy władzy publicznej wyodrębnionych jednostek, mimo braku politycznej samodzielności, formowane są niezależnie od organów centralnych. Państwo natomiast mocą prawa wyposaża je w mniejszy lub większy zakres kompetencji, pozwalających na podejmowanie decyzji i działań, a także w środki publiczne niezbędne do ich wykonywania (ograniczona autonomia regulowana przez właściwe ustawy[38]). Zdaniem Wallace E. Oatesa, różnice między wspomnianymi systemami wydają się jednak bardziej płynne. Na jednym końcu kontinuum znajdują się bowiem te, gdzie decyzje podejmowane są przez władze centralne, na drugim zaś te wręcz anarchistyczne. Między nimi występują natomiast te mniej lub bardziej zdecentralizowane[39] (rys. 3).



Rys. 3. Kontinuum Oatesa

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: W. E. O a t e s, *Fiscal Federalism*, New York 1972, s. 18.

[37] Powszechną formą państwa we współczesnym świecie jest państwo unitarne. Charakteryzuje się ono wewnętrzną jednolitością, strukturalną, organizacyjną i terytorialną. Wszystkie jednostki wchodzące w skład państwa są tak samo zorganizowane i podporządkowane organom, które określają ich ustrój i właściwość. Występuje tutaj jednolity system prawa na obszarze całego terytorium oraz jednorodny system organów prawodawczych, wykonawczych i sądowych. Natomiast państwo federalne składa się z mniejszych, obdarzonych autonomią państw związkowych (np. stanów, landów, kantonów, prowincji), ma jednak wspólny federalny rząd. Państwa związkowe cechuje zwykle szeroka autonomia wewnętrzna i możliwość tworzenia (w określonych kwestiach) własnego prawa. Zob. D. W ó j t o w i c z, *op. cit.*, s. 29.

[38] K. W l a ź l a k, *Podział kompetencji pomiędzy państwo i region – zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 11.

[39] W. E. O a t e s, *Fiscal Federalism,* New York 1972, s. 18.

Zjawisko decentralizacji ustrojowej jest jednak bardziej złożone, bowiem jego meritum stanowi wspomniana już względna samodzielność zdecentralizowanych jednostek, będąca konstytutywnym elementem decentralizacji, co wyklucza hierarchiczne podporządkowanie organów. Ten brak podporządkowania jest niezwykle ważnym elementem różnicującym decentralizację od dekoncentracji. Dekoncentracja, uważana za najsłabszą formę decentralizacji, wyraża się hierarchicznym podporządkowaniem organów niższego stopnia i przesunięciem na ich szczebel prawa do administrowania. Organy centralne zachowują jednak pełne prawo do wydawania poleceń i wytycznych, a także ingerowania w ich wykonanie. Uprawnienia mogą być zatem w każdej chwili cofnięte, a odpowiedzialność za ich właściwe wykorzystanie pozostaje w gestii organu, który jedynie dla zwiększenia efektywności przesunął realizację zadań na podporządkowane sobie jednostki (przekazanie ma jedynie ułatwić realizację zadania). Stąd też dekoncentracja może występować także w układach silnie scentralizowanych[40]. W przypadku decentralizacji przekazanie władzy i zadań następuje wskutek istotnych zmian prawa na rzecz samodzielnych organów samorządowych (lokalnych i regionalnych)[41] (tab. 21).

T a b e l a 21. Decentralizacja a dekoncentracja

Wyszczególnienie	Decentralizacja	Dekoncentracja
Istota	– przekazanie władzy i środków na mocy prawa wydzielonym jednostkom znajdującym się najbliżej obywatela – zmiana ustroju państwa	– przekazanie uprawnień „w dół" w ramach tego samego sytemu – zmiana sposobu wykonywania zadań
Hierarchiczne podporządkowanie organów	nie występuje	występuje
Procedura wyboru organów władzy	głosowanie powszechne	nadanie przez organ centralny
Wydzielenie interesu publicznego	interes państwowy, regionalny i lokalny	interes państwowy

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

[40] Dekoncentracja może przybierać dwie formy: bezpośrednią i pośrednią. Bezpośrednia polega na przekazaniu przedstawicielowi władzy centralnej w terenie prawa podejmowania decyzji w niektórych sprawach, pośrednia obrazuje przekazanie kompetencji władzy publicznej instytucji, która ma osobowość prawną i działa w interesie publicznym (jest ona wyposażona we wszystkie atrybuty osoby prawnej). Zob. D. W ó j t o w i c z, *op. cit.*, s. 40.

[41] Wyróżnia sie jeszcze delegację. Oznacza ona częściową autonomię jednostek niższego szczebla. *What is Decentralization*?, [w:] *The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*, http://www.ciesin.org/decentralization/ English/General/Different_forms.html [dostęp: 20.01.2014].

Zdaniem Jerzego Panejki, właściwa dla decentralizacji ustrojowej samodzielność wyraża przede wszystkim brak obowiązku wypełniania przez organy niższego szczebla poleceń idących od władz centralnych oraz niewystępowaniem podległości służbowej. Jednak w ramach ogólnego porządku prawnego są one obowiązane do przestrzegania właściwych ustaw i jedynie pod tym względem podlegają nadzorowi władz rządowych[42]. Stosunki między organami regulowane są prawem i to jego zapisy mogą wyłączyć katalog spraw spod ingerencji organów wyższych, dopuszczając ich wkroczenie tylko w uzasadnionych przypadkach. Interwencjonizm w zakres samodzielności może odbywać się tylko na podstawie stosowanych aktów normatywnych i w formach nimi przewidzianych, z których podstawową jest nadzór[43] weryfikacyjny organów kompetentnych[44]. Zasadnicze kryterium tego nadzoru to zgodność z prawem, a jego istota to sprawowanie go wobec podmiotu w określonym stopniu samodzielnego i niezależnego. Niezależnie działa ochrona prawna, która w sytuacji zagrożenia interesów podmiotu nadzorowanego umożliwia zaskarżenie decyzji organów wyższego szczebla do sądu. Decentralizacja dopuszcza w kierowaniu organami niższego szczebla użycie nakazu administracyjnego, przy czym nie tworzy się sytuacja zwierzchnik – podwładny. Chodzi bardziej o nadanie określonego kształtu prawnego aktom kierownictwa z wyłączeniem form polecenia służbowego[45].

Zakres omawianej samodzielności wydaje się bardzo szeroki, przy czym pobieżna ocena może być złudna. Jak pisze Jerzy Starościak, może być ona traktowana jako pewien wskaźnik skali decentralizacji ustrojowej. Najwyższy

---

[42] J. P a n e j k o, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 113.

[43] Nadzoru nie należy utożsamiać z kontrolą, która jest rozumiana jako „obserwowanie, ustalenie czy wykrywanie stanu faktycznego – porównanie go z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie ich kompetentnym jednostkom" (J. S t a r o ś c i a k, *Elementy nauki w administracji*, Warszawa 1957, s. 137). Nadzór jest traktowany w piśmiennictwie bardzo szeroko, m.in. jako „zespół takich kompetencji, których wpływ na działalność organów podporządkowanych jest bardziej intensywny, bezpośredni, a które mają na celu usunięcie nieprawidłowości i zapobieganie im w przyszłości" (T. B i g o, *Z problemów kontroli nad administracją terenową*, „Kontrola Państwowa" 1964, nr 5, s. 2); „zespół instrumentów, które służą temu, aby prawo było przestrzegane i mogą być stosowane przez organy państwowe wobec innych organów w ramach łączących je więzi organizacyjnych" (A. J a r o s z y ń s k i, *Nadzór nad radami narodowymi i administracją terenową*, „Rada Narodowa. Gospodarka. Administracja" 1983, nr 13, s. 17). Natomiast nadzór nad strukturami zdecentralizowanymi jest interpretowany w kategoriach „zespołu kompetencji organów państwa obejmujących upoważnienie do podejmowania działań kontrolnych i korygujących w stosunku od organów korporacji prawa publicznego, w szczególności samorządowych korporacji terytorialnych" (M. S z e w c z y k, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995, s. 26).

[44] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 234.

[45] J. S t a r o ś c i a k, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 65.

stopień osiąga w sytuacji niezależności ustrojowej organów niższego szczebla od rządu centralnego. Sytuacją przeciwstawną jest centralizacja ustrojowa, kiedy władza centralna zachowuje kompetencje do mianowania przedstawicieli władz niższego szczebla, pozostawiając sobie wpływ na ich decyzje[46].

Przyznanie prawa samodzielności organom niższych szczebli jest nierozerwalnie związane z zasadą pomocniczości. Obrazuje ona pionowy rozdział władzy i kompetencji w układzie od szczebla centralnego do szczebla lokalnego, tzw. model *top-down* (góra-dół), czyli ulokowanie wszystkich kluczowych decyzji dotyczących obywateli na jak najniższych szczeblach władzy. Ewentualna pomoc organów szczebli wyższych możliwa jest w wypadku konieczności udzielenia pomocy w niezbędnym wymiarze. Wówczas, jak twierdzi Paweł Kurzyński, pomoc oznacza decentralizację kompetencji oraz wsparcie organizacyjne i finansowe w celu realizowania określonych zadań przez właściwe podmioty[47]. Zasada ta jest ogólną wytyczną do podziału kompetencji między poszczególnymi szczeblami władzy publicznej, nie wskazuje jednak sposobu, w jaki należy tego dokonać. W praktyce występuje również drugi rodzaj decentralizacji (jest on jednak znacznie rzadszy) typu *bottom-up* (oddolny), charakteryzujący się znaczną autonomią struktur lokalnych właściwych dla państw federalnych. Istotnymi kwestiami tego podejścia są, po pierwsze, funkcje realizowane przez wyższe szczeble władzy, po drugie – konkurencja lub współpraca pomiędzy autonomicznymi jednostkami oraz w relacji autonomiczne jednostki – wyższe szczeble rządowe (tab. 22).

Odmienność zjawiska decentralizacji nie wynika jedynie z kierunku jej przebiegu, to również swoistość rozwiązań w tradycji Europy kontynentalnej i tradycji anglosaskiej. Według wzorców kontynentalnych, decentralizacja przesuwa decyzje jak najbliżej obywatela i stanowi podstawę rozwoju demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego. W tradycji anglosaskiej władza lokalna i regionalna traktowane są w sposób pragmatyczny jako struktury zajmujące się organizacją służby publicznej[48], nie ma więc bezpośredniego przybliżenia władzy do obywatela. Pokazuje to niezbicie, że decentralizacja nie jest zjawiskiem jednorodnym, takim samym we wszystkich systemach społeczno-gospodarczych (np. podejście Eisenmmana, Oaetsa). Może mieć różny wymiar, może zaistnieć w obrębie wybranych szczebli i grup organizacyjnych czy też odnosić się do wielu (bądź jedynie do wybranych) aspektów rzeczywistości. Powinna być również wkomponowana w konkretne uwarunkowania

---

[46] *Ibidem.*

[47] P. K u r z y ń s k i, *Vademecum samorządowca i polityka czyli zasada subsydiarności w funkcjonowaniu samorządu gospodarczego*, Wrocław 2006, s. 21.

[48] K. T o m a s z e w s k i, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007, s. 22.

T a b e l a 22. Decentralizacja typu *top-down* i *bottom-up* – porównanie

Charakterystyka	Typ decentralizacji	
Cele	Góra-dół (*top-down*)	Oddolna (*bottom-up*)
	– przeniesienie kompetencji w tym w sprawach finansowych – zwiększenie efektywności zaspokajania potrzeb publicznych – minimalne standardy zdecentralizowanych polityk publicznych	– zwiększenie potencjału innowacyjnego na poziomie lokalnym – utrzymanie różnorodności lokalnych dóbr publicznych
	– lepsze dostosowanie podaży dóbr publicznych do lokalnych potrzeb, preferencji, oczekiwań	
	– stworzenie warunków dobrego rządzenia (*good governance*)	
Kryteria oceny	– udział w realizacji przekazanych zadań	– ochrona autonomicznych jednostek i zwiększenie zakresu ich decyzyjności
Warunki	– dekoncentracja – delegacja – decentralizacja	– autonomia lokalna – pomocniczość – zdecentralizowana współpraca – pionowa i pozioma konkurencja
Model dominujący	– dominacja pionowe relacje pomiędzy centrum a gminami i regionami – przewaga preferencji centrum (centrum jako zleceniodawca, gminy i regiony – wykonawca (agent)	– w przypadku niejednorodności społeczeństwa pojawia się konflikt – decyzje podejmowane na poziomie lokalnym mogą różnić się od tych preferowanych przez centrum – dominacja lokalnej autonomii – pomocniczość – współpraca i konkurencja

Ź r ó d ł o: B. D a f f l o n, T. M a d i e s, *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*, "Notes and Documents" No. 42, Paris 2011, s. 7.

polityczne, społeczne, ekonomiczne, a także tradycje administracyjne. Pomimo tak dużej heterogeniczności decentralizacji, na bazie kompilacji funkcjonujących ujęć można przyjąć jej generalną definicję, stanowiącą punkt odniesienia dla dalszych refleksji ujętych w opracowaniu oraz wyodrębnić jej kilka elementów (tab. 23).

Przyjmuje się więc, że decentralizacja ustrojowa jest zjawiskiem obejmującym całość działań związanych z przeniesieniem wszystkich kluczowych spraw publicznych (administracyjnych, społecznych, finansowych, gospodarczych) na specjalnie powstałe w strukturze państwa szczeble (poziomy) – rozumiane jako jednostki terytorialne (samorząd terytorialny), a nie pojedyncze

T a b e l a 23. Obszary identyfikujące decentralizację ustrojową

Elementy	Wyjaśnienie
Hierarchia	Nie występuje zjawisko hierarchicznego podporządkowania (brak podległości służbowej) między organami centralnymi a organami niższych szczebli.
Uprawnienia	Możliwość samodzielnego podejmowania decyzji przez organy niższych szczebli w zakresie sposobów realizacji przydzielonych zadań, kształtowania wybranych źródeł finansowania działalności i wydatkowania posiadanych środków, podejmowania działań wykraczających poza obligatoryjną działalność (np. działania prorozwojowe, zawiązywanie partnerstw, współpracy)
Organy	Wyłaniane w sposób demokratyczny (wybór powszechny) organy stanowiące i wykonawcze, samodzielne w zakresie przyznanych im wyłącznych kompetencji
Nadzór	Na podstawie aktów normatywnych, w formach przewidzianych prawem, według kryterium zgodności z prawem
Powiązane zasady	Zasada pomocniczości Zasada legalizmu Zasada demokracji bezpośredniej Zasada partycypacji

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

instytucje, organizacje, organy – zdolne, w ramach przyznanych im wyłącznych kompetencji, do realizacji przypisanych zadań. Wyraża ona zatem akt ograniczenia zakresu zadań i odpowiedzialności administracji rządowej wobec powstałych względnie samodzielnych i niepodporządkowanych hierarchicznie wspólnot obywateli, mających prawo do zarządzania (uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej w sposób pośredni i bezpośredni, współodpowiedzialność) właściwą sobie częścią spraw publicznych.

Zdecentralizowany model państwa (wykonywania administracji) był i jest nadal jak najbardziej pożądany. W państwach demokratycznych uważany jest za swego rodzaju lekarstwo przeciwko nadmiernie rozrośniętemu sektorowi publicznemu, dodatkowo niewydolnemu w obszarze realizacji zadań publicznych, nieefektywnego w gospodarowaniu środkami publicznymi. Jest wyrazem świadomego przesuwania zadań i kompetencji w kierunku odrębnych, względnie samodzielnych struktur, a co za tym idzie – źródłem namacalnych, wymiernych korzyści na podłożu społeczno-politycznym, ekonomicznym lub technicznym (nie można dopuścić do dominacji jednych korzyści nad drugimi, z drugiej jednak strony nie można ich również bagatelizować). Idąc dalej, zdecentralizowane struktury państwa stanowią warunek konieczny wypełnienia istoty mocno lasowanej współcześnie koncepcji *governance*, włączenia obywateli w sprawowanie władzy poprzez ich stałe, bieżące, a przede wszystkich faktyczne uczestnictwo w życiu publicznym (z a s a d a t r z e c h P – Bernarda Dafflona i Thierrego Madièsa) (tab. 24).

Tabela 24. Przesłanki decentralizacji struktur państwa

Przesłanki	Charakterystyka	Uwagi
Społeczno-polityczne	– urzeczywistnienie idei społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji; – stworzenie pola stałego i rzeczywistego udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, artykulacji własnych interesów, potrzeb, oczekiwań czy niezadowolenia	*Zasada trzech P* B. Dafflona i T. Madièsa: – preferencje (*Preference*) – pierwszeństwo oczekiwań obywateli co do oferty dóbr i usług; – partycypacja (*Participation*) – udział wspólnot lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych; – bliskość (*Proximity*) – realizacja polityk publicznych zgodnie z poznanymi oczekiwaniami, preferencjami i potrzebami wspólnot lokalnych
Ekonomiczna	zarządzanie środkami majątkowymi i finansowymi	nadanie strukturom zdecentralizowanym wyłącznych kompetencji do podejmowania samodzielnych rozstrzygnięć (system redystrybucji środków publicznych jest skuteczniejszy w skali mikro i mezo niż makro)
Techniczna	zapewnienie styczności aparatu administracyjnego z załatwianymi sprawami	wyeliminowanie nierówności pomiędzy wagą zadań publicznych a rangą organu, który je realizuje (niwelowanie nieekonomiczności organizacji pracy administracji)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Wągrodzka, *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 1–2, s. 41; B. Dafflon, T. Madies, *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*, "Notes and Documents" No. 42, Paris 2011, s. 13.

Należy mieć także na uwadze, że efektywna decentralizacja to coś znacznie więcej niż sama wola polityczna. Wymaga ona stworzenia prawno-instytucjonalnych ram funkcjonowania zdecentralizowanych władz publicznych, adekwatności źródeł dochodów i skali działalności struktur samorządowych, stworzenia mechanizmów bieżącego informowania społeczności o kierunkach podejmowanych działań, a więc pełnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym oraz systemu kontroli społecznej i egzekucji odpowiedzialności wobec władz.

Korzyści wynikające z decentralizacji są bezdyskusyjne, czy to w kwestii organizacji państwa, realizacji zadań, czy też kształtowania nowych partycypacyjnych postaw obywatelskich, choć uspołecznienie procesu sprawowania władzy nie może stanowić bezwzględnej zasady (rys. 4)[49].

[49] M. Cherka, *Decentralizacja – czy reaktywacja pojęcia jest groźna*, „Studia Iuridica" 2004, nr 43, s. 19.

EFEKTYWNOŚĆ	PRZEJRZYSTOŚĆ	POMOCNICZOŚĆ	ZAANGAŻOWANIE
Poprawa efektywności administracyjnej i gospodarczej w zakresie alokacji ograniczonych zasobów (lepsza identyfikacja potrzeb lokalnych	Związek pomiędzy skalą możliwości finansowych (np. skalą podatków lokalnych) a poziomem jakości świadczonych usług publicznych	Demokratyczny wybór przez obywateli przedstawicieli (wybory bezpośrednie) spełniających w największym stopniu ich oczekiwania	Pobudzenie aktywności obywatelskiej poprzez zaangażowanie w proces współrządzenia

Rys. 4. Korzyści z decentralizacji

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: *Decentralization ans Rural Property Taxaton*, "FAO Land Tenure Studies" 2004, No. 7, s. 6.

Nieuzasadnione wydaje się jednak gloryfikowanie decentralizacji, jako jedynego właściwego rozwiązania ustrojowego. Jako wyraz możliwości i zdolności do podejmowania decyzji na różnych szczeblach władzy generuje ona, bowiem konkretne zagrożenia natury politycznej, administracyjnej, finansowej. Po pierwsze, zbyt duża skala decentralizacji może powodować nierówności i różnice w układzie administracyjnym kraju – duża liczba samodzielnych centrów decyzyjnych sprzyja podporządkowaniu działań partykularnym interesom a nie ogólnopaństwowym. W konsekwencji, w wyniku zbytnio rozwiniętej odrębności grup społecznych tworzących zdecentralizowane podmioty administracji, może zaistnieć sprzeczność z demokratycznymi zasadami opartymi na równości[50] (te najbardziej zdecentralizowane struktury noszą często znamiona anarchii). Spośród innych niebezpieczeństw decentralizacji można wymienić jeszcze: niedoinformowanie organów centralnych o sytuacji w regionach, rozluźnienie nadzoru i w efekcie zwiększenie zakresu swobody jednostek czy umacnianie nepotyzmu, klientelizmu i biurokracji. Obok słabości natury prawno-politycznej istnieją także te ekonomiczne. Grażyna Kozuń-Cieślak zwraca uwagę na[51]:

– ryzyko wystąpienia zakłóceń polityki stabilizacyjnej, trudniej jest bowiem kontrolować dług i wydatki;

[50] *Ibidem*, s. 18.

[51] G. K o z u ń-C i e ś l a k, *op. cit.*, s. 19.

– zaistnienie mniejszych możliwości w zakresie uzyskiwania korzyści skali;

– niższą zdolności do rządzenia małych jednostek;

– większą zdolność państwa do uzyskania niższych kosztów wytworzenia dóbr publicznych;

– niebezpieczeństwo wystąpienia niewystarczającej podaży dóbr publicznych na szczeblach zdecentralizowanych (łatwiejszy dostęp do usług publicznych w dużych jednostkach samorządu terytorialnego o charakterze miejskim);

– konkurencję za pośrednictwem instrumentów finansowych między jednostkami terytorialnymi, sprowadzającą się bardzo często do sytuacji zysku jednych jednostek, a straty innych (gra o sumie zero).

Pomimo widocznych niedoskonałości decentralizacji dyskusje, spory na temat jej wyższości nad centralizacją toczą się w praktycznie we wszystkich krajach. Przejawiają się one na wielu płaszczyznach funkcjonowania aparatu państwa w postaci stałej wątpliwości, co powinno znajdować się w wyłącznej gestii państwa, a co – w mocy niższych szczebli (np. samorządu terytorialnego). Podejmując decyzje o działaniach tego typu nie należy ulegać modzie i centralizować lub decentralizować wszystkich – bez stosownych przesłanek – obszarów życia publicznego. Decyzja co do wyboru danego kierunku powinna wynikać z rzetelnej analizy kosztów i korzyści. Bardzo ważne jest zachowanie równowagi, a także spójności i integracji działań, szczególnie w miarę wzrostu kompetencji jednostek niższego szczebla, na poziomie ogólnokrajowym. Uważa się, że decentralizacja stała się swoistym lekarstwem przeciwko nadmiernie rozrośniętemu sektorowi publicznemu, aktem świadomego przekazywania zadań (jeśli tylko generuje to określone korzyści dla państwa) odrębnym, względnie samodzielnym i dobrze przygotowanym do tego procesu strukturom władzy publicznej[52]. Należy jednak podkreślić, że decentralizacja nie jest statyczna. Przeciwnie, jest ona czymś na kształt toczącej się kuli śnieżnej[53]– ma swoją dynamikę, obejmuje coraz to nowe obszary i staje się coraz bardziej rozległa i coraz głębsza.

---

[52] Niewłaściwie przygotowane struktury, którym mają być przekazane zadania czy też wadliwie przeprowadzone projekty decentralizacyjne mogą przynieść odmienne od spodziewanych efekty, np. w postaci pogłębiania się międzylokalnych i międzyregionalnych dysproporcji rozwojowych.

[53] Metafora ta pierwotnie została użyta w stosunku do procesu integracji europejskiej. Wydaje się jednak, że może być ona zastosowana również do decentralizacji, oddaje bowiem wprost jej charakter, zakres i dynamikę.

2.2. Administracyjny i finansowy wymiar decentralizacji administracji publicznej

Jak już wskazano wcześniej, decentralizacja struktur państwa jest trwałą zmianą ustrojową, której wyrazem jest stan odzwierciedlający to, co ma być realnie wykonane przez jego administrację (organy władzy publicznej) w celu urzeczywistnienia celów państwa jako całości, za pomocą określonych środków i działań. Stąd też konieczne staje się[54]:

– dokładne określenie celów państwa, realizowanych przez wskazane struktury (np. samorząd terytorialny);

– wydzielenie struktur odpowiedzialnych za realizację wskazanych celów państwa poprzez wykonywanie przekazanych zadań;

– ustanowienie i przekazanie środków finansowych, służących realizacji zadań.

Mamy zatem do czynienia z decentralizacją w ujęciu dynamicznym, oznaczającą przekazanie zadań i środków finansowych, zapewniających ich realizację z wyższych na niższe szczeble struktury państwa oraz statycznym, obrazującym stan wyposażenia niższych szczebli w zdecentralizowane zadania, jak również środki finansowe. Inaczej mówiąc, decentralizacja wyraża stan redystrybucji władzy, odpowiedzialności w zakresie planowania, zarządzania i świadczenia usług publicznych oraz niezbędnych do tego zasobów finansowych, kierowanych na inne szczeble władzy, np. do jednostek terenowych, agend rządowych (administracyjny wymiar decentralizacji). Istnieją również inne formy przeniesienia prawa podejmowania decyzji, łączone z decentralizacją, np. delegacja, deregulacja, prywatyzacja (w kierunku np. wyodrębnionych podmiotów publicznych oraz prywatnych), jednak nie opisują one zmian organizacyjnych w zakresie kompetencji pomiędzy administracją rządową a szczeblami samorządowymi[55].

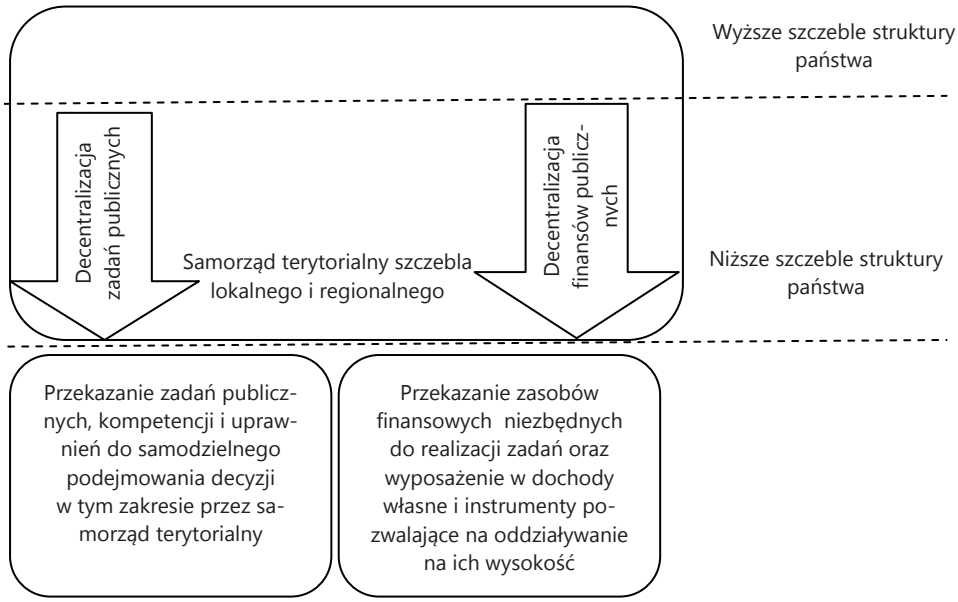
Najbardziej wymownym przejawem decentralizacji jest jednak przeniesienie funkcji, władzy, decyzyjności i finansów na jednostki o charakterze korporacyjnym. Chodzi tutaj o jednostki samorządu terytorialnego, mające niezależne uprawnienia do podejmowania wszelkich działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb publicznych – w drodze wykonywania zadań publicznych, przedsięwzięć inwestycyjnych, gospodarczych, społecznych. Ten rodzaj decentralizacji jest skorelowany z decentralizacją ustrojową (polityczną).

---

[54] T. S k o c z n y, *O niektórych problemach teorii zadań administracji publicznej*, „Organizacja – Metody – Technika w Administracji Publicznej" 1985, nr 11–12, s. 3.

[55] A. A g r a w a l, Ch. B r i t t, K. K a n e l, *Decentralization in Nepal*, Oakland 1999, s. 13–14.

Samorząd terytorialny, będący wydzieloną, względnie samodzielną strukturą stał się odpowiedzialny za podejmowanie wszelkich decyzji, w granicach prawa i na podstawie prawa, dotyczących: (1) spraw administracyjnych oraz społeczno-gospodarczych ukierunkowanych na zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych oraz (2) stymulowania, gromadzenia i efektywnego wykorzystania dochodów koniecznych do finansowania zadań publicznych (rys. 5).



Rys. 5. Decentralizacja zadań publicznych i finansów publicznych

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Wszystkie wymienione rodzaje decentralizacji (ustrojowa, administracyjna, finansów publicznych) występuje w różnych postaciach, zachodzą między nimi ścisłe związki i uwarunkowania, co sprawia, że nie można oceniać ich w oderwaniu od siebie. Decentralizacja zadań publicznych, dokonana w ramach decentralizacji całości państwa, stała się jedną z ważniejszych reform początku transformacji, równolegle z wprowadzeniem demokratycznych rządów, zmian terytorialnych czy też radykalnych reform ekonomicznych. Jest ona wyrazem tego, co ma być w rzeczywistości wykonane dla urzeczywistnienia celu państwa przez jego administrację, za pomocą określonych środków i działań, a jej generalną przesłanką jest dbałość o interes publiczny społeczności lokalnych i regionalnych, a dokładniej – silna potrzeba zabez-

pieczenia właściwej jego realizacji. Aby jednak móc mówić o decentralizacji w tym wymiarze, konieczne jest[56]:

– istnienie celu państwa, którego urzeczywistnieniu ma służyć dane zadanie;

– stwierdzenie, że wyodrębniona administracja jest podmiotem odpowiedzialnym za wykonanie zadania;

– ustanowienie środków, które mają służyć realizacji zadania.

Odgórna identyfikacja potrzeb nie była w stanie całościowo uwzględnić ich liczby, typu czy zróżnicowań terytorialnych. Stąd też powinny być one zaspokajane przez władzę mającą kontrolę nad możliwie najmniejszym obszarem geograficznym (jednostki samorządu terytorialnego), mogącym absorbować korzyści i koszty takiego dostarczania (*decentralization theorem*)[57]. Decentralizacja zadań wpływa na zakres działania samorządu terytorialnego, co niezaprzeczalnie świadczy o skali decentralizacji struktur państwa i jego systemu administracji publicznej. Natomiast zadania – ich rozległość, charakter – warunkują funkcjonowanie samorządu terytorialnego[58]. Zakres zadań przekazanych samorządowi terytorialnemu jest różny w różnych krajach, ulega stopniowemu poszerzeniu, można jednak wyodrębnić typowy katalog zadań realizowanych przez samorząd, np. zagospodarowanie przestrzenne, ochrona środowiska, dostarczanie wody i odprowadzenie ścieków, lokalny transport publiczny, bezpieczeństwo publiczne, oświata i wychowanie, pomoc społeczna, kultura, kultura fizyczna i sport. Tłumacząc to w sposób bardzo ogólny, zadania publiczne dedykowane samorządowi terytorialnemu wskazują na cele, co do których jest on zobligowany lub które chce osiągnąć (by podnosić poziom jakości życia mieszkańców), odpowiadające potrzebom i oczekiwaniom wspólnot samorządowych[59]. Realizuje je na zasadzie daleko posuniętej decentralizacji, tj. we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Kluczowe w tym wypadku stają się zadania z zakresu użyteczności publicznej, które znamionuje szczególny charakter potrzeb

---

[56] T. S k o c z n y, *op. cit.*, s. 3.

[57] Za: B. D a f f l o n, T. M a d i e s, *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*, "Notes and Documents" 2011, No. 42, s. 7.

[58] M. S t a h l, *Zakres działania gmin – zagadnienia ogólne*, [w:] *Administracyjno-prawne zadania i kompetencje gmin*, red. M. Stahl, Warszawa 1994, s. 9.

[59] W powszechnej opinii, decentralizacja zadań publicznych aktywuje procesy dostosowawcze usług publicznych do oczekiwań i preferencji ich odbiorców, przy czym największą podatność wykazują usługi techniczne (komunalne) – np. oczyszczanie ulic, dystrybucja wody, komunikacja miejska, dystrybucja energii, składowanie i utylizacja odpadów, najmniejszą zaś – autostrady i kanalizacja. Zob.: S. F l e j t e r s k i, M. Z i o ł o, *op. cit.*, s. 80.

społecznych. Mimo że są one w wyłącznej gestii samorządu terytorialnego, ostatecznie są zadaniami państwa i tak też powinny być traktowane (dotyczy to w równym stopniu innej kategorii zadań – zleconych z zakresu administracji rządowej, wynikających z szeregu ustaw nakazujących samorządowi ich wykonanie)[60] (rys. 6).

Rys. 6. Decentralizacja zadań publicznych

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Delegacji ustawowej nie podlegają jednak zadania, w przypadku których istnieje brak możliwości ich realizacji przez jednostki samorządowe (obrona narodowa, polityka pieniężna, sprawy zagraniczne) bądź te mogące szkodzić interesom państwa lub ogółowi społeczeństwa. Zakres działania samorządu terytorialnego, mimo że jest wyznaczony granicami obowiązującego prawa, nie uniemożliwia organom władzy samorządowej podejmowanie wszelkich innych działań, przedsięwzięć kreujących warunki sprzyjające rozwojowi społeczno-gospodarczemu danej jednostki, w tym przesuwanie realizacji zadań na inne, często niepubliczne, podmioty.

W praktyce, podczas uruchamiania procesu decentralizacji zadań publicznych, mogą pojawiać się trudności z wyznaczeniem granicy między zadaniami, które powinien, a których nie może wykonywać samorząd. Państwo, oddając część zadań publicznych, zwalnia się poniekąd z odpowiedzialności za skuteczne, sprawne i właściwe ich wykonanie. Alojzy Zalewski zwraca ponadto uwagę na realne zagrożenie, płynące chociażby z przeka-

[60] M. S z y d ł o, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 110.

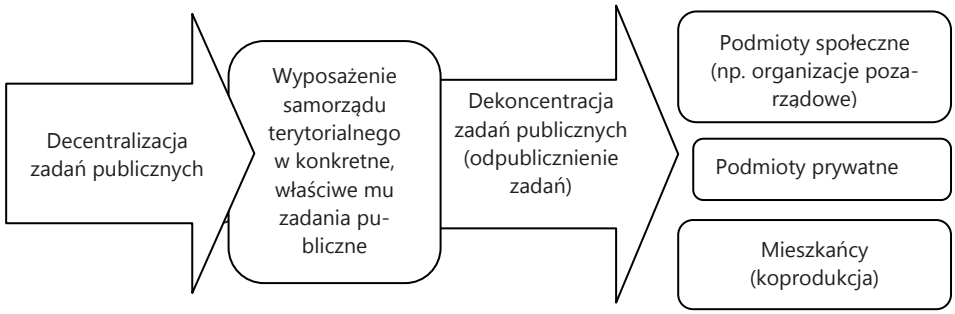
zania zadań wyspecjalizowanym jednostkom, podmiotom prywatnym czy prywatyzacji niektórych usług publicznych w postaci utraty kontroli nad przebiegiem procesu zaspokajania potrzeb publicznych, a także procesów rozwojowych[61]. Odrębną kwestią pozostaje to, czy państwo i tym samym samorząd terytorialny w konfrontacji ze zmieniającą się rzeczywistością są w stanie samodzielnie wykonywać zadania publiczne. Niezaprzeczalne jest bowiem to, że mechanizm realizacji zadań publicznych jedynie przez samorządowe jednostki organizacyjne w coraz większym stopniu przestaje być wydolny. Ponadto nie wszystkie zadania (ze względu na swój charakter) wymuszają konieczność ich realizacji przez instytucje państwa czy samorządu terytorialnego. Również coraz trudniej wyraźnie określić, co jest zadaniem publicznym, a co nie, zacierają się bowiem kryteria rozgraniczające, co jest prywatne, a co nie[62]. Idąc dalej, działalność gospodarcza prowadzona przez podmioty publiczne może pozostawać w sprzeczności z zasadami rynkowymi, w tym zasadą opłacalności ekonomicznej[63]. Namaszczenie publiczne coraz częściej przestaje być także gwarantem efektywności i wysokiej jakości usług publicznych, świadczonych w wyniku realizacji zadań. Rodzi to potrzebę sięgnięcia po inne rozwiązania (w myśl zasady pomocniczości), m.in. te, które wydają się kolejnym i naturalnym etapem decentralizacji zadań publicznych, jako wyraz wsparcia lub uzupełnienia organów publicznych w wykonywaniu ich powinności. Jednym z takich rozwiązań (mimo uwag krytycznych) jest dekoncentracja zadań samorządu terytorialnego na inne podmioty z sektora społecznego, prywatnego czy wręcz na samych mieszkańców w ramach koprodukcji, tj. uczestnictwa mieszkańców w świadczeniu różnego rodzaju usług publicznych. Nie jest to decentralizacja zadań publicznych sensu stricto, ta bowiem odbywa się na mocy prawa wyposażającego wyodrębnione jednostki w zadania, uprawnienia do ich wykonywania i decydowania o sposobie realizacji (też tylko w granicach wyznaczonych prawem). W tym sensie można przyjąć, że określenie dalsza, głębsza decentralizacja zadań oznacza przesunięcie ich realizacji z poziomu jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego na inne podmioty społeczne, prywatne czy też nawet samych mieszkańców (rys. 7).

---

[61] A. Za l e w s k i, *Decentralizacja…*, s. 594.

[62] E. K n o s a l a, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 75.

[63] P. B u r z y k, *Usługi publiczne do prywatyzacji*, „Rzeczpospolita", 17 października 2012.



Rys. 7. W kierunku odpublicznienia zadań publicznych

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Ta swoista zmiana sposobu wykonywania zadań publicznych – o d p u b l i c z n i e n i e zadań samorządu – oznacza przeniesienie własności i kompetencji do zarządzania i wypełniania zadań w niezależny i nieskrępowany nadmierną regulacją sposób. Są to, powołując się na Stanisława Biernata, „wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej działające w formie prawa publicznego"[64] czy na Lidię Zacharko – „procesy twórcze w zakresie wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne"[65]. Istotą tego zjawiska jest dobrowolność uczestnictwa podmiotów niepublicznych oraz kierowanie się interesem wyższym ogólnym, nie zaś jednostkowym. Na problem należy spojrzeć także z drugiej strony. Funkcjonowanie podmiotów niepublicznych na rynku usług publicznych z założenia utożsamianie jest z racjonalnością, efektywnością działania i wyższą jakością usług. Myślenie – szczególnie w kategoriach biznesowych, wejście kapitału (w przypadku podmiotów prywatnych), nowa fachowa wiedza są bezsprzecznie zjawiskami pozytywnymi. Jak pokazuje praktyka, nie zawsze zachodzi proste równanie: podmiot niepubliczny = efektywność, skuteczność realizacji usługi[66]. Powierzenie danej usługi tego

[64] S. B i e r n a t, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 26.

[65] L. Z a c h a r k o, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 31.

[66] Jako przykład można podać rozwiązania brytyjskie, mające na celu wykorzystanie kapitału prywatnego do finansowania przedsięwzięć publicznych poprzez serię prywatyzacji oraz Publiczną Inicjatywę Finansową zastosowaną z powodzeniem (bądź też nie) w sektorach energetycznym, telekomunikacyjnym, transportowym, w szkolnictwie i w szpitalach. Przykładem mniej udanej prywatyzacji są brytyjskie koleje państwowe, które pomimo podejmowanych prób modernizacji charakteryzowały się znacznym niedoinwestowaniem. Decyzją rządu brytyjskiego

rodzaju podmiotom w wielu wypadkach nie likwiduje monopolu publicznego, a jedynie dokonuje jego zmiany na prywatny czy społeczny. Realizacja zadań przez podmioty niepubliczne nie zwalnia także samorządu z konieczności wpływania na ich wykonanie (określenie standardów, liczby usług) oraz ponoszenia wysokich kosztów (z tytułu monitoringu realizacji zadań przez obce podmioty), a co najważniejsze – z odpowiedzialności.

Aby w ogóle mówić o wykonywaniu zadań publicznych, w takim czy innym wariancie, musi nastąpić wyposażenie struktur samorządowych we właściwie, adekwatne do skali zadań instrumenty do ich realizacji, w tym kluczowe z punktu widzenia samodzielności samorządów instrumenty o charakterze finansowym. Inaczej mówiąc, decentralizacja zadań publicznych warunkuje skalę decentralizacji finansów publicznych. Pojawia się tu jednak sprzężenie zwrotne: decentralizacja zadań publicznych staje się faktem, gdy idzie z nią w parze decentralizacja finansów publicznych[67], bowiem „decentralizacja jest rzeczywista, gdy podmioty lokalnej władzy są naprawdę panami swych finansów"[68].

Decentralizacja finansów publicznych jest najbardziej złożoną formą reform zmieniających strukturę państwa, jednocześnie najtrudniejszą do przeprowadzenia, wywołującą najwięcej dyskusji i kontrowersji (zdaniem Cezarego Kosikowskiego, nie stanowi ona wartości samej w sobie, oznacza jedynie, że władza centralna wyznacza władzy samorządowej zakres zadań, a następnie przydziela tej władzy jedynie pewien zasób środków publicznych[69]). Jej niejednorodność powoduje, że nie jest ona zjawiskiem neutralnym, tak z punktu widzenia ekonomicznego, jak i politycznego. Pociąga

---

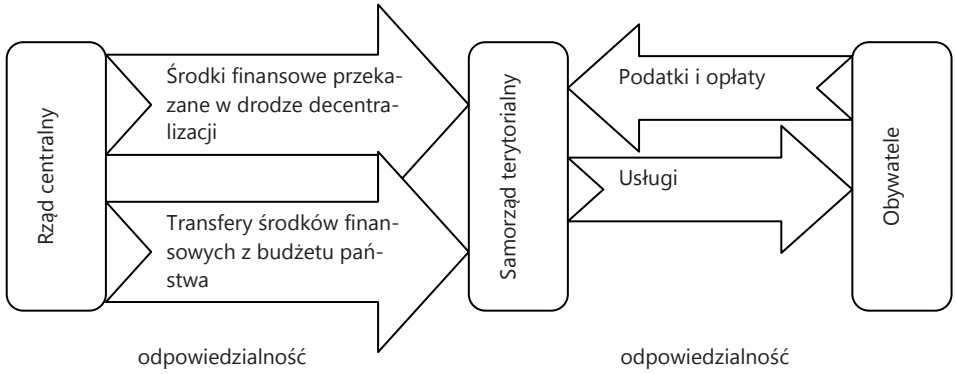
przeprowadzono bardzo skomplikowany proces prywatyzacji. Jego punktem kulminacyjnym była jednak niewypłacalność przedsiębiorstwa Railtrack w 2001 r., a potem jego zastąpienie przez spółkę Networ Rail, działającą bez wypłat dywidend. Zob.: N. H i d t o n, *Doświadczenia z prywatyzacji kolei oraz partnerstwa publiczno-prywatnego w Wielkiej Brytanii*, http://www.komunalne.info/repository/ files/Nick_ Highton.pdf [dostęp: 10.02.2012].

[67] W literaturze przedmiotu można spotkać się także z określeniem *decentralizacja budżetowa* ze względu na fakt dominującej roli budżetu w finansach publicznych. Określenia tego nie należy jednak używać zamiennie z decentralizacją finansów publicznych, a jedynie w momencie odnoszenia się do sytuacji przekazywania środków i kompetencji z budżetu państwa na rzecz budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Zob.: E. R u ś k o w s k i, *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*, Materiały z posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nt.: *Główne uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Warszawa 2006, s. 3.

[68] Za: G. B y w a l e c, *Problemy pomiaru decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 12, s. 32.

[69] C. K o s i k o w s k i, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013, s. 322.

za sobą szereg innych zjawisk, które stają się swego rodzaju wyzwaniami dla organów centralnych i samorządowych. Tworzy także niejednokrotnie skomplikowane relacje fiskalne, co z kolei rodzi konieczność racjonalnego wyważania racji ekonomicznych i społecznych w polityce transferów. Istnieje jednak silne przekonanie, że finanse publiczne we właściwej części powinny być lokowane, podobnie jak zadania publiczne, jak najbliżej miejsca ich wydatkowania. Pozwala to samorządowi lepiej zaspokajać potrzeby obywateli i efektywniej wydawać posiadane środki finansowe. Zdecentralizowana część finansów powinna jednak odpowiadać wycenie kosztów realizacji przez samorząd przyznanych mu zadań (nie eliminuje to pomocniczej roli państwa w stosunku do samorządu, np. w postaci transferów środków finansowych wspomagających jego działalność w obszarze realizacji zadań własnych, zadań inwestycyjnych) (rys. 8).



Rys. 8. System decentralizacji finansów publicznych

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy. GOLD 2010,* Barcelona 2010, s. 14.

Decentralizację finansów publicznych odzwierciedla skala przekazanych samorządowi terytorialnemu środków publicznych, uprawnień i obowiązków płynących, po pierwsze, z ich kształtowania, po drugie – ich wykorzystania. Co więcej, ukazuje ona charakter procesu organizacji i prowadzenia gospodarki finansowej przez samorząd (tab. 25).

Głównym celem omawianego rodzaju decentralizacji jest podniesienie ekonomicznej i społecznej efektywności funkcjonowania sektora publicznego, co z kolei ma się przyczynić do poprawy poziomu i jakości życia obywateli, czyli właściwego zabezpieczenia interesu publicznego wspólnot lokalnych

i regionalnych[70]. Decentralizacja finansów jest efektem naturalnego prawa każdej jednostki do stanowienia o sobie oraz (jak wskazuje teoria i praktyka finansów publicznych) – obowiązku wykorzystania środków finansowych jak najbliżej społeczności, na rzecz której działają ich dysponenci i realizatorzy zadań publicznych[71]. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w zapisach art. 9. *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*[72], odwołującego się do prawa wspólnot lokalnych do wystarczających, własnych, a przede wszystkim adekwatnych do skali zadań zasobów, którymi mogą swobodnie dysponować (opłaty i podatki lokalne), a także ustalać ich poziom[73].

Tabela 25. Wymiary decentralizacji finansów publicznych

Wymiar	Charakterystyka
Jakościowy	Zakres przekazanego przez państwo władztwa finansowego. Prawo jednostek samorządu terytorialnego do gromadzenia środków pieniężnych i występowania na drogę sądową przeciw rozstrzygnięciom naruszającym przyznany zakres władztwa
Ilościowy	Podział źródeł dochodów pomiędzy państwo i samorząd terytorialny oraz ustalenie kompetencji do samodzielnego decydowania o wydatkowaniu posiadanych środków finansowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: P. Kapusta, *Decentralizacja finansów publicznych a finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego" 2013, nr 40, s. 124.

Istotą decentralizacji finansów publicznych jest przekazanie samorządowi terytorialnemu środków finansowych wraz z władztwem do dysponowania nimi. Warto tutaj dodać pewną uwagę. Jak wnioskują Cezary Kosikowski i Eugeniusz Ruśkowski, kształtowanie strumieni zasilania finansowego niższych szczebli nierzadko jest traktowane jako jedna z ostatnich sposobności wpływu państwa na te struktury[74]. Stąd też może wynikać niechęć państwa

[70] G. Bywalec, *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 6, s. 35.

[71] Zob. A. Szewczuk, *Strategia decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce*, [w:] *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzałek, Poznań–Wrocław 2004, s. 3; A. Zalewski, *op. cit.*, s. 589.

[72] *Karta* w polskim systemie prawnym do 2006 r. funkcjonowała pod nazwą *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*. W 2006 r. skorygowano nazwę (odtąd: *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*) – Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 22 sierpnia 2006 r. *o sprostowaniu błędu* (Dz. U. 2006, nr 154, poz. 1107).

[73] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607).

[74] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Kraków 2008, s. 333.

do znacznego dzielenia się zasobami pieniężnymi, a co za tym idzie – mogą pojawiać się na tym tle spory, konflikty w relacji państwo – samorząd terytorialny. Niebezpieczny wydaje się również ortodoksyjny liberalizm, którego osiągnięcie jest, co prawda, nierealne, ale przy całkowitej decentralizacji i samodzielności finansowej – w opinii Elżbiety Chojny-Duch – może powodować upadek jednostek samorządowych[75].

Decentralizację finansów publicznych można rozpatrywać z wielu punktów widzenia. Najczęściej jest ona analizowana od strony dochodowej, wydatkowej i posiadanego władztwa podatkowego poszczególnych szczebli władz publicznych[76] (zob. tab. 26). Rzadziej stosowanymi kryteriami klasyfikacji są: poziom terytorialny (regionalny, lokalny), obejmujący stany, województwa, landy, gminy, związki gmin, powiaty oraz forma ustroju państwa (państwa unitarne, federalne). Związanie decentralizacji finansów publicznych z typem państwa w oczywisty sposób determinuje cel, kryteria oceny i techniki realizacji zdań publicznych. W państwach federalnych i z autonomią regionalną możliwości decentralizacji finansów publicznych są obiektywnie większe, niż w państwach unitarnych, choć reguła ta nie zawsze znajduje swoje potwierdzenie[77].

T a b e l a 26. Klasyfikacja decentralizacji finansów publicznych

Decentralizacja dochodów	Liczba i charakter przyznanych samorządowi terytorialnemu źródeł własnych dochodów wraz z możliwością kształtowania ich wysokości.
Decentralizacja wydatków	Zakres i skala posiadanych przez samorząd terytorialny uprawnień w zakresie kształtowania wydatków.
Decentralizacja proceduralno-organizacyjna	Zakres uprawnień samorządu terytorialnego do samodzielnego kształtowania form organizacyjnych, planów finansowych oraz ich realizacji.
Decentralizacja zachowawcza	Dominująca rola subwencji, dotacji i polityki wyrównującej poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego
Decentralizacja umiarkowana	Stopniowe przekazywanie zadań i uprawnień decyzyjnych samorządowi terytorialnemu przy wzroście strumienia zasilania finansowego
Decentralizacja pełna	Pełna niezależność decyzyjna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: A. S z e w c z u k, *Strategia decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce*, [w:] *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzałek, Poznań–Wrocław 2004, s. 3.

[75] E. C h o j n a-D u c h, *Zakres i skutki decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Warszawa 1992, s. 335.

[76] Zob. A. Z a l e w s k i, *op. cit.*, s. 592; S. O w s i a k, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 34; E. K o r n b e r g e r-S o k o ł o w s k a, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia Iuridica" 2001, nr 39, s. 101.

[77] E. R u ś k o w s k i, *op. cit.*, s. 16.

Kluczowym elementem zdecentralizowanego systemu finansowego są dochody budżetów samorządowych. Skala, struktura, a głównie możliwość kształtowania ich wysokości wskazują na rzeczywistą swobodę jednostek samorządowych w obszarze realizacji zadań publicznych[78]. Nadanie szerokich uprawnień decyzyjnych, połączone z licznymi, elastycznymi źródłami dochodów własnych, pozwalających na ochronę interesów lokalnych i regionalnych, silnie pozycjonuje samorząd terytorialny w strukturze państwa. Ważne jest również wskazanie optymalnych warunków wyposażenia go w odpowiednie kompetencje i środki do ich realizacji.

Decentralizacja finansów publicznych bezsprzecznie sprzyja racjonalnemu wykorzystaniu środków publicznych. Jednak, jak każde zjawisko zachodzące w gospodarce, wywołuje pewne problemy. Dlatego też w wielu państwach demokratycznych występują w różnych formach mechanizmy redystrybucyjne[79]. Przyjmuje się jednak, że realizacja zarówno funkcji redystrybucyjnej, jak i stabilizacyjnej powinna być powiązana z odpowiedzialnością szczebla centralnego władzy publicznej. Niemniej jednak mogą być one wypełniane w różnym stopniu także przez szczeble lokalne. Redystrybucyjna funkcja finansów publicznych ma dwa wymiary. Pierwszy, ekonomiczny obrazujący przesunięcia dochodów od jednych podmiotów do innych, co niesie ze sobą zmianę rozkładu dochodów społeczeństwa, jego siły nabywczej i zagregowanego popytu. Drugi wymiar, społeczny, wyraża się w zmianach standardu życia ludzi i ich usytuowania społecznego[80]. Stopień zdecentralizowania kompetencji w zakresie funkcji redystrybucyjnej zależy od kryterium realizacji ekonomicznej efektywności bądź też kryterium sprawiedliwości społecznej. Wybór któregokolwiek kryterium determinowany jest przyjętym modelem polityki gospodarczej państwa (polityka liberalna, polityka państwa socjalnego). Oba warianty generują argumenty za i przeciw przyjęciu zdecentralizowanej albo scentralizowanej redystrybucji (tab. 27).

Funkcja redystrybucyjna na szczeblach lokalnych wiąże się przede wszystkim z gromadzonymi i rozdzielanymi przez budżety lokalne i regionalne środkami finansowymi oraz, co wydaje się bardzo istotne, stopniem samodzielności w zakresie ich podziału (odzwierciedla ona stopień decentralizacji finansów)[81]. W przypadku szczebla lokalnego decyzyjność dotyczy

---

[78] E. Kornberger-Sokołowska, *op. cit.*, s. 100.

[79] B. Guziejewska, *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Łódź 2008, s. 252.

[80] G. Bywalec, *Decentralizacja*..., s. 37.

[81] E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2012, s. 40.

Tabela 27. Wady i zalety zdecentralizowanej i scentralizowanej redystrybucji dochodów

Forma redystrybucji	Zalety	Wady
Zdecentralizowana (liberalna polityka gospodarcza)	– dokładne rozpoznanie przez samorządy możliwości podatkowych społeczności lokalnych; – bardziej racjonalne rozdysponowanie przez władze lokalne posiadanych zasobów pieniężnych	– niższa efektywność poboru podatków (władze lokalne z reguły mniej efektywnie pobierają podatki niż władze centralne); – zróżnicowanie między samorządami w zakresie obciążeń podatkowych; – pojawienie się dysproporcji przestrzennych w warunkach bytowych ludności
Scentralizowana (polityka prospołecznych programów gospodarczych)	– równomierne rozłożenie obciążeń podatkowych w skali całego społeczeństwa; – ujednolicenie systemu obciążeń podatkowych; – wyższa progresja podatkowa oraz wyższa efektywność poboru podatków; – sprawniejsza realizacja zasady sprawiedliwości społecznej; – zmniejszenie zróżnicowania przestrzennego w poziomie rozwoju gospodarczego	– rozbudowa centralnych i lokalnych instytucji socjalnych; – niebezpieczeństwo wzmocnienia postaw aspołecznych (tzw. syndrom *gapowicza*); – wydłużenie procedur podejmowania decyzji; – pogorszenie sprawności i efektywności całego systemu redystrybucji; – pojawienie się niepożądanych zjawisk na styku organy władzy państwowej – sektor prywatny (np. korupcja)

Źródło: opracowanie na podstawie: G. Bywalec, *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 6, s. 38–39.

głównie przesunięć środków na poszczególne zadania, natomiast w odniesieniu do szczebla regionalnego – alokacji między poszczególne jednostki samorządowe wchodzące w skład regionalnej struktury samorządowej. Komplementarna do funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych jest funkcja alokacyjna, będąca wyrazem wydatkowania środków publicznych, które – jak wskazuje praktyka – jest zdecydowanie efektywniejsze w układach zdecentralizowanych, tj. na poziomach lokalnych. Natomiast funkcja stabilizacyjna, będąca domeną władz centralnych, poniekąd kłóci się z funkcją redystrybucyjną, w szczególności jednak z alokacyjną, która urzeczywistnia się najpełniej w środowisku lokalnym. Zwłaszcza reżim działań stabilizacyjnych władz centralnych przekłada się na postać dwóch pozostałych funkcji, głównie ograniczając je[82].

[82] G. Bywalec, *Decentralizacja*..., s. 38.

Podejmując tematykę decentralizacji finansów publicznych, należy zwrócić uwagę na często wiązane z działalnością samorządu terytorialnego pojęcie samodzielności finansowej, będącej nieodłącznym atrybutem samorządności lokalnej i regionalnej. Jest ona silnie sprzężona, jak wskazuje Eugeniusz Ruśkowski, z decentralizacją finansów publicznych, a mianowicie zwiększenie samodzielności finansowej samorządu terytorialnego z reguły powoduje również zwiększenie decentralizacji finansów publicznych. Jednak podniesienie poziomu decentralizacji finansów publicznych może następować bez zmiany samodzielności finansowej[83].

Samodzielność finansowa jest konstytutywną cechą decentralizacji finansów publicznych i stanowi zasadę systemu finansów publicznych[84]. Najogólniej mówiąc, samodzielność finansowa przejawia się w prawie jednostek samorządu terytorialnego do posiadania środków finansowych oraz w swobodzie kształtowania wysokości dochodów i wydatków, a także w organizacji i prowadzeniu gospodarki finansowej (planowanie i wykonywanie budżetu), gdzie[85]:

– samodzielność dochodowa oznacza prawo samorządu do posiadania wystarczających środków finansowych, gwarantujących realizację zadań oraz pozyskiwania źródeł zasilania finansowego, określa ona możliwości samorządu;

– samodzielność wydatkowa jest własnym prawem samorządu do niezależnych decyzji o przeznaczeniu i gospodarowaniu posiadanymi w budżecie zasobami finansowymi.

Samodzielność wydatkowa jest ważna, bo warunkuje elastyczność podejmowania decyzji dotyczącej rozdysponowania środków publicznych. Podobnie jak samodzielność dochodowa, jest determinowana wieloma czynnikami z zakresu finansów, prawa, funkcjonowania społeczeństwa i polityki. Przede wszystkim nie ma ona charakteru absolutnego, gdyż podlega prawu funkcjonującemu w danym państwie. Powinna być natomiast utożsamiana z możliwościami własnego prowadzenia przez samorząd polityki fiskalnej, a w szczególności – ze swobodą ustalania struktury i kierunków wydatków, gospodarowania majątkiem, kształtowania salda budżetu. Oznacza to, że samorząd bierze na siebie pełną odpowiedzialność za efekty swojej działalności,

---

[83] E. R u ś k o w s k i, *op. cit.*, s. 4.

[84] J. G l u m i ń s k a-P a w l i c, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 48–49.

[85] Zob. J. H e l l e r, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2006, nr 2 (24), s. 138; Z. G i l o w s k a, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 3, s. 53–54.

której celem jest osiągnięcie określonych korzyści[86]. Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego jest uzależniona m.in. od[87]:

– rodzaju zadań wykonywanych przez te jednostki;

– zakresu regulacji prawnych, dotyczących sposobu wykonywania zadań będących w dyspozycji tych jednostek;

– zakresu obligatoryjnych wydatków pokrywanych z budżetu samorządów;

– poziomu dochodów własnych, uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego;

– możliwości korzystania z dochodów równoważących, przekazywanych na rzecz samorządów z budżetu państwa;

– dostępu do rynków pożyczkowych.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na ewentualność pojawienia się potencjalnego kosztu samodzielności wydatkowej w postaci nieracjonalnego wydatkowania środków w wyniku podejmowania nietrafnych decyzji. Zapewnienie samorządom tego rodzaju samodzielności ma duże znaczenie dla pełnego i racjonalnego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych.

Samodzielność finansowa, będąc kategorią odzwierciedlającą elementy jakościowe systemu finansów publicznych, jest podatna na oddziaływanie wielu bodźców o charakterze instytucjonalnym, prawnym, społecznym, ekonomicznym, finansowym. Jej zakres i skuteczność tworzone są na etapie konstruowania prawa (np. regulacje w zakresie dochodów własnych) lub jego stosowania (np. nadzór ze strony wskazanych organów). Niemałe znaczenie ma również zróżnicowanie występujące między jednostkami, np. na poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, wielkości – powierzchnia, liczba ludności itp. Ważna jest ogólna sytuacja finansowa jednostek samorządowych, w tym poziom deficytu budżetowego i stan zadłużenia. Ograniczenia narzucane przez ustawodawcę jednostkom samorządowym w kwestii dopuszczalnego progu zadłużenia z jednej strony zmniejszają ich samodzielność finansową, z drugiej jednak pełnią funkcję bufora przed negatywnymi konsekwencjami niewłaściwych decyzji, a co za tym idzie – nadmiernym długiem[88].

---

[86] *Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego*, http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/samodzielnosc-wydatkowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego [dostęp: 10.11.2012].

[87] Zob. B. B i ń c z y c k i, *Identyfikacja barier zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie terytorialnym w warunkach kryzysu*, [w:] *Systemy controllingu, monitoringu i audytu*, red. A. Stabryła, Kraków 2010, s. 113.

[88] *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie, determinanty, ocena*, http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/samodzielnosc-finansowa-jednostek-samorzadu-terytor-ialnego-pojecie-determi-nanty-ocena-2 [dostęp: 13.02.2012].

Konkludując, samodzielność finansowa jest zagwarantowanym prawem do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu posiadanych środków finansowych, pozyskiwanych z różnych źródeł (dochody własne, transfery z budżetu państwa, kredyty, pożyczki). Istotna jest tutaj skala oddziaływania pośredniego i bezpośredniego państwa na ten rodzaj samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Pośrednio państwo oddziałuje na sferę realną ich działalności, ustalając np. system organizacji oświaty, służby zdrowia, opieki społecznej, kultury itp., bezpośrednio natomiast – poprzez progi limitów wydatków dotyczących np. wielkości płac, wysokości dotacji udzielanych podmiotom objętym gospodarka samorządową[89]. Odnosi się również do tych środków, które mogą być pozyskane przez samorządy we własnym zakresie w ramach uprawnień do zaciągania długu, co ściśle wiąże się z posiadaną osobowością prawną. Jest ona wypadkową wielkości przekazanych do dyspozycji zasobów finansowych oraz swobody w zakresie[90]:

- kształtowania wysokości i zakresu wydatków;
- planowania budżetowego oraz wykonywania budżetu;
- organizacji budżetu.

Decentralizacja, zarówno zadań, jak i finansów publicznych, jest oznaką zdolności społeczności lokalnych do podejmowania decyzji w sprawach bezpośrednio ich dotyczących, stąd też niezmiernie ważną kwestią jest pomiar analizowanych zjawisk. Można w tym celu wykorzystać metody ilościowe i jakościowe, są one względem siebie komplementarne. Wskaźniki ilościowe są traktowane jako podstawowe w ocenie skali decentralizacji, co zresztą potwierdza zdecydowanie większy ich katalog, szczególnie w odniesieniu do decentralizacji finansów publicznych. Niemniej jednak miary jakościowe dopełniają całościowego obrazu. Na ich podstawie można formułować opinie o stanie zaawansowania decentralizacji i jej tendencjach.

Wśród potencjalnych wskaźników decentralizacji zadań publicznych znajdują się m.in. te odzwierciedlające sposób organizacji władz niższego szczebla. Jednak, zdaniem wielu specjalistów, bardziej czytelnym i adekwatnym sposobem byłoby odniesienie udziału wydatków samorządowych do całości wydatków publicznych, chociaż Paweł Swianiewicz świadomie proponuje, by stosować tylko jedną zmienną, tj. udział wydatków samorządowych w produkcie krajowym brutto[91] (tab. 28).

---

[89] M. J a s t r z ę b s k a, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 55.

[90] A. J a s t r z ę b s k a, *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia" 2004, nr 13, s. 107.

[91] P. S w i a n i e w i c z, *Empiryczna typologia systemów samorządowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 11, s. 15.

T a b e l a 28. Pomiar decentralizacji zadań publicznych

Mierniki organizacyjne
Liczba i charakter szczebli samorządu terytorialnego
Rodzaj przekazanych na poszczególne szczeble samorządu terytorialnego zadań publicznych określanych jako własne
Rodzaj zleconych zadań publicznych z zakresu administracji rządowej przekazanej do realizacji w drodze ustawy poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego
Mierniki finansowe
Struktura dochodów własnych poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i charakter poszczególnych ich źródeł
Udział wydatków poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego do całości wydatków publicznych
Udział wydatków poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w PKB

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

W ocenie stopnia decentralizacji finansów publicznych najczęściej stosowanym wskaźnikiem jest udział dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego w PKB, udział wielkości wydatków samorządowych do wydatków budżetu państwa, udział dochodów jednostek samorządu terytorialnego w dochodach publicznych, udział wydatków jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach publicznych[92]. Zdaniem Beaty Guziejewskiej, spojrzenie na zakres decentralizacji finansów publicznych jedynie przez pryzmat mierników relacji fiskalnych może być zbyt dużym spłyceniem problemu. Rzeczywista ocena powinna opierać się na analizie wskaźników ilościowych i jakościowych. Cytowana autorka proponuje wzbogacenie katalogu wskaźników listą pytań kontrolnych (kryteriów oceny), mających na celu ocenę efektywności wspomnianych relacji pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy publicznej, a nie rzeczywisty ich pomiar[93]. Do wykorzystania w ocenie decentralizacji finansów publicznych mierników jakościowych i ilościowych przychyla się również Grzegorz Bywalec. Zestaw wskaźników jakościowych umożliwia, jego zdaniem, uzyskanie formalnoprawnego i opisowego obrazu decentralizacji. Wskaźni-

[92] C. K o s i k o w s k i, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Warszawa 2013, s. 322.

[93] Bardzo rozległe kryteria tematyczne zostały łącznie ujęte w czterech blokach. Blok 1. Zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego – władztwo podatkowe, konkurencja podatkowa, dotacje celowe, programy dotacji wyrównawczych; Blok 2. Polityka makroekonomiczna w zdecentralizowanym systemie finansów publicznych: konsekwentna polityka makroekonomiczna, reguły fiskalne, dyscyplina rynkowa; Blok 3. Jawność i transparentność: dostęp do informacji, transparentność, Blok 4. Podział zadań i wydatkowanie środków publicznych: podział zadań, odpowiedzialność, monitoring preferencji w zakresie usług publicznych, ingerencja władz centralnych w proces zarządzania na poziomie lokalnym, wielkość jednostek samorządu terytorialnego. Zob. B. G u z i e j e w s k a, *op. cit.*, s. 257–259.

ki ilościowe pozwalają natomiast na kwantyfikację procesów i zjawisk finansowych (identyfikację ich rozmiarów, struktury, dynamiki itp.). W odniesieniu do tych ostatnich bardzo ważny jest poziom analizy ekonomicznej i związany z tym stopień agregacji[94]. Zaproponowane przez niego wskaźniki ilościowe nie odbiegają zasadniczo od tych standardowo stosowanych. Warto jednak je uwzględnić z uwagi na ich podział w zależności od poziomu agregacji z uwzględnieniem rodzaju decentralizacji – dochodowej i wydatkowej (tab. 29).

T a b e l a 29. Agregacja wskaźników pomiaru decentralizacji finansów publicznych

Poziom agregacji	Wskaźniki ilościowe (mierzalne)
Poziom globalny (makroekonomiczny) – rozpoznanie systemu finansów publicznych w całym państwie	Decentralizacja dochodowa: – udział dochodów poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w PKB; – udział dochodów ogółem sektora samorządowego w dochodach sektora publicznego kraju; – udział dochodów własnych (lub tylko podatków własnych) poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w dochodach sektora publicznego kraju. Decentralizacja wydatkowa: – udział wydatków poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w PKB; – udział wydatków sektora samorządowego w dochodach i/lub wydatkach sektora publicznego kraju; – udział poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w wydatkach sektora publicznego kraju.
Poziom pośredni (mezoekonomiczny) – rozpoznanie systemu finansów publicznych na szczeblu regionalnym	Decentralizacja dochodowa: – udział dochodów własnych sektora samorządów lokalnych w produkcie społecznym brutto danego województwa; – udział dochodów własnych sektora samorządów lokalnych w dochodach ogółem samorządów w danym województwie; – udział podatków własnych sektora samorządów lokalnych w dochodach ogółem samorządów w danym województwie. Decentralizacja wydatkowa: – wielkość lokalnych wydatków publicznych na jednego mieszkańca w danym województwie; – stopień pokrycia wydatków dochodami własnymi poszczególnych szczebli samorządu lokalnego w danym województwie.
Poziom lokalny (mikroekonomiczny) – rozpoznanie systemu finansów publicznych na szczeblu lokalnym. Ocena samodzielności dochodowej i wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego	Stopień samodzielności dochodowej: – udział dochodów własnych jednostki samorządu lokalnego w jej dochodach ogółem. Stopień samodzielności wydatkowej: – stopień pokrycia wydatków ogółem jednostki samorządu lokalnego przez jej dochody własne (podatki). Stopień samodzielności podatkowej: – udział podatków własnych jednostki samorządu lokalnego w jej dochodach ogółem

Ź r ó d ł o: na podstawie: G. B y w a l e c, *Problemy*..., s. 38–39.

[94] G. B y w a l e c, *Problemy*..., s. 35–36.

Odmienną propozycją pomiaru decentralizacji w analizowanym aspekcie może być zaadaptowanie Indeksu Decentralizacji. Obrazuje on stopień decentralizacji regionów państw Unii Europejskiej, ponadto jest stosunkowo nowym obszarem badań empirycznych (szczególnie, jeśli chodzi o kwestie związane ze wskaźnikami natury jakościowej). Wydaje się jednak możliwe zastosowanie go w innych obszarach, np. samorządu terytorialnego. Podstawę jego konstrukcji wyznaczają dwie główne składowe (agregaty), a mianowicie: decentralizacja procesu podejmowania decyzji i decentralizacja sfery finansów. Pierwsza z nich oznacza, w ogólnym rozumieniu, zdolność danego szczebla władzy publicznej do podejmowania samodzielnych decyzji w odniesieniu do poszczególnych polityk publicznych, druga zaś – jego samodzielność finansową[95] (rys. 9).

Każdemu z agregatów przypisano wskaźniki cząstkowe o charakterze zarówno ilościowym, jak i jakościowym, takie jak:

– decentralizacja administracyjna (wielkość zasobów kadrowych danego szczebla władzy publicznej);

– decentralizacja funkcjonalna (zakres samodzielności podejmowania decyzji danego szczebla władzy publicznej w odniesieniu do poszczególnych polityk publicznych);

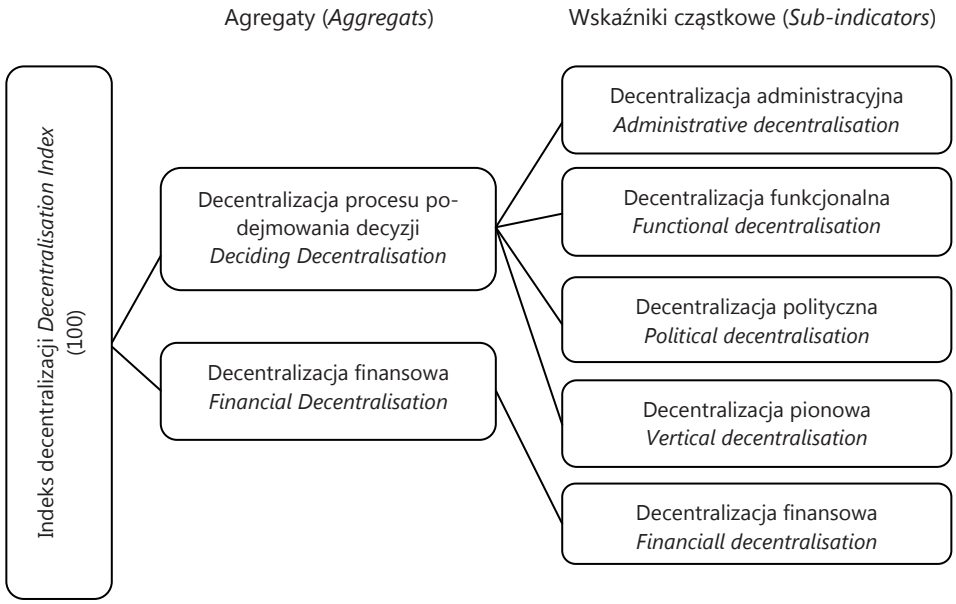
– decentralizacja polityczna (podział władzy, powiązania danego szczebla władzy z administracją rządową, nadzór);

– decentralizacja pionowa (struktura podziału terytorialnego);

– decentralizacja finansowa (kompetencje finansowane danego szczebla władzy, możliwość kształtowania podatków i opłat, możliwość samodzielnego zaciągania zobowiązań finansowych, stosowania ulg, zachęt, skala dochodów i wydatków danego szczebla władzy publicznej, kierunek przepływów finansowych w ramach danego systemu finansów).

---

[95] Indeks Decentralizacji zaproponowany został przez Zgromadzenie Regionów Europy (Assembly of European Regions – AER). Jego istotą jest wskazanie stopnia decentralizacji poszczególnych państw Unii Europejskiej. Indeks opiera się na wybranych zmiennych ilościowych oraz jakościowych. Dane ilościowe zebrano za pośrednictwem *desk research* oraz przy wykorzystaniu baz danych BAK Basel Economics, międzynarodowych badań porównawczych, oficjalnych statystyk Eurostatu, OECD. Dane jakościowe zebrane zostały w wyniku badania pilotażowego przeprowadzonego we współpracy z regionami członkowskimi AER jak Friuli Venezia Giulia (Włochy), Istra (Chorwacja), Hordaland (Norwegia) i Vastra Gotaland (Szwecja). Wartość zagregowanego Indeksu Decentralizacji mieści się w skali od 0 do 100 (niskie wartości wskazują na scentralizowane struktury państwa), waga dwóch głównych składowych Indeksu została określona w przypadku decentralizacji decyzji na 60, a decentralizacji finansowej na 40. Są to sumy wag przypisanych poszczególnym wskaźnikom cząstkowym właściwym dla jednej i drugiej składowej. Wszystkie przypisane wagi są subiektywnymi ocenami ekspertów. Pełna metodologia budowy Indeksu Decentralizacji zob. *From Subsidiarity to Success. The Impact of Decentralization on Economic Growth,* Part 1: *Creating of Decentralization Index*, Assembly of European Regions 2009, s. 22–24.



Rys. 9. Indeks decentralizacji

Ź r ó d ł o: *From Subsidiarity to Success. The Impact of Decentralization on Economic Growth*, Part 1: *Creating of Decentralization Index*, Strasburg 2009, s. 10.

Sukces decentralizacji zadań i finansów publicznych w dużej mierze wynika z charakteru i koncepcji szeroko rozumianej decentralizacji administracji publicznej. Można tutaj odnieść się do poglądu na temat automatyzacji decyzji, również w sytuacji pozornej decentralizacji. Jeśli bowiem, jak pisał Oskar Lange, „centrala da peryferii zbiór instrukcji, jak należy postępować w określonych sytuacjach, i jeśli ten zbiór instrukcji jest całkowicie sztywny, to kontrola pozostaje w rękach centrali, mimo że centrala nie musi dawać instrukcji w każdym szczególnym przypadku, bo działanie peryferii jest kontrolowane przez zbiór instrukcji"[96]. Nietrudno dostrzec pewną analogię: państwo (centrala) oraz samorząd (peryferia) funkcjonują w ramach narzuconych instrukcji – prawa regulującego praktycznie wszystkie dziedziny, począwszy do listy zadań, kształtu i kompetencji organów, po możliwości kształtowania źródeł dochodów czy też form prowadzenia działalności gospodarczej. Nasuwa się wniosek, że skala decentralizacji administracji publicznej w różnych jej wymiarach determinowana będzie zakresem swobody

[96] Za: O. L a n g e, *op. cit.*, s. 12.

podejmowania przez organy niższych szczebli (samorządu terytorialnego) decyzji w odniesieniu do zadań publicznych oraz skalą posiadanych środków i możliwościami samodzielnego zarządzania nimi.

2.3. Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej

Najbardziej wymowną formą decentralizacji administracji publicznej jest samorząd terytorialny, mający długą i bardzo bogatą tradycję, brak jednak pełnej zgodności co do początku jego zaistnienia (wskazuje się tutaj m.in. starożytne greckie *polis* oraz korporacje miejskie i cechy rzemieślnicze w średniowiecznych państwach feudalnych). Niezaprzeczalne jest to, że na przestrzeni lat rola i znaczenie samorządu terytorialnego wzmacniały się, a on sam przechodził szereg przeobrażeń, stając się w konsekwencji trwałym i niekwestionowanym elementem systemu politycznego demokratycznego państwa. W procesie ewolucji zmianom uległy wewnętrzna organizacja samorządu i jego rola w życiu społeczno-gospodarczym. Bez względu na kształt i zakres wykonywanych zadań, będących przede wszystkim miarą decentralizacji administracji publicznej, jest on kreatorem możliwości wyrazu i rozwoju obywateli zarówno w sferze politycznej, społecznej, jak i gospodarczej. Wynika to m.in. z faktu, że jednostka pozostająca w izolacji nie jest w stanie wpływać na życie publiczne. Swoją wolę może natomiast wyrazić w ramach zorganizowanej wspólnoty cechującej się zgodnością interesów politycznych, społecznych i ekonomicznych[97].

Przyjmuje się, że samorząd terytorialny, reprezentujący zdecentralizowaną administrację publiczną ma obowiązek wypełnić cztery podstawowe funkcje: (1) polityczną, (2) społeczną, (3) gospodarczą i (4) kulturową[98]. Pierwsza wyraża dążenie do maksymalizacji władztwa właśnie w wyniku decentralizacji kompetencji w ramach administracji publicznej, druga – instytucjonalnego zabezpieczenia potrzeb wspólnoty w zakresie integracji społecznej, trzecia – stymulowana życia gospodarczego i wspierania inicjatyw lokalnych oraz czwarta – podtrzymywania, inicjowania w społecznościach lokalnych tradycji, tożsamości kulturowej.

---

[97] S. D ę b s k i, *Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość*, Grudziądz 2014, http://www.home.umk.pl/~ptnp/do_pobrania/PUBLIKACJE/Kształtowanie_samorzadu_terytorialnego.pdf, s. 30.

[98] *Ibidem*, s. 4.

Istota samorządu, a co za tym idzie miejsce i znaczenie w strukturach państwa wyznaczane były różnymi teoriami. Najmocniej samorząd terytorialny sytuowała należąca już do historii tzw. teoria naturalistyczna, u podstaw której legła doktryna prawa naturalnego. Wywarła ona wielki wpływ na rozwój samorządu terytorialnego. Według tej teorii, podstawowa jednostka samorządu, tj. gmina, była traktowana jako korporacja publiczno-prywatna, mająca własną sferę spraw, zarówno w zakresie legislatywnym – uchwałodawczym, jak i egzekutywnym – wykonawczym. Oznacza to, że jako taka w obszarze przynależnych jej spraw była niezależna od państwa, stając się wręcz czwartą władzą – *pouvoir municipal* obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej[99]. Aż do połowy XIX w. wręcz twierdzono, że to państwo istnieje dla gminy, a nie na odwrót, co znaczy, że gmina nie jest wytworem prawa państwowego, lecz „naturalnego biegu rzeczy"[100]. Ideą ówczesnych liberalno-demokratycznych poglądów było traktowanie wolnych gmin jako podstawy wolnego państwa – „wolna gmina w wolnym państwie"[101]. Gmina jako materialny i konieczny związek niestworzony przez państwo była dla niego nietykalna[102]. Wolność gminy stanowiła zatem wyraz sprzeciwu obywateli wobec absolutyzmu państwowego oraz uzewnętrznienie demokracji. W efekcie rozpoczął się proces budowania społeczeństwa obywatelskiego i wypływająca z tego procesu naturalna tendencja do decentralizacji zarządzania państwem.

Teoria naturalistyczna nie pozostała jednak wolna od krytyki. Jej przeciwnicy odwoływali się przede wszystkim do idei suwerenności państwa, zgodnie z którą państwo wykonuje władzę bezpośrednio przez własne organy, może jednak część swojego władztwa przekazać odrębnemu podmiotowi prawnemu – korporacjom samorządowym (wykonują one prawa zwierzchnie odstąpione przez państwo jako własne prawo). Samorząd terytorialny w takim ujęciu powstaje z mocy państwa (kształtuje ono jego strukturę, zakres, formy działania i nadzór, warunki funkcjonowania) i jest od niego zależny. Nie chodzi tutaj jednak o przeciwstawienie samorządu terytorialnego państwu, wręcz przeciwnie – jest on personifikacją państwa. Tak silne powiązanie z państwem sytuuje samorząd terytorialny jako wyodrębnioną strukturę funkcjonującą

---

[99] R. Kamiński, *Proces decentralizacji administracji publicznej*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002, s. 144.

[100] W. L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1924, s. 140.

[101] M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 1–2, s. 82.

[102] S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 61.

w granicach prawa, na podstawie prawa stanowionego przez państwo i pod jego nadzorem. Państwo w ten sposób zawęża zakres swoich zadań publicznych, ograniczając tym samym swoje uprawnienia w sferze wpływania na sposób realizacji przekazanych zadań. Samorząd, z jednej strony, jest podporządkowany państwu, z drugiej zaś otrzymuje gwarancję samodzielności i suwerenności swoich działań[103].

Teoria ta wzbudzała pewne wątpliwości. Ich podłożem było uznanie gmin za integralną część systemu administracji publicznej, czego konsekwencją było pozbawienie społeczności lokalnych wyłącznego prawa decydowania o swoich sprawach i umocowanie go w prawie państwowym. Państwo mocą swoich aktów wyposaża bowiem samorząd terytorialny w stosowne władztwo administracyjne i *de facto* wyznacza zakres jego działań. To samo państwo jednocześnie uznaje ich hierarchiczną niezależność wobec innych organów i podległość nadzorowi wyłącznie pod względem legalności, a nie celowości czy zasadności stosowanych rozwiązań.

Państwowa teoria samorządu terytorialnego, zasygnalizowana powyżej, uwidacznia zatem ewidentny związek samorządu terytorialnego z procesem decentralizacji, wskazując go jako jego wymierny efekt. W myśl tej teorii, samorząd terytorialny jest zdecentralizowaną administracją publiczną, wykonywaną przez – niezależne wobec innych organów i samodzielne w granicach prawa – organy lokalne (regionalne). Współcześnie, jako zjawisko, samorząd terytorialny jest szeroko i różnorodnie definiowany. Stanowi kategorię o zróżnicowanym wyrazie w poszczególnych państwach, w każdym jednak przypadku występują stałe jego elementy, takie jak: terytorium, wspólnota zamieszkująca dane terytorium, właściwe jej zadania i kompetencje oraz normatywnie ustalona organizacja (ustrój). Można je ująć w ramach trójelementowej podstawowej konstrukcji – terytorium, obywatele i władze publiczne[104]. Najprostsza encyklopedyczna definicja samorząd terytorialny ujmuje jako „prawnie ustalony zakres kompetencji do samodzielnego rozstrzygania spraw określonej społeczności, reprezentowania jej interesów wobec organów państwa i wykonywania zadań określonych przez ustawy, umowy czy porozumienia"[105].

Literatura przedmiotu odwołuje się natomiast do bardziej złożonych ujęć, przede wszystkim o zabarwieniu socjologicznym i prawnym. W tym pierwszym kontekście samorząd wyraża określoną zbiorowość powiązaną

---

[103] R. K a m i ń s k i, *op. cit.*, s. 27.

[104] Zob. L. K i e r e s, *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, nr 2, s. 172.

[105] *Encyklopedia PWN*, http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3971727/samorzad.html.

naturalnymi więzami społecznymi, identyfikującymi jej wspólne interesy. Wszelkie sprawy rozstrzyga samodzielnie na podstawie prawnego uposażenia. Warto nadmienić, że socjologiczne spojrzenie na samorząd terytorialny staje się coraz częściej punktem wyjścia do dyskusji na temat współczesnej samorządności (głównie lokalnej), szczególnie w świetle koncepcji *governance*. Podkreśla ono bowiem szczególne więzi łączące członków wspólnot samorządowych, wywodzące się z potrzeby rozwiązywania wspólnych problemów. Działania w tym zakresie podejmowane są z woli i chęci mieszkańców na bazie budowania powiązań integrujących uczestników zachodzących lokalnych procesów ekonomicznych i społecznych (E. Szum, J. Szreniawski). Natomiast ujęcie prawne silnie osadza samorząd jako instytucję ustrojowo-prawną w środowisku obowiązującego prawa. Jest on elementem organizacji administracji publicznej. Aspekt ten oznacza przekazanie przez państwo części zadań publicznych społecznościom lokalnym (regionalnym), które stają się samodzielnym podmiotem prawa publicznego, mającym gwarancje wykonywania władzy, a a tym samym – zaspokajania potrzeb lokalnych we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność (T. Bigo, J. Panejko, E. Ochendowski A. Agopszowicz J. Smidovnik). W omawianym kontekście samorząd terytorialny definiowany jest także poprzez identyfikację z władzą wykonawczą (M. Jaroszyński).

Omawiając samorząd terytorialny, trzeba pamiętać o dwóch kolejnych, rzadziej przywoływanych, jego wymiarach, tj. politycznym (warunkującym funkcjonowanie wspólnot samorządowych w ramach określonych konstytucyjnych zasad państwa demokratycznego i przyznanej niezależności wobec państwa – A. Górski, J. S. Mill, F. E. Schnapp) oraz ekonomicznym (traktującym samorząd jako podmiot odpowiedzialny za dostarczenie określonych dóbr i usług publicznych – E. Wojciechowski)[106] – tab. 30.

---

[106] B. Z a w a d z k a, *Zasada udziału samorządu w sprawowaniu władzy*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 203; *Encyklopedia socjologii*, red. K. W. Freske, Warszawa 2002; E S z u m, *Wspólnota lokalna czy zbiorowość terytorialna? Wnioski z badań nad samorządem terytorialnym w kontekście relacji między lokalizmem a globalizmem*, „Rozprawy Społeczne" 2011, nr 1 (V), s. 20; J. S z r e n i a w s k i, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Warszawa 1928, s. 140; J. P a n e j k o, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 16; M. J a r o s z y ń s k i, *Zagadnienie samorządu*, Londyn 1942, s. 5; E. O c h e n d o w s k i, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 312; A. A g o p s z o w i c z, Z. G i l o w s k a, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999; *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekura, Warszawa 1998, s. 46; F. E. S c h n a p p, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 7–8, s. 4; A. G ó r s k i, *Legalna definicja samorządu terytorialnego. Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP na tle europejskiego prawa konstytucyjnego*, http://www.artur-gorski.waw.pl/wp-content/uploads/2010/06/Definicja-samorz%C4%85du.doc [dostęp: 13.04.2014]; E. W o j c i e c h o w s k i, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003, s. 48, J. S m i d o v n i k, *Lokalna samo-*

T a b e l a 30. Wybrane definicje samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Definicje
1	2
Sens socjologiczny	Instytucja społeczna, w której wybrani członkowie zbiorowości dysponują uprawnieniami do podejmowania i koordynowania społecznie doniosłych działań związanych z zaspokojeniem potrzeb publicznych mieszkańców danego terytorium (*Encyklopedia socjologii*)
	Różnego rodzaju powiązania, kształtowane i umacniane przez organy samorządu terytorialnego, integrujące uczestników lokalnych procesów społeczno-gospodarczych (E. Szum)
	Społeczność zamieszkała na określonym terenie i zorganizowana w tworzony przez państwo terytorialny związek samorządowy (J. Szreniawski)
Sens prawny	Korporacja (związek publiczno-prawny)wyposażony przez prawo w osobowość prawną (T. Bigo)
	Zdecentralizowana administracja państwowa wykonywana przez lokalne organy niepodległe hierarchicznie innym organom, samodzielnie w granicach przyjętego ustawowego porządku (J. Panejko)
	Instytucja państwowa, przy czym w kontekście trójpodziału władzy samorząd terytorialny nie jest ani władzą ustawodawczą ani sądowniczą (M. Jaroszyński)
	Wyodrębnione struktury państwa powstałe na mocy prawa, powołane do samodzielnego wykonywania administracji publicznej (E. Ochendowski)
	Korporacje stanowiące przymusowe związki mieszkańców gmin, powołane do sprawowania władztwa administracyjnego przejętego od państwa oraz do zaspokajania potrzeb lokalnych we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność (A. Agopszowicz)
	Samodzielne struktury, w ramach których administracja realizowana jest przez odrębne od państwa podmioty administracyjne (A. Piekura)
	Prawna gwarancja realizacji prawa obywateli do uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej (J. Smidovnik)
Sens polityczny	Honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych
	Wolność od państwa – Freiheit vom Staat (F. E. Schnapp)
	Zbiór pewnych zasad konstytuujących ideę samorządu, wpisujących ją w zagadnienie ustroju państwowego (A. Górski)
	Gwarancja istnienia i właściwego funkcjonowania demokratycznego państwa (J. S. Mill)

uprava, Sarajewo 1999, za: M. P e j a n o v i c, *Local Self-Government: A Must for Democracy, Civil Society and EU Integration*, [w:] *Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina. Ten Years after Dayton*, ed. M. Fischer, Muenster 2006, s. 215; J. S. M i l l, *On Liberty*, Kitchener 2001, http:// socserv.mcmaster.ca/econ/ ugcm/3ll3/mill/ liberty.pdf [dostęp: 23.08.2014]; *Glossary of Statistical Terms*, http://stats.oecd.org/glossary/ detail. asp? ID=1550 [dostęp: 25.08.2014].

1	2
Sens ekonomiczny	Wydzielone struktury wyposażone w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań (E. Ochendowski)
	Podmiot posiadający władztwo do: (1) zarządzania właściwą sobie gospodarką na własny rachunek i na własną odpowiedzialność, (2) dysponowania i rozporządzania posiadanym majątkiem i finansami, (3) kreowania i pobudzania szeroko rozumianej przedsiębiorczości (E. Wojciechowski)
Sens statystyczny	Jednostki podziału terytorialnego wyodrębnione w celach administracyjnych i politycznych posiadające kompetencje stanowiące, wykonawcze i fiskalne.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wybranej literatury (por. przypis 106).

Z punktu widzenia rozważań ujętych w tej części należy jednak szerzej omówić definicje identyfikujące samorząd terytorialny jako przejaw decentralizacji administracji publicznej, choć *de facto* praktycznie wszystkie ujęcia (może w mniejszym stopniu te o wymowie socjologicznej, które w większym stopniu odwołują się do więzi, relacji zachodzących w ramach wspólnoty) wskazują na to zjawisko. Decentralizacja w tym kontekście uchyla hierarchiczne podporządkowanie, czyniąc samorząd swoim typem (formą). Samorząd terytorialny, jak pisze Jerzy Starościak, stał się jednym ze sposobów decentralizowania administracji państwowej[107]. Inaczej mówiąc – wyrazem powołania w ramach prawa grup społecznych i ich reprezentacji w celu sprawowania funkcji administracji publicznej w formach zdecentralizowanych.

Istotą zdecentralizowanej administracji publicznej staje się więc powierzenie społecznościom terytorialnym zarządu sprawami publicznymi, które ich dotyczą, działającym przez swoich przedstawicieli. Uznanie samorządu za element struktury zdecentralizowanej pociąga za sobą pewne konsekwencje, takie jak[108]:

– wydzielenie jednostek samorządu terytorialnego z całości administracji państwowej, inaczej osoba prawna (powołana w sposób demokratyczny korporacja);

– uznanie odrębności prawnej interesu lokalnego – wykonawstwo w znaczeniu konstytucyjnoprawnym;

– przyznanie swobody realizacji i ochrony interesu lokalnego – działalność administracyjna jednostek samorządowych, obejmująca obszary zadań autonomicznych, określanych zazwyczaj, jako własna, samodzielna sfera działania.

---

[107] J. S t a r o ś c i a k, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 53.

[108] M. K u l e s z a, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 1, s. 26. Zob. także: M. K o t u l s k i, *op. cit.*, s. 86–87.

Proces ten podlega pewnym ograniczeniom. Podstawowe jest, przy wyodrębnieniu strukturalnym jednostek samorządowych, zastosowanie konkretnych norm prawnych wyznaczających ramy dopuszczalnej samodzielności działania. Pomimo – w pewnym sensie – ograniczonej samodzielności, odrębne od państwa organy wykonują swoje zadania w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność bez nieuzasadnionej ingerencji państwowej[109].

Ujęcia samorządu terytorialnego jako pełnej formy decentralizacji można dokonać w kontekście norm lokalnych – wytworzone przez dany organ są ostateczne, a więc nie można ich znieść lub zastąpić przez normę centralną[110]. Ciekawe podejście do tematu prezentuje także Teresa Rabska, według której samorząd terytorialny można charakteryzować poprzez jego podmiot, charakter działalności oraz formę[111].

Podmiot samorządu pozwala rozpatrywać go poprzez pryzmat wyodrębnionej grupy społecznej, w której członkostwo powstaje z mocy prawa, nie zaś dobrowolnie, przez oświadczenie woli. Miejsce zamieszkania jest tutaj jedynym wymogiem przynależności obywateli do samorządu, bez względu na ich deklarowaną społeczną aktywność lub bierność. Organy władzy samorządowej nie mają zaś żadnego władztwa, by kogokolwiek z danej wspólnoty wykluczyć.

Charakter powierzonych zadań, sposób ich realizacji oraz środki działania wskazują samorząd jako strukturę właściwą do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach prawa i na podstawie prawa, w formach właściwych dla administracji państwowej (realizacja zadań stanowi o przedmiotowej stronie samorządu). Wykonywanie zadań przebiega na zasadach względnej samodzielności i niezależności od organów administracji rządowej, objętej ochroną sądową, w ramach której ochronie podlegają[112]:

– samodzielność w kształtowaniu ustroju wewnętrznego jednostek samorządu;

– samodzielność finansowa będąca wyrazem określonej decyzyjności w obszarze gospodarki finansowej (strona dochodowa, wydatkowa oraz proces realizacji gospodarki finansowej);

– samodzielność podatkowa pozwalająca jednostkom samorządowym ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, mając jednak na uwadze ograniczenia ustawowe;

---

[109] B. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 13.

[110] Za: M. K o t u l s k i, *op. cit.*, s. 84.

[111] T. R a b s k a, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, Kraków 1977, s. 332–350.

[112] B. D o l n i c k i, *op. cit.*, s. 56–57.

– samodzielność majątkowa wynikająca z posiadanej osobowości prawnej, prawa własności i innych praw majątkowych;

– samodzielność publicznoprawna umożliwiająca wykonywanie zadań publicznych.

Istota samodzielności samorządu terytorialnego[113] wyraża się m.in. w przyznaniu mu osobowości prawnej – publicznoprawnej i cywilnoprawnej. Osobowość publicznoprawna umożliwia samorządowi nawiązywanie stosunków prawnych z organami państwa, natomiast cywilnoprawna – swobodne dysponowanie mieniem w ramach obrotu gospodarczego[114].

Forma strukturalna odzwierciedla konstrukcję samorządu terytorialnego, która opiera się na zasadzie niezależności organów władzy samorządowej od organów rządowych, przy czym (jeśli chodzi o państwa o charakterze unitarnym) tworzą one wspólnie jednolity aparat administracyjny, będący spójną całością. Bardzo ważną cechą jest sposób powoływania organów władzy samorządowej, tj. w drodze wyborów bezpośrednich (co ma miejsce w wielu krajach europejskich) czy też pośrednich (w zależności od szczebla samorządu, np. w Polsce organy wykonawcze na poziomie powiatu czy województwa).

Reasumując, katalog cech konstytuujących wspólnoty samorządowe w zdecentralizowanym układzie administracji publicznej obejmuje szereg elementów, będących ich wyznacznikami, a zarazem atrybutami. Są nimi przede wszystkim: wspólnota, niezależne władze, prawo zarządzania częścią spraw publicznych, stanowienia prawa oraz przyznanie praw majątkowych i finansowych[115]. Zestawione w spójną i logiczną całość, ściśle ze sobą powiązane tworzą podstawę samorządności terytorialnej (tab. 31).

---

[113] Polskie ustawodawstwo nie przewiduje dla samorządu pełnej samodzielności. W myśl ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, nie ma ona charakteru bezwzględnego, czego konsekwencją jest (co już sygnalizowano) prawo ingerencji ustawodawcy w działalność samorządu, przy czym powinna ona następować na zasadzie wyjątkowości. Samodzielność ta nie może być jednak zniesiona w całości lub w części przesądzającej o jej istocie. Zob. *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 24 stycznia 1995 r. (K.5/94); Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w 1995 r., cz. I, s. 40; *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 10 października 1995 r. (K.10/95); Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w 1995 r., cz. II, s. 60; *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 23 października 1996 r. (K.1/96); Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 1996 r., nr 5, s. 329; *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 15 grudnia 1997 r. (K.13/97); Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w 1996 r., nr 5–6.

[114] *ABC Samorządu Terytorialnego*, red. A. Korzeniowska, Bydgoszcz–Łódź 2004, s. 29.

[115] A. F e r e n s, *Władza lokalna w Europie (wybrane aspekty struktur, funkcji i procesów)*, [w:] *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wrocław 2005, s. 68.

Tabela 31. Atrybuty samorządu terytorialnego – formy decentralizacji administracji publicznej

Wyszczególnienie	Charakterystyka
Wspólnota	Związek obywateli (korporacja/wspólnota) identyfikowany historycznie, kulturowo, społecznie. Działający w oparciu o powszechny i obligatoryjny warunek przynależności uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej, wykonujący część spraw publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Wyposażony w osobowość prawną pozwalająca na uczestnictwo w życiu gospodarczym i realizację zadań. członkowie wspólnoty mogą decydować o sprawach ich dotyczących w drodze referendum oraz innych mechanizmów demokracji bezpośredniej (konsultacje społeczne)
Władze	Niezależne wobec organów administracji rządowej w granicach prawa. Wyłaniane w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Samodzielne w zawiadywaniu sprawami publicznymi, kształtowaniu polityk publicznych, organizowaniu i realizowaniu procesu zaspokajania potrzeb publicznych wspólnoty. Odpowiedzialne wobec wspólnoty samorządowej.
Prawo stanowienia prawa miejscowego	Wydawanie aktów prawa miejscowego w granicach ustawodawstwa ogólnopaństwowego
Prawa majątkowe i finansowe	Majątek samorządu terytorialnego oraz własne źródła dochodów uzupełnione środkami transferowymi z budżetu państwa. Prawo ustalania podatków i opłat lokalnych w granicach przewidzianych prawem
Ochrona działalności	Samodzielność samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Nadzór nad jego działalnością sprawowany jest jedynie z punktu widzenia legalności.

Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionej charakterystyki wyłania się obraz samorządu terytorialnego jako jasno zdefiniowanej instytucjonalnej formy organizacji państwa, ściśle umiejscowionej w jego strukturze, z demokratycznie wybranymi organami władzy, stwarzającymi *de facto* możliwość udziału państwa w rządzeniu społeczeństwem, a nie na odwrót[116]. To w pewnym sensie tradycyjne postrzeganie samorządu odwołuje się do odpowiedzialności państwa wobec społeczeństwa (*welfare state*), a co za tym idzie– odpowiedzialności samorządu za dostarczenie wielu usług publicznych, związanych z podstawowymi funkcjami państwa, takimi jak np.: zabezpieczenie warunków bytowych, zapewnienie pomocy społecznej, ochrony zdrowia, edukacji[117]. Nadmierna opiekuńczość państwa i zmniejszające się zaufanie społeczeństwa do systemu demokracji przedstawicielskiej stały się zalążkiem ostrej krytyki oraz

[116] L. Kieres, *op. cit.*, s. 173.

[117] *Webster's Encyclopedic Un-abridged Dictionary of the English Language*, New York 1989, s. 1619.

kryzysu tradycyjnej władzy lokalnej. Doprowadziło to do licznych reform natury instytucjonalnej, a także ingerujących w metody zarządzania. Paweł Swianiewicz sklasyfikował je jako zmiany[118]:

– polityczne w systemach wyborczych, w tym zwłaszcza w sposobie wyboru organów władzy wykonawczej w kierunku bezpośrednich wyborów;

– terytorialne, prowadzące w głównej mierze do fragmentacji terytorialnej samorządów czy też do łączenia gmin lub intensyfikacji współpracy międzygminnej;

– funkcjonalne polegające na przekazywaniu nowych zadań i kompetencji jednostkom samorządowym;

– zarządzania jednostkami samorządowymi.

Analizując samorząd terytorialny w świetle decentralizacji, warto zwrócić uwagę na ostatnią z wymienionych zmian (wcześniejsze są naturalną konsekwencją decentralizacji ustrojowej, zadań i finansów publicznych). Dopełnia ona bowiem całość przekształceń decentralizacyjnych, odpowiadając na wymogi i realia zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego. Cytowany już Paweł Swianiewicz szeroko opisuje te zjawiska, przywołując trzy drogi dojścia do nowoczesnego (bardziej w kontekście wpisującego się w zidentyfikowaną rzeczywistość) samorządu, powołując się na Robina Hambletona, a mianowicie drogę: (1) w y p a r c i a[119] tradycyjnej biurokracji administracyjnej na rzecz mechanizmów rynkowych oraz zwiększenia odbiorcom pola wyboru w zakresie usług świadczonych przez samorządy; (2) s a m o n a p r a w y przy zastosowaniu nowoczesnych technik zarządzania łączonych z Nowym Publicznym Zarządzaniem; (3) w z m a c n i a n i a demokracji poprzez zwiększenie bezpośredniego udziału w podejmowaniu decyzji i udoskonalanie mechanizmu społecznej kontroli nad świadczeniem usług w duchu koncepcji *governance*[120].

Rysuje się zatem, szczególnie w kontekście „trzeciej drogi", nowa rola wspólnot samorządowych w procesie zarządzania – aktywna, uczestnicząca, pozwalająca uzyskać najwyższy poziom zdolności władz publicznych do realizacji formułowanych polityk publicznych. Zdaniem Clarenca N. Stonea, relacje pomiędzy władzą publiczną a członkami wspólnoty (szeroko rozumnymi jako aktorzy dysponujący określonymi zasobami) powinny rozwijać się

---

[118] P. S w i a n i e w i c z, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2005, nr 4, s. 6–8.

[119] Określenie zastosowane przez autorkę.

[120] Za: P. S w i a n i e w i c z, *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, http://www.aglomeracja.holdikom.com.pl/LinkClick.aspx?fileticket=0xM3wO137xY%3D&tabid=225 [dostęp: 8.07.2012].

na płaszczyźnie wzajemnych powiązań, a nie bitwy (walki) interesów[121]. A zatem opowiada się on za odejściem od stereotypowego myślenia o władzy, będącej tylko wyrazicielem woli różnych grup interesariuszy w kierunku modelu „władzy ku" (*power to*), odzwierciedlającego umiejętność wykorzystania zgromadzonych zasobów różnych aktorów, pozwalających na osiągnięcie zakładanych celów, wypracowanie kompromisów, konsensusu. Przy czym, co trzeba wyraźnie podkreślić, model ten nie eliminuje obowiązków i odpowiedzialności wspólnoty w tym zakresie, mogą się bowiem pojawić swoiste koszty (np. w postaci zobowiązań w stosunku do innych interesariuszy)[122]. Aktywna rola członków społeczności lokalnych może przejawiać się również poprzez mechanizmy demokracji bezpośredniej (referenda lokalne) czy partycypację społeczną w procesie zarządzania (prawo współuczestniczenia w procesie decyzyjnym)[123].

Zmiana świadomości obywatelskiej, która jest obserwowana współcześnie (w Polsce jeszcze niewystarczająca), uwidacznia potrzebę odmiennego spojrzenia na samorząd właśnie w nawiązaniu do decentralizacji. Chodzi tutaj o nowe ujęcie, odwołujące się do prawa przynależności obywatela do danej wspólnoty manifestowanego akceptacją bądź sprzeciwem jej członków wobec działań władz w obszarze spraw bezpośrednio z nią związanych. Ta manifestacja, co silnie podkreśla w swoim stanowisku Leon Kieres, nie może być jedynie formalnym aktem wyrażenia stanowiska, a realną aktywnością, zaangażowaniem mieszkańców w rozwiązywanie wszelkich problemów, konfliktów publicznych[124]. Chodzi tutaj zatem o kreatywne, wręcz innowacyjne zachowania członków wspólnot samorządowych, wykraczające poza standardowe możliwości oddziaływania na przebieg polityk publicznych.

Pisząc o samorządzie terytorialnym w kontekście decentralizacji, nie wolno pominąć także kwestii związanych z realizacją zadań publicznych, a co za tym idzie – podejmowaną przez niego działalnością gospodarczą. Rozrost zadań wykonywanych przez samorządy spowodował, że w obliczu decentralizacji administracji publicznej oraz braku zainteresowania sektora

---

[121] C. N. S t o n e, *Power, Reform and Urban Regime Analysis*, http://www.gvpt.umd.edu/stone/power2. html [dostęp: 12.07.2012]

[122] Przeciwieństwem jest model *władzy nad* (*power over*), obrazujący hierarchiczne zależności, a co za tym idzie – możliwości wydawania poleceń oraz narzucania swojej woli. Zob. C. N. S t o n e, *op. cit.*

[123] P. S w i a n i e w i c z, *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, http://www.aglomeracja. holdikom.com.pl/LinkClick.aspx?fileticket=0xM3wO137xY%3D&tabid=225 [dostęp: 8.07.2012].

[124] L. K i e r e s, *op. cit.*, s. 172.

prywatnego tą sferą działalności ze względu na niski poziom opłacalności, samorząd stał się odpowiedzialny za wszystkie te sprawy, które nawet w najmniejszym stopniu kształtują sytuację obywateli[125]. Działalność jednostek samorządu terytorialnego obejmuje przede wszystkim zadania o charakterze użyteczności publicznej, wyznaczającej obszar niezbędnej, obligatoryjnej realizacji samorządu. Ma ona obsługowy charakter i jest podejmowana bez względu na spodziewany zysk. Nie wyklucza to jednak – w określonych prawem sytuacjach – podjęcia działalności o charakterze zarobkowym, wykraczającej poza użyteczność publiczną[126]. Samorząd stał się zatem swoistym podmiotem gospodarczym, mającym władztwo do podejmowania decyzji w tym przedmiocie i ponoszenia za nie odpowiedzialności.

Osadzenie samorządu terytorialnego w realiach gospodarki rynkowej zmieniło zasadniczo optykę jego postrzegania. Punkt odniesienia jego działań przesunięty został w kierunku urynkowienia oraz przejęcia metod i narzędzi charakterystycznych dla sektora prywatnego (np. technik planowania strategicznego, finansowego, zarządzania przez cele, zarządzania jakością). Proces świadczenia usług publicznych strukturalizował się w kierunku oddzielenia odpowiedzialności za usługi od ich bezpośredniego wykonywania. Podłożem tego rodzaju zmian jest przede wszystkim właściwa dla gospodarki rynkowej konkurencja oraz związana z nią zmiana świadomości odbiorcy usług, domagającego się tam, gdzie to możliwie, wyboru usług publicznych oraz traktowania go w sposób analogiczny do klienta w sektorze prywatnym. Wymusiło to konkretne zmiany organizacyjne, przystosowujące samorząd terytorialny do nowych realiów społeczno-gospodarczych.

Naszkicowane podłoże teoretyczne daje szerokie możliwości spojrzenia na samorząd terytorialny wielowymiarowo. Pozwala również na zastanowienie się, czy istnieje potrzeba poszukiwania nowych jego ujęć. Czy te istniejące, podkreślające istotę samorządu w kontekście uwarunkowań ustrojowych, prawnych, decentralizacyjnych są wystarczające, czy należy wręcz redefiniować samorząd terytorialny. Dylematy te nie są bezzasadne o tyle, że bez względu na środowisko interpretacji samorządu terytorialnego jest on wieloelementowym *żywym organizmem* funkcjonującym w otoczeniu ulegającym dynamicznym i niejednokrotnie nieprzewidywalnym zmianom, które przestają mieć już zasięg lokalny, regionalny czy nawet krajowy

---

[125] Z. N i e w i a d o m s k i, *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1–2, s. 84.

[126] Tematyka działalności gospodarczej samorządu terytorialnego jest bardzo szeroka i złożona. Obszernie pisze na ten temat E. W o j c i e c h o w s k i (*Samorząd*..., s. 10).

a stają się globalne, ponadwymiarowe. To stwarza, a nawet wymusza szereg możliwości nowego postrzegania samorządu terytorialnego.

Jedną z takich nowych dróg może być rozpatrywanie jego funkcjonowania przez pryzmat partycypacji społecznej – samorząd partycypacyjny. Spojrzenie na samorząd od tej strony umożliwia, po pierwsze, silne jego osadzenie w środowisku decentralizacji administracji publicznej (jest to warunek konieczny), co wynika chociażby z postanowień *Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego* oraz niezwykle istotnej z punktu widzenia budowy Europy w duchu demokracji, uczestnictwa i decentralizacji władzy publicznej *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*[127]. Dokumenty te ustanawiają prawo (powinność, zdolność) komunalnych korporacji terytorialnych do zajmowania się wszelkimi sprawami, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji lub przekazane innym organom – na własną odpowiedzialność i w granicach wyznaczonych prawem. Coraz bardziej widoczne są – wpisane w koncepcję *governance* – reformy partycypacyjne, mające na celu rozszerzenie kręgów podmiotów uczestniczących w procesach podejmowania decyzji, współrządzenia.

Podstawą modelu samorządu partycypacyjnego jest społeczeństwo (wspólnota) powstała z mocy prawa, rozwijająca się w ramach zdecentralizowanego władztwa i zdolna do samodzielnego wykonywania, w określony przez siebie sposób, szeroko rozumianej administracji publicznej, przy użyciu narzędzi wpływu pośredniego (wybory, referenda) czy też bezpośredniego (inicjatywy obywatelskie, współrządzenie, negocjacje, konsensus, zespoły doradcze). Społeczeństwo w tym rozumieniu poszukuje nowych, najkorzystniejszych z punktu widzenia interesu wspólnoty rozwiązań problemów społeczno-gospodarczych, konfliktów przestrzennych, napięć, zagrożeń itp. Tak szeroko rozumiane wspólnoty tworzą tutaj swego rodzaju tkankę, której kształt, jakość, więzi silnie oddziałują na procesy rządzenia (w aspekcie ekonomicznym, społecznym), rozwoju, współpracy, zachodzące wewnątrz tego organizmu. W modelu tym zmienia się również usytuowanie władz samorządowych. Są one już nie tyle decydentem, ile jednym z partnerów o szczególnym statusie, wynikającym z posiadanych, prawnie nabytych, kompetencji (tab. 32).

---

[127] *Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego* uchwalona na XXVII Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w Rio de Janeiro w 1985 r. Polski tekst ukazał się we wkładce do dwutygodnika „Gospodarka – Administracja Państwowa" z października 1988 r.; *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607).

T a b e l a 32. Model samorządu partycypacyjnego – ujęcie teoretyczne

Elementy składowe	Wymagane cechy	Charakterystyka
Baza: Społeczeństwo (wspólnota)	zaufanie, otwartość, silne więzi, tożsamość indywidualna i zbiorowa, odpowiedzialność, świadomość obywatelska, otwartość, zaangażowanie, wiedza, skłonność do budowania porozumień, poszukujące, kreatywne, samodoskonalające się	działalność we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, w granicach prawa, nadrzędność interesu wspólnoty, samodzielność decyzyjna, samodzielność finansowa
Partnerzy: Partner wykonawczy Władze samorządowe	zaufanie, odpowiedzialność, otwartość, umiejętność: współpracy, budowania partnerstw, kierowania procesami zachodzącymi wewnątrz układu, argumentacji, wiedza, kreatywność, elastyczność, transparentność, elastyczność, funkcjonowanie w imię wartości etosu służby publicznej	
Partner uczestniczący: Podmioty sektora społecznego Podmioty sektora prywatnego	zaufanie, umiejętność współpracy, kreatywność, otwartość, elastyczność, wiedza	

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Tak skonstruowany samorząd terytorialny odpowiada wartościom, regułom, oczekiwaniom członków danej wspólnoty samorządowej. Składa się z oddziałujących na siebie wzajemnie elementów (baza, partnerzy, partnerzy uczestniczący), które – dzięki nieustającej własnej redefinicji (określenie pozycji w jego ramach) – pozwalają uzyskać większą zdolnością adaptacji i przetrwania w szybko zmieniającym się środowisku, w kontekście gospodarczym i społecznym. Należy jednak zaznaczyć, że charakter środowiska nie jest tutaj jedynym czynnikiem definiującym samorząd. On sam kreuje własne rozwiązania w drodze licznych interakcji, dzięki którym poszczególne jego części określają jego oblicze jako całości[128].

Zaprezentowany w sposób bardzo ogólny model jest ujęciem teoretycznym. Jego konstrukcja opiera się na bardzo silnym pod względem obywatelskim społeczeństwie, odpowiedzialnym, umiejącym identyfikować problemy i podejmować kluczowe decyzje we wszystkich sprawach ich dotyczących, wykorzystując przy tym dotychczasowe lub nowe narzędzia partycypacyjne. Wspólnota istnieje wszakże wtedy, gdy jej członkowie identyfikują się

[128] Zob. F. S t a l d e r, *Manuel Castells. Teoria społeczeństwa sieci*, Kraków 2012, s. 205; *Sieci współpracy i samokształcenie. Teoria i praktyka*, red. D. Elsner, Warszawa 2013, s. 37–38.

z nią, chcą w niej uczestniczyć i pracować na jej rzecz. Wskazana w modelu, odmienna niż dotychczasowa, rola władz wymaga natomiast ich zgody na przekazanie decyzyjności (przynajmniej w części) wspólnocie. Wówczas ciężar zarządzania zostałby przesunięty na wspólnotę i jej partnerów (w tym również władze), natomiast administrowanie wynikające z prawa pozostałoby w gestii władz samorządowych.

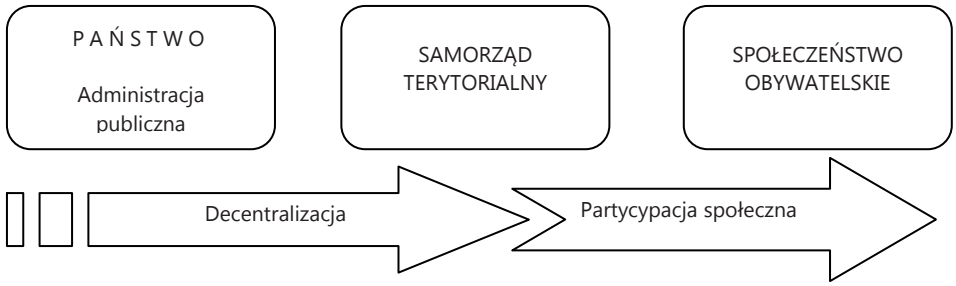
Model ten nie jest wolny od pewnych zagrożeń związanych z tak szeroko zakrojonym partnerstwem. Mamy w nim do czynienia z całym spektrum środowisk, które wzajemnie się przenikają, konkurują, zawiązują sojusze w obronie interesów wspólnoty, a także własnych. Jednym z realnych niebezpieczeństw, występującym również w dotychczasowych układach samorządowych, rzadko jednak wskazywanym, jest sztuczne kreowanie wrogów (przeciwników) w przypadku realnego ich braku. Obserwuje się niejednokrotnie brak zaufania mieszkańców do przedstawicieli władz lokalnych, niezrozumienie postaw mieszkańców ze strony władz, rozbieżność stanowisk pomiędzy przedstawicielami środowisk gospodarczych a władzami lub mieszkańcami. Zatarciu ulega granica pomiędzy interesem wspólnoty jako całości a interesami poszczególnych grup, tj. mieszkańców, podmiotów gospodarczych, organizacji społecznych oraz władz samorządowych.

Koncepcja samorządu partycypacyjnego została jedynie zasygnalizowana. Pomimo tak dużego uproszczenia widać już wyraźnie, że przy obecnym stanie społeczeństwa i pozycji władz samorządowych (w wielu wypadkach skrępowanych interesami partyjnymi), nie jest ona możliwa do pełnego wdrożenia. Szanse jej wdrożenia istnieją tylko na poziomie lokalnym, tym najbliższym obywatelom. Można natomiast (i nawet należy) w ramach obecnego kształtu samorządu terytorialnego wzmacniać warstwę społeczną z myślą o wielosektorowej współpracy w kierunku wspólnot poszukujących i współdecydujących.

2.4. Partycypacja społeczna jako nowy wymiar decentralizacji administracji publicznej

Jednym z kontekstów, w jakim można rozpatrywać decentralizację administracji publicznej, jest – obok samorządu terytorialnego – partycypacja społeczna. Skuteczna decentralizacja struktur administracyjnych pociąga za sobą konieczność stworzenia szerokiej płaszczyzny wyrazu woli członków wspólnot lokalnych, w zakresie sposobu zaspokajania potrzeb i wydatkowania środków

publicznych. Może ona także pobudzić aktywność obywatelską czy też wręcz przyczynić się do tworzenia trwałych relacji na linii obywatele (mieszkańcy) – władza publiczna (dotyczy to szczególnie społeczeństw o nieukształtowanym kapitale społecznym, słabych tradycjach i mechanizmach uczestnictwa mieszkańców w procesie sprawowania władzy publicznej). Buduje ona zaufanie między stronami, wzmacniając ich zdolności do podejmowania wszelkich decyzji publicznych. Jakość i stopień zaangażowania mieszkańców w procesy współrządzenia można uznać za kryterium oceny decentralizacji. Z drugiej jednak strony brak przejawów partycypacji społecznej, stagnacja obywatelska może być motywacją (przy sprzyjającej temu woli politycznej) do podjęcia decentralizacji administracji publicznej, a co za tym idzie – stworzenia różnorodnych formalnych kanałów wyrazu opinii, woli obywateli (rys. 10).



Rys. 10. W kierunku społeczeństwa obywatelskiego

Źródło: opracowanie własne.

Kluczowe staje się zatem powołanie zdecentralizowanych struktur, stwarzających warunki do współpracy wszystkich uczestników życia publicznego, co jest fundamentem demokracji. Systematyczne rozwijanie różnorodnych form współpracy pomiędzy przedstawicielami władzy publicznej a daną społecznością jest krokiem w stronę równowagi społecznej, charakteryzującej się wysokim poziomem współpracy, zaufania, odwzajemnienia, obywatelskiego zaangażowania i wspólnego dobrobytu – tzw. śmiałe odwzajemnienie, mające za podstawę współpracę i porozumienie. Niedostatek tych cech, jak wskazuje Robert Putman, nie pozostaje obojętny dla wspólnoty. Strategia „nigdy nie współpracować" ma swoje odniesienie w tzw. dylemacie więźnia (klasycznym przykładzie konfliktu i kooperacji)[129].

[129] R. Putman, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Kraków 1995, s. 12.

Aktorzy w sytuacji określonej tego typu równowagą społeczną zdają sobie sprawę, że wiedzie im się gorzej, niżby wiodło się w sytuacji równowagi opartej na większym zakresie współpracy, równocześnie jednak osiągnięcie tej formy równowagi wykracza poza ich możliwości.

Efektywna realizacja polityk publicznych wymaga wręcz współpracy i zaufania. Mogą one zaowocować realnymi korzyściami, zarówno dla władz, jaki i dla członków wspólnot samorządowych. Ich brak może natomiast doprowadzić do zaistnienia konfliktów i widocznego oporu w stosunku do władz. Wspomnianej współpracy sprzyja partycypacyjny model zarządzania publicznego, będący alternatywą dla coraz mniej pożądanego modelu zarządzania autorytatywnego, nakazującego przejście do *kapralstwa* wyrażającego nakazy, zakazy do *partnerstwa* włączającego jak największą grupę osób do dyskusji, debaty i współdecydowania[130]. Model partycypacyjny[131] stwarza przede wszystkim możliwość wzajemnej wymiany informacji, opinii, uwzględnia budowanie porozumienia społecznego w celu podejmowania działań zmierzających do rozstrzygnięcia zaistniałych problemów, a nie formalnego, administracyjnego ich załatwienia. Wspiera i intensyfikuje współpracę pomiędzy różnymi środowiskami, co pozwala na przyjęcie właściwych rozwiązań, ograniczając tym samym negatywne skutki jednostronnych, często błędnych decyzji[132]. Przyszłość należy więc do wspólnot uczestniczących, wykorzystujących mechanizm zbiorowego podejmowania decyzji w drodze

---

[130] P. Prokop, *„Od kapralstwa do partnerstwa". Nowoczesne zarządzanie partycypacyjne w sektorze publicznym*, www.kew.org.pl/index.php?page=153 [dostęp: 8.10.212].

[131] Demokracja partycypacyjna zakłada udział każdego członka społeczności w procesie decydowania o kierunkach rozwoju wspólnoty, do której należy. Kładzie ona nacisk na osobistą współodpowiedzialność obywatela za podejmowane decyzje, na dzielenie się doświadczeniami i wspólne wypracowywanie najlepszych decyzji. Demokracja deliberatywna, wpisująca się w ten nurt, również jest związana z bezpośrednim wpływem obywateli na kształt całego procesu podejmowania decyzji. Jednakże w tego rodzaju demokracji kompromis osiągany jest nie tyle w drodze negocjacji (jak ma to miejsce w demokracji partycypacyjnej), ile za sprawą konsensusu, czyli wzajemnego zbliżania stanowisk. Demokracja deliberatywna daje większe szanse znajdowania obszarów najefektywniejszej współpracy pomiędzy różnymi aktorami. Kładzie nacisk na jakość debat, w wyniku których obywatele – na bazie pogłębionej wiedzy i ścisłej argumentacji – powinni osiągnąć konsensus decyzyjny. Jest też ona znacznie trudniejsza do urzeczywistnienia, wymaga bowiem przestrzegania wielu zasad, wśród których znajduje się: konieczność prawnego umocowania planowanego dyskursu, wzajemnego poszanowania stron oraz ich poglądów, argumentów, brak przymusu podczas dyskusji, możliwość weryfikacji wyników dyskusji, unikanie rozmów zakulisowych. Do form demokracji deliberatywnej zalicza się m.in.: konferencje konsensusowe (*consensus conferences*), deliberatywne ustalenia preferencji opinii publicznej (*deliberative poll*), sądy obywatelskie (*citizens juries*).

[132] P. Andre, B. Enserink, D. Connor i in., *Public Participation. International Best Practice Principles*, "Special Publication Series International Association for Impact Assessment" 2006, No. 4.

konsultacji, negocjacji, konsensusu, porozumienia oraz władz otwartych, wsłuchujących się w opinie, sugestie, rozwiązania zgłaszane przez obywateli. Daje temu wyraz tzw. biurokracja poziomu ulicy[133].

Nurt partycypacyjny nie jest jednak modą współczesnych demokracji. Problem udziału obywateli w sprawowaniu władzy publicznej poruszany był już znacznie wcześniej. Wprawdzie historia rozwoju partycypacji społecznej w społeczeństwach demokratycznych nie jest przedmiotem prowadzonych rozważań, ale jednak warto zasygnalizować znaczenie jej transformacji. Koncepcja partycypacji społecznej wiązana jest z pluralizmem i demokracją bezpośrednią, które wyrosły w ciągu ostatniego stulecia[134]. Aktywność społeczeństwa podnoszona była już w latach 40. ubiegłego wieku, następnie w latach 60. i 70. w kontekście uczestnictwa w życiu politycznym, teorii kapitału społecznego lat 90. i obecnie rozwijanego zarządzania partycypacyjnego[135].

Udział społeczeństwa w życiu publicznym stał się zatem już nie tylko potrzebą, a wręcz wymogiem, choć – jak pisała Sherry R. Arnstein – z udziałem obywateli w podejmowaniu decyzji jest trochę jak z jedzeniem szpinaku, nikt co do zasady nie jest przeciw[136]. Demokratyczny rząd jest silny siłą aktywnego społeczeństwa obywatelskiego, przy czym współpraca obywateli i władzy publicznej nie może odbywać się na zasadzie rozwiązywania problemów za pośrednictwem utartych procedur demokratycznych[137]. Powinna ona opierać się na wspólnym identyfikowaniu problemów i ich satysfakcjonującym wszystkie zainteresowane strony rozwiązywaniu w sposób racjonalny, poprzez wymianę i uzasadnienie argumentów, wzajemne uczenie się i nabywanie kompetencji obywatelskich[138]. Omawiana współpraca jest również jawnym uprawnieniem obywateli do wysuwania roszczeń wobec instytucji władzy[139]. Przeobrażeniu ulega również świadomość obywateli co do spodziewanej jakości życia

---

[133] P. Prokop, *op. cit.*

[134] G. Rowe, L. J. Frewer, *Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda*, "Science, Technology and Human Values" 2004, Vol. 29, No. 4, s. 514.

[135] Więcej na temat rozwoju teorii odnoszących się do udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej zob.: J. E. Innes, D. E. Booher, *Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century*, "Planning, Theory and Practice" 2004, Vol. 5, No. 4, s. 420–422.

[136] S. R. Arnstein, *Ladder of citizen participation*, "Journal of American Institute of Planners" 1969, No. 35. Za: M. B. Lane, *Public Participation in Planning: an intellectual history*, "Australian Geographer" 2005, Vol. 36, No. 3, s. 284.

[137] P. Barciak, *Internet – Agora XXI wieku? Rozważania w świetle teorii demokracji deliberatywnej autorstwa Jürgena Habermasa*, "Global Media Journal. Polish Edition" 2006, No. 2.

[138] A. McGann, *The logic of democracy. Reconciling Equality. Deliberation and Minority Protection,* Michigan 2006, s. 115.

[139] *Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym*, http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/ demokracja-partycypacyjna-w-samorzadzie-lokalnym [dostęp: 6.10.2012].

publicznego oraz funkcji, jaką w nim pełnią lub chcieliby pełnić. Stają się oni coraz bardziej krytyczni wobec odgórnego systemu rządzenia, którego przejawem jest alienacja władzy w stosunku do społeczeństwa. Polemiczna postawa obywateli uruchamia mechanizm artykulacji ich chęci i prawo do wpływania na decyzje publiczne[140]. Partycypacja społeczna jawi się więc jako jeden z kluczowych elementów – pożądanego, odpowiadającego wyzwaniom współczesności – sposobu sprawowania władzy. Dotyka ona aktywności pojedynczych obywateli, ich organizacji, a także wpływowych liderów życia społecznego na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel--partnership*) oraz we wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych w trakcie programowania, implementacji oraz monitoringu[141].

Poddawanie pod społeczną ocenę propozycji, działań, rozwiązań pojawiających się problemów stwarza realne możliwości ich weryfikacji, a co za tym idzie – eliminacji nietrafionych, które mogą rodzić dodatkowe, niepotrzebne koszty obciążające daną społeczność[142]. Należy jednak podkreślić, że stopień zaangażowania obywateli w sprawowanie władzy publicznej może być dalece zróżnicowany, co wynika przede wszystkich z ich chęci dzielenia się z władzami odpowiedzialnością za decyzje w niejednokrotnie trudnych i kontrowersyjnych sprawach. Stąd też w kontekście partycypacji społecznej można mówić o rzeczywistym wpływie obywateli na proces decyzyjny. Jest on przejawem władzy obywatelskiej lub też braku jakiegokolwiek zaangażowania, dającego zielone światło do samodzielnego i jednostronnego podejmowania decyzji przez władze (całkowity brak partycypacji)[143].

Znaczenie partycypacji w działalności władz publicznych wydaje się bezdyskusyjne. Złamany zostaje bowiem jej monopol powstały na bazie przekonania, że legitymacja uzyskana od mieszkańców w wyborach nie wymaga już włączenia ich w bieg spraw publicznych w jakiejkolwiek formie. Co więcej, przestaje być ona anonimowa i choćby tylko w niewielkim stopniu, ale sygnalizuje, że może podjąć się szerszej współpracy. Partycypacja społeczna jest również przejawem odpowiedzialności władz za edukację mieszkańców w zakresie uczestnictwa w demokratycznych strukturach państwa. Nikt inny jak właśnie władze publiczne dysponują szerokim wachlarzem różnorod-

---

[140] M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba?* (dalej: *Partycypacja społeczna* [1]), [w:] *Przestrzeń a rozwój*, red. S. Korenik, A. Dybała, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 241, s. 263.

[141] *Koncepcja Good Governance – Refleksje do dyskusji*, Warszawa 2008, s. 8.

[142] M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna* [1], s. 263.

[143] W. Satorius, K. Pietras i in., *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Warszawa 2009, s. 5.

nych narzędzi aktywizacji społecznego potencjału, stąd też są one bardzo ważnym czynnikiem sprawczym partycypacji (mogą niestety również ją blokować, utrudniać). Kluczowa staje się więc umiejętność włączenia obywateli w proces decyzyjny[144]. Nie oznacza to jednak, że społeczności lokalne mogą pozostać bierne i wyczekujące na ruch ze strony władz. Inicjatywy oddolne wielokrotnie wytrącają władze z letargu, zmuszając je tym samym do właściwego zarządzania jednostką.

Uczestnictwo obywateli w działaniach władz publicznych wydaje się raczej incydentalnym (choć niezwykle ważnym) wydarzeniem w życiu pojedynczego obywatela, mieszkańca. Częściej, choć niejednokrotnie nieświadomie, demonstrują oni swoją postawę wobec kształtu i realizacji polityk publicznych, np. poprzez korzystanie z różnego rodzaju usług publicznych (edukacja, kultura, służba zdrowia, opieka społeczna). Realnym wyrazem indywidualnego, zbiorowego, dobrowolnego uczestnictwa jest możliwość sprawowania przez obywateli nad służbami publicznymi kontroli, mogącej przybierać formę: (a) partycypacji, gdzie użytkownicy występują jako informatorzy, np. o jakości usług; (b) zaangażowania wykraczającego poza przekazywanie informacji zwrotnej; (c) wpływu ukazującego użytkowników jako niezależne jednostki lub grupy współkształtujące np. jakość usług; (d) zarządzania, dzięki któremu użytkownicy na szczeblu decyzyjnym definiują, opracowują i określają ramy np. usług[145]. Brak wspomnianej kontroli stawia obywateli w roli biernych, pozbawionych wpływu adresatów polityk publicznych, realizowanych przez władze publiczne.

Samo pojęcie partycypacja, według *Słownika języka polskiego*, oznacza „branie w czymś udziału, udział, uczestnictwo"[146]. Partycypacja społeczna, idąc tym tokiem rozumowania, uzewnętrznia uczestnictwo obywateli w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji[147]. Jest ona procesem społecznym, w wyniku którego obywatele lub określone grupy świadomie angażują się w sprawy dla nich istotne, dzielą się swoimi doświadczeniami oraz poglądami, uzyskują wpływ, a pośrednio kontrolę nad decyzjami władz publicznych,

---

[144] C. Stivers, *The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State*, "Administration and Society" 1990, No. 22 (1), s. 88.

[145] I. Julkunen, M. Heikkilä, *User Involvement in Personal Social Services*, [w:] R. van Berkel, B. Valkenburg, *Making it Personal Individualising Activation Services in the EU*, Bristol 2007, s. 88. Zob. także: T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: obywatel jako koproducent usług publicznych*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011, s. 175.

[146] *Słownik języka polskiego PWN* (wersja online), http://www.sjp.pl/partycypacja.

[147] Udział i zaangażowanie są bardzo często używane zamiennie, w celu wskazania obecności obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących polityk publicznych.

które oddziaływają na ich (obywateli) interesy[148]. Udział społeczeństwa na ogólnym poziomie definiowania może być również traktowany jako swego rodzaju doradztwo w procesie decyzyjnym, przebiegającym w obszarze spraw publicznych[149]. Partycypacja jest również pojmowana jako otwarta debata angażująca obywateli w różnym stopniu i na różnych poziomach (odwołanie do drabiny partycypacji S. R. Arnstein od biernego uczestnictwa po aktywny udział w procesie podejmowania decyzji publicznych). W tym sensie uzupełnia ona konwencjonalne sposoby tworzenia i realizacji polityk publicznych, przeciwdziałając tym samym technokratycznym praktykom[150]. Partycypację społeczną określa się również jako partycypację horyzontalną (wspólnotową – *community participation*). Również w tym znaczeniu dotyczy ona udziału jednostek w działaniach zbiorowych, podejmowanych we właściwych im społecznościach. Szczególnie jednak chodzi tutaj o ich aktywną obecność w procesie powstawania i funkcjonowania grup obywatelskich i organizacji pozarządowych oraz stałe lub okazjonalne podejmowanie się roli wolontariusza. W węższym rozmienieniu, partycypacja społeczna może być ujmowana przez pryzmat partnerstwa publiczno-prywatnego[151]. Partycypację społeczną można również klasyfikować z punktu widzenia prawa obywatela do wyrażania swojej woli, dostępu do procesu podejmowania decyzji, interesu ogólnego czy też indywidualnego bądź też poziomu realizacji polityk publicznych (tab. 33).

Partycypacja społeczna egzemplifikuje także stosowanie zasad społecznie odpowiedzialnej konsumpcji, finansowe wspieranie działań dobroczynnych czy uczestnictwo w ruchach społeczny (partycypacja indywidualna). Promuje ona również racjonalne decyzje podejmowane na bazie pełnej i rzetelnej informacji wymienianych pomiędzy wszystkimi uczestnikami partycypacji społecznej[152].

Prawa uczestnictwa obywateli w życiu publicznym nie tworzą przypadkowe, pojedyncze wydarzenia. Jest to sekwencyjny proces, wynikający z różnych przesłanek (nie jest on jedynie konsekwencją prostego pytania, „czego oczekuje społeczeństwo, wspólnota terytorialna"), przybierający odmienne

---

[148] M. A n d r z e j e w s k a, M. B a r a n o w s k i i in., *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Znaczenie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2007, s. 16. Zob. także: D. D ł u g o s z, J. J. W y g n a ń s k i, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 11.

[149] G. R o w e, L. J. F r e w e r, *op. cit.*, s. 512.

[150] *Public Participation in Europe. An International Perspective*, Wien 2009, s. 6.

[151] *Komunikacja i partycypacja społeczna*, red. J. Hausner, Kraków 1999, s. 41.

[152] *International Association for Public Participation*, http://www.iap2.org/ [dostęp: 23.06.2014].

T a b e l a 33. Wybrane wymiary partycypacji społecznej

Wymiar partycypacji	Charakterystyka
Ogólny	Dążenie do bardziej świadomego i odpowiedzialnego podejmowania decyzji publicznych przy współudziale obywateli
Szeroki	Uczestnictwo obywateli w procesie stanowienia prawa, identyfikacji, problemów i ich rozwiązywania, podejmowania decyzji publicznych przy użyciu narzędzi i technik stosowanych w dwukierunkowej komunikacji, negocjacjach, rozwiązywaniu konfliktów
Wąski	Partnerstwo publiczno-prywatne
Indywidualny	Codzienne wybory i działania podejmowane przez jednostkę i wyrażające jej oczekiwania, co do charakteru i rodzaju społeczeństwa, w którym chce żyć
Publiczny (obywatelski, wertykalny)	Zaangażowanie jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, czyli instytucji władzy publicznej oraz zarządzanych przez nie lub podległych im organizacji sektora publicznego
Kolektywistyczny (zbiorowy)	Prawo równego dostępu do procesu decyzyjnego każdego, kto zostanie dotknięty skutkami decyzji władz publicznych
Indywidualistyczny	Zdolność obywateli, jako jednostek do uczestnictwa i podejmowania decyzji
Holistyczny (całościowy)	Udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w kategoriach dobra wspólnego
Partykularny	Udział obywateli w sprawowaniu władzy publicznej w kategoriach interesów jednostkowych.
Makro	Uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie władz publicznych kreujących poszczególne polityki publiczne i podejmujących decyzje odnoszące się do dobra wspólnego
Mezzo	Uczestnictwo obywateli w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie funkcjonowania instytucji publicznych i wdrażania polityk publicznych

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: D. D ł u g o s z, J. J. W y g n a ń s k i, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005, s. 13; A. O l e c h, *Modele partycypacji. Jak obywatele mogą uczestniczyć w sprawowaniu władzy*, http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/modelepartycypacji.pdf [dostęp: 18.10.2012]; T. K a ź m i e r c z a k, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011, s. 84–86.

postacie w zależności od zaistniałych uwarunkowań. Nie wszystkie decyzje władz publicznych wymagają również silnego zaangażowania obywateli[153].

Podział władzy (wpływu) między uczestników partycypacji nie jest jednak równomierny, stały, a co za tym idzie – siła oddziaływania stron na proces

[153] Zob. M. K a l i s i a k-M ę d e l s k a, *Public Participation in the Municipalities of Polish Voivodeships. A Presentation of the Research Findings*, [w:] *Social and Economic Development and Regional Politics: Space in a Time of Economic Change*, eds. P. Hlavacek, P. Olsova, Usti nad Łabą 2013, s. 47.

decyzyjny nie jest taka sama[154]. Te wzajemne relacje mogą przybierać formę n i e i n t e r a k t y w n ą lub i n t e r a k t y w n ą. W przypadku pierwszej mamy do czynienie głównie z jednokierunkowymi formami uczestnictwa, zapewniającymi członkom społeczności lokalnych co najwyżej odbiór informacji o bieżących zamierzeniach władz i bierne konsultacje tych przyszłych. Druga z wymienionych form przewiduje już możliwość zgłaszania propozycji rozwiązania danego problemu, a także inicjowania i realizacji konkretnych działań[155]. Trzeba tu jednak dokonać wydzielenia niektórych (legalnych i nielegalnych) form aktywności obywatelskiej, jak choćby strajki, protesty, demonstracje, okupacja instytucji publicznych itp. Niewątpliwie są one ważnym narzędziem w ręku demokratycznego społeczeństwa, nie urzeczywistniają jednak uczestnictwa w znaczeniu, będącym przedmiotem niniejszych rozważań[156].

Najprostszym wyrazem zaangażowania, jednakże często mało efektywnym, jest wyrażenie opinii przez te grupy obywateli, których dany problem dotyka bezpośrednio i dla których ważne jest wypracowanie skutecznego i oczekiwanego jego rozwiązania (tzw. konsultowanie decyzji władz). Konsultacje stwarzają przede wszystkim możliwość podjęcia dialogu, stanowią forum, na którym zainteresowane strony informują się wzajemnie o swoich poglądach, opiniach, identyfikują lokalne problemy. Niejednokrotnie przyczyniają się także do zainicjowania konkretnych partnerstw na rzecz współpracy[157]. Nie należy ich jednak mylić z rzeczywistym wpływem na przebieg i kształt procesu decyzyjnego. Największy wpływ obywatele uzyskują wtedy, kiedy mogą wspólnie wypracowywać, negocjować np. regulacje prawne, programy działań strategicznych (tzw. współdecydowanie). W przypadku tego przejawu partycypacji wykorzystywane są wiedza, zdolności oraz doświadczenie wszystkich partnerów, mające znaczenie dla wypracowania właściwych rozwiązań. Jest to jednak najtrudniejszy do wdrożenia i zarazem najsłabiej rozwinięty w młodych demokracjach przejaw partycypacji społecznej.

W odniesieniu do tej bardzo ogólnej i najczęściej stosowanej w praktyce klasyfikacji form partycypacji społecznej, należy wskazać na jeszcze jeden ważny jej element, a mianowicie i n f o r m o w a n i e. Jest to w pewnym sensie najbardziej dyskusyjny poziom partycypacji społecznej. Informowanie angażuje bowiem obywateli, w najmniejszym stopniu sprowadzając

---

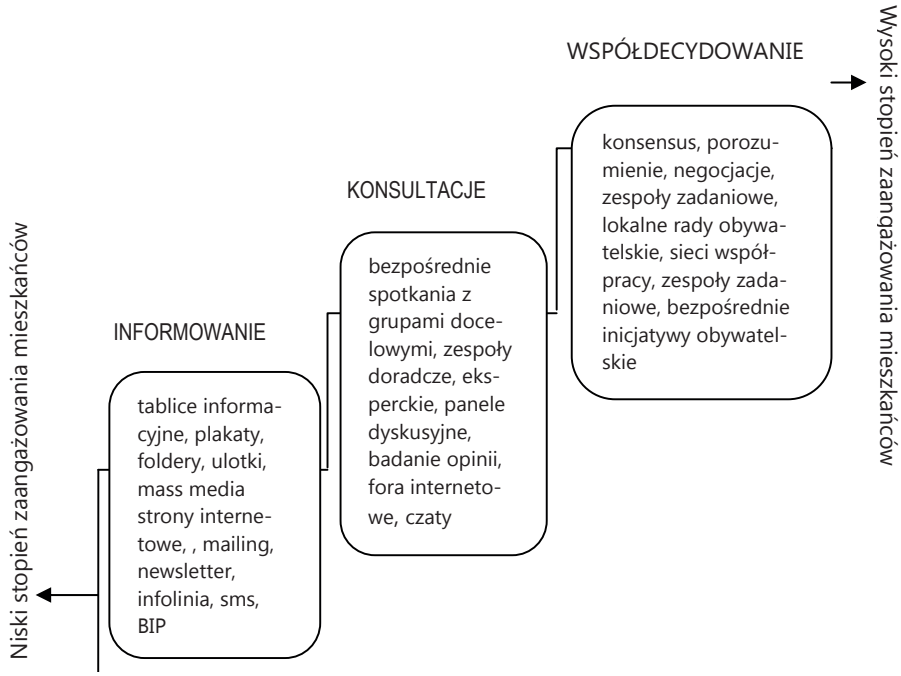
[154] A. P o t o c z e k, *Zaufanie społeczne a proces partycypacji*, „Animacja Życia Publicznego. Analizy i rekomendacje" 2011, nr 2 (5).

[155] Zob.: *Jak organizować partycypację?*, http://ibras.org/ partycypacja-spoleczna3/jak-organizowac-partycypacje [dostęp: 4.05.2012]; P. A n d r e, B. E n s e r i n k i in., *op. cit.*

[156] M. K a l i s i a k-M ę d e l s k a, *Public Participation*..., s. 47.

[157] *Promoting Active Citizenery – Advocacy and Participation in Decision Making*, http://siteresour-ces.worldbank.org/INTRANETENVIRONMENT/Resources/GuidanceNoteonAdvocacyandDecisionMaking.pdf [dostęp: 23.11.2013].

ich do roli biernych odbiorców. Jest to najczęściej komunikat jednostronny, przejawiający się w dwóch wariantach: (a) informacji o podjętych już przez władze decyzjach (działaniach); (b) informacji o podjętych decyzjach (działaniach) z jednoczesnym nakłonieniem do ich zaakceptowania (akceptacja decyzji ze strony obywateli bardzo często nie jest jednak oczekiwana). Dlatego też informowanie nie jest odbierane jako rzeczywisty przejaw partycypacji, choć niewątpliwie determinuje ono jakość i przebieg kolejnych jej form. Z całą odpowiedzialnością można natomiast informowanie traktować w kategorii jej fundamentu[158]. Sprzyja budowaniu polityki jawności, przejrzystości i przewidywalności funkcjonowania władz publicznych. Natomiast brak należytych, aktualnych, czytelnych, bieżących informacji w znacznym stopniu utrudnia dyskurs polityczny i dialog demokratyczny[159] (rys. 11).



Rys. 11. Podstawowe formy zaangażowania obywateli w procesie partycypacji społecznej

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: K. A r b t e r, M. H a n d l e r et al., *The Public Participation Manual*, Wien 2007, s. 9.

---

[158] M. K a l i s i a k-M ę d e l s k a, *Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz. Wyniki badań* (dalej: *Partycypacja społeczna* [2]), „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2012, nr 42, s. 106.

[159] N. G u d o w s k y, U. B e c h t o l d, *The Role of Information in Public Participation*, "Journal of Public Deliberation" 2013, Vol. 9, s. 3.

Monika Probosz i Przemysław Sadura zaproponowali szersze ujęcie partycypacji w postaci pięciopoziomowej typologii zaangażowania obywateli. Jednakże dopiero dwa ostatnie poziomy opierają się na wzajemnych interakcja władz publicznych z obywatelami. Wcześniejsze poziomy w zaproponowanej skali są jedynie odwzorowaniem jedno- i dwukierunkowego przepływu informacji pomiędzy stronami, które *de facto* odpowiadają szeroko rozumianemu procesowi informowania w trójelementowym układzie partycypacji[160] (tab. 34).

T a b e l a 34. Typologia działań partycypacyjnych wg M. Probosz i P. Sadury

Poziom	Forma	Charakterystyka	Kierunek relacji	Siła oddziaływania
1.	Izolacja	brak komunikacji między decydentami (władzami publicznymi) a interesariuszami (obywatelami)	brak	brak
2.	Informowanie	jednokierunkowy przepływ informacji	władza → obywatel	niska
3.	Zbieranie informacji	zbieranie informacji od mieszkańców	obywatel → władza	niska
4.	Konsultowanie	zasięganie opinii, doradzanie	władza ↔ obywatel	średnia
5.	Współdecydowanie	wspólne wypracowywanie rozwiązań, podejmowanie decyzji	władza Δ obywatel	wysoka

Ź r ó d ł o: M. P r o b o s z, P. S a d u r a, *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowywanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Warszawa 2011, s. 9.

Najbardziej rozbudowanym podziałem zaangażowania obywateli jest jednak ten zaproponowany pod koniec lat 60. XX w. przez Sherry R. Arnstein[161]. W układzie ośmiu szczebli drabiny partycypacji wyróżniła ona, obok klasycznych jej przejawów w postaci informowania, konsultowania i współdecydowania, 5 innych – wyrażających brak uczestnictwa, działania pozorne albo uspołecznienie władzy (rys. 12).

Według Sherry R. Arnstein – manipulacja i terapia są szczeblami niepartycypacyjnymi. Działania podejmowane w ich ramach nie mają na celu

[160] M. P r o b o s z, P. S a d u r a, *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowywanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Warszawa 2011, s. 7.

[161] S. R. A r n s t e i n, *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, t. 29, Warszawa 2012, s. 15.

Rys. 12. Szczeble partycypacji wg S. R. Arnstein

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: S. R. A r n s t e i n, *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, t. 29, Warszawa 2012, s. 16.

umożliwienia obywatelom planowania i decydowania w kwestiach publicznych, a jedynie kształcenie i przygotowanie uczestników procesu partycypacji. Kolejne szczeble – informowanie i konsultacje – zostały określone jako działania pozorne i symboliczne, dające możliwość wysłuchania opinii przedstawicieli władz publicznych i zaprezentowania własnego stanowiska przez obywateli. Ich głos nie musi być jednak dla władz wiążący – stąd pozorność partycypacji niedającej szans zmiany *status quo*. Ugłaskiwanie można natomiast potraktować jako inny wymiar konsultacji. Władza dopuszcza tutaj obywateli jako doradców, równocześnie jednak sama pozostawia sobie zdolność decyzyjną. Rzeczywista partycypacja, inaczej uspołecznienie władzy, przejawia się dopiero na ostatnich trzech szczeblach (partnerstwo, delegowanie i kontrola obywatelska). Pierwszy z wymienionych pozwala obywatelom na prowadzenie negocjacji z przedstawicielami organów władzy publicznej. Delegowanie i kontrola obywatelska stwarzają już warunki do prawie samodzielnego podejmowania decyzji przez obywateli[162]. Zaprezentowana drabina jest znacznym uproszczeniem gradacji uczestnictwa obywateli. Ukazuje jednak podstawowe różnice między działaniami

[162] S. R. A r n s t e i n, *Drabina partycypacji*, s. 16.

ujmowanymi niejednokrotnie w kategorii partycypacji. W praktyce można wyróżnić znacznie więcej tych szczebli, co więcej – granice między nimi nie muszą być także tak ostre.

Zdaniem Jamesa L. Creightona, partycypację społeczną – zamiast w formie statycznej – lepiej ujmować w kategorii kontiunuum, czyli nieskończonej liczby punktów na skali. Badacz wyodrębnił jednak tylko cztery główne punkty, określone jako: informowanie, wysłuchanie społeczeństwa (konsultacje), zaangażowanie w rozwiązywanie problemów i wypracowanie konsensusu[163]. Warto jeszcze zwrócić uwagę na podejście do partycypacji społecznej, reprezentowane przez Thomasa C. Beierle i Jerrego Cayforda. Definiują oni partycypację społeczną w sposób bardzo szeroki, jako mechanizm angażowania społeczności (szeroko rozumianej) w proces podejmowania decyzji publicznych. „Odrzucają" jednak niektóre formy uczestnictwa (głosowanie, referenda, lobbing, pozwy obywatelskie itp.), mające wprawdzie bogate tradycje, ale niewpisujące się w sens partycypacji społecznej. W przeciwieństwie jednak do wielu specjalistów zajmujących się partycypacją społeczną, nie dokonują rozróżnienia pomiędzy udziałem społeczeństwa kojarzonym z demokratycznym zaangażowaniem obywateli w sprawy publiczne a ingerencją poszczególnych grup interesów w kształt polityk publicznych. Idą raczej w kierunku pojmowania partycypacji jako terminu obejmującego różne ujęcia społeczeństwa, jego reprezentacji oraz udziału w sprawach publicznych, wyrażającego się pięcioma zasadniczymi celami partycypacji społecznej, takimi jak: (1) uwzględnienie w publicznym procesie decyzyjnym oczekiwań, potrzeb, interesów danej społeczności; (2) poprawa jakości merytorycznej podejmowanych decyzji; (3) rozwiązywanie konfliktów pojawiających się pomiędzy różnymi grupami interesu; (4) kreowanie sieci zaufania; (5) edukowanie i informowanie społeczeństwa[164].

Analizując przedstawione ujęcia dotyczące form uczestnictwa obywateli w procesie sprawowania władzy, można się ograniczyć do trzech zasadniczych, tj.:

– informowania nieangażującego obywateli w żadnym zakresie w proces decyzyjny, stanowiącego jednak podstawę dalszych działań partycypacyjnych;

---

[163] J. L. C r e i g h t o n, *The Participation Handbook. Making Better Decision Through Citizens Involvement*, San Francisco 2005, s. 9.

[164] T. C. B e i r e l e, J. C a y f o r d, *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*, Washington 2002, s. 6.

– konsultowania stwarzającego możliwość artykulacji przez obywateli swoich sądów, opinii, sugestii;

– współdecydowania przejawiającego się wspólnym (ze wszystkimi uczestnikami procesu decyzyjnego) wypracowywaniem rozwiązań konkretnych problemów, spraw (tab. 35).

T a b e l a 35. Trójszczeblowa partycypacja społeczna

Obszar	Forma	Pozycja władz	Możliwe zachowania
Zamknięty	Informowanie	Dominująca	Jednokierunkowy przekaz władz publicznych o: – przyjętych i niezmiennych warunkach brzegowych planowanych decyzji, przedsięwzięć, polityk publicznych itp.; – podjętych samodzielnie decyzjach, zrealizowanych przedsięwzięciach, działaniach, wdrożonych politykach publicznych itp.
Negocjowany	Konsultacje	Dominująca	Dwukierunkowa relacja pomiędzy władzami publicznymi a obywatelami przejawiająca się: – przekazaniem przed podjęciem decyzji informacji o planowanych działaniach w celu niewiążącego zapoznania się z opiniami przedstawicieli różnych grup społecznych; – przekazanie przed podjęciem decyzji informacji o planowanych działaniach w celu ich konsultacji i modyfikacji pod wypływem wyrażonych przez przedstawicieli różnych grup społecznych opinii, sądów, sugestii; – tworzeniem zespołów konsultacyjnych składających się z przedstawicieli władz publicznych, niezależnych ekspertów, doradców, przedstawicieli różnych grup społecznych
Otwarty	Współdecydowanie	Sieć	Wielokierunkowa relacja pomiędzy uczestnikami procesu decyzyjnego (władze publiczne, przedstawiciele różnych grup społecznych), mająca na celu: – wspólne wypracowanie kompromisowych rozwiązań w zakresie bieżących i planowanych polityk publicznych; – przejęcie przez przedstawicieli różnych grup społecznych procesu decyzyjnego, przy akceptacji wypracowanych rozwiązań i ich kontrolą proceduralną ze strony władz publicznych

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Z przedstawionego zestawienia widać, że przejawem dialogu władz publicznych z obywatelami stają się dopiero konsultacje. Należy jednak bardzo wyraźnie podkreślić, iż uzyskane tą drogą opinie w żadnej mierze nie są wiążące dla decydentów (mogą, ale nie muszą być wykorzystane przy podejmowaniu ostatecznej decyzji). Stanowią zatem bardziej zaawansowany, dwukierunkowy proces wymiany informacji (a nie przekazywania informacji) na temat realnych problemów obywateli. Ograniczony nawet do zakresu wynikającego z ustawowego nakazu, pozwala na zhierarchizowanie najpotrzebniejszych działań władz publicznych, stwarzając tym samym przedpole rzeczywistego zaangażowania obywateli w bieg spraw publicznych poprzez współdecydowanie[165]. Systematyczne konsultacje, jak pisze Robert Gawłowski, są również wzajemną nauką partnerów. Mieszkańcy często bowiem nie mają wiedzy na temat realiów prawnych i finansowych, związanych z wykonywaniem zadań publicznych, władze natomiast funkcjonują nierzadko – szczególnie w dużych gminach – w pewnej izolacji od przyziemnych problemów wspólnoty lokalnej[166]. Chociaż w Polsce ta forma jest nadal niedoceniana, niejednokrotnie wręcz traktowana jako utrudnienie w sprawowaniu władzy, na stałe wpisała się w życie samorządu terytorialnego. Konsultacje nie są prostą formą, nierzadko budzą szereg kontrowersji – potwierdzają to doświadczenia krajów Europy Zachodniej. Mimo wszystko są powszechne m.in. w działalności Unii Europejskiej, poddającej procesowi konsultacji wśród państw członkowskich wszystkie strategiczne decyzje. Właściwie przeprowadzone, zwiększają poziom akceptacji, nierzadko trudnych decyzji władz, zaangażowania i zaufania społecznego, pozwalają na prowadzenie dialogu z mieszkańcami, zwłaszcza w momencie braku konsensusu oraz poprawę efektywności rządzenia.

Konsultacje mają znacznie szerszy kontekst, wyznaczany nową filozofią sprawowania władzy – współrządzeniem, powinny więc opierać się na przejrzystych zasadach uwzględniających[167]:

– partnerstwo, w ramach którego strony biorące udział w konsultacjach traktowane są jako równoprawne podmioty;

– pomocniczość przyznającą obywatelom pierwszeństwo w wyrażaniu opinii i decydowaniu o sposobie rozwiązywania dotykających ich problemów;

---

[165] Zob. także: M. P y k a, *Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych"*, Warszawa 2011, s. 15.

[166] R. G a w ł o w s k i, *Co daje komunikacja i partycypacja społeczna*, „Gazeta Samorządu i Administracji", http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/452991,co_daje_komunikacja_i_partycypacja_spoleczna.html [dostęp: 1.06.2012].

[167] Zob. ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznym i o wolontariacie*, Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

– efektywność dającą wyraz dążeniu do uzyskania właściwych efektów konsultacji w połączeniu z nakładami finansowymi przeznaczonymi na ich osiągnięcie;

– suwerenność stron, wyrażającą ich prawo do niezależności i odrębności w procesie poszukiwania rozwiązań konsultowanych problemów, spraw, inaczej – poszanowanie odmienności reprezentowanych stanowisk;

– legalność wobec prawa i w granicach prawa wszelkich działań ujętych w ramach konsultacji.

Małgorzata Pyka odwołuje się dodatkowo do zasady uczciwej konkurencji, uzasadniając jej zastosowanie w konsultacjach koniecznością stworzenia warunków równoprawnego wypowiadania się, przeciwdziałania praktykom niedozwolonego lobbingu czy publikowania nieprawdziwych informacji[168]. Wydaje się jednak, że jest ona trudna do zastosowania w obszarze konsultacji, poza tym jej wymowa znajduje odzwierciedlenie we wcześniej wymienionych zasadach.

Mało znaną, jednak dojrzalszą postacią konsultacji, o której piszą Witold Sartorius, Katarzyna Pietras i Marcin Mierzejewski, jest k o n s u l t a t y w a[169]. Zasadniczą jej cechą jest odpowiedzialność, która rozkłada się na wszystkie strony procesu decyzyjnego. W przypadku konsultacji spoczywa ona na podmiocie prowadzącym je. Istotą konsultatywy jest uznanie partnerstwa za podstawową zasadę wzajemnych relacji władza publiczna – obywatel (mieszkaniec). Przedstawiciele danej społeczności są równouprawnionymi uczestnikami, nie tylko mogącymi wypowiedzieć się w sprawie planowanych działań, lecz także w sposób czynny uczestniczącymi w wypracowaniu wspólnych, opartych na konsensusie postanowień, na podstawie których każda ze stron dialogu uzyskuje oczekiwane wartości (tzw. sytuacja *win-win*)[170].

Współdecydowanie, mające – z teoretycznego i z praktycznego punktu widzenia – niebagatelne znaczenie w działalności władz publicznych, jest jednak najrzadziej wykorzystywane. Odzwierciedla pełne partnerstwo między władzą publiczną a obywatelami. Następuje tutaj bowiem przekazanie obywatelom części kompetencji, ale także odpowiedzialności w zakresie inicjowania działań i podejmowania decyzji na zasadzie konsensusu. Strony

---

[168] M. P y k a, *op. cit.*, s. 8.

[169] W. S a r t o r i u s, K. P i e t r a s i in., *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Warszawa 2009, s. 7.

[170] Zasada *win-win* jest jedną z reguł negocjacji. Nie chodzi tutaj o ostateczny wynik negocjacji, a przede wszystkim o poziom satysfakcji i zadowolenia stron z przeprowadzonych rozmów, negocjacji. Celem *win-win* jest pozostawienie każdej ze stron w poczuciu osiągniętego sukcesu, nawet jeśli któraś z nich nie osiągnęła tego, na czym jej zależało.

dialogu wspólnie definiują problemy i szukają wszelkich rozwiązań uwzględniających interesy każdej z nich. Wymaga ono jednak wiedzy i zrozumienia po stronie władz i obywateli. Trzeba mieć także świadomość, że dla wielu z nich podejmowanie decyzji publicznych jest zjawiskiem zbyt odległym, wręcz abstrakcyjnym, by miało ono większe znaczenie w ich codziennym życiu. Co za tym idzie, odczuwane przez obywateli (mieszkańców) możliwości realnego wpływania na ten proces wydają się ograniczone, wręcz niemożliwie. Również lokalne struktury angażowania i zarządzania są dla wielu osób zbyt skomplikowane i zbyt biurokratyczne, aby zrozumieć, w jaki sposób i gdzie można coś zmienić[171]. Sam proces współdecydowania nie jest prosty w realizacji, co – biorąc pod uwagę opór samych obywateli i władz publicznych – nie tylko może nie przynieść spodziewanych efektów, lecz także pogłębić niechęć i dystans pomiędzy stronami[172].

Zmiana optyki postrzegania partycypacji społecznej nie wpływa na znaczenie i charakter poszczególnych jej form, przy czym jeśli przyjąć za punkt odniesienia prezentowane przez władze publiczne postawy (style zarządzania) widać, iż kluczowa dla partycypacji interaktywność stron właściwa jest jedynie dla współdecydowania[173]. Władze w tym obszarze zobligowane są do współpracy przy zachowaniu równości zasad stosowanych wobec uczestników procesu, co oznacza możliwość i uprawnienia stron do: (a) definiowania problemu; (b) sugerowania rozwiązań; (c) podejmowania stosowanych decyzji. Mamy zatem do czynienia z zaawansowaną siecią, gdzie władza lokalna – podobnie jak pozostali uczestnicy – jest partnerem, inicjatorem, współdecydującym czy konsultantem. W mniejszym stopniu o wzajemnym oddziaływaniu stron na siebie można mówić w przypadku konsultacji, zakładających uwzględnianie zgłoszonych przez obywateli opinii, sugestii, rozwiązań w decyzjach władz publicznych (tab. 36).

Partycypacja społeczna korzysta z szerokiego wachlarza instrumentów, umożliwiających udział obywateli w procesie podejmowania decyzji. W poszczególnych formach mieszczą się zarówno te związane z demokracją bezpośrednią (np. referendum), jak i te wypracowane w odpowiedzi na potrzeby samego procesu partycypacyjnego oraz jego uczestników. Stosowane instrumenty angażują w sposób bezpośredni lub pośredni partycypantów, co wpływa w istotny sposób na przebieg partycypacji i jej ostateczny efekt.

---

[171] *Czego lokalne społeczności oczekują od programu Big Society*, Warszawa 2010, s. 5.

[172] M. K a l i s i a k-M ę d e l s k a, *Partycypacja społeczna* [2], s. 104.

[173] *Jak organizować partycypację społeczną*, http://ibras.org/partycypacja-spoleczna3/jak-organizowac-partycypacje [dostęp: 28.06.2011].

T a b e l a 36. Relacje władza publiczna – obywatele w ramach partycypacji biernej i aktywnej

Rodzaj partycypacji	Forma	Rodzaj relacji	Role
Bierna	Informowanie	Brak jakichkolwiek relacji Władza publiczna → obywatel	Decyzje podejmowane są w sposób autorytarny bez informowania obywateli Nadawca → Odbiorca Władze publiczne przekazują informacje dotyczące już podjętych decyzji działań
	Konsultacje	Władza publiczna → obywatel	Autorytarny decydent → Konsultant Władze publiczne przekazują informacje dotyczące planowanych przedsięwzięć, działań, uzyskane opinie od obywateli nie są uwzględniane w decyzjach lub też w niewielkim zakresie, niezmieniającym ich kształtu
Aktywna	Konsultacje	Władza publiczna ↔ obywatel	Aktywny decydent ↔ Konsultant Władze publiczne przekazują informację dotyczące planowanych przedsięwzięć, działań, konsultują proponowane przez siebie możliwe rozwiązania z obywatelami, uzyskane opinie uwzględniane są w decyzjach w stopniu pozwalającym na ich podjęcie zgodnie z oczekiwaniami stron
	Współdecydowanie	Władza publiczna Δ przedstawiciele różnych grup obywateli (sieć)	Strony mogą pełnić rolę inicjatora, konsultanta, decydenta, partnera Decyzje podejmowane są w ramach współpracy władz publicznych z różnymi przedstawicielami grup społecznych, wypracowane wspólnie rozwiązania uwzględniają interesy wszystkich uczestników procesu współdecydowania

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: M. P r o b o s z, P. S a d u r a, *op. cit.*, s. 9.

W różnym stopniu podlegają one także kontroli ze strony inicjatora (mogą to być władze, mieszkańcy, przedstawiciele innych środowisk opiniotwórczych). Wybór odpowiednich narzędzi będzie zatem przesądzał o jakości partycypacji społecznej i jej odbiorze, a co za tym idzie – zdecyduje o jej znaczeniu dla władz publicznych i obywateli. Inne oddziaływanie na zarządzanie publiczne będzie miał bowiem sztywny, pozorny rytuał uczestnictwa, inne zaś rzeczywiste przedsięwzięcia inicjowane w ramach partycypacji, generujące konkretne zmiany. Proponowane przykłady narzędzi są tymi najczęściej wykorzystywanymi. Nie oznacza to jednak, że ich katalog powinien się ograniczać jedynie do tych sprawdzonych. Warto również zwrócić uwagę, iż niejednokrotnie mają one charakter uniwersalny – nie są sztywno przypisane do jednej konkretnej formy partycypacji (dotyczy to głównie informowania i konsultacji społecznych) (tab. 37).

T a b e l a 37. Narzędzia partycypacji społecznej

Forma partycypacji	Rodzaj narzędzia	Charakter kontaktu	Przykłady
Informowanie Komunikowanie	kontrolowane	niebezpośredni	tablice informacyjne, ogłoszenia, biuletyny
	niekontrolowane	bezpośredni	wysłuchania publiczne, spotkania
	niekontrolowane	niebezpośredni	strony internetowe, portale społecznościowe, infolinie
Konsultacje	kontrolowane	niebezpośredni	referendum, sondaże opinii publicznej, konsultacje dokumentów
	niekontrolowane	niebezpośredni	konsultacje elektroniczne
	kontrolowane	bezpośredni	grupy, zespoły doradcze, rady obywatelskiej, panele
Współdecydowanie	kontrolowane	bezpośredni	konsensus, porozumienie, warsztaty zadaniowe, zespoły decyzyjne, *charette*

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: *Public Participation in Europe. An International Perspective*, Wien 2009, s. 34.

Zaprezentowane podejścia do partycypacji społecznej mają przede wszystkim charakter porządkujący, strukturyzujący wchodzące w jej zakres działania, akcentują pozycję danej strony w procesie wzajemnych relacji. Nie oceniają natomiast jej funkcjonalności i przydatności z punktu widzenia procesu zarządzania realizowanego przez władze publiczne. Analizując dotychczasowe rozważania w tym zakresie, biorąc pod uwagę istotę partycypacji społecznej wyrażoną prawem i możliwościami uczestnictwa obywateli

w procesie decyzyjnym, sprawowaniu władzy publicznej – można mówić zarówno o partycypacji pozornej, rzeczywistej, jak i o jej rozwinięciu w postaci partycypacji idealnej. Te trzy modele stanowią zbiór założeń, tworzących teoretyczne ramy pozwalające na opisanie (identyfikację) partycypacji społecznej w wybranym środowisku (np. lokalnym, regionalnym). Ich konstrukcja opiera się na następujących ogólnych założeniach:

– model partycypacji społecznej determinowany jest siłą zaangażowania stron będącą wyrazem wiedzy, przygotowania i otwartości władz publicznych do prowadzenia działań partycypacyjnych, oraz poziomu świadomości obywatelskiej w zakresie uprawnień i możliwości wpływania na decyzje publiczne;

– działania partycypacyjne wynikają z uregulowań prawnych określających sytuację ich podjęcia (dotyczy to konsultacji czy też informowania) oraz interesu publicznego (uzasadniony interes poszczególnych grup społecznych należy również traktować w kategorii ogólnego interesu publicznego), odrzucono natomiast pobudki wynikające z partykularnych interesów władz publicznych oraz uwarunkowania czysto polityczne[174].

Model partycypacji pozornej opiera się głównie na niereaktywnych relacjach pomiędzy władzami publicznymi a obywatelami[175]. Jego istotą jest dominacja władzy publicznej na każdym etapie tworzenia polityk publicznych, stąd też model ten praktycznie nie zakłada możliwości włączenia obywateli w rzeczywisty proces decyzyjny w ramach współdecydowania. Partycypacja w tym ujęciu ogranicza się praktycznie do jednokierunkowego przekazu ważnych z punktu widzenia władz informacji, zarówno w procesie informowania, jak i konsultacji (ideą ich realizacji nie jest chęć poznania stanowiska obywateli w danej sprawie, a jedynie obowiązek prawny). Strony charakteryzują się zamkniętymi postawami wobec procesu partycypacji, będącymi konsekwencją: po stronie władz publicznych – dążenia do centralizacji procesu decyzyjnego (zawłaszczania prawa do decydowania z tytułu prawa do rządzenia, w tym decydowania, uzyskanego w wyniku wyborów), po stronie obywateli – bardzo niskiego poziomu świadomości obywatelskiej, niewiedzy na temat praw i możliwości oddziaływania bezpośredniego na sprawy publiczne, bierności obywatelskiej, braku tożsamości społecznej[176] (tab. 38).

---

[174] Partycypacja społeczna ma określone zabarwienie polityczne, będące pochodną roli, jaką rządzący odgrywają w państwie.

[175] Zob. A. O l e c h, T. K a ź m i e r c z a k, *op. cit.*, s. 103–105.

[176] Tożsamość społeczna jednostki, grupy społecznej, dzięki której i poprzez którą umiejscawia się jednostkę, grupę w jakimś obszarze rzeczywistości społecznej bądź też sama jest osadzana w tej rzeczywistości przez zewnętrznego obserwatora (inną jednostkę, zbiorowość). Zob.

T a b e l a 38. Model pozornej partycypacji społecznej

Formy	Narzędzia	Oddziaływanie (efekty)
Informowanie Typowy przepływ jednokierunkowy / lub błędny dwukierunkowy przepływ w jedną stronę	BIP, tablice ogłoszeń, gazetki informacyjne, strony internetowe, mailing, konferencje prasowe, wywiady, mass media	Pozytywne: 1. bieżące informowanie o kierunkach działań podejmowanych przez władze publiczne 2. identyfikacja realnych problemów, konfliktów, potrzeb 3. aktywizacji społeczności w zakresie właściwych jej spraw publicznych 4. budowanie tożsamości społecznej oraz wzmacnianie świadomości obywatelskiej Negatywne: 1. centralizacja procesu decyzyjnego (nieuwzględnianie opinii, sądów obywateli przy podejmowaniu decyzji); 2. brak oddziaływania obywateli na proces sprawowania władzy publicznej (głęboka asymetria władzy); 3. znaczne oddalenie władz publicznych od problemów obywateli – niski poziom wzajemnego zrozumienia; 4. brak trwałych wzajemnych relacji na linii władza publiczna – obywatele; 5. niska akceptacja decyzji władz publicznych przez obywateli – brak zaufania publicznego; 6. utrwalanie bierności obywatelskiej; 7. brak odpowiedzialności za realizację interesu publicznego 8. traktowanie chęci włączenia się obywateli w sprawowanie władzy publicznej jako wyraz demonstracji politycznej; 9. lęk przedstawicieli władz publicznych przed utratą władzy
Bierne konsultacje*	Sondaż opinii, badania ankietowe, konsultacje online, drogą sms, spotkania z władzami publicznymi i przedstawicielami pikiety, wiece, manifestacje**	

O b j a ś n i e n i a: * bierne konsultacje: opinie obywateli nie są uwzględniane w procesie decyzyjnym bądź też w minimalnym stopniu. Wynikają one z obowiązku prawnego nałożonego na władze publiczne; ** pikiety, wiece, strajki, manifestacje, protesty są niewątpliwie bardzo sugestywnym sposobem wyrażania swojej opinii przez obywateli (najczęściej niezadowolenia), niejednokrotnie jednak zatracają swój *pokojowy* charakter.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: T. B u r d z i k, *Przestrzeń jako składnik tożsamości*...

T. B u r d z i k, *Przestrzeń jako składnik tożsamości w świecie globalizacji*, „Kultura – Historia – Globalizacja" 2012, nr 11, s. 17.

Partycypacja rzeczywista to, po pierwsze interaktywny przepływ informacji i konsultacji, po drugie zaś – proste formy współdecydowania. W tym modelu, pomimo asymetrii relacji władza publiczna – obywatele, ci ostatni uzyskują realny wpływ na bieg spraw publicznych. Informowanie, sytuujące w partycypacji pozornej obywateli w pozycji biernego odbiorcy komunikatu, staje się tutaj wymianą informacji pomiędzy stronami uczestniczącymi w procesie partycypacji. Innego wymiaru nabierają również konsultacje, które mają na celu identyfikację postaw, odczuć, opinii obywateli, chociaż nadal ich wynik nie musi stanowić podstawy konstruowania czy też modyfikacji ostatecznych decyzji. Nierzadko charakteryzują się one intencjonalnością zbierania sugestii i uwag obywateli[177].

Model partycypacji rzeczywistej zakłada włączenie obywateli w proces decyzyjny (partnerskie wypracowanie stanowiska). Z tego punktu widzenia zarówno od władz publicznych, jak i od obywateli oczekuje się otwartości na współpracę oraz rzeczywistego zainteresowanie poszukiwaniem rozwiązań spraw, problemów i konfliktów. To zaś wymaga określonego poziomu wiedzy, tak z zakresu samego przeprowadzania i konstrukcji działań partycypacyjnych, jak i posiadanych przez obywateli uprawnień i możliwości wpływu na życie publiczne. Współdziałanie uczestników partycypacji społecznej przybiera najczęściej postać komplementarności (występowanie wspólnych celów, lecz odmiennych sposobów działania) i kooptacji (gdy występują odmienne cele, lecz podobne są sposoby działania) (tab. 39)[178].

Ostatnim z wyodrębnionych modeli jest partycypacja idealna – najbardziej zaawansowana pod względem form realizacji i najtrudniejsza do wprowadzenia ze względu na konieczność istnienia wysokiego poziomu świadomości obywatelskiej oraz wręcz partnerskich postaw władz publicznych. W swojej konstrukcji nawiązuje on do modelu partycypacji rzeczywistej, przy czym urzeczywistnia się na bazie zrównoważonych relacji, zachodzących pomiędzy władzami publicznymi a obywatelami.

Odwołuje się do trudniejszych form współdecydowania, pozwalających niejednokrotnie na oddanie decyzyjności obywatelom lub ich przedstawicielom (np. jednostkom pomocniczym, organizacjom pozarządowym, liderom lokalnym, bezpośrednie inicjatywy obywatelskie). Wymaga od władz publicznych i obywateli dojrzałości obywatelskiej, silnie rozwiniętego poczucia odpowiedzialności za interes publiczny oraz ukształtowanych zasad etyki życia publicznego. Możliwymi w ramach tego modelu wariantami współ-

---

[177] Zob. A. O l e c h, T. K a ź m i e r c z a k, *op. cit.*, s. 103–105.

[178] A. C h o d y ń s k i, *Sieci z udziałem organizacji niekomercyjnych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu" 2007, nr 2, s. 13.

działania są, obok komplementarności i kooptacji, także kooperacja (realizacja wspólnych celów) i konfrontacja (realizacja równych celów)[179] (tab. 40).

T a b e l a 39. Model rzeczywistej partycypacji społecznej

Formy	Narzędzia	Oddziaływanie (efekty)
Wymiana informacji Przepływ dwukierunkowy	Dyżury przedstawicieli władz publicznych, spotkania z przedstawicielami poszczególnych grup interesu, działalność jednostek pomocniczych, fora mieszkańców, portale społecznościowe, tradycyjne kanały przekazu informacji (tablice informacyjne, BIP, strony internetowe, konferencje prasowe, wywiady, mass media)	Pozytywne: 1. wymiana informacji na temat kierunków działań podejmowanych przez władze publiczne; 2. otwarcie prezentowane intencje władz publicznych; 3. identyfikacja realnych problemów, konfliktów, potrzeb; 4. widoczny wpływ obywateli na proces decyzyjny; 5. kreowanie rozwiązań problemów, konfliktów przynajmniej z częściowym uwzględnieniem interesów stron (współpraca przedstawicieli różnych środowisk); 6. zmniejszenie dystansu pomiędzy władzami publicznymi a obywatelami; 7. akceptacja społeczna decyzji publicznych – budowanie zaufania publicznego; 8. wykształcanie poczucia odpowiedzialności za realizację interesu publicznego; 9. rozwój świadomości obywatelskiej; 10. wzmacnianie tożsamości społecznej; 11. edukacja społeczna władz publicznych i obywateli Negatywne: 1. nadmierna koncentracja na bieżących problemach i doraźnych rozwiązaniach; 2. niebezpieczeństwo tworzenia się szczególnych grup interesu; 3. wydłużenie procesu decyzyjnego; 4. pogłębianie się konfliktów w przypadku braku wypracowania rozwiązań; 5. obawa władz publicznych przed ujawnieniem niekompetencji i krytyką
Aktywne konsultacje* Dyskusja	Debaty publiczne, bezpośrednie spotkania z władzami publicznymi, przedstawicielami poszczególnych grup interesu, sondaże opinii publicznej, badania ankietowe, konsultacje online, drogą sms	
Współdecydowanie	Wybory, referendum, działalność jednostek pomocniczych, formalne i nieformalne grupy robocze, lokalne grupy obywatelskie, negocjacje, budżet obywatelski, porozumienia	
Typ relacji	Komplementarność Kooptacja	

O b j a ś n i e n i a: * aktywne konsultacje: opinie obywateli są uwzględniane w procesie decyzyjnym bądź też stanowią podstawę formułowanych decyzji publicznych. Wykraczają one poza ustawowy obowiązek ich przeprowadzania.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

[179] *Ibidem.*

T a b e l a 40. Model idealnej partycypacji społecznej

Formy	Narzędzia	Oddziaływanie (efekty)
Wymiana informacji Przepływ dwukierunkowy	Dyżury przedstawicieli władz publicznych, spotkania z przedstawicielami poszczególnych grup interesu, działalność jednostek pomocniczych, fora mieszkańców, portale społecznościowe, bezpośrednie spotkania z przedstawicielami środowisk opiniotwórczych, hapeninngi, tradycyjne kanały przekazu informacji (tablice informacyjne, BIP, strony internetowe, konferencje prasowe, wywiady, mass media)	Pozytywne: 1. decentralizacja procesu podejmowania decyzji publicznych; 2. jasne i otwarte prezentowanie intencji władz publicznych; 3. bieżąca wymiana informacji na temat kierunków działań podejmowanych przez władze publiczne; 4. identyfikacja realnych problemów, konfliktów, potrzeb; 5. realny wpływ obywateli na proces decyzyjny; 6. kreowanie rozwiązań problemów, konfliktów przynajmniej z częściowym uwzględnieniem interesów stron w ramach układów sieciowych; 7. zrównoważenie relacji władza publiczna–obywatele; 8. społeczna akceptacja decyzji publicznych; 9. wzmacnianie zaufania publicznego; 10. przesunięcie decyzyjności na obywateli i ich przedstawicieli; 11. wzmacnianie poczucia odpowiedzialności za realizację interesu publicznego; 12. wzmacnianie świadomości obywatelskiej i tożsamości społecznej; 13. współpraca przedstawicieli różnych środowisk opiniotwórczych; 14. edukacja społeczna władz publicznych i obywateli Negatywne: 1. niebezpieczeństwo tworzenia się szczególnych grup interesu; 2. wydłużenie procesu decyzyjnego; 3. pogłębianie się konfliktów w przypadku braku wypracowania rozwiązań; 4. zepchnięcie odpowiedzialności publicznej na obywateli lub ich przedstawicieli; 5. brak kontroli społecznej.
Aktywne konsultacje* Dialog	Debaty publiczne, spotkania z władzami publicznymi, przedstawicielami poszczególnych grup interesu, komisje eksperckie, doradcze, sondaże opinii publicznej, badania ankietowe, konsultacje online, drogą sms	
Zaawansowane współdecydowanie	Wybory, referendum, działalność jednostek pomocniczych , formalne i nieformalne grupy robocze, lokalne grupy obywatelskie, negocjacje, budżet obywatelski, trójkąt współpracy, konsensu społeczny, bezpośrednia inicjatywa obywateli w zakresie stanowienia prawa, burza mózgu	
Typy relacji	Komplementarność Kooptacja Kooperacja Konfrontacja	

O b j a ś n i e n i a: * aktywne konsultacje: opinie obywateli są uwzględniane w procesie decyzyjnym bądź też stanowią podstawę formułowanych decyzji publicznych. Wykraczają one poza ustawowy obowiązek ich przeprowadzania.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Przyjęte modele nie stanowią zamkniętych układów, przenikają się wzajemnie np. w zakresie przypisanych im narzędzi. Odwzorowują jednak odmienne postawy władz publicznych i obywateli w obszarze sprawowania władzy i uczestnictwa w tym procesie, w różnym stopniu korespondują ze zjawiskiem decentralizacji władzy publicznej. Jak widać, w najmniejszym stopniu istotę decentralizacji oddaje model partycypacji pozornej (również słabiej wykształcony model partycypacji rzeczywistej). Można jednak przyjąć, że jest on właściwy dla młodych społeczeństw demokratycznych z ledwie ukształtowanymi postawami obywatelskimi oraz elitami władzy publicznej, mającej w dużej mierze zakorzenione jeszcze centralistyczne podejście do rządzenia (sprowadzenie obywateli do biernych obserwatorów, tym samym wypchnięcie ich z udziału w życiu publicznym).

Słaba partycypacja społeczna niewątpliwie ugruntowuje przekonanie o nieomylności decydentów i nienaruszalności przyjętych decyzji. Sprzyja to manipulacji opinią obywateli, a co za tym idzie – dominacji powiązań politycznych nad interesem publicznym. Rozwiązania i decyzje narzucane z góry rodzą natomiast opór, widoczny w zachowaniach społecznych, powodują narastanie nieufności społecznej wobec władz publicznych. Tego rodzaju partycypacja odsłania również słabość organizacyjną oraz instytucjonalną środowisk społecznych (organizacje pozarządowe, jednostki pomocnicze, lokalne komitety).

Najpełniej istotę decentralizacji oddaje model partycypacji idealnej, kładący nacisk na aktywną rolę społeczności w zarządzaniu i bezpośrednie odwołanie się do jej opinii z pominięciem tradycyjnych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej. Trzeba mieć jednak świadomość, że i tak zaawansowana partycypacja ma swoje niekorzystne przejawy. Zdecydowane przesunięcie procesu decyzyjnego w kierunku wspólnot może skutkować marginalizacją decyzyjną władz publicznych, przy jednoczesnym pozostawieniu po ich stronie odpowiedzialności za podjęte decyzje. Silnie propagowana sieciowość w zarządzaniu sprawami publicznymi może także sprzyjać tworzeniu się dużych grup interesu, dążących do dominacji decyzyjnej w myśl swoich potrzeb i oczekiwań. Skomercjalizowanie państwa odwraca uwagę obywateli od spraw publicznych, przenosząc ją w stronę konsumpcji[180].

Optymalnym rozwiązaniem wydaje się dostosowanie działań partycypacyjnych do uwarunkowań ustrojowo-prawnych, które określają możliwości i zakres partycypacji społecznej oraz gotowość władz publicznych i obywateli do współdziałania. Mówiąc o partycypacji społecznej, nie można zapominać o specyfice administracji publicznej, wynikającej m.in. z uwarunkowań historycznych, ustrojowych lub generowanych przez poziom rozwoju społeczeństwa. W niemałym stopniu wpływa ona na kształt i przebieg działań partycypacyjnych.

---

[180] M. Barnes, J. Newman i in., *Power participation and political renewal*, Bristol 2007, s. 7.

Rozdział 3

Administracja samorządowa jako efekt procesu decentralizacji administracji publicznej w Polsce po 1989 r.

3.1. Proces reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 r.

Kształtowanie się współczesnych modeli administracji publicznej przebiega w różnych kierunkach i warunkach politycznych i społeczno-gospodarczych. Transformacja ustrojowa rozpoczęta w Polsce w 1989 r., mająca głębokie osadzenie w środowisku politycznym, odbiła się szerokim echem w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej (upadek muru berlińskiego, aksamitna rewolucja w Czechosłowacji). Zapoczątkowały ją tak znamienne wydarzenia, jak Okrągły Stół z kwietnia 1989 r., czerwcowe wybory do Sejmu i reaktywowanego Senatu oraz powołanie niekomunistycznego rządu premiera T. Mazowieckiego. Podjęta w ramach transformacji, decentralizacja administracji publicznej miała bezprecedensowy charakter. Stworzono konstytucyjne podstawy współczesnego demokratycznego państwa i podwaliny społeczeństwa obywatelskiego.

Charakter i natężenie zachodzących przemian pozwoliły na przebudowę modelu dotychczasowej administracji publicznej[1], nie wpisywał się on bowiem w nowe uwarunkowania polityczne, gospodarcze i społeczne[2].

---

[1] H. Izdebski, *Transformacja administracji w Polsce po 1989 r.*, [w:] *Główne kierunki modernizacji państwa – budżet zadaniowy i decentralizacja*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Warszawa 2009, s. 32.

[2] Tradycja samorządu terytorialnego w Polsce jest znacznie dłuższa. Pierwsze wzmianki o samorządzie terytorialnym pojawiły się już w ordynacji miejskiej z 1791, włączonej do Konstytucji

Charakteryzował się silną koncentracją władzy i kompetencji w centrum oraz rozrośniętym aparatem biurokratycznym. Wynikało to z obowiązujących zasad ustrojowych wskazujących na jednolitą władzę państwową, bez wyodrębnienia interesów lokalnych czy regionalnych. Administracja zbudowana była w sposób skomplikowany, co czyniło z niej niewydolną, niegospodarną i pełną dysfunkcji strukturę. Sfera administracji nie była oddzielona instytucjonalnie od zarządzania majątkiem państwowym, co – jak akcentuje Michał Kulesza – przy braku umiejętności menedżerskich powodowało odtwarzanie się biurokratycznych i zarazem nieefektywnych form zarządzania majątkiem publicznym i gospodarką[3]. Ponadto system gospodarki funkcjonujący w warunkach braku demokracji politycznej, dominacji własności państwowej, centralnej alokacji kapitału i biurokratycznej kontroli skutecznie hamował zdolności rozwojowe i potęgował niezadowolenie społeczeństwa, ale także uczynił je ułomnym jako[4]:

– producentów – źle zorganizowana produkcja nie przynosiła, bowiem oczekiwanych przez nich rezultatów;

– konsumentów, których w obliczu narastających niedoborów i pogłębiającej się inflacji cenowo-zasobowej, poziom satysfakcji konsumenckiej drastycznie się obniżył;

– obywateli, ponieważ tzw. demokracja ludowa nie stwarzała możliwości zorganizowanego i twórczego wyrażania opinii.

Przy zachowaniu takiego układu sterowalność państwem była niewielka, a potrzeby i oczekiwania społeczeństwa związane z rolą państwa niezaspokojone. Główny obszar odpowiedzialności przypisany był rządowi i jego terenowym agendom ulokowanym na różnych poziomach struktury władzy. Administracja rozlokowana była na różnych szczeblach zarządzania, co utrwalało niepożądane podziały administracyjne. Potęgowało to stan

---

3 Maja 1791 r. Określono w niej prawo miast do własnego zakresu postępowań. Miasta królewskie mogły wybierać swoje organy, wprowadzono również zasadę *sui generis*, czyli nadzoru państwa. W okresie dwudziestolecia międzywojennego ustrój samorządu terytorialnego opierał się na tzw. dualistycznym modelu, którego istota sprowadzała się do dwóch gałęzi organów, tj. scentralizowanego poziomu administracji rządowej oraz administracji samorządowej opartej na idei decentralizacji. Konstytucja marcowa z 1921 r. ustanowiła szerokie prawa dla samorządu terytorialnego w gminie, powiecie i województwie. Formalnie samorząd terytorialny w Polsce został zniesiony w 1950 r. i dopiero w wyniku dyskusji w latach 80. XX w. i liberalizacji ustroju powrócono do koncepcji samorządu terytorialnego. Z. L e o ń s k i, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 1–5.

[3] M. K u l e s z a, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000*), „Studia Iuridica" 2000, nr 38, s. 81.

[4] G. K o ł o d k o, *Wielka transformacja 1989–2009. Uwarunkowania, przebieg, przyszłość*, Warszawa 2010, s. 359.

chaosu i anarchii organizacyjnej, określony przez Michała Kuleszę jako centralizm anarchiczny[5].

Ustrój pod wpływem presji rosnącego nacisku społecznego stawał się coraz bardziej sztywny i wypaczony. Społeczeństwo coraz wyraźniej demonstrowało swoje oczekiwania, by podjęte zostały działania zmierzające do osiągnięcia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego zbliżonego do krajów zachodnich. Konsekwencją takiego stanu rzeczy były coraz silniej ujawniające się tendencje do decentralizacji władzy publicznej, tym samym – dostosowania struktur administracji publicznej do sprawdzonych rozwiązań funkcjonujących w krajach Europy Zachodniej (chodzi tu w głównej mierze o zwiększanie samorządności, jasny podział zadań i kompetencji pomiędzy różnymi podmiotami władzy, upodmiotowienie wspólnot).

Budowanie nowej administracji publicznej w myśl decentralizacji władzy publicznej dało zielone światło do odbudowy samorządu terytorialnego (na razie tylko na szczeblu gminnym), zgodnie z wolą publiczną. Pierwsze kroki w tym zakresie zrobiono już w 1983 r., uchwalając ustawę o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego[6]. Przewidywała ona realizację zadań samorządu terytorialnego przez samorządy mieszkańców miast i wsi oraz ich organy, które wraz z radami narodowymi miały tworzyć system samorządu terytorialnego. Organy samorządu terytorialnego mogły podejmować wszelkie działania organizatorskie i gospodarcze zgodnie z ustalonymi zasadami. Ich samodzielność pozostawała jednak pod pieczą Sejmu, była ponadto chroniona przez nadzór Rady Państwa. Realizacja zadań publicznych w takim układzie napotykała więc na wiele trudności, paraliżując tym samym funkcjonowanie państwa jako całości.

Dopiero w połowie 1989 r. z inicjatywy Senatu przywrócono rzeczywisty samorząd gminny, na istnienie którego uzyskano zgodę już przy Okrągłym Stole. Nowy Senat na swym pierwszym posiedzeniu 29 lipca 1989 r.[7] rozpatrywał trzy kierunki możliwych działań, a mianowicie: odbudowę samorządu, reformę wsi i rolnictwa oraz reformę służby zdrowia. W efekcie podjęto jednogłośną uchwałę o „utworzeniu autentycznego samorządu miast i wsi"[8]. Inicjatywa Senatu w sprawie reformy samorządowej zaowocowała przygotowaniem przez komisje parlamentarne – senacką (pod kierunkiem J. Regulskiego, później J. Stępnia) oraz sejmową (pod kierunkiem

---

[5] M. K u l e s z a, *Doświadczenia decentralizacji w Polsce*, [w:] *Główne kierunki modernizacji państwa budżet zadaniowy i decentralizacja*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Warszawa 2009, s. 97.

[6] Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. *o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, Dz. U. 1983, nr 41, poz. 185. Akt został uchylony 27 maja 1990 r.

[7] Uchwała Senatu I Kadencji z dn. 29 lipca 1989 r. *w sprawie samorządu terytorialnego*.

[8] S. W ó j c i k, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX w.*, Lublin 1999, s. 275.

W. Pańki) – pakietu czterech kluczowych ustaw: ustawy o zmianie Konstytucji RP, ustawy o samorządzie terytorialnym, ordynacji wyborczej do rad gmin i ustawy o pracownikach samorządowych[9]. Jednak zasadniczy wpływ na samorząd i jego rozbudowę miała dopiero ustawa zasadnicza z 1997 r. Działający do tej pory na podstawie tzw. Małej Konstytucji[10] samorząd uzyskał dzięki niej pełnowartościową, kompleksową i stabilną regulację prawną[11]. Możliwe stało się również rozszerzenie samorządu na kolejne szczeble. Stanowi o tym art. 15 konstytucji opierający ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej na decentralizacji władzy publicznej. Tym samym władza państwowa miała obowiązek przekazania kompetencji i środków tworzonym szczeblom samorządu. Decentralizacji władzy publicznej przyznano zatem rangę naczelnej zasady ustrojowej[12], zgodnie z którą zdecentralizowanym władzom (najpierw lokalnym, a później regionalnym) przyznano wyłączne prawo realizacji interesów obywateli w warunkach samodzielności i samorządności. Nierozerwalnie związana z decentralizacją zasada pomocniczości ugruntowała uprawnienia wspólnot samorządowych do zarządzania właściwymi dla nich sprawami publicznymi. Decentralizacja zaczęła w pewnym sensie iść od dołu – od podstawowych społeczności usytuowanych w gminach, które domagały się zmian zarządzania lokalnego i zaczęły przejawiać, nieśmiałe jeszcze, odruchy włączania się w proces sprawowania władzy. Tę przełomową i fundamentalną zmianę w świadomości polskiego społeczeństwa należy uznać za najważniejszy krok do budowy społeczeństwa obywatelskiego[13]. Społeczeństwa myślącego (w dalece odmiennych od dotychczasowych, kategoriach) o sprawach publicznych, ekonomicznych czy też politycznych. Społeczeństwa, które podjęło funkcjonowanie w nowych realiach – wspólnot lokalnych, jako gospodarza wielu spraw publicznych właściwych dla danego obszaru. Silne społeczeństwo jest bowiem istotnym elementem tworzenia trwałych i zdrowych struktur samorządu terytorialnego. Wydaje się jednak,

---

[9] A. Giedrewicz-Niewińska, *Wybór jako podstawa nawiązywania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Kraków 20008, s. 61.

[10] Ustawa z dnia 17 października 1992 r. *o wzajemnych stosunkach miedzy władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426 ze zm.

[11] A. Szewc, *Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990–2010*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 5, s. 16.

[12] J. Jaskiernia, *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego – czy przetrwał próbę czasu*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – Problemy – Perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Toruń 2011, s. 29.

[13] M. Kulesza, *Stan prac nad reformą administracji publicznej* (z wystąpienia na konferencji *Rozwój samorządu terytorialnego – reforma powiatowa*, Jachranka 1993), „Samorząd Terytorialny" 1993, nr 10, s. 42.

że ten pierwszy zryw towarzyszący transformacji, mimo wielkiej determinacji, nie został podtrzymany, zarówno po stronie władz publicznych, jak i samego społeczeństwa. Znaczenie państwa obywatelskiego wielokrotnie podkreślał Jerzy Regulski. Nadaje ono bowiem sens istnienia samorządu w zdecentralizowanym państwie. W państwie, którego rola i rola administracji centralnej ograniczona została do takiego zakresu spraw publicznych, które nie mogą być przekazane w ręce samorządów (zgodnie z zasadą pomocniczości)[14].

Działania z początku lat 90. XX w. nie wpłynęły jednak w sposób bezpośredni na zmianę podziału terytorialnego. Pozwoliły jednak na przełamanie określonych monopoli będących efektem poprzedniego systemu, a mianowicie[15]:

– monopolu politycznego w wyniku przeprowadzenia w maju 1990 r. wolnych wyborów;

– monopolu jednolitej władzy państwowej poprzez powrócenie do klasycznego trójpodziału władzy;

– monopolu własności publicznej wraz z nadaniem osobowości prawnej i prawa własności gminom;

– monopolu finansów publicznych w drodze wyodrębnienia finansów lokalnych z budżetu państwa wraz z nadaniem gminom samodzielności w zakresie gospodarowania powierzonymi im środkami finansowymi;

– monopolu administracji państwowej, czego efektem było przemianowanie blisko 100 tys. pracowników państwowych na pracowników samorządowych (gminnych).

Dało to podwaliny upodmiotowienia wspólnot samorządowych, nadania prawa własności jednostkom samorządu terytorialnego oraz określenia roli władz samorządowych w procesie sprawowania władzy publicznej. Stworzono warunki pozwalające na powszechne, tajne i równe wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego, a także możliwość przeprowadzania referendów lokalnych. Uregulowania prawne, jakie weszły w życie wraz z ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym[16] – pomimo znacznego zróżnicowania charakteru jednostek (wiejskie, miejsko-wiejskie, miejskie) – dały gminom wiele jednakowych uprawnień zarezerwowanych do tej pory jedynie dla państwa. Pozwoliły również na podjęcie inicjatyw oddolnych, do wzrostu samodzielności i aktywności wspólnot lokalnych w zakresie bieżącej działalności i działań wynikających z perspektywicznego rozwoju.

---

[14] J. R e g u l s k i, *W interesie nas wszystkich samorząd należy poprawiać. Samorząd gminny w Polsce – bariery rozwoju,* [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce…*, s. 16.

[15] *Ibidem*, s. 14.

[16] Ówczesna nazwa ustawy, obecnie jest to ustawa o samorządzie gminnym.

Po sukcesie pierwszej reformy administracji publicznej, która przyniosła samodzielność decyzyjną, prawną, ekonomiczną i polityczną utworzonym jednostkom samorządu terytorialnego szczebla podstawowego, podjęto prace nad dalszymi reformami. Liczne ekspertyzy i projekty wykonane w tym czasie pozwoliły na konstatację, że sprawna reforma układu ogólnopaństwowego nie może opierać się na działaniach prowadzonych wyłącznie od góry. Zakładano, zatem, że kolejne kroki powinny w konsekwencji doprowadzić do stworzenia trójstopniowego zasadniczego podziału terytorialnego, umocowania każdej jednostki podziału jako jednostki samorządu terytorialnego, ograniczenia liczby podziałów specjalnych ustanowionych dla organów administracji rządowej[17]. Postulowano, że dla odwrócenia niekorzystnych tendencji w strukturze administracji publicznej, odbudowy tożsamości lokalnej oraz stworzenia mechanizmów rozwoju regionalnego należy powróć do instytucji powiatów (zlikwidowanych w 1975 r.) i dużych województw. Rozbiłoby to system centralistycznego kierowania administracją i gospodarką[18]. Stąd też na początku lat 90. XX w. zwolennicy jak najszybszej odbudowy w całości samorządu terytorialnego wskazywali pilną potrzebę kontynuacji reform, zmierzających do utworzenia powiatów, które – jak argumentowano – odznaczały się w historii polskiej państwowości siedmiowiekową tradycją (okręgi sądowe, a potem administracyjne).

Potwierdzeniem tego stanu rzeczy było stanowisko Michała Kuleszy, wyrażone podczas wystąpienia na konferencji w Jachrance w 1993 r., zgodnie z którym powiat uznany został za coś więcej niż tylko kolejny etap reformy administracji publicznej – za swego rodzaju koło „zamachowe, które umożliwić powinno również reformę struktur wyższego szczebla. W istocie rzeczy dopiero decentralizacja zadań administracji rządowej na szczebel powiatu pozwoli uwolnić województwa od dużej części ich dotychczasowych zadań, co przy zwiększeniu obszaru województwa [...] umożliwi realną reformę centrum rządowego"[19]. Podejście to było potwierdzeniem idei, promowanej przez twórców reformy administracji publicznej, oparcia nowego ustroju państwa na małych, sprawnie funkcjonujących systemach, takich jak: gmina, powiat czy województwo w myśl zasady pomocniczości.

Przygotowany w 1993 r. kolejny etap reformy (wprowadzenie powiatów) został jednak spowolniony przez ówczesną koalicję rządzącą PSL-SLD. Jedyne, co udało się wdrożyć, to Miejski Program Pilotażowy Reformy Ad-

---

[17] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 160.

[18] M. Kulesza, *Transformacja*..., s. 82.

[19] M. Kulesza, *Stan prac nad reformą*..., s. 44.

ministracji Publicznej (późniejsza ustawa miejska)[20]. W 1994 r. w ramach tzw. programu pilotażowego wytypowano, na zasadzie dobrowolności, 46 miast, w tym liczących więcej niż 100 tys. mieszkańców (oprócz Warszawy) oraz kilka mniejszych, ze względu na ich położenie wewnątrz zintegrowanych zespołów miejskich. Zaplanowano, że miasta wraz z zadaniami przejmą niezbędne do ich wykonywania obiekty oraz otrzymają odpowiednie środki z budżetu państwa. Pierwotnie program był przewidziany do realizacji w okresie jednego roku jako pilotaż planowanej od początku 1995 r. reformy powiatowej[21]. Była to inicjatywa strony rządowej, ale stanowiła odpowiedź na potrzeby, oczekiwania i wnioski zarówno samorządowców, jak i ekspertów zajmujących się sprawami funkcjonowania administracji publicznej[22]. Był to swoisty przedsmak decentralizacji, będącej efektem porozumienia ówczesnego rządu i miast zgłaszających akces do programu, którego istota nie ograniczała się jedynie do eksperymentu przed ostatecznym wprowadzeniem powiatów. Miał on, zgodnie z założeniami, pozwolić m.in. na[23]:

– wzmocnienie pozycji miast przez przekazanie im kompetencji, środków finansowych i stosownego mienia;

– wypracowanie przyszłych rozwiązań ustrojowych dla przyszłych obszarów metropolitalnych;

– zbadanie realnych potrzeb i możliwości samorządów miejskich;

– współdziałanie administracji rządowej z samorządową;

– określenie obszarów problemowych w zakresie wdrażania decentralizacji, które wymagać będą zastosowania nowych form zarządzania lub zmian obowiązującego prawa;

– orientację w rzeczywistych kosztach usług komunalnych;

– sprawdzenie możliwości samorządu w kwestii realizacji zadań zastrzeżonych dla administracji rządowej i administracji specjalnych;

– stworzenie korzystnego klimatu dalszych reform.

W trakcie realizacji utracił on jednak swój pierwotny charakter. Mimo to stał się podstawą do dyskusji na temat decentralizacji, roli i miejsca samorządu w realizacji zadań publicznych, przebiegu kolejnych reform oraz

---

[20] M. K u l e s z a, *Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 12, s. 71.

[21] *Ibidem*.

[22] Program ten miał być pierwszym etapem kompleksowej reformy administracji publicznej podjętej przez rząd H. Suchockiej. Rząd W. Pawlaka ograniczył zakres pilotażu i wyhamował inne prace prowadzone w zakresie zmian administracji publicznej, niemniej jednak grupa wytypowanych miast przejęła w 1994 r. część zadań i kompetencji przypisanych wówczas administracji rządowej.

[23] M. K u l e s z a, *Miejski program*..., s. 72.

zarządzania usługami publicznymi. Od stycznia 1996 r. program zastąpiono ustawą z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych dużych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych[24]. Na mocy ustawy gminom objętym jej działaniem przekazano kompetencje z zakresu administracji rządowej. Przejęły one jako zadania własne: publiczne szkoły ponadpodstawowe, szkoły artystyczne I i II stopnia, przedszkola, szkoły specjalne, domy pomocy społecznej, ośrodki opiekuńcze, zakłady opieki zdrowotnej (z wyłączeniem tych specjalistycznych) oraz instytucje kultury, wpisane do rejestru wojewody. W ramach zadań zleconych, z zakresu administracji rządowej przesunięto część zadań i kompetencji, należących do właściwości kuratorów oświaty, wojewódzkich konserwatorów zabytków, wojewodów, ministra transportu i gospodarki morskiej, a także rejonowych organów rządowej administracji ogólnej[25]. Zadania własne finansowane były zwiększonym udziałem we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, zaś zadania zlecone finansowano z budżetu. Ponadto ustawa dawała możliwość tworzenia miejskich stref usług publicznych dla wspólnego wykonywania zadań o charakterze ponadlokalnym[26]. Nie zaprzepaszczono jakże bogatych doświadczeń wynikających z realizacji pilotażu. Wykorzystano je m.in. w trakcie przeprowadzania reformy z 1998 r., kiedy obok powiatu wprowadzono specyficzną konstrukcję jednostki samorządowej, określanej mianem „miasta na prawach powiatu".

Niestety, prace nad dalszymi reformami napotkały na poważne bariery, w głównej mierze natury politycznej. Dominował sceptycyzm względem rozbudowania samorządu terytorialnego, a jego zwolennicy zablokowali działania w tym zakresie praktycznie do 1998 r. Wyhamowanie reform utrwaliło (przynajmniej na jakiś czas) scentralizowaną i rozbudowaną administrację rządową, charakteryzującą się scentralizowanym systemem budżetowym, brakiem możliwości prowadzenia polityki regionalnej oraz brakiem jakiejkolwiek kontroli obywatelskiej nad wieloma sferami działalności administracji państwowej[27]. Co ciekawe, w toku toczących się żywych dyskusji nad kształtem i zakresem samorządu terytorialnego nie podważano zasadności kontynuowania dalszych reform zmierzających do zwiększenia stopnia de-

---

[24] Dz. U. 1996, nr 156, poz. 773. Ustawę uchylono 31 grudnia 1998 r.

[25] *Informacja Rady Ministrów o skutkach obwiązywania ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych dużych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych*, http://orka.sejm.gov.pl/Rejestrd.nsf/wgdruku/ 652/$file/652.pdf [dostęp: 23.03.2013].

[26] L. B o r o w i e c, *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Kraków 2007, s. 14.

[27] R. K a m i ń s k i, *Proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wrocław 2002, s. 148.

centralizacji państwa. Jednak proponowane wtedy kierunki zmian budziły szereg kontrowersji i sprzeciwów różnych środowisk, szczególnie w kwestii liczby i granic województw.

Reformy powiatowa i wojewódzka miały szereg przeciwników, którzy – jak pisze Paweł Chmielnicki – wskazywali na niewspółmiernie wysokie koszty utrzymania powiatów w stosunku do skali przyznanych, ograniczonych w zasadzie, zadań i obowiązków[28]. Zastanawiano się także nad zasadnością powoływania powiatów jako takich, obawiano się też, czy w przypadku ich wprowadzenia nie osłabią one pozycji już funkcjonujących gmin. Witold Kieżuń określił powiat jako jednostkę wręcz zbędną, której zadania mogą, a nawet powinny być realizowane przez gminy (pogląd ten, mimo długoletniego funkcjonowania powiatów, jest nadal aktualny). Ostro skrytykował także konstrukcję tej jednostki, argumentując jej bezzasadność, po pierwsze – brakiem więzów organizacyjnych z gminą, tym samym zaistnieniem sprzeczności z zasadą spójności megasystemu administracji publicznej; po drugie – wydłużeniem obiegu informacji i zakłóceniami ewentualnej współpracy w wyniku naruszenia zasady komplementarności działań gmin i powiatów; po trzecie – odstępstwem od racjonalnej struktury podporządkowanej regułom sprawności (stosunkowo mała jednostka zarządzana jest przez nadmiernie rozbudowaną strukturę administracyjną)[29].

W podobnym tonie utrzymane były inne negatywne opinie na temat przeobrażeń struktury polskiej administracji publicznej. Wskazywano w nich na nowe jednostki jako słabe organizmy nie będące w stanie zapewnić ekonomicznej efektywności oraz zagwarantować należytego wzrostu poziomu jakości życia mieszkańców. Uważano, że będą generować niemałe wydatki, pokrywane m.in. ze środków przekazywanych z dużych i efektywnych jednostek[30]. Na ekonomiczne aspekty rozdrobnienia powiatów wskazywał m.in. Ryszard Brol, dla którego powiatów jest „za dużo i są za małe"[31]. Rodzi to określone konsekwencje dla jednostki w postaci zbyt małej skali popytu na usługi publiczne oraz zbyt małego potencjału gospodarczego uniemożliwiającego wdrożenie zasady znaczącego samofinansowania zadań. Problem

---

[28] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 16.

[29] W. K i e ż u ń, *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura – Szkice – Opowiadania – Sprawozdania" 2000, nr 3 (630).

[30] M. K a c h n i a r z, *Kontrowersje wokół reformy powiatowej*, [w:] *Gospodarka przestrzenna XXI wieku – nowe wyzwania*, red. S. Korenik, Z. Przybyła, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 152, s. 169.

[31] R. B r o l, *Kryteria delimitacji powiatów*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i w praktyce*, red. R. Brol, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2004, nr 1023, s. 338.

liczby powiatów widoczny jest również w rozważaniach Mariana Kachniarza. Zwraca on uwagę na dwie zasadnicze kwestie, a mianowicie na konieczność uporządkowania usług powiatowych, co powinno się wiązać z administracyjnym przemodelowaniem tego poziomu przez jego konsolidację oraz rozrost biurokracji wynikającej ze zbyt dużej liczby tego typu jednostek terytorialnych[32]. Zbyt rozdrobniona struktura jest mniej efektywna z powodu nieosiągania efektu skali, trudniejszego dostępu do kwalifikowanych kadr zarządzających i relatywnie wyższych kosztów administracji.

Idea powiatów miała także sporo swoich zwolenników, traktujących tego rodzaju jednostki jako niezbędny element dalszej decentralizacji ustroju terytorialnego. Obecni w tej grupie Michał Kulesza i Jerzy Regulski podkreślali konieczność ich wprowadzenia, choć mieli świadomość, że powinno być ich mniej niż planowano[33]. Część z nich bowiem była zbyt mała, a co za tym idzie – słaba ekonomicznie (chociaż słabość ekonomiczna dotyczy najczęściej najmniejszych powiatów[34]. Jednym z argumentów potwierdzających zasadność utworzenia powiatów było ich mocne zakorzenienie w tradycji, korzystny wpływ (jaki spodziewano się osiągnąć) na kształtowanie się elit lokalnych oraz wyhamowywanie zapędów centralistycznych ze strony administracji rządowej. Istota problemu nie leżała jednak w liczbie powiatów, ale raczej w niewspółmierności obowiązków do uprawnień i środków finansowych na ich realizację, co wysuwali przeciwnicy reformy[35].

W przypadku projektowania sieci powiatowej w dużej mierze oparto się na istniejących więziach społecznych i instytucjonalnych. Mimo bowiem zlikwidowania w 1975 r. podziału powiatowego, wiele instytucji nadal funkcjonowało w układzie analogicznym do powiatowego. Ponadto wraz z reformą podjętą w 1990 r. utworzono sieć 268 rejonów administracji ogólnej, wykonujących zadania pomocnicze w stosunku do rządowej administracji wojewódzkiej. Stanowiła ona wystarczającą instytucjonalną bazę układu powiatowego[36]. Wyodrębniając powiaty, kierowano się przede wszystkim więziami tożsamościowymi oraz akceptacją społeczności lokalnych dla proponowanego podziału. W trakcie prac studialnych rozważano również kryteria gospodarcze, warunkujące wykonywanie zadań publicznych, głównie

---

[32] M. K a c h n i a r z, *op. cit.*, s. 170.

[33] *Zlikwidować powiaty?*, http://www.ppr.pl/artykul-zlikwidowac-powiaty-85641-dzial-1.phpZlikwidować powiaty? [dostęp: 23.03.2012].

[34] J. O s m a ń s k i, *Samorząd powiatowy po 15 latach funkcjonowania*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2013, nr 7, s. 34.

[35] *Zlikwidować powiaty…*

[36] *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, Warszawa 2000.

w zakresie świadczenia usług publicznych. Niestety, istniejące dysproporcje w posiadanym potencjale gospodarczym jednostek powiatowych uniemożliwiły zastosowanie kryterium przyszłej samowystarczalności finansowej. Równie ważnym kryterium było położenie na obszarze słabiej lub silniej zurbanizowanym. Ostatecznie wypracowano zasadę 5, 50 000, 10 000, oznaczającą, że potencjalna jednostka powiatowa powinna spełniać następujące warunki[37]:

– obejmować co najmniej 5 gmin;

– mieć co najmniej 50 000 mieszkańców;

– w mieście będącym siedzibą władz powiatu powinno zamieszkiwać co najmniej 10 000 mieszkańców.

Ze względu na geograficzne zróżnicowanie sieci osadniczej, nie wszystkie utworzone powiaty wpisały się w tak określone ramy. Innym problemem było umiejscowienie w nowo tworzonych jednostkach większych miast. Został on rozwiązany poprzez nadanie 65 miastom statusu miast na prawach powiatu, a więc jednostek samorządowych wypełniających zarówno zadania gminne, jak i powiatowe. Status takiego miasta otrzymywały jednostki liczące ponad 100 000 mieszkańców czy tracące status siedziby wojewody (oprócz Ciechanowa, Piły i Sieradza, których samorządy zrezygnowały ze statusu miasta na prawach powiatu). Ponadto status ten przyjęły miasta niespełniające żadnego z dwóch wymienionych kryteriów, a mianowicie: Jastrzębie Zdrój, Jaworzno, Mysłowice, Piekary Śląskie, Siemianowice Śląskie, Żory Świętochłowice oraz Sopot i Świnoujście. W 2002 r. Warszawa uzyskała status miasta na prawach powiatu, przestając tym samym być obligatoryjnym związkiem gmin. Natomiast w 2003 r. Wałbrzych utracił prawa miasta na prawach powiatu i został włączony do powiatu wałbrzyskiego. Z perspektywy blisko 10 lat, w ocenie mieszkańców, władz, organizacji społecznych pozbawienie miasta tego statusu wywołało jednak szereg negatywnych skutków w procesie zarządzania. Nie bez znaczenia były również ograniczenia w zakresie możliwości uzyskania wsparcia finansowego ze środków pomocowych Unii Europejskiej. W efekcie w 2013 r. przywrócono Wałbrzychowi status miasta na prawach powiatu, co miało mu umożliwić efektywniejszą realizację zadań publicznych w zakresie dróg publicznych, pomocy społecznej, oświaty, kształtowania się rynku pracy czy bezpieczeństwa[38].

---

[37] *Ibidem.*

[38] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. *w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego*, Dz. U. 2012, poz. 853.

Nie mniejsze kontrowersje wywoływała kwestia zmian na mapie województw. Dotyczyły one głównie ich kształtu, wielkości, a co za tym idzie – ich liczby i roli, jaką miały one pełnić w nowej strukturze. Województwo bowiem, zdaniem Michała Kuleszy, „to nie tylko władze i kompetencje. To przede wszystkim swoista przestrzeń kulturowa i polityczna, tak w skali lokalnej, jak i na poziomie regionalnym"[39]. Przestrzeń charakteryzująca się silnym poczuciem tożsamości regionalnej, bazującej na czynnikach kulturowych, ale także tych społecznych i gospodarczych, wytworzonych przez elity środowisk politycznych, intelektualnych, gospodarczych, społecznych. Stąd też kolejnym propozycjom podziału administracyjnego towarzyszyły olbrzymie emocje natury politycznej jak i społecznej.

Reforma na szczeblu województwa miała odwoływać się do[40]:

– pełnego upodmiotowienia województw;

– samorządowego (lub rządowo-samorządowego) modelu ustrojowo-prawnego województw;

– funkcjonowania i rozwoju w oparciu o podstawowe i wzajemnie powiązane zasady: demokracji, decentralizacji, dekoncentracji, ekonomicznej samodzielności i pomocniczości.

W wyniku prowadzonych całościowo zakrojonych prac przygotowano dwie koncepcje terytorialnej organizacji państwa[41]. Pierwsza z nich, dwuszczeblowa, utrzymywała 49 istniejących wcześniej województw. Nie przewidywała natomiast wyłonienia w strukturach samorządowych powiatów. Nie znalazła ona większego poparcia, choćby dlatego, że nie stwarzała realnych możliwości do prowadzenia polityki regionalnej przez województwa. Druga, trójszczeblowa, swoim kształtem odpowiadała dzisiejszym rozwiązaniom. Oparto ją na dużych województwach, w pełni upodmiotowionych zarówno w płaszczyźnie ekonomicznej, jak i administracyjno-prawnej i powiatach jako pośrednim szczeblu administracji terytorialnej.

W marcu 1998 r. rząd przedłożył projekt ustawy o zasadniczym podziale terytorialnym państwa, przewidującym utworzenie 12 dużych, silnych województw zamiast istniejących aż 49 (na etapie prac rządowych mocno lansowany był wariant 8 województw). Podkreślano tym samym, że „kształt

---

[39] M. Kulesza, *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne,* [w:] A. Sauer, E. Kawecka-Wyrzykowska, M. Kulesza, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce,* Warszawa 2000, s. 138.

[40] Z. Mikołajewicz, *Śląsk Opolski w nowej strukturze terytorialnej organizacji państwa*, [w:] *Podstawowe problemy polityki rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. Z. Mikołajewicz, Opole 1997, s. 63–64.

[41] *Ibidem*, s. 62.

nowego, rządowo-samorządowego województwa powinien odpowiadać głównemu założeniu reformy, naczelnemu wobec wszystkich pozostałych kryteriów tj. kryterium interesu państwowego. Tylko duże województwa [...] są w stanie ten interes realizować. Są to województwa o charakterze rządowo-samorządowym, z kompetencjami wojewody, wzmacniającymi unitarność państwa i z kompetencjami samorządu w niczym jej nienaruszającymi"[42]. Podejmując prace projektowe, kierowano się, obok istniejących więzi społecznych, potencjałem koniecznym do urzeczywistnienia dwóch zasadniczych funkcji województw: (a) rozwojowej, polegającej na przygotowaniu i wykonywaniu strategii rozwoju regionalnego, (b) usługowej, zapewniającej mieszkańcom wysokospecjalizowane usługi publiczne. Za istotne przesłanki uznano również zdolności województw do nawiązywania partnerskiej współpracy gospodarczej i kulturowej z innymi jednostkami terytorialnymi w krajach członkowskich Unii Europejskiej, głównie jednak – do efektywnego wykorzystania instrumentów polityki regionalnej. O sile województw miał zadecydować potencjał w obszarze[43]:

1. Ludnościowym oraz struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru (liczba ludności, sieć osadnicza miasta, sieć dróg itp.).
2. Innowacyjno-naukowym (liczba uczelni, jednostek badawczo-rozwojowych, instytutów badawczych, oś doków szkoleniowych, doradczych i innowacyjnych).
3. Gospodarczym i fiskalnym (poziom rozwoju przedsiębiorczości, poziom dochodów podatkowych, poziom inwestycji publicznych).
4. Instytucjonalnym (instytucje finansowe, instytucje pośrednictwa finansowego, instytucje pozarządowe, izby gospodarcze, stowarzyszenia, fundacje, samorządy zawodowe, instytucje administracyjne).
5. Infrastrukturalnym (ochrona zdrowia, placówki kultur, oświata i szkolnictwo wyższe).
6. Środków komunikacji społecznej (wydawnictwa prasowe, stacje telewizyjne i radiowe).
7. Tzw. ręki publicznej (kadra administracyjna, skala budżetów różnych szczebli, instytucje użyteczności publicznej).

Takim potencjałem dysponowało 12 województw, z ośrodkami przygotowanymi do pełnienia funkcji centrum regionu, a mianowicie: Białystok, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław

---

[42] K. B a r c z y k, *Prace nad reformą samorządową z 1999 r.*, www.sgpm.krakow.pl/newsysn/UserFiles/ File/2009-05-22.doc [dostęp: 21.03.2012].

[43] *Ocena nowego zasadniczego podziału...*

oraz z pewnymi zastrzeżeniami Olsztyn i Rzeszów. W trakcie prac Parlamentu nad ustawą na początku lipca 1998 r. uchwalony został nowy podział terytorialny, uwzględniający jednak 15 województw. Ustawa została zawetowana m.in. z powodu pominięcia, wbrew opinii społeczności lokalnych, regionu Staropolski oraz regionu Pomorza[44]. Przyjęta ostatecznie w 1998 r. ustawa usankcjonowała 16 samorządowych województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, pomorskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego[45].

W toku prac legislacyjnych na poziomie regionu doszło do uprawomocnienia dwóch odrębnych administracji, tj. zdecentralizowana administracja władzy państwa (administracja samorządowa) i zdekoncentrowana władza rządowa (wojewoda i jego administracja). O ile jednak pozycja wojewody w systemie polskiej administracji publicznej jest w miarę silnie ugruntowana, o tyle samorząd województwa i jego organy stanowiły wtedy swoiste *novum*[46]. Ciężar władzy wykonawczej w województwie przesunięto w stronę organu wykonawczego, ograniczając tym samym rolę wojewody do wykonywania polityki rządu na jego obszarze. Przyjęte rozwiązanie nie stworzyło jednak zagrożenia realizacji zadań przewidzianych dla marszałka i zarządu województwa, jaki i dla samego wojewody. Uwzględnia ono, bowiem pełną rozdzielność zadań i kompetencji obu rodzajów władzy publicznej oraz ich pełną odrębność struktur administracyjnych[47]. Zdekoncentrowana administracja rządowa jest jednak ważnym elementem otoczenia politycznego samorządu województwa.

Należy podkreślić, że reforma regionalna miała szczególne znaczenie z punktu widzenia ówczesnych starań Polski o wejście w struktury Unii Europejskiej, coraz silniej bowiem uwidaczniał się wzrost znaczenia regionów, zarówno w poszczególnych państwach, jak i w perspektywie ogólnoeuropejskiej[48]. Jednocześnie, pomimo widocznych różnic, następował proces ujed-

---

[44] K. B a r c z y k, *op. cit.*

[45] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603 ze zm.

[46] A. S k i b i ń s k i, *Ustrojowa pozycja urzędu wojewody w Polsce*, „Studia Lubuskie" 2007, nr 3, s. 98.

[47] D. K i j o w s k i, M. K u l e s z a i in., *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 1–2, s. 15.

[48] J. S ł u g o c k i, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2001, z. 4, s. 2.

nolicania ich funkcji, zwłaszcza w obszarze polityki regionalnej. Dobitnym wyrazem dążeń do zharmonizowania rozwiązań, wypracowania elementów wspólnych, przy zachowaniu jednak specyfiki poszczególnych państw, jest niewątpliwie *Europejska Karta Samorządu Regionalnego* przyjęta w 1997 r.[49] Uznaje ona region, zgodnie z art. 3, za obszar posiadający prawo i zdolność do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych, właściwych (w obrębie danego państwa) tym jednostkom, przy zastrzeżeniu nienaruszalności samodzielności innych jednostek[50].

Reformy powiatowa i wojewódzka gruntownie przekształciły dotychczasowe struktury administracji samorządowej, a tym samym uruchomiły szereg innych reform sektorowych w różnych dziedzinach (różnie ocenianych z perspektyw czasu), m.in. w policji, straży pożarnej, oświacie, pomocy społecznej itp. Zmianie uległo samorządowe prawo wyborcze regulowane ordynacją z 1990 r. w wyniku wejścia w życie ustawy z 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*[51]. *Ustawa o pracownikach samorządowych* objęła natomiast nowe grupy pracownicze. Zagadnienie wyodrębnienia pracowników samorządowych i ustawowego uregulowania ich statusu pojawiło się już podczas obrad Okrągłego Stołu. W 1989 r., w toku spotkań Grupy roboczej ds. Samorządu Terytorialnego wpracowano stanowisko (m.in. strony rządowej), dotyczące pracowników samorządowych. Zgodnie z nim przedstawiciele partii rządzącej nie zgadzali się na stworzenie odrębnej grupy pracowników administracji publicznej, przede wszystkim jednak na obejmowanie przez nich stanowisk z pominięciem zasad nomenklatury politycznej[52]. Inaczej mówiąc, reaktywacja trójszczeblowego samorządu stała się impulsem niekończącej się (trwającej w dalszym ciągu) konwersji sfery politycznej, gospodarczej czy społecznej, przejawiającej się: licznymi nowelizacjami już obowiązujących aktów prawnych regulujących organizację i funkcjonowanie samorządu terytorialnego we wszystkich jego obszarach, nowymi rozwiązaniami, różnymi koncepcjami zarządzania publicznego na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Reformy administracyjne przeprowadzone w latach 1990–1998 doprowadziły do utworzenia takiego systemu administracyjnego, dzięki któremu

---

[49] Zob. L. K i e r e s, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja,* red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Poznań 1998, s. 82–84.

[50] *Europejska Karta Samorządu Regionalnego* z dnia 5 czerwca 1997 r. przyjęta na posiedzeniu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.

[51] Dz. U. 1998, nr 95, poz. 602 ze zm.

[52] A. G i e d r e w i c z-N i e w i ń s k a, *op. cit.*, s. 60.

obsługa obywateli w różnych aspektach przez władze publiczne odbywa się na szczeblach administracji samorządowej, przede wszystkim tych poziomu lokalnego (zasadnicza część zadań umiejscowiona została kompetencyjnie i organizacyjnie w gminie i powiecie). Od 1 stycznia 1999 r. zaczął obowiązywać nowy zasadniczy podział terytorialny państwa oparty na trzech kategoriach jednostek, a mianowicie: gminach, powiatach i województwach samorządowych. W myśl reformy, tak skonstruowany samorząd terytorialny stanowi fundament racjonalnego kształtowania ośrodka władzy publicznej, wykonywania administracji, świadczenia usług publicznych i wydatkowania środków publicznych. Tym samym stworzono szczególnego rodzaju system społeczno-gospodarczych, niezależnych od organów administracji rządowej, ale również względem siebie (brak hierarchicznej podległości pomiędzy jednostkami samorządowymi), terytorialnych korporacji samorządowych, składających się z:

– zajmowanego przez gminy, powiaty i województwa obszaru;

– mieszkańców tworzących właściwe wspólnoty samorządowe (lokalne, regionalne);

– władzy sprawowanej przez wybieralne organy;

– jednostek organizacyjnych utworzonych do realizacji zadań publicznych w drodze świadczenia usług publicznych (tab. 41).

Samorząd terytorialny w takim kształcie powstał na bazie podstawowych zasad samorządności (mających swoje ugruntowanie w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego oraz w konsekwencji w Konstytucji RP i właściwych ustawach), ściśle ze sobą powiązanych, stanowiących jego istotę. Ten swoisty kręgosłup tworzą zasady: decentralizacji władzy publicznej, pomocniczości, demokracji przedstawicielskiej, uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej, domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych, wolności zrzeszania się, samodzielności samorządu terytorialnego oraz klauzuli korporacyjnej[53] (tab. 42). Wzięto również pod uwagę wielkość kraju i jego unitarny charakter, który niejako narzucił kształt samorządu.

Jednostki samorządu terytorialnego nie tylko odzwierciedlają układ terytorialny państwa, lecz także tworzą rozbudowany system władzy publicznej, będącej przejawem reprezentacji mieszkańców na wszystkich jego szczeblach, tj. lokalnym i regionalnym. Organy, o których mowa, mają zatem szczególny charakter, zostały bowiem powołane do realizacji części funkcji wykonawczych państwa w myśl zasady decentralizacji administracji publicznej.

---

[53] M. K u l e s z a, *Doświadczenia*..., s. 96.

T a b e l a 41. Polski samorząd terytorialny

Wyszczególnienie	Samorząd gminny	Samorząd powiatowy	Samorząd województwa
Wspólnota	Mieszkańcy z mocy prawa tworzą lokalną wspólnotę samorządową zamieszkującą określone terytorium		Mieszkańcy z mocy prawa tworzą regionalną wspólnotę samorządową zamieszkującą określone terytorium
Osobowość prawna	Tak		
Mienie i finanse samorządowe	Tak		
Zakres działania w sferze użyteczności publicznej	Domniemanie kompetencji w sprawach lokalnych	Enumeratywne określenie kompetencji	Domniemanie kompetencji w sprawach regionalnych
Wybieralne organy	Tak		
Hierarchiczne podporządkowanie względem administracji rządowej	Nie		
Hierarchiczne podporządkowanie j.s.t.	Nie		
Akt prawny regulujący organizację i funkcjonowanie	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.)	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.)	Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.)

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Zgodnie z regułą podziału władzy, organy samorządu terytorialnego mają charakter dualny. Są nimi organy stanowiąco-kontrolne (sprawujące władzę w sposób kolegialny na wszystkich poziomach samorządu) i organy wykonawcze, przy czym w przypadku tych drugich na poziomie gminy zmianie uległa ich konstrukcja. W powiatach i województwach organ wykonawczy ma postać wieloosobowego zarządu, natomiast zapisami ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta[54] przekształcono dotychczasowy zarząd gminy w jednoosobowy organ wykonawczy, pełniący jego funkcję. W powiatach i województwach

[54] Dz. U. 2002, nr 113, poz. 984 ze zm.

nie zdecydowano się na taki krok, pozostawiając kolegialne organy wykonawcze[55] (tab. 43).

T a b e l a 42. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego

Zasada	Istota
1	2
Decentralizacji władzy publicznej	Ustawowe, trwałe, chronione prawem przeniesienie części uprawnień i odpowiedzialności władzy publicznej (zadań, kompetencji i środków finansowych) z organów władzy centralnej na organy władzy samorządowej (gminom, powiatom, województwom).
Pomocniczości	Wszystkie struktury państwa mają służyć obywatelom i realizacji ich interesów. W związku z czym wszystkie zadania publiczne winny być wykonywane tam gdzie przynosi to najlepsze efekty, czyli najbliżej ostatecznego adresata, konsumenta, obywatela, mieszkańca, przy zapewnieniu niezbędnych środków do ich realizacji.
Demokracji przedstawicielskiej	Prawo obywateli do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi za pośrednictwem swoich przedstawicieli wybieranych w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych (dotyczy to wszystkich organów stanowiąco-kontrolnych, jak również organu wykonawczego na poziomie gminy). Obok tej formy wyróżnia się również demokrację bezpośrednią będącą wyrazem zagwarantowanej prawnie możliwości osobistego udziału w sprawowania władzy publicznej (referendum, wybory, inicjatywa uchwałodawcza, konsultacje społeczne).
Uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej	Wykonywanie części przynależnej wspólnotom samorządowym władzy publicznej, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, poprzez realizację istotnej części zadań publicznych w ustawowych granicach. Uznanie podmiotowości prawnej obywateli, tym samym przekazanie ich korporacjom prawa i obowiązku wykonywania władzy publicznej.
Domniemania kompetencji	Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Szczególnym rodzajem domniemania kompetencji jest domniemanie kompetencji gminy mówiące, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

[55] Coraz częściej jednak pojawiają się głosy mówiące o konieczności zmiany kształtu organu wykonawczego samorządu powiatowego oraz województwa – z kolegialnego organu, jakim jest obecny zarząd tych jednostek na jednoosobowy organ w postaci starosty powiatu czy marszałka województwa. Postulaty tego rodzaju podyktowane są spowolnieniem procesu decyzyjnego, brakiem odpowiedzialności za wykonywanie swoich funkcji wobec mieszkańców, a także zauważalnym kryzysem identyfikacji społeczności tych jednostek z władzami. W szczególny sposób dotyczy to samorządu powiatowego, który powinien rządzić się zasadami analogicznymi do samorządu gminnego. Staroście jako organowi wykonawczemu powinny przysługiwać wszelkie kompetencje należące do powiatu, z wyłączeniem tych będących w wyłącznej właściwości rady powiatu. Zob.: D. K i j o w s k i, M. K u l e s z a i in., *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 1–2, s. 32.

1	2
Wolności zrzeszania się	Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych i współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.
Samodzielności	Przyznana jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność (w zakresie wyodrębnienia prawnego, wykonywania zadań określonych ustawowo, finansowym, kształtowania ustroju wewnętrznego) ma charakter względny jej granice wyznacza, bowiem prawo. Taki stan rzeczy daje ustawodawcy możliwość ustalenia zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego i zachowania właściwej integralności całego Państwa.
Ochrony sądowej	Jednostki samorządu terytorialnego mają zagwarantowaną sądową ochronę samodzielności. Istnieje jednak możliwość ingerencji w nią m.in. w postaci: (a) skargi każdego podmiotu na działanie organów jednostek samorządu terytorialnego wyrażonego w formie uchwały lub zarządzenia naruszającego jego interes prawny lub uprawnienie, (b) nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności.
Unitarnego charakteru państwa	Instytucja państwa posiada pełną i wyłączną suwerenność. Konsekwencją dla jednostek samorządu terytorialnego, nawet tych ukształtowanych na najwyższym stopniu podziału terytorialnego – województwa, jest brak atrybutów charakterystycznych dla państwa posiadającego autonomiczne regiony. Z zasady tej wynika określony status regionu, którym stało się w warunkach polskich województwo samorządowe – jako jednostki samorządu terytorialnego w ramach decentralizacji administracji publicznej a nie jako podmiotu decentralizacji całości władz publicznych. Skutkuje to ustawowo określonymi zasadami ustrojowymi odnoszącymi się do samorządu lokalnego i regionalnego, dotyczącymi w szczególności systemu organów, ich wzajemnych relacji czy też trybu powoływania, ale także: (a) jednolitymi zasadami organizacji aparatu administracji publicznej, (b) jednolitym określeniem systemu finansowego, zwłaszcza podatkowego, zakładającego przyznanie organom jednostek samorządu terytorialnego nie władztwa podatkowego, a jedynie prawa do stanowienia wysokości stawek podatkowych, kategorii ulg, stosowanych zwolnień itp., (c) ukształtowaniem silnego systemu nadzoru nad samorządem terytorialnym.
Klauzula korporacyjna	Przynależność do danej wspólnoty samorządowej z mocy prawa.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*; M. D a n i ł o w i c z, *Konstytucyjne podstawy ustroju samorządu terytorialnego w RP*, [w:] *Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białorusi*, red. J. Matwiejuk, Białystok 2009; J. J a s k i e r n i a, *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego – czy przetrwał próbę czasu*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – Problemy – Perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Toruń 2011, s. 31.

Charakter organów władzy samorządowej nadaje samorządowi terytorialnemu wyraźne zabarwienie polityczne, o czym przesądzają sposób ich wyboru i mechanizm sprawowania władzy. Organy stanowiąco-kontrolne,

jak również – choć w mniejszym stopniu – organy wykonawcze są ciałami politycznymi (dotyczy to w głównej mierze organów wykonawczych powiatu i województwa). Nie spełniły się założenia twórców reformy dążących do stworzenia struktur samorządowych zdolnych do służenia społecznościom lokalnym ponad zorganizowanymi grupami interesów i partiami politycznymi[56]. Rozwiązaniem nie była również zmiana sposobu wyboru organu wykonawczego na poziomie gminy, podyktowana m.in. właśnie silnym upolitycznieniem samorządów.

Tabela 43. Organy władzy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Wyszczególnienie	Samorząd gminny	Samorząd powiatowy	Samorząd województwa
Organ stanowiąco-kontrolny	Rada gminy	Rada powiatu	Sejmik województwa
Skład organu stanowiąco-kontrolnego	– do 20 tys. mieszkańców – 15 radnych – do 50 tys. mieszkańców – 21 radnych – do 100 tys. mieszkańców – 23 radnych – do 200 tys. mieszkańców – 25 radnych – po trzech na każde rozpoczęte 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż 45	– do 40 tys. mieszkańców – 15 radnych – po dwóch na każde rozpoczęte 20 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż 29	– do 2 mln mieszkańców – 30 radnych – po trzech na każde rozpoczęte 500 tys. mieszkańców
Konstrukcja organu stanowiąco-kontrolnego	Przewodniczący oraz nie więcej niż 3 wiceprzewodniczących	Przewodniczący oraz nie więcej niż dwóch wiceprzewodniczących	Przewodniczący oraz nie więcej niż 3 wiceprzewodniczących
Tryb wybory organu stanowiąco-kontrolnego	Bezpośrednio przez mieszkańców		
Organ wykonawczy	Wójt, burmistrz, prezydent miasta	Zarząd powiatu, ze starostą jako przewodniczącym	Zarząd województwa, z marszałkiem jako przewodniczącym
Konstrukcja organu wykonawczego	Jednoosobowy	Kolegialny, od 3 do 5 osób, w tym starosta i wicestarosta	Kolegialny, 5 osób, w tym marszałek i nie więcej niż 2 wicemarszałków
Tryb wyboru organu wykonawczego	Bezpośrednio przez mieszkańców	Pośrednio przez organ stanowiący	Pośrednio przez organ stanowiący
Kadencja organów	4 lata		

Źródło: opracowanie własne.

[56] P. Antkowiak, *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2011, nr 2, s. 162.

Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, obok wspomnianego odpolitycznienia, miały także stanowić kolejny bardzo ważny krok do cementowania samorządności. Mimo że ustawodawstwo jasno określa podział kompetencji między organami gminy, to widoczna jest pełna gama relacji, od współpracy po ostre polemiki. Niestety, nowe uwarunkowania prawne stały się w wielu wypadkach podłożem konfliktu pomiędzy organami gminy, ograniczając tym samym zdolności skutecznej i efektywnej realizacji nałożonych zadań. Organów wykonawczych nie wyposażono bowiem w odpowiednie uprawnienia pozwalające na skuteczne, prorynkowe zarządzanie. Sygnalizowanym zakłóceniem tego procesu jest m.in. konieczność uzyskania akceptacji rady gminy poprzez przyjęcie stosownej uchwały, w odniesieniu do podejmowanych przez organy wykonawcze wielu kluczowych działań. Obok regulacji zasad wykonywania zadań gminy, rada wydaje również uchwały w sprawach mających unormowanie we właściwych ustawach, np. emitowanie obligacji czy gospodarowanie nieruchomościami. Pozostawienie radom wyłącznych uprawnień do stanowienia o kierunkach działania wójta, burmistrza i prezydenta miasta lub uchwalania programów gospodarczych zdaje się, zdaniem specjalistów, nie do końca uzasadnione[57]. Takie usamodzielnienie i wzmocnienie organu wykonawczego może pozbawić radę wpływu na kluczowe dla gminy decyzje podejmowane przez ten organ oraz zmniejszyć zakres kontroli. Zdaniem Jerzego Stępnia, organ wykonawczy na poziomie gminy w obecnym kształcie jest raczej „politykiem z wyboru, łączącym w swoim ręku siłę polityczną i administracyjną"[58]. Wynika z tego postulat przywrócenia stanu prawnego wyboru organu wykonawczego gminy sprzed 2002 r. Przeciwnicy jednoosobowego organu wykonawczego wskazują także na niebezpieczeństwo wzmocnienia tendencji korupcyjnych, objęcia tych funkcji przez osoby niekompetentne, niemające właściwych predyspozycji do pełnienia tego rodzaju funkcji lub też populistów[59].

Zdaniem Jerzego Regulskiego, złą decyzją było także zastosowanie ograniczenia liczby radnych. W wielu bowiem przypadkach, przy silnym umocowaniu prawnym organu wykonawczego, rada nie jest w stanie reprezentować

---

[57] D. Kijowski, M. Kuleszaiin., *op. cit.*, s. 29.

[58] J. Stępień, *Na czele urzędu gminy zamiast wójta czy burmistrza powinien stać dyrektor wyłaniany w drodze konkursu*, „Portal Samorządowy", http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/jerzy-stepien-na-czele-urzedu-gminy-zamiast-wojta-czy-burmistrza-powinien-stac-dyrektor-wylaniany-w-drodze-konkursu,68275.html [dostęp: 5.03.2015].

[59] M. Kalisiak-Mędelska, *Uwarunkowania zmian administracji publicznej. Uwagi ogólne*, [w:] *Gospodarka lokalna w torii i w praktyce*, red. R. Brol, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2005, nr 1083, s. 661.

danej społeczności lokalnej w należyty sposób (dotyczy to w szczególności gmin wiejskich)[60].

Wszystkie zmiany, jakie się dokonały w Polsce od 1990 r. zakładały – w drodze decentralizacji zarządzania sprawami publicznymi – przekazanie władzy w jak największym stopniu strukturom najbliższym obywatelom. Tym samym oczekiwano przede wszystkim zwiększenia skuteczności i efektywności działania urzędów administracji publicznej, uruchomienia na szczeblu powiatowym i wojewódzkim zarówno procesu świadczenia usług publicznych, jak i zarządzania finansami publicznymi. Cele te mogły się urzeczywistnić w drodze:

1. Zwiększenia sterowalności państwa poprzez wprowadzenie nowego zasadniczego podziału terytorialnego, a tym samym dostosowania struktur terytorialnych do standardów Unii Europejskiej.
2. Zmiany organizacji administracji terenowej wraz z przekazaniem samorządowi terytorialnemu niezbędnych jednostek organizacyjnych, majątku nieruchomego i ruchomego, przejściem pracowników do samorządów.
3. Uporządkowania sytemu kompetencyjnego administracji publicznej dzięki decentralizacji i dekoncentracji zadań publicznych.
4. Przebudowy sektora finansów publicznych, m.in. w kierunku zwiększenia udziału samorządu terytorialnego w całości wydatków publicznych.
5. Usprawnienia i zwiększenia efektywności procesu świadczenia usług publicznych.

Jednak, jak wskazuje praktyka, nie zawsze działania wyrażające np. interes mieszkańców, wyborców stanowiły wśród reformatorów priorytet. Wielokrotnie były nimi układy i zobowiązania partyjne górujące nad ideą samorządu, racjonalnością, gospodarnością, sensownością podziału zasobów przewidzianych dla samorządów. Te negatywne zachowania znalazły podatny grunt również w strukturach samorządowych. Wspomniane upartyjnienie czy też wzmacnianie lokalnych grup nacisku stało się jedną z poważniejszych słabości administracji samorządowej, blokującą w znacznym stopniu rozwój wspólnot obywatelskich w aspekcie społecznym i gospodarczym. Taki stan rzeczy nie przełożył się na pełne zrozumienie bardzo potrzebnych, ale zarazem trudnych reform, tym samym na wzrost zaufania obywateli do władzy publicznej, na co liczono. Nieufność do władz publicznych (również samorządowych), a przede wszystkim brak zrozumienia istoty administracji publicznej i jej służebnej wobec obywateli roli wydają się nadal przeszkodami w budowaniu zdrowego, sprawnego, efektywnego

[60] J. Regulski, *op. cit.*, s. 19.

i obywatelskiego samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – silnego i suwerennego państwa.

Niemniej jednak udało się w wyniku szerokiej decentralizacji władzy publicznej rozbić centralistyczny model administracji publicznej, tworząc jednolity system na poziomie administracji rządowej i samorządowej. Zgodnie z założeniami reform urzeczywistniono również warunki odejścia od politycznych zależności (a przynajmniej podjęto takie próby) pomiędzy poszczególnymi elementami systemu administracji publicznej na rzecz zależności ekonomicznych. Przebudowa struktur administracji publicznej pozwoliła na zmianę sztywnych zasad biurokracji weberowskiej, na zarządzanie publiczne daleko idące w kierunku rozwiązań rynkowych oraz z zakresu *governance*. W efekcie włączono w proces realizacji zadań publicznych, a także sprawowania władzy publicznej instytucje samorządowe, organizacje pozarządowe, prywatne podmioty gospodarcze oraz – co najważniejsze – samych obywateli. Tym samym stworzono płaszczyznę rzeczywistego wpływu mieszkańców oraz przedstawicieli sektora społecznego i prywatnego na szereg decyzji publicznych, nadając administracji samorządowej wymiar partycypacyjny.

Mimo krytycznych uwag kierowanych pod adresem rozwiązań prawno-organizacyjnych i upolitycznienia samorządu terytorialnego, przypisywane mu wartości potwierdzają, że jest on wyrazicielem zasad demokratycznego państwa oraz najpełniejszą formą zdecentralizowanych jego struktur, co świadczy o jego niemałej roli dla społeczeństwa.

3.2. Aktualny kształt polskiego samorządu terytorialnego

Kluczowe znaczenie dla przebiegu i organizacji procesu zarządzania publicznego ma sposób organizacji administracji publicznej, który przekłada się na jakość życia obywateli, możliwości ich rozwoju, zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej, poziom ich aktywności w życiu publicznym oraz zaufania do władz lokalnych. Obowiązujący zasadniczy podział terytorialny Polski jest w miarę czytelny i przejrzysty. System władzy i administracji publicznej opiera się na trzech szczeblach (poziomach), określanych jako centralny, regionalny i lokalny (tab. 44). Ich funkcjonowanie reguluje cały szereg odrębnych aktów prawnych, wskazujących na konkretne jednostki powołane do wykonywania określonych zadań, przyznających im osobowość publicznoprawną i cywilnoprawną oraz precyzujących ich status prawny, strukturę, tryb powoływania, nadzór i kompetencje.

T a b e l a 44. Struktura administracji publicznej w Polsce

Administracja publiczna		
rodzaj	poziom	struktury
Rządowa	centralny	Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministerstwa, urzędy centralne
	regionalny	terenowa administracja rządowa w województwie (wojewoda, zespolone administracje wojewódzkie, niezespolone administracje specjalne, służby i inspekcje)
Samorządowa	regionalny	organy władzy, organizacje i instytucje oraz wspólnota samorządu szczebla wojewódzkiego
	lokalny	organy władzy, organizacje i instytucje oraz wspólnota samorządu szczebla powiatowego
		organy władzy, organizacje i instytucje oraz wspólnota samorządu szczebla gminnego

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Istotną częścią tak skonstruowanego systemu administracji publicznej jest samorząd terytorialny, wyrażający wymiar administracji samorządowej. Jest on, co wielokrotnie już mocno podkreślano, kluczową instytucją demokratycznego państwa prawa, emanacją udziału obywateli we władzy publicznej. A jednocześnie instytucją o sformalizowanych strukturach z ograniczeniami formalnymi (prawo, reguły) i nieformalnymi (normy zachowań, narzucone procedury postępowań), wchodzącą w różnorodne interakcje społeczne i gospodarcze zarówno z szeroko rozumianym środowiskiem wewnętrznym jak i zewnętrznym.

Budowa administracji samorządowej opiera się na trójszczeblowości, tj. szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Nie jest to układ odbiegający od tych istniejących w innych krajach unitarnych. Podobnym charakteryzują się chociażby Hiszpania, Francja, Włochy. Uznawane za najbardziej zdecentralizowane kraje skandynawskie (Dania Norwegia, Szwecja), z wyjątkiem Finlandii, posiadają tylko dwuszczeblowy samorząd terytorialny (tab. 45).

Aktualnie samorząd terytorialny w Polsce tworzy 2478 gmin[61], 314 po-

[61] Na szczeblu gminy występują również jednostki pomocnicze, tworzone w ramach tzw. podziału pomocniczego. Ich głównym celem jest wsparcie gmin w realizacji zadań publicznych. Gmina może tworzyć sołectwa (właściwe dla gmin wiejskich), dzielnice, osiedla (właściwe dla gmin miejskich) i inne, np. położone na terenie gminy miasta (rodzaje jednostek pomocniczych wymienia ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., katalog form właściwych dla jednostek pomocniczych nie jest zamknięty). Zasady tworzenia, łączenia, podziału jednostek pomocniczych określa statut gminy. Tworzy je rada gminy w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Od 1 stycznia 2015 r. liczba gmin w Polsce wynosi 2 278. Zmiana wynika z połączenia miasta Zielona Góra z gminą.

wiatów, 66 miast na prawach powiatów oraz 16 województw samorządowych (pierwotnie w momencie wejścia w życie reform funkcjonowało 2489 gmin, 308 powiatów, 65 miast na prawach powiatu oraz 16 województw). Liczba utworzonych w Polsce gmin jest znacznie większa niż w wielu innych unitarnych krajach Unii Europejskiej (np. w Bułgarii są 264 gminy, Danii – 98, Luksemburgu – 110, Holandii – 418, Grecji – 325, Islandii – 76, na Łotwie – 110). Są jednak kraje, które posiadają znacznie więcej jednostek tego typu np. Czechy – 6250, Włochy – 8094 czy *rekordowa* Francja – 36 700.

T a b e l a 45. Polski samorząd terytorialny na tle wybranych krajów

Kraj	Liczba szczebli samorządowych	I poziom (odpowiednik gmin)	II poziom (odpowiednik powiatów)	III poziom (odpowiednik województw samorządowych)	Średnia liczba mieszkańców w gminie
Hiszpania	3	8 117	52	17 autonomicznych wspólnot 2 autonomiczne miasta	5 700
Francja	3	36 700	96 departamentów 5 departamentów zamorskich	22 regiony 5 regionów zamorskich	1 500
Włochy	3	8 094	110	20	7 500
Polska	3	2 479	314 powiatów 65 miast na prawach powiatu	16	15 500

Ź r ó d ł o: *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences*, Paris–Brussels 2012.

Wśród polskich gmin przeważają te o charakterze wiejskim. Jest ich niemalże 64%. Miasta (wraz z tymi w gminach miejsko-wiejskich) stanowią ok. 37% (tab. 46). Zamieszkuje w nich natomiast blisko 61% ogółu ludności kraju.

T a b e l a 46. Liczba gmin w Polsce wg stanu na koniec 2013 r.

Jednostka terytorialna	Rodzaj	Liczba
Gmina	Ogółem	2 479
	wiejskie	1 571
	miejsko-wiejskie	602
	miejskie	306

Ź r ó d ł o: *Bank Danych Lokalnych*, Główny Urząd Statystyczny.

Problemem nie wydaje się jednak rozkład gmin pod względem typu, a raczej liczby ludności. Polskie gminy są gminami małymi. Przeciętna liczba ludności zamieszkującej te jednostki według stanu na koniec 2013 r. wynosiła 15,5 tys. mieszkańców (biorąc pod uwagę typ gminy, w gminach wiejskich mieszkało przeciętnie ok. 7 tys., w miejskich – 61,3 tys., a w miejsko-wiejskich – 14,6 tys. mieszkańców). Z drugiej jednak strony nie odbiega ona wielkością od gmin w innych krajach europejskich, które liczą głównie od 6 do 17 tys. mieszkańców (np. Niemcy, Włochy, Holandia, Belgia). W Polsce gmin o podobnej liczbie mieszkańców, tj. od 7,5 do 15 tys. funkcjonuje blisko 30%. Tych dużych, mających 100 tys. i więcej mieszkańców (podobnie jak w Wielkiej Brytanii, gdzie średnia liczba ludności w gminie przekracza 100 tys.) jest zaledwie 1,6%. Gmin bardzo małych z liczbą ludności nieprzekraczającą 5 tys. jest natomiast ok 25% (tab. 47). Przeciętna powierzchnia polskiej gminy wynosi 126 km^2 (gminy wiejskie obejmują średnio 125 km^2, miejskie – 46 km^2, natomiast miejsko-wiejskie 169 km^2). Powierzchnia ok 60% gmin mieści się w przedziale od 50 do 150 km^2, gmin małych powierzchniowo do 50 km^2 jest 13,5%, dużych, czyli powyżej 150 km^2 – niewiele ponad 28%.

T a b e l a 47. Gminy wg liczby ludności (stan na koniec 2013 r.)

	Liczba ludności										
	poniżej 2500	2500–4999	5000–7499	7500–9999	10000–1 4999	15 000–19 999	20 000–39 999	40 000–99 999	100 000–199 999	200 000–999 999	1 000 000 i więcej
2479	40	572	619	372	364	174	210	89	22	16	1

Ź r ó d ł o: *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, Warszawa 2013.

Ustawodawca nadał gminie szczególną rolę, przyznając jej status podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Istotę gminy określa jej przedmiot i podmiot oraz sposób wykonywania przez nią zadań publicznych. Podmiotem gminy jest społeczność zamieszkała na danym obszarze, zorganizowana w związek samorządowy, zaś przedmiotem – wykonywanie zadań publicznych. Ustawowe umocowanie gminy sprawia, że przyznane jej kompetencje mają charakter wyłączny i pociągają za sobą obowiązek ich wykonania. Gmina nie może zatem ich się zrzec, ani też, poza wyraźnie wskazanymi przypadkami, przekazać innemu podmiotowi. Rodzi to dwojakie konsekwencje: prawne – przyznanie zadań i kompetencji oraz psy-

chologiczne – kształtowanie postaw i zachowań mieszkańców związanych z uczestnictwem w rozwiązywaniu spraw publicznych[62]. Jest ona zatem samodzielnym podmiotem administracji publicznej, mogącym bronić swojego zakresu działania i samodzielności przed naruszeniem ze strony organów państwa. Państwo może wkraczać w jej działalność jedynie w przypadkach określonych w przepisach.

Jednostką uzupełniającą, komplementarną w stosunku do gminy jest powiat. Ma on (przynajmniej z założenia) większy potencjał gospodarczy, finansowy i społeczny niż gmina, co pozwala mu na sprostanie zadaniom o charakterze ponadgminnym. Podobnie jak w przypadku gmin, tak i tutaj widoczne są zróżnicowania pod względem powierzchni i liczby ludności. Średni powiat obejmuje 8 gmin, przeciętna liczba ludności zamieszkująca go kształtuje się na poziomie 82,3 tys. mieszkańców, a siedziba władz powiatu zamieszkiwana jest przez min. 5 tys. mieszkańców. Jak już wspomniano wcześniej, w momencie wprowadzania reformy powiatowej w 1998 r. starano się kierować zasadą 5, 50 000, 10 000. Obecnie te kryteria spełnia odpowiednio: 91%, 79% i 91% powiatów[63] (tab. 48).

Tabela 48. Liczba powiatów spełniających kryteria wielkościowe z 1998 r. (stan na koniec 2013 r.)

	Co najmniej 5 gmin	Co najmniej 50 tys. mieszkańców	Miasto siedziba powiatu z liczbą mieszkańców co najmniej 10 tys.
Liczba powiatów	287	247	286

Źródło: *Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego*, red. J. Szymańczyk, Warszawa 2013, s. 14.

Analizując powiaty z punktu widzenia liczby ludności, dostrzegamy, że dominują te liczące od 75 do 150 tys. mieszkańców (39,5%), jednostek małych (poniżej 50 tys. mieszkańców) jest niewiele ponad 21%, natomiast dużych (ponad 150 tys. mieszkańców) – mniej niż 8% (zob. tab. 49). Równolegle utworzono odmienną kategorię powiatów, a mianowicie miasta na prawach powiatu (tzw. powiaty grodzkie). Ten status otrzymały duże miasta, liczące ponad 100 tys. mieszkańców, które nie mieściły się w zaproponowanych dla powiatów ramach. W jednostkach tego typu zamieszkuje ponad

[62] W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 11/12, s. 16.

[63] *Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego*, red. J. Szymańczyk, Warszawa 2013, s. 13.

12,7 mln ludności, przy średniej gęstości zaludnienia 1768 osób na km^2 (w powiatach ziemskich wskaźnik ten wynosi 85 osób na km^2). Przeciętna liczba ludności w miastach na prawach powiatu, pod koniec 2013 r., wynosiła 192,4 tys., przy czym najwięcej jest jednostek od 100 do 150 tys. mieszkańców oraz powyżej 200 tys. mieszkańców (tab. 49). Liczba utworzonych miast na prawach powiatu w poszczególnych województwach jest podobna – są to 3 do 4 tego typu jednostek. Wyjątkiem są województwa: śląskie na terenie, którego istnieje aż 19 miast na prawach powiatu, mazowieckie – 5 oraz opolskie i świętokrzyskie mające jedynie jedną tego rodzaju jednostkę. Z punktu widzenia zajmowanej powierzchni jej przeciętna wielkość w przypadku powiatów ziemskich wynosi 973 km^2, natomiast miast na prawach powiatów 109 km^2.

Tabela 49. Powiaty i miasta na prawach powiatów wg liczby ludności (stan na koniec 2013 r.)

Jednostki	Ogółem	Liczba ludności								
		poniżej 50 000	50 000–74 999	75 000–99 999	100 000–149 999	150 000–199 999	200 000 i więcej	200 000–499 999	500 000–999 999	1 000 000 i więcej
Powiaty	314	67	99	68	56	18	6			
Miasta na prawach powiatów	66	5	12	10	16	6		12	4	1

Źródło: *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r.*, Warszawa 2013.

Województwo samorządowe, w odróżnieniu od dwóch wcześniejszych jednostek, stało się szczeblem koordynowania oraz dynamizowania zjawisk o wydźwięku społeczno-gospodarczym. Znaczenia nabierają tutaj funkcje, które samorząd województwa wypełnia na rzecz efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów, koordynacji niektórych procesów ekonomicznych, współdziałania z partnerami z terenu województwa i innymi (krajowymi, międzynarodowymi), inicjowania różnego rodzaju działań wykraczających poza możliwości gmin i powiatów[64]. Marginalne znaczenie na jego poziomie ma właściwe dla gminy i powiatu świadczenie usług publicznych, choć po części i tutaj są one realizowane. O utworzeniu tego szczebla zadecydowały zgoła inne przesłanki niż miało to miejsce w przypadku gminy czy też powiatu.

Wyodrębnienie dużych terytoriów (województw) o spójnych warunkach społecznych, gospodarczych i geograficznych daje podstawy do stworze-

[64] K. Szmigiel, *Regionalne po co i z kim. Relacje międzynarodowe samorządów województw*, Warszawa 2009, s. 27.

nia optymalnych warunków zastosowania jednorodnych metod zarządzania[65]. Mają one potencjał odpowiadający wskaźnikom charakteryzującym analogiczne jednostki terytorialne w krajach Europy Zachodniej. Dało to podwaliny do wyodrębnienia regionów jako podmiotów polityki regionalnej. Utworzenie regionów nie było, co prawda, równoznaczne z gwarancją realizacji celów strategicznych rozwoju regionalnego, umożliwiło jednak decentralizację polityki rozwojowej państwa, której cele i narzędzia powinny być definiowane oddzielnie. Województwa stały się zatem obiektem redystrybucyjnych dążeń szczebla centralnego, a także samodzielnym podmiotem polityki regionalnej, mającym uprawnienia legislacyjne w ramach obowiązującego ustawodawstwa krajowego. Regionalizacja nie naruszyła w żaden sposób autonomii władz województwa. Podobnie jak gminy i powiaty, również ono posiada odrębne prawo i zdolność do zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych.

Poziom regionalny tworzy 16 województw samorządowych, z czego największym pod względem zajmowanej powierzchni i liczby ludności jest województwo mazowieckie, najmniejszym zaś (w tych dwóch wspomnianych kategoriach) – opolskie (tab. 50).

T a b e l a 50. Województwa wg powierzchni i liczby ludności (stan na koniec 2013 r.)

Województwo	Powierzchnia w %
POLSKA	312679 km^2
Mazowieckie	11,4
Wielkopolskie	9,5
Lubelskie	8,0
Warmińsko-mazurskie	7,7
Zachodniopomorskie	7,3
Podlaskie	6,5
Dolnośląskie	6,4
Pomorskie	5,9
Kujawsko-pomorskie	5,8
Łódzkie	5,8
Podkarpackie	5,7
Małopolskie	4,9
Lubuskie	4,5
Śląskie	3,9
Świętokrzyskie	3,7
Opolskie	3,0

Województwo	Ludność w %
POLSKA	38533,3 tys.
Mazowieckie	13,8
Śląskie	11,9
Wielkopolskie	9,0
Małopolskie	8,7
Dolnośląskie	7,6
Łódzkie	6,6
Pomorskie	5,9
Lubelskie	5,6
Podkarpackie	5,5
Kujawsko-pomorskie	5,4
Zachodniopomorskie	4,5
Warmińsko-mazurskie	3,8
Świętokrzyskie	3,3
Podlaskie	3,1
Lubuskie	2,7
Opolskie	2,6

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Województw 2013*, Warszawa 2014.

[65] Z. N i e w i a d o m s k i, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 63.

Te zróżnicowania widoczne są również w odniesieniu do liczby wchodzących w skład województw gmin i powiatów. Również w tym obszarze widoczna jest przewaga województwa mazowieckiego i wielkopolskiego (są to dwie największe powierzchniowo jednostki). Na końcu rankingu, w tych dwóch kategoriach, znajdują się natomiast województwa: świętokrzyskie, lubuskie i opolskie. Dominacja województwa mazowieckiego złamana została, jeśli chodzi o liczbę miast na prawach powiatów – najwięcej jest ich w województwie śląskim, aż 19, w pozostałych liczba tego typu jednostek waha się od 1 do 5 (tab. 51).

T a b e l a 51. Województwa wg poszczególnych jednostek podziału terytorialnego (stan na koniec 2013 r.)

Województwo	Liczba gmin	Województwo	Liczba powiatów	Województwo	Liczba miast n.p.p.
POLSKA	2479	POLSKA	314	POLSKA	66
Mazowieckie	314	Mazowieckie	37	Śląskie	19
Wielkopolskie	226	Wielkopolskie	31	Mazowieckie	5
Lubelskie	213	Dolnośląskie	26	Dolnośląskie	4
Małopolskie	182	Łódzkie	21	Kujawsko-pomorskie	4
Łódzkie	177	Podkarpackie	21	Lubelskie	4
Dolnośląskie	169	Lubelskie	20	Podkarpackie	4
Śląskie	167	Kujawsko-pomorskie	19	Pomorskie	4
Podkarpackie	160	Małopolskie	19	Wielkopolskie	4
Kujawsko-pomorskie	144	Warmińsko-mazurskie	19	Łódzkie	3
Pomorskie	123	Zachodniopomorskie	18	Małopolskie	3
Podlaskie	118	Śląskie	17	Podlaskie	3
Warmińsko-mazurskie	116	Pomorskie	16	Zachodniopomorskie	3
Zachodniopomorskie	114	Podlaskie	14	Lubuskie	2
Świętokrzyskie	102	Świętokrzyskie	13	Warmińsko-mazurskie	2
Lubuskie	83	Lubuskie	12	Opolskie	1
Opolskie	71	Opolskie	11	Świętokrzyskie	1

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Województw 2013*, Warszawa 2014.

Obecny układ administracyjny, pomimo upływu 25 lat od momentu wprowadzenia pierwszych reform terytorialnych, w dalszym ciągu jest szeroko dyskutowany. Dyskusje w przeważającej mierze dotyczą zmian liczby i wielkości obecnych jednostek samorządowych czy też w ogóle zasadności istnienie niektórych, a co za tym idzie ich potencjału społeczno-gospodarczego i finansowego. Miniony okres funkcjonowania samorządu terytorialnego niewątpliwie uwypuklił wiele jego dysfunkcji, np. słabość rozwojową małych wiejskich gmin i powiatów, znaczną dysproporcję chociażby finansową, ale także społeczną pomiędzy miastami na prawach powiatu a pozostałymi jednostkami szczebla lokalnego (głównie powiatami) czy też nierówność potencjału regionów[66].

Istniejąca struktura samorządu terytorialnego wymaga zatem wielu modyfikacji, modernizacji choćby ze względu na potrzebę dostosowania jej do dynamicznych zmian zachodzących w otoczeniu, w jakim funkcjonuje współczesny samorząd. Stąd też powinien być on strukturą elastyczną, potrafiącą w sposób szybki reagować na bodźce o różnym źródle pochodzenia. Ponadto jego jednostki powinny być na tyle silne gospodarczo, by móc sprostać pojawiającym się nieustająco nowym wyzwaniom (np. postępujące ubożenie coraz większej grupy społeczeństwa, migracje o dużej skali, zmiana modelu życia, spadek liczby urodzeń, dominacja w wielu dziedzinach życia zaawansowanych technologii teleinformatycznych, zmiana oczekiwań i preferencji odbiorców usług publicznych), również tym o wymiarze globalnym (np. epidemie, kryzysy gospodarcze). Powinny także charakteryzować się silnymi wspólnotami identyfikującymi się ze swoim miejscem zamieszkania jako swego rodzaju „małą ojczyzną".

Coraz częściej wysuwa się różne postulaty. Jednym z nich jest konsolidacja jednostek samorządowych, głównie gmin (rozwiązanie to jest praktykowane w Danii, Finlandii, Islandii czy Szwajcarii), która miałaby nie tylko wpłynąć na polepszenie sytuacji finansowej, szczególnie mniejszych i biedniejszych gmin, lecz także łagodzić skutki wielu niekorzystnych zjawisk,

---

[66] Istnieje szereg opracowań, raportów, które wskazują liczne obszary problemowe, a także różnorodne postulaty i rozwiązania. Różnią się one zakresem i stopniem radykalności proponowanych zmian. Wszystkie jednak podkreślają niewątpliwy sukces, za jaki należy uważać reaktywację samorządu terytorialnego oraz konieczność jego przeobrażeń w odpowiedzi na pojawiające się niewydolności samorządu jako systemu lub nowe uwarunkowania społeczne, gospodarcze i polityczne. Warto zwrócić uwagę na raporty: Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych* (Warszawa 2012); J. Hausnera i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, Konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* (Kraków 2013); Forum Od-nowa, *Samorząd 3.0* (Warszawa 2013); E. Wojciechowskiego i in., *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport* (Łódź 2014).

np. wyludniania się wsi, niektórych miast czy spadku liczby ludności. Pozostaje jednak otwarte pytanie o optymalną – z punktu widzenia procesów społeczno-gospodarczych oraz utrzymania więzi społecznych, tożsamości lokalnej, identyfikacji mieszkańców z jednostką i jej problemami – wielkość gminy (połączonej jednostki). Dyskusje prowadzone w tym zakresie dotyczą kliku niezmiernie istotnych kwestii natury ekonomicznej, ustrojowej, organizacyjnej i rozwojowej. Pierwsza odnosi się do efektywności ekonomicznej – przy jakiej wielkości jednostki samorządowej koszty jednostkowe usług będą optymalne. Kolejne: jaka wielkość jednostek najbardziej sprzyja rozwojowi demokracji, społeczeństwa obywatelskiego, partycypacji społecznej, jakie struktury administracyjne umożliwiają sprawiedliwy rozkład obciążeń podatkowych i gwarantują jakość świadczonych usług oraz przy jakiej skali jednostek władze samorządowe będą najlepiej przygotowane do stymulowania rozwoju gospodarki lokalnej[67].

Duże gminy, powyżej 20 tys. mieszkańców, mogą być – w myśl efektu skali – skuteczniejsze, efektywniejsze w realizacji zadań publicznych, mają większy, bogatszy potencjał rozwojowy. Za ich tworzeniem przemawiają również większe możliwości rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji społecznej oraz promocji rozwoju ekonomicznego[68]. Czy jednak są w stanie utrzymać więzi społeczne, kulturowe wspólnot lokalnych, podejmować rzeczywiste i skuteczne działania na rzecz zaangażowania mieszkańców w proces sprawowania władzy, podejmowania decyzji publicznych? Model małych gmin niewątpliwie prowadzi do silnej integracji wspólnoty, wynikającej niejednokrotnie z długotrwałych, wielopokoleniowych relacji sąsiedzkich. Z drugiej jednak strony mają one zdecydowanie mniejsze możliwości kreowania procesu świadczenia usług publicznych (np. poprzez wprowadzanie podmiotów prywatnych jako usługodawców).

Problem ten w podobnym stopniu dotyka powiatów, postrzeganych jako najsłabsze ogniowo samorządu terytorialnego. Są one słabe finansowo „na wyjściu" i pozbawione możliwości czerpania dochodów z podatków i opłat. Zróżnicowane pod względem liczby mieszkańców (obok powiatu piotrkowskiego w województwie łódzkim liczącego ponad 160 tys., funkcjonuje również 30 tys. powiat brzeziński, dla porównania miasto na prawach powiatu Piotrków Trybunalski liczy 76 tys. mieszkańców), są sztywnymi do zarządzania i drogimi w utrzymaniu układami w wielu obszarach dublującymi zadania gminy.

---

[67] P. S w i a n i e w i c z, *W poszukiwaniu optymalnej wielkości. Opinie burmistrzów z Europy Środkowej na temat łączenia lub dzielenia rządzonych przez nich gmin*, „Studia Lokalne i Regionalne" 2000, nr 2, s. 121.

[68] *Ibidem*.

Całkowita likwidacja powiatów, pojawiająca się przy okazji różnorodnych dyskusji specjalistów, jest niewątpliwie działaniem spektakularnym, przynoszącym najbardziej widoczne rezultaty. Wydaje się jednak rozwiązaniem najdroższym i najmniej efektywnym, mimo że znajduje wielu zwolenników. Tak znamienne przeorganizowanie mapy administracyjnej może pociągnąć za sobą ogromny (czy wręcz niewyobrażalny) chaos administracyjny, zwolnienia całej rzeszy urzędników, szereg głębokich i trudnych zmian prawnych, sankcjonujących dwuszczeblowy samorząd terytorialny, które przy obecnym tempie procesu legislacyjnego wywołałyby raczej paraliż administracji samorządowej i dezorientację mieszkańców. Zniesienie powiatów ziemskich mogłoby pogłębić i tak już dużą przepaść pomiędzy miastami na prawach powiatu a innymi gminami miejskimi. Redefiniowałoby to miejsce i rolę miast na prawach powiatu w strukturze samorządu terytorialnego, wzmacniając ich rangę jako silnych ośrodków drenujących z wielu funkcji mniejsze i słabsze gminy.

Niewątpliwie zmianie powinna ulec siatka powiatów. Realnym wydaje się zmniejszenie ich liczby poprzez łączenie mniejszych, słabszych w silniejsze pod względem społecznym i gospodarczym jednostki, lub włączanie ich w struktury tych większych. Konsolidacja gmin czy powiatów nie daje jednak gwarancji skuteczniejszego i efektywniejszego działania. Nie wszystkie jednostki da się przecież połączyć. Może ona także zacierać istotę samorządności w myśl, której to właśnie same wspólnoty, świadome i odpowiedzialne, mają zarządzać całością właściwych sobie spraw publicznych. W dużych jednostkach mogą pojawić się – pod wpływem większej anonimowości władzy, jej dużego oddalenia od mieszkańców – tendencje do centralizacji procesu decyzyjnego przez władze lokalne, a co za tym idzie – osłabienie postaw obywatelskich, partycypacyjnych mieszkańców.

Zmiany konstrukcji administracji samorządowej powinny obejmować, obok konsolidacji mniejszych gmin liczących poniżej 10 tys. mieszkańców czy powiatów poniżej 50 tys. mieszkańców – jeśli przemawiają za tym nie tylko względy finansowe, ale i społeczne, także szerokie zmiany instytucjonalne, organizacyjne wewnątrz samych jednostek. Powinny one iść również w kierunku szeroko rozumianej współpracy jednostek samorządowych, nie tylko w zakresie realizacji zadań publicznych, lecz także prowadzenia wspólnych, dużych inwestycji, rozwoju społeczno-gospodarczego, przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym itp. Budowania sieci powiązań międzysamorządowych oraz wielosektorowych, tworzących dla gmin (i pozostałych uczestników sieci) płaszczyznę wymiany informacji, zasobów (np. ludzkich, finansowych), doświadczeń, wsparcia organizacyjnego, technicznego itp.[69]

[69] Do współpracy międzysamorządowej odwołuje się projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych

Innym bardzo ważnym aspektem warunkującym kształt samorządu terytorialnego jest szybko postępująca urbanizacja. Wskutek „umiastowienia" tworzą się skupiska nabierające cech odpowiadających typowi i zachowaniu koncentrującej się w ich obrębie populacji[70]. Zmiany te podążają w kierunku tworzenia się konstelacji skupisk miejskich o nierzadko gigantycznych rozmiarach, układających się w węzły w umiędzynarodowionej przestrzeni gospodarczej i społecznej[71]. Skutkuje to rozwojem obszarów metropolitalnych (metropolizacja), zmieniających istniejące relacje osadnicze, tworząc przy tym nowe powiązania między wielkimi miastami. Wywołuje to nierzadko ożywione dyskusje na temat sposobów ich organizacji, funkcjonowania i zarządzania. Zwraca się bowiem uwagę na problem fragmentacji jako główną przyczynę daleko idących reform samorządu terytorialnego, polegających zarówno na połączeniu jednostek terytorialnych, jak i wprowadzeniu nowych pośrednich szczebli[72]. Zdaniem Tadeusza Markowskiego i Tadeusza Marszała, metropolizacja, czy będzie ona traktowana jako odrębne zjawisko czy też nowa i jakościowo inna faza urbanizacji, różni się jednak od wcześniej zachodzących procesów urbanizacji. Obecnie jest ona raczej swoistą odpowiedzią systemu osadniczego na zjawisko globalizacji[73]. Wiąże się z krystalizowaniem się nowego typu struktur przestrzennych, ogniskowaniem rozwoju w wybranych dominujących nad innymi jednostkami ośrodkach. Jako zjawisko metropolizacja zmienia charakter i siłę powiązań między ośrodkiem centralnym a otaczającym go regionem. Jest to proces podejmowania właśnie przez duże ośrodki (nie wszystkie, a jedynie te spełniające odpowiednie kryteria co do liczby mieszkańców, poziomu świadczonych usług,

---

ustaw. Wskazuje on na potrzebę współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w celu podnoszenia standardów świadczenia usług publicznych, racjonalizacji wydatków publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego powinny się koncentrować na wspólnych działaniach, mających na celu rozwój lokalny i regionalny, a także na poprawie funkcjonowania tych lokalnych systemów instytucjonalnych, w ramach których stykają się zakresy działania gminy, powiatu i województwa, w szczególności w sprawach ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, transportu zbiorowego, dróg publicznych, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz usuwania odpadów i ochrony środowiska. Zob. *Projekt o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw,* http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/FAD897F9D8FE723AC1257BE300319B45/%24File/ 1699.pdf.

[70] K. L i t t l e, *Urbanization as a social process*, London 2004, s. 4–5.

[71] L. M u m f o r d, *The City in History. Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*, New York 1986. Za: P. S. G o l u b, *Świat staje się metropolią*, „Le Monde diplomatique" (edycja polska) 2010, nr 4/50, http://monde-diplomatique.pl/LMD50 [dostęp: 12.08.2012].

[72] *Reformy samorządu terytorialnego w Europie zachodniej*, red. L. Rajca, Warszawa 2010, s. 38.

[73] T. M a r k o w s k i, T. M a r s z a ł, *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Warszawa 2006, s. 10.

funkcjonujących instytucji, potencjału innowacyjności oraz specyfiki miejsca) funkcji kierowniczych w sferze gospodarczej oraz politycznej i/lub wzorowo twórczych w kulturze[74]. A zatem oddaje dążenia danej jednostki osadniczej do zdobywania przewagi nad innymi w obrębie jakiegokolwiek terytorium, co oznacza, że istnieje hierarchiczna struktura metropolizacji np. na poziomie regionalnym, krajowym, kontynentalnym czy globalnym[75].

Jednym z wymiarów metropolii jest jej rola w międzynarodowym funkcjonowaniu gospodarki i kultury powstała m.in. w wyniku globalizacji tych dziedzin, rewolucji informatycznej kreującej społeczeństwo wiedzy i informacji, a także wzrostu roli ośrodków naukowo-badawczych. W tym znaczeniu metropolizacja polega na otwieraniu się struktury miejskiej na relacje z bardzo szeroko pojmowanym otoczeniem (w skali międzynarodowej, globalnej) i budowaniu coraz silniejszych relacji. Ośrodki metropolitalne stają się źródłem przepływów finansowych, handlowych, międzynarodowych, informacyjnych i naukowych o zasięgu ponadregionalnym i ponadnarodowym[76].

Proces metropolizacji będzie się stale nasilał[77]. Wynika to przede wszystkim ze zmian technologicznych i wzrostu udziału nauki i badań w rozwoju gospodarczym, który ma charakter sieciowy, a węzłami tych sieci są właśnie metropolie. Mieszkańców obszarów metropolitalnych charakteryzuje natomiast nowa kultura polityczna, szeroki udział partycypacji i komunikacji społecznej

---

[74] B. J a ł o w i e c k i, *Polskie miasta w procesie metropolizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2005, nr 1 (19), s. 5.

[75] T. M a r k o w s k i, T. M a r s z a ł, *op. cit.*, s. 11.

[76] W Polsce obszar metropolitalny po raz pierwszy zdefiniowano w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.; jest to obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia, ustalony w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*. Definicja została doprecyzowana przez Radę Unii Metropolii Polskich i podkreśla zgodność z „zasadniczym podziałem terytorialnym państwa na powiaty, stanowiący kompleks osiedleńczy zamieszkany przez ponad 500 tys. osób skupiający instytucje współpracy międzynarodowej". Trudno jednak wskazać przykłady w pełni ukształtowanych metropolii. Gdyby kierować się kryteriami odnoszącymi się głównie do funkcji w systemie osadniczym, przy uwzględnieniu kryteriów stosowanych w Europie czy na świecie, liczba ośrodków metropolitalnych w Polsce byłaby równa dosłownie jednemu. Zgodnie z *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* wyodrębniono już 10 takich ośrodków: Warszawę, Aglomerację Górnośląską, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, duopol Bydgoszczy z Toruniem, Szczecin oraz Lublin. Układy te pod względem administracyjnym składają się z wielu jednostek terytorialnych, mających swobodę decydowania w zakresie właściwych sobie spraw publicznych. J. D a n i e l e w i c z, M. T u r a ł a, *Delimitacja obszarów metropolitalnych jako podstawa wdrażania metropolitan governance*, „Acta Universitatis Lodziensis" 2011, Folia oeconomica 258, s. 111.

[77] Według szacunków ONZ, światowa stopa urbanizacji w przeciągu najbliższych dziesięcioleci znacznie wzrośnie, osiągając w 2030 r. 59,7%, a w 2050 r. już blisko 70%. W Polsce wskaźnik ten ma wynieść 62,9% w 2030 r. i 70% w 2050 r. *World Urbanisation Prospects, the 2011 Revision*, http://esa.un.org/unup/CD-ROM/ Urban-Rural-Population.htm [dostęp: 10.08.2012].

w procesie wykonywania władzy. Interakcje zachodzące w obszarze metropolitalnym i jego otoczeniu wymagają zatem adekwatnych działań angażujących różnych uczestników (graczy) życia publicznego – władze lokalne, regionalne, przedstawicieli biznesu, organizacje pozarządowe, ośrodki naukowo-badawcze. Działań, z jednej strony, wzmacniających pozytywne przejawy procesu metropolizacji, z drugiej zaś ograniczających jego negatywne skutki.

Wyzwania będące rzeczywistością polskiego samorządu terytorialnego nie dotyczą jedynie jego kształtu (nie omówiono również wszystkich problemów związanych z budową samorządu, wskazano te najczęściej dyskutowane). Wraz z pojawiającymi się w jego otoczeniu zmianami o różnej skali, sile oddziaływania, charakterze występuje szereg problemów, dysfunkcji, które wymagają szybkiej reakcji i adaptacji. Dotykają one wszystkich obszarów funkcjonowania samorządu, co pociąga za sobą potrzebę inicjowania nowych rozwiązań, usprawnień w zakresie: kształtu i roli jego organów, zarządzania jednostką (ukierunkowanie na partycypacyjne rządzenie) i jej zasobami, decyzyjności (wsparcie procesu decyzyjnego), współpracy międzysamorządowej i między władzami a przedstawicielami różnych środowisk (partnerstwa lokalne) na rzecz wspierania wszelkich przedsięwzięć pozwalających na uzyskanie przez jednostkę przewagi konkurencyjnej.

3.3. Rola samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych

Zadania samorządu terytorialnego zostały wyodrębnione jako osobna kategoria, w ramach szeroko zakrojonej decentralizacji zadań publicznych i kompetencji na rzecz wspólnot samorządowych i ich przedstawicieli. Odniesione zostały one bowiem do podmiotu prawa publicznego, a ich regulacje ustawowe stwarzają podstawy wiązania tej grupy zadań publicznych z jednostkami samorządowymi[78]. Zasada subsydiarności stanowi najważniejszą przesłankę tego wyróżnienia, w konsekwencji gminę uznano za pierwszoplanowy punkt tego procesu, co spowodowało, że pozostałe jednostki przejęły zadania wykraczające poza sferę interesów gminnych wspólnot samorządowych[79]. Tym samym zakres działania samorządu terytorialnego

[78] K. P o d g ó r s k i, *Sytuacja prawna samorządu terytorialnego I kadencji 1900–1994*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 10, s. 5.

[79] L. K i e r e s, *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, nr 2, s. 173.

stał się jednym z ważniejszych elementów systemu administracji publicznej, chociaż jednocześnie budzi szereg dyskusji i obiekcji.

Rozpoczynając wątek zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, warto odnieść się do teoretycznego zrozumienia podstawowych pojęć, takich jak zakres działania oraz zadania. Pierwsze z nich, zgodnie z ogólną definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego*, oznacza „granicę zasięgu jakiegoś zjawiska, działania"[80]. Zadania natomiast, najprościej wyjaśniając, są tym, co należy wykonać. W podobnym tonie definiuje je Tadeusz Pszczołowski, a mianowicie określa je jako stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty, przy czym, co trzeba podkreślić, jest to przyszłe zdarzenie, które zostało opisane i przekazane do realizacji[81]. Zbliżone znaczenie ma określenie właściwości, traktowane jako zakres spraw podlegających określonemu organowi publicznemu. Można przyjąć, że zadania publiczne samorządu terytorialnego są określonymi sprawami, które – jak wskazuje Małgorzata Stahl – warunkują funkcjonowanie samorządu[82]. Ich rozległość i charakter są objęte określonymi granicami (zakresem) władzy samorządowej. Pojęcie zadań samorządu terytorialnego nie dotyka tylko spraw wymienionych we właściwych ustawach samorządowych. Odnosi się również do tych wszystkich przedsięwzięć, poza katalogiem zadań, podejmowanych przez władze publiczne (lokalne, regionalne), które w konsekwencji wpływają na poziom jakości życia obywateli (mieszkańców).

Kategorią nierozerwalnie związaną z zadaniami są *kompetencje*, inaczej zakres uprawnień do zajmowania się określonymi sprawami i podejmowania dotyczących ich decyzji. Mówią one zatem, jaki organ, w jakich formach i w jakim trybie może ustalać zadania oraz kontrolować, nadzorować lub kierować ich wykonanie (prawne formy realizacji zadań)[83]. Kompetencje mogą być interpretowane znacznie szerzej, jako władcze i nie władcze uprawnienia do działania zastrzeżone dla danego podmiotu. Zawierają one w sobie element zarówno obowiązku jak i uprawnienia do realizacji zadań. Natomiast zadania, według Karola Podgórskiego, w odróżnieniu od kompetencji, to obowiązek ciążący na wyznaczonym organie[84] (rys. 13).

---

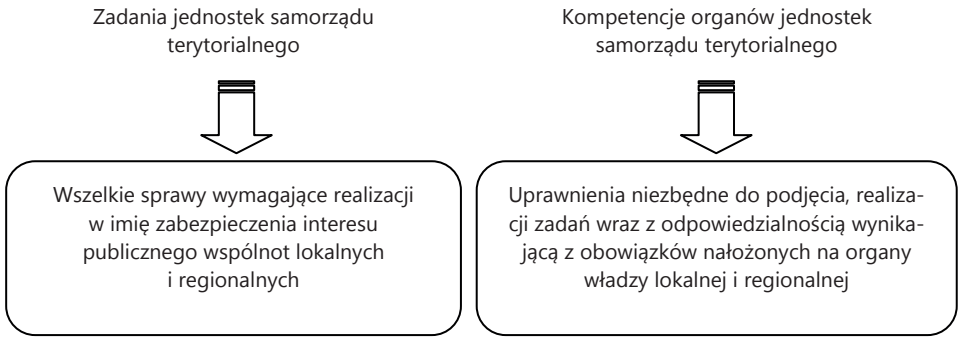
[80] *Słownik języka polskiego PWN* (wersja online), http://sjp.pwn.pl/szukaj/zakres.

[81] T. P s z c z o ł o w s k i, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978, s. 283.

[82] M. S t a h l, *Zakres działania gmin – zagadnienia ogólne*, [w:] *Administracyjno-prawne zadania i kompetencje gmin*, red. M. Stahl, Warszawa 1994, s. 9.

[83] A. B a r c z a k, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 18.

[84] K. P o d g ó r s k i, *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*, Katowice 1990, s. 7.



Rys. 13. Znaczenie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Przeprowadzona w latach 90. XX w. reforma administracji oddała w ręce obywateli prawo do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych. Sprawy te koncentrują się na zaspokojeniu podstawowych potrzeb członków wspólnot samorządowych, wynikających z konieczności organizacji społeczno-gospodarczego życia publicznego. Obecnie oddziaływanie samorządu daleko wykracza poza zaspokojenie bieżących potrzeb wspólnoty (formuły prawie historycznej, wg Marii Trojanek), dotyka ono już rozwoju sił wytwórczych[85].

Wskazanie przez ustawodawcę zadań własnych (będących w wyłącznej gestii) poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, jakkolwiek wydaje się zrozumiałe i przejrzyste, wywołuje pewne dyskusje i wątpliwości. Katalog zadań własnych został zawarty w ustawach samorządowych, przy czym sformułowanie „zadania własne" zostało użyte jedynie w odniesieniu do gminy. Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa określają je jako rodzaj spraw należących do zakresu działania powiatu, województwa (tab. 52).

Jak wynika z tab. 52, samorząd terytorialny został zobligowany do wykonywania zadań, mających na celu zaspokojenie potrzeb wspólnoty zamieszkującej na danym obszarze. Kluczowe są tutaj zadania zmierzające do „bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych" (tzw. zadania z zakresu użyteczności publicznej)[86]. Zadania własne samorządu o charakte-

[85] M. T r o j a n e k, *Władza lokalna a efektywność inwestycji*, [w:] *Przedsiębiorczość w gminach. Stymulowanie inwestycji*, Warszawa–Poznań–Zielona Góra 1996, s. 124.

[86] Art. 1. ust. 2. ustawy z 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*, Dz. U. 1996, nr 9, poz. 43 ze zm.

rze gospodarczym stanowią zatem podstawową sferę działania i zasadniczą misję samorządu terytorialnego. Nie wszystkie jednak zadania noszą cechy użyteczności publicznej – za takie uznaje się szczególny charakter potrzeb społecznych zaspokajanych przez działalność o charakterze publicznym, warunki monopolistyczne prowadzenia działalności gospodarczej (monopol naturalny) oraz niedochodowe cele działalności jak również jej infrastrukturalny charakter[87]. Przy czym, jeśli chodzi o efektywne funkcjonowanie jednostek samorządowych, zadania spoza obszaru użyteczności publicznej są również niezwykle ważne. Obejmują interwencję na lokalnym rynku gospodarczym, zarówno ze względów społecznych, jak i dla ochrony interesów gospodarczych gminy oraz działania na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego[88]. Podobnie jak zadania własne, również zadania zlecone mają swoje realne przełożenie na jakość życia poszczególnych wspólnot samorządowych.

T a b e l a 52. Zadania będące w wyłącznej gestii jednostek samorządu terytorialnego

Jednostka samorządu terytorialnego	Brzmienie artykułów odnoszących się do zadań właściwej ustawy samorządowej
Gmina	Art. 7. Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.)
Powiat	Art. 4., ust.1. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.)
Województwo	Art. 14., ust.1. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami (ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2001, nr 1421, poz. 1590 ze zm.)

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego mają charakter lokalny bądź regionalny, w zależności od umiejscowienia ich bezpośrednich adresatów. Pierwsze z nich przypisane zostały gminom i powiatom. W przypadku gminy lista zadań własnych ma charakter otwarty, co jest konsekwencją przyznania jej domniemania kompetencji w sprawach lokalnych (tab. 53).

[87] E. W o j c i e c h o w s k i, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 32.

[88] M. K u l e s z a, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 7–8, s. 11.

T a b e l a 53. Zadania będące we właściwości samorządu gminnego i powiatowego

Wyszczególnienie	Zadania własne realizowane przez gminy w zakresie	Zadania własne realizowane przez powiaty w zakresie
1	2	3
Potrzeby bytowe	– działalności w obszarze telekomunikacji – lokalnego transportu zbiorowego – gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego – gospodarki nieruchomościami – gminnego budownictwa mieszkaniowego – wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, – zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz	– działalności w zakresie telekomunikacji – transportu zbiorowego – dróg publicznych – gospodarki nieruchomościami
Potrzeby społeczne	– edukacji publicznej – ochrony zdrowia – pomocy społecznej – polityki prorodzinnej – kultury – kultury fizycznej i turystyki,	– edukacji publicznej – promocji i ochrony zdrowia – pomocy społecznej – polityki prorodzinnej – kultury – kultury fizycznej i turystyki – wspierania osób niepełnosprawnych – przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy
Ład przestrzenny i ekologiczny	– ładu przestrzennego – zieleni gminnej i zadrzewień – gospodarki wodnej – ochrony środowiska i przyrody	– gospodarki wodnej – ochrony środowiska i przyrody – geodezji, kartografii i katastru – administracji architektoniczno-budowlanej
Porządek i bezpieczeństwo publiczne	– porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli – ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego	– porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli – ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego

1	2	3
Porządek i bezpieczeństwo publiczne		– zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska – obronności
Pozostałe	– ochrony zabytków i opieki nad zabytkami – utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych – promocji gminy – targowisk i hal targowych – cmentarzy gminnych – wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej – współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw	– ochrony praw konsumenta – rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego – ochrony zabytków i opieki nad zabytkami – utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych – promocji powiatu

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: art. 7 ustawy z dn. 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.; art. 4 ustawy z dn. 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.

Na plan pierwszy wysuwają się zadania zapewniające możliwe jak najlepsze warunki życia mieszkańców poprzez zaspokojenie podstawowych potrzeb publicznych. Obligatoryjność ich wykonania jest gwarantem dla wspólnot lokalnych, że te najistotniejsze potrzeby bytowe, społeczne, a także z zakresu bezpieczeństwa publicznego zostaną zaspokojone z zachowaniem właściwej im należytości. Dotyczą one przede wszystkim spraw związanych z usługami świadczonymi w oparciu o sieci przesyłowe (urządzenia techniczne), obiekty infrastruktury społecznej oraz tych odwołujących się do ładu przestrzennego i ekologicznego jak również bezpieczeństwa publicznego. Realizacja zadań o charakterze użyteczności publicznej, bo o nich mowa, opiera się zatem na urządzeniach i instytucjach stwarzających podstawę funkcjonowania gospodarki i kreowania oczekiwanych warunków życia ludności[89]. Zadania tego rodzaju wyznaczają nienaruszalny zakres działania

[89] E. W o j c i e c h o w s k i, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 20.

gminy, są kwintesencją procesu decentralizacji, w wyniku którego gmina przejęła odpowiedzialność za pakiet spraw podejmowanych w żywotnym interesie społeczności lokalnych.

Należy podkreślić, że od momentu reaktywacji samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym znacznemu rozszerzeniu uległ omawiany katalog zadań. Gminy przejęły obowiązek prowadzenia działalności w zakresie: telekomunikacji, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania magazynu przeciwpowodziowego, polityki prorodzinnej, z uwzględnieniem opieki socjalnej, medycznej i prawnej sprawowanej wobec kobiet w ciąży, upowszechniania idei samorządności oraz pobudzanie postaw obywatelskich, współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz działalności prowadzonej na ich rzecz, promocji gminy oraz budowania wzajemnych kontaktów ze społecznościami innych państw. Zakres zadań polskich gmin, mimo że wydaje się wieloraki, nie odbiega w zasadniczy sposób od rozwiązań przyjętych w innych krajach europejskich. Zarówno w Polsce, jak i we wskazanych krajach trzon działalności stanowią zadania z zakresu użyteczności publicznej (tab. 54).

Tabela 54. Przykładowe zadania realizowane przez gminy w wybranych krajach europejskich

Kraj	Przykładowe zadania realizowane przez gminy (pierwszy poziom podziału terytorialnego)
1	2
Hiszpania	W gestii każdej wspólnoty: zaopatrzenie w wodę, oświetlenie, komunikacja miejska, gospodarka odpadami, odprowadzanie ścieków. Wspólnoty powyżej 5000 mieszkańców: bezpieczeństwo publiczne, zarządzanie terenami zielonymi. Wspólnoty powyżej 27 000 mieszkańców: pomoc społeczna, ochrona przeciwpożarowa, sport. Wspólnoty powyżej 50 000 mieszkańców: ochrona środowiska, transport publiczny.
Francja	Planowanie przestrzenne, edukacja, rozwój gospodarczy, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura (gminy mogą również interweniować w obszarach spraw o znaczeniu lokalnym, znajdujących się poza ich kompetencjami)
Włochy	Polityka społeczna, planowanie przestrzenne, kultura, ochrona środowiska.
Albania	Odprowadzanie ścieków, lokalne drogi, oświetlenie, transport publiczny, gospodarka odpadami, rozwój lokalny, pomoc społeczna, wspieranie przedsiębiorczości, kultura, porządek publiczny i bezpieczeństwo, cmentarze.
Austria	Porządek publiczny i bezpieczeństwo, planowanie przestrzenne, gospodarka odpadami, zaopatrzenie w wodę, transport publiczny, kultura, ochrona zdrowia.
Bułgaria	Ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura, porządek publiczny, sport i rekreacja, turystyka, transport publiczny, rozwój lokalny, gospodarka odpadami.

1	2
Republika Czeska	Rozwój lokalny, rolnictwo i leśnictwo, zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, edukacja (poziom podstawowy), planowanie przestrzenne, pomoc społeczna, współpraca z innymi gminami i regionami, transport publiczny.
Finlandia	Ochrona zdrowia, w tym świadczenia stomatologiczne, pomoc społeczna, edukacja (przedszkola, szkoły podstawowe i średnie, kształcenie dorosłych), kultura, sport, drogi, zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, gospodarka odpadami, transport publiczny, wspieranie przedsiębiorczości i zatrudnienia.
Niemcy	Porządek publiczny i bezpieczeństwo, drogi, gospodarka odpadami, ochrona przeciwpożarowa, pomoc społeczna, edukacja, cmentarze.
Holandia	Realizowane przy współpracy administracji rządowej: gospodarka mieszkaniowa, turystyka inżynieria lądowa i wodna, transport, ochrona zdrowia, edukacja, rynek pracy, pomoc społeczna, sport.
Słowacja	Transport publiczny, ochrona środowiska, gospodarka odpadami, zaopatrzenie w wodę, edukacja, ochrona zdrowia, rozwój lokalny, kultura, sport.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences*, Paris–Brussels 2012

W odniesieniu do powiatu nie stosuje się natomiast domniemania właściwości, a jego kompetencje określone zostały na drodze ustawowej. Obie jednostki realizują jednak zadania lokalne, obejmujące usługi techniczne i społeczne. Porównanie zadań przypisanych powiatom i gminom wskazuje na bardzo dużą zbieżność obszarów tematycznych (tab. 55). Co więcej, zadaniom powiatu nadano również walor użyteczności publicznej[90].

Zakres zadań przynależnych powiatom wzbogacony został o tzw. zadania i kompetencje powiatowych służb, inspekcji i straży (powiatowa administracja zespolona)[91]. Do kręgu tych podmiotów należą komendy powiatowe Policji, komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej oraz powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego. Paradoksalnie przepis ten nie dotyczy wykonywania tych zadań, a jedynie zwierzchnictwa. W konsekwencji starosta będący zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży wypełnia w dużej mierze zadania administracji rządowej, pozostając jednak pod kontrolą demokratycznie wybieranej rady powiatu[92]. Kierownicy omawianych służb wykonują zadania w imieniu własnym, nie zaś powiatów, które finansowane są z budżetu państwa[93]. Powstaje pytanie

[90] E. W o j c i e c h o w s k i, *Gospodarka*..., s. 34.

[91] Do stycznia 2002 r. dotyczyło to jeszcze powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych, a do kwietnia 2003 r. – powiatowych inspektoratów weterynarii.

[92] B. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 282.

[93] M. S t e c, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym (kryteria i ich normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 11, s. 9.

o charakter tych zadań i rolę powiatu w ich wykonywaniu. Zadania tego rodzaju nie wpisują się w tradycyjny dychotomiczny podział na zadania własne i zlecone. Trudno je również traktować w kategorii zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Stanowią one raczej, odrębny rodzaj zadań publicznych[94]. Stąd też może pojawić się wątpliwość co do tego, czy rzeczywiście trafne merytorycznie jest rozwiązanie przyjmujące przekazanie tych zadań powiatowi.

Tabela 55. Obszary tematyczne zadań realizowanych przez gminy i powiaty

Dziedziny	Gmina	Powiat
1	2	3
Ład przestrzenny	+	+
Gospodarka nieruchomościami	+	+
Gospodarka wodna	+	+
Ochrona środowiska	+	+
Transport zbiorowy i drogi publiczne	+	+
Wodociągi, zaopatrzenie w wodę i kanalizacja	+	–
Odpady komunalne	+	–
Zaopatrzenie w energię elektryczną, cieplną i gaz	+	–
Telekomunikacja	+	+
Ochrona zdrowia	+	+
Pomoc społeczna	+	+
Budownictwo mieszkaniowe	+	–
Edukacja publiczna	+	+
Kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad nimi	+	+
Kultura fizyczna i turystyka	+	+
Targowiska, hale targowe	+	–
Zieleń i zadrzewienia	+	–
Cmentarze	+	–
Porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli	+	+
Ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa	+	+
Utrzymanie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej	+	+
Polityka prorodzinna	+	+
Upowszechnianie idei samorządności	+	–
Promocja	+	+
Wspieranie osób niepełnosprawnych	–	+
Współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych	+	+

[94] M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 87.

1	2	3
Współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw	+	–
Geodezja, kartografia i kataster	–	+
Administracja architektoniczno-budowlana	–	+
Rolnictwo, leśnictwo i rybactwo	–	+
Przeciwdziałanie bezrobociu	–	+
Ochrona praw konsumenta	–	+
Obronność	–	+

O b j a ś n i e n i e: zestawienie sporządzono na podstawie zapisów ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Województwo, podobnie jak gminy czy powiaty, wykonuje swoją działalność na kilku polach, w tym na obejmującym zadania o charakterze wojewódzkim (zadania tego rodzaju w dużym stopniu pokrywają się z zadaniami realizowanymi na szczeblu lokalnym, choć mają ograniczony zakres). Podstawową rolą samorządu województwa jest jednak kształtowanie warunków zapewniających rozwój w wymiarze gospodarczym, kulturowym i społecznym na poziomie regionu. W tym obszarze samorząd województwa został zobligowany do określenia strategii uwzględniającej: cele średniookresowej strategii rozwoju kraju, krajowej strategii rozwoju regionalnego i odpowiednich strategii ponadregionalnych, a także cele i kierunki koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Ponadto wskazany został jako podmiot polityki rozwoju województwa i polityki regionalnej państwa (chodzi tutaj głównie o zbieżność strategii rozwoju województwa z programem polityki regionalnej państwa) (tab. 56). Lista zadań przypisanych samorządowi województwa nie jest zamknięta, podobnie jak ma to miejsce w przypadku gmin. Należy się spodziewać, że będzie ona w wyniku umacniania się pozycji regionów pod wpływem zmian zachodzących na arenie Unii Europejskiej, a także w obliczu konieczności rozwoju współpracy z regionami pozaeuropejskimi, korygowana w sferze usług, przede wszystkim jednak działań prorozwojowych.

Odrębną kategorią zadań publicznych, wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, są zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Ogólnie mówiąc, są to zadania państwa, odpowiadające jego potrzebom jako całości (społeczności ogólnopaństwowej), realizowane przez samorządy. Akt zlecenia zadań wiąże się po stronie państwa z koniecznością zapewnienia środków finansowych we właściwej wysokości, a po stronie

T a b e l a 56. Działalność samorządu województwa

Zakres działalności	Opis
Zadania o charakterze wojewódzkim	Zabezpieczające podstawowe potrzeby wspólnoty regionalnej w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego; promocji i ochrony zdrowia; kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; pomocy społecznej; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; polityki prorodzinnej; modernizacji terenów wiejskich; zagospodarowania przestrzennego; ochrony środowiska; gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych; transportu zbiorowego i dróg publicznych; kultury fizycznej i turystyki; ochrony praw konsumentów; obronności; bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy; działalności w zakresie telekomunikacji; ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.
Strategia rozwoju województwa	Działania podejmowane dla osiągnięcia strategicznych celów polityki rozwoju, uwzględniające w szczególności: pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej; pobudzanie aktywności gospodarczej; podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa; zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń; kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.
Polityka rozwoju	Działania obejmujące w szczególności: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy; utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim; pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli; racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji; wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie; promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa; wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

samorządu z brakiem możliwości odmowy wykonania tego rodzaju zlecenia. Obligatoryjność wykonania zadań zleconych ma miejsce jedynie w momencie przekazania ich jednostkom samorządu terytorialnego w drodze ustawy. Ustawowe przekazanie zadań na rzecz samorządu pozbawia administrację rządową możliwości przejęcia przekazanych zadań i podjęcia stosowanych czynności w sytuacji zaistnienia, np. zaniechania wykonania zadania przez samorząd[95]. Odwołanie do tego rodzaju zadań

[95] Zob. G. O l e j n i c z a k-S z a ł o w s k a, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 12, s. 9.

ma swoje miejsce we właściwych ustawach odnoszących się do samorządu terytorialnego (tab. 57).

T a b e l a 57. Zadania administracji rządowej zlecane jednostkom samorządu terytorialnego

Jednostka samorządu terytorialnego	Artykuł właściwej ustawy
Gmina	Art. 8. Ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (ustawa z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.) Przykładowe zadania zlecone z zakresu administracji rządowej: ewidencja ludności i dowodów osobistych; ochrona gruntów leśnych i rolnych; przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych; realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia; zapobieganie narkomanii; pomoc osobom uprawnionym do alimentów; organizacja przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów
Powiat	Art. 4. ust. 4. Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu, jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat (ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578 ze zm.) Przykładowe zadania zlecone z zakresu administracji rządowej: tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie; pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą; wydawanie pozwoleń na budowę, przebudowę; przyjmowanie zgłoszeń inwestycji energetycznych, gazowych, telekomunikacyjnych; wydawanie pozwoleń wodnoprawnych dla inwestycji; tworzenie, aktualizacja i obsługa informacji o terenie; ewidencja gruntów i budynków
Województwo	Art. 14. ust. 2. Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa (ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576 ze zm.) Przykładowe zadania zlecone z zakresu administracji rządowej: prace geodezyjno-urządzeniowe na potrzeby rolnictwa; wypłata świadczeń rodzinnych, wypłata zaliczek alimentacyjnych oraz składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego; ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu; krajowe pasażerskie przewozy autobusowe

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Inną możliwą formą powierzenia zadań jest umowa lub porozumienie zawarte z administracją rządową bądź innymi jednostkami samorządu. W przypadku zlecania zadań w obrębie samorządu terytorialnego ustawodawca przewidział jednokierunkowość tego procesu, a mianowicie gmina nie może przekazać swoich zadań innym jednostkom, może natomiast wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu czy województwa.

Wykonanie zadań nabytych tą drogą jest dobrowolne i następuje w oparciu o określone zasady ich realizacji i finansowania.

W kwestii zadań własnych i zleconych samorządu terytorialnego coraz wyraźniejszy wydaje się pogląd, że stanowią one wspólną kategorię zadań publicznych i w tym sensie służą zaspokajaniu potrzeb obywateli (społeczeństwa). Pojawia się zatem pytanie o konieczność rozróżniania zadań według tej kategorii (coraz częściej w dyskusjach pojawia się pogląd, że podział na zadania własne i zlecone jest spuścizną początku reform samorządowych, kiedy samorządom nie można było powierzyć zadań bez możliwości kontroli ich realizacji). Przyjmując założenie, że zadania własne w pierwszym rzędzie mają zabezpieczyć potrzeby artykułowane przez społeczności samorządowe, trudno się nie zgodzić, że są one również bardzo istotne z punktu widzenia państwa i w konsekwencji adresowane są do wszystkich obywateli. W ten sam sposób można podejść do zadań zleconych – ich realizacja zaspokaja potrzeby społeczeństwa zorganizowanego w strukturach państwa, to jednak służą one również członkom poszczególnych wspólnot samorządowych[96].

Zdaniem Marka Szydło, zadania własne i zlecone w sensie swojej materialnej istoty są do siebie bardzo podobne, co może argumentować wniosek, że zarówno jedne, jak i drugie są tak naprawdę zadaniami publicznymi państwa, powierzonymi jednostkom samorządu terytorialnego (Trybunał Konstytucyjny wyraził opinię, że „wykonywane przez samorząd terytorialny zadania – własne i zlecone – mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej)"[97]. Co więcej, materię realizowanych zadań należy połączyć z koncepcją istnienia polskich struktur samorządowych, ich wyodrębnienie nastąpiło z woli państwa, poprzez przyjęcie szeregu aktów prawnych, regulujących m.in. zakres działania samorządu i właściwych mu spraw określonych jako zadania publiczne[98]. Pojawiające się pytanie na temat likwidacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej do dziś nie znalazło jednoznacznej odpowiedzi. Problem ten jest szczególnie dyskutowany w odniesieniu do zadań kierowanych do samorządów województw – sens mają natomiast zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez samorząd gminny i powiatowy Zdaniem przeciwników, nie zbliża to świadczonych usług do obywatela, a generuje szereg problemów związanych z wyceną zadań zleconych. Rozwiązaniem wydaje się likwidacja tego rodzaju zadań poprzez przekwalifikowanie ich części jako

---

[96] M. S z y d ł o, *op. cit.*, s. 107–108.

[97] *Ibidem*, s. 108–109.

[98] *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego* z dnia 26 maja 1998 r., K 17/18, OTK ZU 1998, z. 4, poz. 48.

zadań własnych województw oraz przesunięcie pozostałych do urzędów wojewódzkich[99].

Innym problemem związanym z realizacją zadań zleconych, wzbudzającym niemałe kontrowersje, a co za tym idzie – dyskusje na temat zasadności wyodrębnienia takiej kategorii zadań, jest zabezpieczenie środków finansowych zapewniających prawidłową ich realizację. Poziom dofinansowania z budżetu państwa wydaje się niewystarczający w odniesieniu do skali zleconych zadań. Ich realizacja w warunkach niedostatecznego finansowania staje się dla samorządów bardzo złożonym i trudnym problemem. Ten swoisty potrzask finansowy ze strony administracji rządowej w postaci niedoszacowania zadań zleconych stawia niejednokrotnie samorządy przed koniecznością dokonania dopłat do realizowanych zadań. Tego rodzaju zachowania są ewidentnym naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. W dysponowaniu środkami publicznymi obowiązuje bowiem nienaruszalna zasada, że mogą być one wydatkowane jedynie na cele określone prawem. Wskazuje na to art. 216 w ustępie 2 ustawy o finansach publicznych, odnoszący się do wydatków budżetu jednostek samorządowych przeznaczonych na realizację zadań publicznych[100]. Jednak w sytuacjach dopuszczonych właściwymi ustawami gmina może wspierać działalność administracji rządowej, przy czym tak ukierunkowane dofinansowanie z budżetów samorządów jest generalnie zabronione[101].

Zaniechanie lub ograniczenie realizacji zadań zleconych przez samorządy pociąga za sobą ryzyko bezczynności organu administracji samorządowej,

---

[99] Zadania związane z zarządzaniem rozwojem regionów powinny zostać w gestii samorządów województw. Natomiast te mające charakter administracyjny mogłyby przynależeć do administracji wojewodów lub podmiotów prywatnych, pod warunkiem zachowania określonego poziomu i standardu. B. D y l ą g, *Likwidacja zadań zleconych jest możliwa*, http://www.portal samorzadowy.pl/prawo-i-finanse/likwidacja-zadan-zleconych-jest-mozliwa,69492.html [dostęp: 23.05.2014].

[100] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.

[101] Istnieją szczególne przepisy dopuszczające wspieranie finansowe przez samorząd terytorialny niektórych instytucji rządowych w postaci: przekazania środków na pokrycie wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług, na pokrycie kosztów etatów w rewirach dzielnicowych i posterunkach policji oraz na rekompensatę za ponadwymiarowy czas służby i nagrody za osiągnięcia w służbie policjantów służby prewencyjnej (ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, Dz. U. 2007, nr 43, poz. 277 ze zm.); partycypacji w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Straży Granicznej, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług (ustawa z dnia 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*, Dz. U. 2011, nr 116, poz. 675 ze zm.); przekazania środków, w tym na wydatki inwestycyjne, na rzecz szkół i placówek artystycznych prowadzonych przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (ustawa z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*, Dz. U. 2004, nr 256, poz. 2572 ze zm.).

przewlekłości postępowania lub jego nienależytego wykonania[102]. Co więcej, z samego faktu konstrukcji zadań zleconych nie wynika możliwość odmowy ich wykonania z powodu braku środków finansowych, niewystarczającego ich poziomu czy nawet nieterminowego ich przekazania[103]. Stanowią one bowiem obligatoryjny obowiązek o charakterze powszechnym, co nie pozostawia jednostkom samorządu terytorialnego żadnej swobody decyzyjnej w tym obszarze.

Rzeczywistą pozycję samorządu terytorialnego w strukturze administracji publicznej wyznacza jednak kategoria zadań własnych. Jak wcześniej stwierdzono, w wyniku decentralizacji i w myśl zasady pomocniczości scedowano na gminy praktycznie wszystkie zadania związane z zaspokajaniem najważniejszych potrzeb publicznych mieszkańców, powstałych na skutek zamieszkiwania na danym obszarze. Sam wykaz zadań nie budzi więc zasadniczych zastrzeżeń. Wątpliwości co do silnego umocowania samorządu w omawianym obszarze (a co za tym idzie – wymiar decentralizacji administracji publicznej) pojawiają się w kwestii finansowania ich realizacji oraz możliwości wpływu mieszkańców na jej przebieg i kształt.

Pierwszy z wymienionych problemów dotyka spraw związanych z decentralizacją finansów publicznych, tym samym wyposażenia samorządów (w założeniu) w wydajne i stabilne źródła dochodów podlegających swobodzie decyzyjnej samorządu (tab. 58).

Nie wdając się w szersze rozważania w tej materii, warto jednak zwrócić uwagę, że widoczna jest swego rodzaju niewspółmierność przebiegu decentralizacji zadań publicznych i decentralizacji finansów publicznych. Samorządy uzyskują bowiem (obok ściśle dedykowanych im środków finansowych) również dotacje z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych – bieżących (w głównej mierze) i inwestycyjnych. W przypadku wszystkich jednostek samorządu terytorialnego kwoty omawianych dotacji wzrosły w 2013 r. w stosunku do lat poprzednich (wyjątkiem są tutaj powiaty, które otrzymały w latach 2010–2011 znacznie większe dotacje celowe niż w kolejnych analizowanych latach, głównie na utrzymanie domów opieki społecznej). Niepokojący jest również fakt, że kwota dotacji celowej na zadania własne stanowi średnio ok 40% – w przypadku gmin i miast na prawach powiatu – kwoty dotacji celo-

[102] A. K u d r a, *Wątpliwości wokół odpowiedzialności z tytułu dofinansowania realizacji zadań zleconych*, http://prawodlasamorzadu.pl/drukuj-aktualnosc.html&strona=2064 [dostęp: 4.03.2014]. Zob. także: *Stanowisko Konwentu Starostów Województwa Małopolskiego z dnia 10 stycznia 2014 r.*, http://www.starostowie.malopolska.pl/2014/Stanowisko%20 konwentu%20 10.01.2014.pdf [dostęp: 4.03.2014].

[103] A. A g o p s z o w i c z, Z. G i l o w s k a, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 88.

wej budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Może to świadczyć o pewnej niewydolności samorządu w obszarze jego podstawowej działalności, mówiąc inaczej – nierównej grze ze strony państwa, przejawiającej się chęcią pozbycia się odpowiedzialności za zaspokajanie newralgicznych potrzeb publicznych, z zachowaniem możliwości decydowania w kwestiach ich finansowania (tab. 59).

Tabela 58. Decentralizacja zdań i finansów publicznych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego – stan obecny

PAŃSTWO

Decentralizacja zadań publicznych		Decentralizacja finansów publicznych	
Podstawowe zadania związane z organizacją życia społeczno-gospodarczego na danym terenie, mające na celu zaspokojenie potrzeb bytowych, społecznych, związanych z ładem przestrzennym i ekologicznym, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym oraz promocją, stymulowaniem wszelkich procesów prorozwojowych	GMINA	Dochody własne, w tym dochody podatkowe, majątkowe, opłaty Środki transferowane z budżetu państwa (dotacje celowe i subwencje ogólne) Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi	dochody ogółem
		Dotacja z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań własnych	
Zadania o charakterze ponadgminnym, uzupełniające zakres działalności gminy oraz zadania z zakresu powiatowych służb, inspekcji i straży	POWIAT	Dochody własne, w tym dochody majątkowe, opłaty Środki transferowane z budżetu państwa (dotacje celowe i subwencje ogólne) Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi	dochody ogółem
		Dotacja z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań będących w gestii jednostki	
Ochrona i rozwój potencjału społeczno-gospodarczego regionu, prowadzenie polityki rozwoju oraz zabezpieczenie potrzeb publicznych na poziomie regionalnym	WOJEWÓDZTWO	Dochody własne, w tym dochody majątkowe Środki transferowane z budżetu państwa (dotacje celowe i subwencje ogólne) Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi	dochody ogółem
		Dotacja z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań będących w gestii jednostki	

Źródło: opracowanie własne.

T a b e l a 59. Dotacje budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego

Rok	Gminy		Powiaty		Miasta na prawach powiatu		Województwa	
	kwota dotacji (w tys. zł)	% dotacji zz*	kwota dotacji (w tys. zł)	% dotacji zz	kwota dotacji (w tys. zł)	% dotacji zz	kwota dotacji (w tys. zł)	% dotacji zz
2010	3 417 101	36,6	1 726 277	71,7	1 468 743	41,0	303 667	20,2
2011	3 400 992	38,2	1 906 482	76,9	1 165 331	32,6	279 877	17,7
2012	3 023 821	34,3	1 185 615	45,6	1 291 566	35,4	231 593	14,1
2013	3 595 409	41,1	1 298 232	47,6	1 721 187	45,8	338 390	20,7

O b j a ś n i e n i e: * procent dotacji celowych budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na postawie: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa*. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010, 2011, 2012, 2013, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Samorządy otrzymują wspomniane dotacje przede wszystkim na zadania związane z pomocą społeczną, edukacją, transportem i łącznością, kulturą fizyczną, ochroną zdrowia, a więc na największe, najważniejsze i wymagające niemałych środków finansowych obszary ich działalności (tab. 60).

T a b e l a 60. Przykładowe obszary zadań jednostek samorządu terytorialnego objęte dotacją celową budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych

Jednostka	Obszary zadań objętych dotacją	
	Zadania bieżące	Zadania inwestycyjne
1	2	3
Gmina	Pomoc społeczna (wypłata zasiłków i udzielanie pomocy w naturze. na opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny. prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej). Oświata i wychowanie (pomoc materialna dla uczniów). Transport i łączność. Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (realizacja zadań związanych z usuwaniem klęsk żywiołowych).	Transport i łączność (drogi gminne, usuwanie skutków klęsk żywiołowych na drogach). Kultura fizyczna (budowa obiektów sportowych). Oświata i wychowanie (inwestycje w szkołach podstawowych i gimnazjach).

1	2	3
Powiat	Pomoc społeczna (utrzymanie domów pomocy społecznej, wspieranie rodzin zastępczych, rodzinne domy dziecka, wsparcie koordynatorów pieczy zastępczej, Centra Pomocy Rodzinie).	Transport i łączność (inwestycje na drogach powiatowych, usuwanie skutków klęsk żywiołowych na drogach). Pomoc społeczna (inwestycje w domach pomoc społecznej). Kultura fizyczna (budowa obiektów sportowych). Ochrona zdrowia (inwestycje w szpitalach).
		Oświata i wychowanie (inwestycje w liceach, szkołach zawodowych oraz szkołach podstawowych specjalnych.
Miasta na prawach powiatu	Pomoc społeczna (wypłata zasiłków i udzielanie pomocy w naturze. na opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby, które rezygnują z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania bezpośredniej, osobistej opieki nad długotrwale lub ciężko chorym członkiem rodziny. prowadzenie działalności ośrodków pomocy społecznej, utrzymanie ponadgminnych domów pomocy społecznej). Oświata i wychowanie (pomoc materialna dla uczniów, zasiłki losowe na cele edukacyjne)	Transport i łączność (drogi gminne, drogach miast na prawach powiatu, usuwanie skutków klęsk żywiołowych na drogach). Oświata i wychowanie (inwestycje w szkołach podstawowych i gimnazjach). Gospodarka mieszkaniowa (inwestycje zakładów gospodarki mieszkaniowej). Ochrona zdrowia (inwestycje w szpitalach). Kultura fizyczna (budowa obiektów sportowych)
Województwa	Transport i łączność (sfinansowanie kosztów wydawania zaświadczeń ADR dla kierowców przewożących towary niebezpieczne, dopłaty do lokalnego transportu publicznego). Ochrona zdrowia (wsparcie procesów przekształceń samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe, kontrola prawidłowości wydawania orzeczeń z zakresu medycyny i psychologii transportu, dokonywanie oceny zasadności zastosowania przymusu bezpośredniego wobec osób z zaburzeniami psychicznymi oraz na uregulowanie należności za transport pacjentów do szpitala psychiatrycznego oraz na składki na ubezpieczenie zdrowotne za słuchaczy zakładów kształcenia nauczycieli nie podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu z innego tytułu. Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody (zadania w parkach krajobrazowych).	Transport i łączność (usuwanie skutków klęsk żywiołowych na drogach). Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody (inwestycje w parkach krajobrazowych). Ochrona zdrowia (inwestycje w placówkach szpitalnych).

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Inną kwestią, pojawiającą się w kontekście zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, jest możliwość oddziaływania na ten proces przez mieszkańców. Odwołując się do wcześniejszych założeń traktujących samorząd terytorialny oraz partycypację społeczną jako wymiary decentralizacji administracji publicznej można zauważyć, iż nie wszystkie one w równej mierze poddają się wspomnianemu oddziaływaniu. Mieszkańcy interesują się przede wszystkim sprawami dotykającymi ich bezpośrednio, niejednokrotnie niewykraczającymi poza obszar ulicy, dzielnicy czy sołectwa (tzw. samorządność miejsca[104] oznaczająca konkretny obszar pozostający w kręgu bezpośredniego zainteresowania mieszkańców). Dobitnie świadczą o tym projekty zgłaszane w ramach budżetu obywatelskiego (przywrócenie kursowania autobusów nocnych, drogi rowerowe, zintegrowane przystanki, nowe przejścia dla pieszych, zadaszone miejsca rowerowe, boiska wielofunkcyjne, wodociągi, kanalizacje deszczowe, chodniki, place zabaw, rewitalizacja terenów zielonych itp.[105]), oraz samo zainteresowanie mieszkańców tym narzędziem wpływu na kierunki wydatkowania środków publicznych[106]. Można zatem przyjąć, że największy wpływ mieszkańców na przebieg i kształt polityk publicznych będzie dotyczył zadań związanych z potrzebami ujętymi w kategorii użyteczności publicznej. Ponadto siła tego wpływu będzie różna w zależności od jednostki samorządu terytorialnego i charakteru realizowanych przez nie zadań.

Poniżej podjęto próbę zobrazowania potencjalnej siły oddziaływania mieszkańców na zadania publiczne wykonywane przez samorząd terytorialny, w ujęciu konsultacji i współdecydowania, które najpełniej to oddają (samorząd partycypacyjny). Świadomie pominięto informowanie, które nawet w naj-

---

[104] Sformułowanie autorki.

[105] Zob. *Zgłoszone wnioski*, http://uml.lodz.pl/budzet_obywatelski/budzet_obywatelski_na_2015/zgloszone wnioski/ [dostęp: 23.07.2014].

[106] W 2013 r. największy budżet obywatelski wyodrębniono w Łodzi – 20 mln zł. Kolejnymi miasta to Białystok – 10 mln zł, Poznań – 10 mln zł, Toruń – 6,4 mln zł i Zielona Góra – 6 mln zł. Nie jest to jednak ogólna tendencja. Spośród miast wojewódzkich we Wrocławiu odnotowano najniższy udział budżetu obywatelskiego w całości budżetu – zaledwie 0,08%. Zaangażowanie mieszkańców w tego typu inicjatywy najlepiej oddaje liczba złożonych projektów. I tak w Łodzi było ich 903, w Gdańsku – 421, w Szczecinie – 304, w Zielonej Górze – 302, a w Radomiu, Świdnicy, Dąbrowie Górniczej, Elblągu ponad 200. We Wrocławiu przy tak znikomej kwocie budżetu obywatelskiego mieszkańcy zgłosili aż 242 projekty. W porównaniu do innych form partycypacji mieszkańców, budżet obywatelski staje się jedną z popularniejszych m.in. ze względu na namacalność jej efektów w postaci konkretnych projektów wybranych do realizacji. W Polsce nie istnieje jednak jeden model budżetu. Każda jednostka chcąca stworzyć budżet obywatelski wprowadza własne reguły i zasady, odwołując się niejednokrotnie do już istniejących przykładów, nie próbując tym samym wypracować wspólnie z mieszkańcami własnych zasad budżetu obywatelskiego. D. K r a s z e w s k i, K. M o j k o w s k i, *Budżet Obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014, s. 5–20.

bardziej zaawansowanych modelach partycypacji stanowi jedynie wymianę informacji, niezbędnych do wszczęcia kolejnych etapów. Konsultacje i współdecydowanie oznaczają tutaj przewidziane tymi formami możliwości zaangażowania się w proces decyzyjny. Zadania publiczne realizowane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego podzielono na dwie grupy, mianowicie:

– zadania z zakresu użyteczności publicznej w obszarze ich realizacji i działalności inwestycyjnej;

– zadania pozostałe, dotyczące m.in. działalności prorozwojowej, współpracy międzysektorowej, wzmacniania tożsamości lokalnej czy regionalnej czy też zakresu służb, inspekcji i straży powiatowych (tab. 61).

T a b e l a 61. Wpływ mieszkańców na zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego

Potencjalny wpływ mieszkańców na poszczególne kategorie zadań publicznych						
Formy partycypacji	Gmina		Powiat		Województwo	
	Zadania z z.u.p.*	Zadania pozostałe	Zadania z z.u.p.*	Zadania pozostałe	Zadania z z.u.p.*	Zadania pozostałe
Konsultacje	duży	duży	duży	średni	średni	niski
Współdecydowanie	duży	duży	średni	niski	niski	niski

O b j a ś n i e n i e: * zadania z z.u.p. – zadania z zakresu użyteczności publicznej.
Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Omawiany wpływ mieszkańców jest wyraźnie największy na poziomie gminy, co z punktu widzenia jej znaczenia w strukturze samorządu terytorialnego jest całkowicie zrozumiałe i pożądane. Zadania realizowane przez samorząd dotykają jednak różnorodnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego niezwykle istotnych z punktu widzenia wspólnot lokalnych i regionalnych. Mają one na tyle odmiennych charakter, który rzutuje na poziom zainteresowania mieszkańców ich realizacją, tym samym na chęć uczestnictwa w procesach decyzyjnych wyrażonego poszczególnymi formami partycypacji. Decentralizacja zadań dokonana w sposób ustawowy nie uwzględnia kwestii związanych ze świadomością obywateli na temat istoty i wagi tego procesu. Transformacja ustrojowa dość radykalnie wpłynęła na zmianę ich orientacji z *wyczekującej* od administracji publicznej (właściwej dla poprzedniego systemu) na *roszczeniową*, ale jedynie w zakresie spraw, problemów najbliższego otoczenia. Szersza perspektywa postrzegania funkcjonowania i rozwoju samorządów wydaje się w dalszym ciągu pozostawać, niestety, w gestii ich władz. Dotyczy to szczególnie województwa, które jest w znacznym oddaleniu od przeciętnego mieszkańca m.in. poprzez swoistego rodzaju abstrakcyjność wykonywanych zadań.

Reasumując, można pokusić się o stwierdzenie, że decentralizacja zadań publicznych na szczeblu powiatu i województwa zatrzymała się na poziomie władz, będących reprezentantami interesu ich wspólnot – ze względu na charakter przypisanych zadań publicznych siła oddziaływania mieszkańców jest tutaj stosunkowo słaba, co powoduje ograniczenie decydentów jedynie do władz tych jednostek (szczególnie w przypadku województwa). Niestety taki stan rzeczy może skutkować rozbieżnością interesów członków wspólnot powiatowych czy regionalnych z interesami władz. W przypadku gmin siła oddziaływania mieszkańców jest znacznie większa. Wynika to z chęci zabezpieczenia dobra własnego, rozumianego tutaj jako spodziewane warunki życia społeczno-gospodarczego. Charakter zadań przekazanych gminom w znacznym stopniu sprzyja więc wszelkim przejawom partycypacji, co oczywiście nie wyklucza jej w odniesieniu do powiatów czy województw.

Należy przy tym podkreślić, że rozpatrywanie zadań samorządu terytorialnego przez pryzmat możliwości oddziaływania mieszkańców nie deprecjonuje decentralizacji zadań publicznych jako takiej. Ponad wszelką wątpliwość, pomimo pewnych niedoskonałości, jest ona doniosłym aktem. Inaczej jednak usytuowała gminy, powiaty i województwa w strukturze samorządu terytorialnego. Strategiczne wydają się bez wątpienia gminy i mimo wszystko województwa. Przejęły one bowiem wszystkie kluczowe zadania, związane w przypadku gmin z zaspokajaniem potrzeb publicznych wynikających z faktu zamieszkiwania na danym terenie oraz województw – działalnością prorozwojową. Stąd też gmina urasta do rangi jednostki odpowiedzialnej za wszystkie aspekty losu i bytu członków wspólnoty, natomiast województwo – za te odnoszące się do planowania i zarządzania rozwojem regionalnym, a co za tym idzie świadczenie usług publicznych ma tutaj znaczenie marginalne. W myśl tego podziału samorząd terytorialny rysuje się jako konstrukcja oparta na dwóch głównych filarach, a mianowicie gminach i województwach samorządowych, sprowadzając tym samym powiat do roli jednostki o charakterze pomocniczym, finansowanej w głównej mierze ze środków transferowanych z budżetu państwa (tab. 62).

Sformułowane założenie jest łatwe do przyjęcia głównie w rozważaniach teoretycznych. W praktyce może wywołać liczne komplikacje i trudności natury ekonomicznej, społecznej i politycznej. Po pierwsze, ograniczenie zadań wykonywanych przez powiat znacznie osłabia jego pozycję, pociąga za sobą konieczność znacznego ograniczenia struktur powiatowych, a co za tym idzie – zatrudnienia. Po drugie, przesunięcie zadań w kierunku gminy powinno wiązać się ze znacznym wzmocnieniem finansowym gmin (m.in. poprzez zmianę struktury dochodów powiatów). Niezapewnienie stanu realizacji zgodnego

T a b e l a 62. Teoretyczny układ zdań i finansów publicznych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego

PAŃSTWO			
Decentralizacja zadań publicznych		Decentralizacja finansów publicznych	
Podstawowe zadania związane z organizacją życia społeczno-gospodarczego na danym terenie, mające na celu zaspokojenie potrzeb bytowych, społecznych, związanych z ładem przestrzennym i ekologicznym, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym oraz promocją, stymulowaniem wszelkich procesów prorozwojowych Przejęcie części zdań publicznych z zakresu użyteczności publicznej z powiatu	GMINA	Dochody własne, w tym dochody podatkowe, majątkowe, opłaty Środki transferowane z budżetu państwa (dotacje celowe i subwencje ogólne) Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi	dochody ogółem
		Przesunięcie części źródeł dochodów własnych do gmin	
Ograniczenie realizacji zadań publicznych do tych wykraczających poza realne możliwości gmin. Realizacja zadań z zakresu powiatowych	POWIAT	Dochody własne majątkowe Środki transferowane z budżetu państwa (dotacje celowe i subwencje ogólne) Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi	dochody ogółem
		Dotacja z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań będących w gestii jednostki	
Ochrona i rozwój potencjału społeczno-gospodarczego regionu, prowadzenie polityki rozwoju oraz zabezpieczenie potrzeb publicznych na poziomie regionalnym	WOJEWÓDZTWO	Dochody własne, w tym dochody majątkowe Środki transferowane z budżetu państwa (dotacje celowe i subwencje ogólne) Środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi	dochody ogółem
		Dotacja z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań będących w gestii jednostki	

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

z realnymi potrzebami i oczekiwaniami społecznymi jest jedynie decentralizacją kłopotów, co znaczne pogarsza wydolność gmin w obszarze świadczenia

usług publicznych, czyli *de facto* podstawowej i pierwotnej ich misji. Kolejną niezwykle istotną kwestią przy tego rodzaju przekształceniach jest zróżnicowanie potencjału rozwojowego gmin. Małe, słabsze ekonomicznie jednostki mogłyby nie podołać nowym wyzwaniom (już teraz wiele z nich ma problemy z niwelowaniem znacznych opóźnień rozwojowych, boryka się z finansowaniem zadań bieżących), co jeszcze bardziej pogłębiłoby i tak już niemałe dysproporcje pomiędzy gminami. Scedowanie odpowiedzialności zbiorowej na większe, bogatsze samorządy nie jest także rozwiązaniem przynoszącym spodziewane efekty (przypadek tzw. janosikowego), a wręcz może być demotywujące w kontekście skutecznego i efektywnego zarządzania.

Niezwykle ważny jest również klimat polityczny. To od niego w dużej mierze zależy rozmiar samodzielności samorządów, zarówno decyzyjnej, jak i finansowej. Niestety, w dalszym ciągu nie obserwuje się ze strony państwa wyraźnych tendencji do jej powiększania, mimo że to właśnie samorząd terytorialny może być gwarantem skutecznego wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań publicznych. Dużo łatwiej wychwycić tutaj wszelkiego rodzaju błędy i marnotrawstwo. Obserwuje się natomiast niepokojące zjawisko spłycania samorządności w wyniku sprowadzenia roli samorządu jedynie do wykonawcy administracyjnego wskazanych przepisów prawa lub realizatora coraz większej liczby zbiurokratyzowanych programów rządowych (bardzo rozbudowana sprawozdawczość), nierzadko nieprzynoszących oczekiwanych efektów, a ograniczających możliwości kreowania działań odpowiadających na zidentyfikowane potrzeby.

Sami członkowie wspólnot samorządowych, poprzez swoją postawę i dojrzałość obywatelską, świadomość i zaangażowanie mogą być potwierdzeniem słuszności i pożytku zmian w układzie zadań publicznych samorządów czy też dalszej ich decentralizacji. Niemniej jednak, o czym należy pamiętać, samorząd terytorialny w zakresie realizacji zadań publicznych nie może być poligonem nieustających eksperymentów, jego rolą jest świadczenie usług publicznych i rozwiązywanie problemów istotnych dla warunków życia mieszkańców.

3.4. Miejsce samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych

Samorząd terytorialny zawiaduje szeroką paletą zadań publicznych, których realizacja wymaga zagwarantowania odpowiednich środków finansowych oraz przyznania uprawnień do kształtowania ich wysokości i poboru.

Wyodrębnienie finansów stanowiących materialną bazę dla podsektora samorządowego wpłynęło na ograniczenie władztwa finansowego państwa. Tym samym finanse samorządowe w istotny sposób odróżniono od finansów sektora rządowego w obszarze zasięgu terytorialnego i zadaniowego.

Siła i potencjał tego sektora został zatem wyznaczony nie tylko skalą dostarczanych podstawowych dóbr i usług, lecz także zajmowaną pozycją w strukturze finansów publicznych. Pozycję podsektora samorządowego w omawianym kontekście najprościej można określić uzyskiwanymi przez niego dochodami i ponoszonymi wydatkami odniesionymi do całego sektora finansów publicznych (tab. 63).

Zaprezentowane dane świadczą o tym, że polski podsektor samorządowy nie ma jeszcze najsilniejszej pozycji w systemie finansów publicznych. Wskaźnik jego dochodów w 2013 r. wyniósł zaledwie 12,9% PKB. W odniesieniu do wydatków jest to wskaźnik 13,1% PKB. Widoczna rozbieżność pomiędzy poziomem omawianego wskaźnika dla dochodów i wydatków podsektora samorządowego wskazuje na brak możliwości pełnego pokrycia ponoszonych wydatków uzyskiwanymi dochodami (słabość finansowa samorządu terytorialnego). W konsekwencji wymaga to transferowania dodatkowych środków finansowych z budżetu państwa w celu zagwarantowania poprawności wykonywania zadań publicznych, w myśl zasad: subsydiarności i adekwatności.

Podmiotami kształtującymi wyniki finansowe podsektora samorządowego są przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego[107]. Dysponują one zarówno określonymi zasobami publicznymi, jak i stosownym władztwem do rozporządzania nimi. Tego rodzaju wyposażenie samorządów skutkowało, po pierwsze, lepszym rozpoznaniem potrzeb wspólnot samorządowych, a co za tym idzie – lepszym zagospodarowaniem posiadanych środków publicznych, po drugie – przejrzystością i kontrolą ich wydatkowania ze względu na mniejszą anonimowość decydentów, po trzecie – dostosowaniem polskich struktur terytorialnych do unijnych standardów, w kontekście korzystania z wypracowanych przez państwa członkowskie mechanizmów wspierania inicjatyw lokalnych oraz współpracy transgranicznej[108]. Nie ma ono jednak racji bytu bez zaistnienia w sposób rzeczywisty, a nie fikcyjny zasygnalizowanej już zasady adekwatności posiadanych zasobów finansowych do zakresu zadań wypełnianych przez jednostki samorządu terytorialnego.

---

[107] Są to także samorządowe osoby prawne należące do sektora finansów publicznych (np. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury).

[108] S. Korenik, *Samorząd terytorialny a decentralizacja finansów publicznych w realiach polskich*, [w:] *Rola Instytucji publiczno-prywatnych w gospodarce regionu*, red. A. Łuczyszyn, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu" 2010, nr 30, s. 65.

T a b e l a 63. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych i podsektora samorządowego w Polsce i w wybranych krajach UE jako % PKB w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
Sektor finansów publicznych				
UE 28				
Dochody jako % PKB	44,1	44,6	45,4	45,7
Wydatki jako % PKB	50,6	49,0	49,4	49,1
POLSKA				
Dochody jako % PKB	37,5	38,4	38,3	37,5
Wydatki jako % PKB	45,4	43,4	42,2	41,9
Dania				
Dochody jako % PKB	55,0	55,7	55,5	56,3
Wydatki jako % PKB	57,7	57,7	59,4	57,2
Szwecja				
Dochody jako % PKB	52,3	51,5	51,2	51,6
Wydatki jako % PKB	52,3	51,5	52,0	52,8
Wielka Brytania				
Dochody jako % PKB	39,8	40,3	42,0	41,4
Wydatki jako % PKB	49,9	47,9	48,1	47,1
Łotwa				
Dochody jako % PKB	35,3	34,9	35,1	35,1
Wydatki jako % PKB	43,4	38,4	36,5	36,1
Słowacja				
Dochody jako % PKB	32,3	34,1	33,7	35,9
Wydatki jako % PKB	39,8	38,9	38,2	38,7
Podsektor samorządowy				
UE 28				
Dochody jako % PKB	11,9	11,7	11,8	11,6
Wydatki jako % PKB	12,2	11,8	11,8	11,6
POLSKA				
Dochody jako % PKB	13,8	13,4	13,0	12,9
Wydatki jako % PKB	15,1	14,1	13,3	13,1
Dania				
Dochody jako % PKB	37,0	37,2	37,8	37,5
Wydatki jako % PKB	37,2	37,2	37,9	37,5
Szwecja				
Dochody jako % PKB	25,3	24,9	25,4	25,8
Wydatki jako % PKB	25,1	25,3	25,5	26,0

Wielka Brytania				
Dochody jako % PKB	13,7	12,9	13,2	12,0
Wydatki jako % PKB	13,8	13,0	13,5	12,0
Łotwa				
Dochody jako % PKB	10,4	10,2	9,6	9,7
Wydatki jako % PKB	11,8	10,8	9,9	10,3
Słowacja				
Dochody jako % PKB	6,4	6,6	6,5	6,5
Wydatki jako % PKB	7,3	6,7	6,3	6,3

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: *Government revenue, expenditure and main aggregates*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do [dostęp: 12.08.2014].

Zasada adekwatności ujęta w Konstytucji RP nie definiuje w sposób jednoznaczny pojęcia udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań. Określa natomiast w ust. 2 art. 167 pojęcie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, rozumiane jako: (a) dochody własne; (b) subwencje ogólne i (c) dotacje celowe transferowane z budżetu państwa[109]. Obowiązująca ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r.[110] wzbogaciła ten katalog dochodów samorządowych o środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne określone w odrębnych przepisach. Stworzyło to tym samym możliwość zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego środkami unijnymi, pozwalającymi na znaczną aktywność inwestycyjną, szczególnie w obszarze infrastruktury technicznej.

System finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego został ukształtowany na podstawie zasady rozdzielności źródeł dochodów państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady wspólności tych źródeł (system mieszany). Pierwsza z nich określa, jakie dochody publiczne przeznaczone są dla państwa, a jakie dla samorządu terytorialnego. Druga zakłada, że dochody z danin publicznych powinny być, w określonych proporcjach, dzielone pomiędzy państwo a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego[111]. W myśl tej zasady, polski system uwzględnia istnienie

[109] *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

[110] Ustawa z dn. 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966 ze zm.

[111] A. H a n u s z, A. N i e z g o d a i in., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2009, s. 11.

– w różnych proporcjach, zarówno dochodów własnych, jak i obcych pochodzących w dużej mierze z budżetu państwa. Oznacza to, iż w myśl przyjętych w jego ramach rozwiązań jednostki samorządowe mogą czerpać dochody zarówno ze źródeł, w stosunku do których mają duży zakres uprawnień do prowadzenia własnej polityki poprzez wpływ na ich wysokość (dochody własne) oraz tych całkowicie im przypisanych, podlegających sztywnym zasadom naliczania należnych z nich środków finansowych (dotacje, subwencje, pozostałe środki). Warto tutaj odnieść się do kategorii subwencji i dotacji, są one bowiem nieodłącznym elementem systemu finansów publicznych. Nawet przy zastosowaniu doskonałych, najbardziej efektywnych sposobów podziału dochodów, dochody własne jako takie nie mogą być wyłącznym i wystarczającym źródłem finansowania działalności samorządowej[112]. Znaczenie transferów finansowych na rzecz samorządów wynika z ich funkcji, jako[113]:

– katalizatora problemów luki fiskalnej, będącej skutkiem niewystarczających dochodów własnych dla pokrycia wydatków niezbędnych do sfinansowania zadań samorządów;

– wyrównania dysproporcji finansowych pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu w celu stworzenia w miarę jednakowych warunków dostarczania usług publicznych na podobnym poziomie;

– niwelatora efektów zewnętrznych;

– równoważnika celów ważnych z ogólnopaństwowego punktu widzenia (np. zapewnienie jednakowych standardów nauczania, dofinansowania inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej itp.).

Przyjęcie dwutorowości strumieni zasilania finansowego samorządów terytorialnych wynika przede wszystkim z dużego zróżnicowania dochodów własnych jednostek samorządowych, braku możliwości pełnej komercjalizacji świadczonych usług publicznych, konieczności niwelowania pogłębiających się terytorialnych różnic rozwojowych[114]. W związku z tym, źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego zostały zróżnicowane na tyle, by zapewnić – mimo zmian sytuacji gospodarczej – wydajność wszystkich lub przynajmniej znacznej ich części (tab. 64).

---

[112] H. S o c h a c k a-K r y s i a k, *Finanse publiczne*, Warszawa 1993, s. 29.

[113] A. S h a h, *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*, Washington 1994. Za: B. G u z i e j e w s k a, *Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa*, „Gospodarka Narodowa" 2007, nr 4, s. 73.

[114] Zob. S o c h a c k a-K r y s i a k, *op. cit.*, s. 37–92.

T a b e l a 64. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Źródła dochodów	Jednostka samorządu terytorialnego		
	gmina	powiat	województwo
1	2	3	4
Dochody własne	1. wpływy z podatków lokalnych 2. wpływy z opłat 3. dochody z majątku 4. dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe oraz wpłaty od zakładów budżetowych 5. spadki, zapisy i darowizny 6. dochody z kar pieniężnych i grzywien 7. 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych 8. odsetki od udzielanych pożyczek 9. odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody jednostki 10. odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych 11. dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego 12. udział w podatku PIT 13. udział w podatku CIT	1. wpływy z opłat 2. dochody z majątku 3. dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe oraz wpłaty od zakładów budżetowych 4. spadki, zapisy i darowizny 5. dochody z kar pieniężnych i grzywien 6. 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych 7. odsetki od udzielanych pożyczek 8. odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody jednostki 9. odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych 10. dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego 11. udział w podatku PIT 12. udział w podatku CIT	1. dochody z majątku 2. dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe oraz wpłaty od zakładów budżetowych 3. spadki, zapisy i darowizny 4. dochody z kar pieniężnych i grzywien 5. 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych 6. odsetki od udzielanych pożyczek 7. odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody jednostki 8. odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych 9. dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego 10. udział w podatku PIT 11. udział w podatku CIT
Subwencja ogólna	1. wyrównawcza 2. równoważąca 3. oświatowa	1. wyrównawcza 2. równoważąca 3. oświatowa	1. wyrównawcza 2. regionalna 3. oświatowa

Tab. 64 (cd.)

1	2	3	4
Dotacje celowe	1. na zadania: – z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone; – realizowane na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej; – związane z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych; – wynikające z umów międzynarodowych; – finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych 2. udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej 3. środki z funduszy celowych	1. na zadania: – z zakresu straży i inspekcji; – z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone; – realizowane na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej; – związane z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych; – wynikające z umów międzynarodowych; – finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych 2. udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej 3. środki z funduszy celowych	1. na zadania: – z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone; – realizowane na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej; – związane z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych; – wynikające z umów międzynarodowych; – finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych 2. udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej 3. środki z funduszy celowych

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Katalog źródeł dochodów przewidzianych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na dużą ich zbieżność. Gminy mają jednak, w odróżnieniu od powiatów i województw, znacznie większą autonomią finansową, stąd też – wraz z miastami na prawach powiatu – mają najszersze możliwości generowania największej części dochodów wszystkich jednostek, łącznie ponad 77% (tab. 65).

T a b e l a 65. Udział dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w jego dochodach ogółem w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
	(w %)			
Dochody samorządu terytorialnego ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
– dochody ogółem gmin	44,4	44,3	44,2	43,6
– dochody ogółem powiatów	13,8	13,7	12,7	12,6
– dochody ogółem miast na prawach powiatu	33,1	33,2	34,5	35,0
– dochody ogółem województw	8,7	8,8	8,6	8,8

Ź r ó d ł o: jak w tab. 59.

Należy zaznaczyć, że w ujęciu realnym dochody ogółem wszystkich szczebli samorządu wykazywały tendencję wzrostową. Ich wzrost w dużej mierze był efektem zmian w obszarze dochodów własnych, które wyraźnie dominują w strukturze dochodów ogółem samorządu terytorialnego (tab. 66). Ich udział stanowi bowiem ok. 50%, przy czym, co można traktować jako sytuację niepokojącą, realizowane są one przede wszystkim dzięki wpływom z tytułu podatków PIT i CIT oraz (jedynie w odniesieniu do gmin) podatku od nieruchomości.

T a b e l a 66. Struktura dochodów ogółem samorządu terytorialnego w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
	(w %)			
Dochody ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
– dochody własne	48,3	48,8	49,1	50,0
– subwencja ogólna	29,0	28,2	28,6	27,9
– dotacje ogółem	22,7	23,0	22,4	22,0

Ź r ó d ł o: jak w tab. 59.

Wbrew jednak idei samodzielności działania samorządu terytorialnego, w tym finansowej, ale dla zachowania adekwatności posiadanych środków finansowych do skali narzuconych zadań, widoczne jest związanie jednostek z budżetem państwa poprzez transfery w postaci dotacji i subwencji. Dotyczy ono w szczególności powiatów, których dochody w 70% składają się ze środków mających swoje źródło w tych tytułach. Na drugim biegunie znajdują się miasta na prawach powiatu, wykorzystujące w głównej mierze dochody własne (tab. 67).

T a b e l a 67. Udział dotacji i subwencji ogólnej w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013

Jednostka samorządu terytorialnego	2010	2011	2012	2013
	suma dotacji i subwencji ogólnej jako % dochodów ogółem danej j.s.t.			
Gminy	55,4	54,5	53,4	51,8
Powiaty	71,8	72,3	70,6	70,1
Miasta na prawach powiatu	36,4	36,8	38,9	37,6
Województwa	59,6	55,7	57,0	60,9

Ź r ó d ł o: jak w tab. 59.

Należy tutaj zwrócić uwagę na fakt, że szereg samorządów gminnych i powiatowych są to jednostki nieposiadające odpowiedniego potencjału gospodarczego, czego konsekwencją jest niewydolność finansowa wobec coraz trudniejszych, a zarazem droższych zadań powstałych m.in. w wyniku zmieniających się oczekiwań odbiorców, zmian gospodarczych, postępującego starzenia się społeczeństwa, kryzysu na rynku pracy itp. Problemu nie rozwiązuje zwiększenie puli środków dochodów własnych, chociaż niewątpliwie znacznie ułatwiłoby to funkcjonowanie wielu znacznie słabszych samorządów. Mankamentem tej kategorii dochodów jest również (tak jak ma to miejsce w odniesieniu do dotacji i subwencji) związanie z obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi, systemowymi w zakresie ich poszczególnych źródeł, niejednokrotnie uniemożliwiających samorządom jakikolwiek wpływ na ich kształt czy też wysokość. Istotne znaczenie mają także zmiany koniunktury gospodarczej, mogące zwiększyć czy też wyhamować wpływy z tytułu określonych dochodów własnych (dotyczy to głównie dochodów podatkowych).

W myśl idei decentralizacji administracji publicznej system dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego powinien opierać się na jak najbardziej stabilnych dochodach, możliwie w jak największym stopniu niewrażliwych na zmiany koniunkturalne oraz kształtowanych głównie przez organy lokalne w zależności od zbiorowych oczekiwań i potrzeb właściwych im społeczności lokalnych. W świetle tak przyjętego założenia uzyskiwane dochody tego rodzaju można pogrupować, w sposób dość ogólny, na cztery następujące grupy[115]:

[115] M. B ę d z i e s z a k, *Dochody gmin w sytuacji kryzysu gospodarczego*, [w:] *Młodzi ekonomiści wobec kryzysu. Gospodarka. Finanse. Rynek pracy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", Ekonomiczne problemy usług 2010, nr 43 (569), s. 11–12.

1. Dochody o stabilnym charakterze. Dochody kwalifikowane do tej grupy w mniejszym stopniu reagują na zmiany sytuacji gospodarczej. Ponadto, w przypadku większości tego typu dochodów, jednostki samorządowe mają stosunkowo duży zakres uprawnień do prowadzenia własnej polityki, zarówno przez wpływ na ich wysokość i zróżnicowanie stawek, jak i stosowanie różnego rodzaju ulg, wyłączeń, zniżek i umorzeń.

2. Dochody wrażliwe – najsilniej reagujące na cykliczne wahania w gospodarce oraz te uzależnione od kierunków przyjętej przez organy centralne polityki, determinującej w konsekwencji wysokość tego rodzaju dochodów należnych samorządom. Widoczna ingerencja organów centralnych, przy jedynie pośredniej możliwości oddziaływania na ich wysokość przez organy lokalne, poprzez kreowanie sprzyjających warunków do rozwoju sfery gospodarczej czy też podnoszenie poziomu jakości życia w danej jednostce terytorialnej.

3. Dochody o charakterze gospodarczym. Wynikające z procesu gospodarowania majątkiem, podobnie jak w grupie pierwszej, cechują się pewną podatnością na oddziaływanie organów lokalnych. W większym natomiast stopniu są wrażliwe na zmiany ogólnej koniunktury gospodarczej i sytuacji gospodarczej danej jednostki samorządowej.

4. Dochody nierytmiczne. Dochody trudne do zaplanowania ze względu na ich nieregularność lub brak zasadniczego wpływu na wysokość dochodów realizowanych przez jednostki. W mniejszym stopniu poddające się zmianom w sferze gospodarczej. Ich kształt może być wynikiem decyzji organów lokalnych.

Zaprezentowany podział źródeł dochodów własnych samorządów ma charakter umowny i orientacyjny (tab. 68). Niemniej jednak pozwala on już na wskazanie pewnej ułomności finansowej powiatów i województw w stosunku do gmin (miast na prawach powiatu). Można zauważyć, że gminy w największym stopniu czerpią dochody z w miarę stabilnych źródeł, ale także bardziej są uzależnione od źródeł reagujących na wahania koniunkturalne (dochody wrażliwie). Wynika to przede wszystkim z faktu wyposażenia gmin (miast na prawach powiatów), jako jedynych, we wpływy z tytułu podatków lokalnych, będących świadczeniami charakteryzującymi się tym, że stanowią dochód budżetu jednostki samorządowej i mogą być w pewnym „zakresie kształtowane przez organy władzy" (odnośnie do wymiaru, wielkości stawek, ulg, zniżek)[116]. Nie wszystkie jednak grupy podatków poddają się władztwu

[116] P. M o t e k, *Podatki lokalne, jako instrument oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy*, „Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu", Rozwój regionalny i polityka regionalna 2007, nr 1, s. 32. Zob. także: N. G a j l, *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Warszawa 1996, s. 31.

T a b e l a 68. Podział źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego

Grupa dochodów	Gmina	Powiat	Województwo
Dochody o stabilnym charakterze	podatek od nieruchomości, rolny, leśny od środków transportu, opłata targowa, eksploatacyjna, uzdrowiskowa, 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych	5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych, wpływy z opłat	5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych
Dochody wrażliwe	podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych, zryczałtowany podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej	podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych	podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych
Dochody o charakterze gospodarczym	dochody z majątku, dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych	dochody z majątku, dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych	dochody z majątku, dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych
Dochody nierytmiczne	podatek od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, opłata skarbowa, opłata za posiadanie psa, opłata miejscowa, spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, dochody z kar pieniężnych i grzywien, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego	spadki, zapisy i darowizny, dochody z kar pieniężnych i grzywien, odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego	spadki, zapisy i darowizny, dochody z kar pieniężnych i grzywien, odsetki od udzielanych pożyczek przez województwo, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego

O b j a ś n i e n i e: * dochody charakteryzujące się dużym stopniem uzależnienia od rozwiązań przyjętych na szczeblu centralnym.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

organów władzy danej jednostki. Środki pozyskiwane ze źródeł podatkowych można więc podzielić na dwie grupy, co do których władze lokalne:

– mogą kształtować niektóre elementy ich konstrukcji prawnej – podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek od posiadania psa, podatek rolny, podatek leśny, samoopodatkowanie mieszkańców (grupa 1);

– nie mają władztwa podatkowego – podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn, zryczałtowany podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej (grupa 2).

Pierwsza wymieniona grupa podatków może być wykorzystywana do realizacji funkcji pozafinansowych i oddziaływania tym samym przez władze lokalne na różne podmioty. Podatki tu zaliczane w niemałym stopniu zasilają budżety gmin (miast na prawach powiatów), głównie poprzez podatek od nieruchomości. W mniejszym zakresie są to środki z podatku rolnego i od środków transportowych. Podatek leśny jest wręcz marginalny. Druga grupa stanowi zaś źródło finansowania zadań. Środki pochodzące z zaliczanych tutaj podatków nie mogą być wykorzystane przez samorządy do wpływania na sferę społeczną i gospodarczą[117]. Pewne znaczenie z punktu widzenia wysokości uzyskiwanych dochodów budżetowych ma tutaj podatek od czynności cywilnoprawnych. Mimo że pozostaje on w korelacji z aktywnością podmiotów gospodarczych (podobnie jak podatek od środków transportowych), jego udział nie zmienia zasadniczo wielkości budżetu gmin.

W ramach podatków lokalnych podstawowym źródłem dochodu jest, sygnalizowany już, podatek od nieruchomości (grupa 1). Jest on szczególnie ważny dla samorządów, bowiem stanowi jedno z wydajniejszych źródeł dochodów budżetowych – w przypadku gmin średni udział, w badanym okresie, kształtował się na poziomie ok. 29% całości dochodów własnych, a miast na prawach powiatu ok. 18% (tab. 69).

Tabela 69. Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin i miast na prawach powiatu w latach 2010–2013

Jednostka samorządu terytorialnego	2010	2011	2012	2013
	udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych danej jednostki (w %)			
Gminy	28,1	28,3	29,0	29,3
Miasta na prawach powiatu	17,7	18,0	18,7	18,5

Źródło: jak w tab. 59.

[117] *Ibidem,* s. 33.

Wydajność tego strumienia zasilania finansowego jest efektem m.in. umiarkowanej wrażliwości na cykliczne wahania gospodarki lokalnej. Zakres podatności na spowolnienie gospodarcze jest determinowany konstrukcją sfery podatników obciążonych tym podatkiem. Stawki podatku od nieruchomości są zdecydowanie wyższe, jeśli chodzi o grunty, budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, a co za tym idzie w momencie zaistnienia osłabienia gospodarczego wpływy z tego tytułu mogą ulec widocznemu zmniejszeniu[118]. Swoboda kształtowania przez gminy i miasta na prawach powiatu konstrukcji tego podatku jest jednak ograniczona. Mogą one bowiem ustalać stawki podatku od nieruchomości w zakresie przewidzianym przez Ministerstwo Finansów, utrzymując je jednak średnio ok. 5–10% poniżej maksymalnego ustawowego limitu, podnosząc je jednak rokrocznie o stopę inflacji[119].

Przyjęcie rozwiązania w postaci dyskryminacji podatkowej wprowadza widoczną *nierówność finansową* jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym w przypadku powiatów i województw istnieją ograniczone możliwości generowania właściwego poziomu dochodów własnych. Dotyczy to w szczególności powiatów, których średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem wyniósł jedynie ok. 29%. Omawiany wskaźnik zdecydowanie wyróżnia natomiast miasta na prawach powiat (60%). Dysponują one bowiem z racji swojej konstrukcji (realizacja zadań gminy i powiatu) źródłami dochodów, przypisanymi gminom i powiatom (tab. 70).

Zagadnienie dochodów własnych jednostek samorządów terytorialnych jest jednak znacznie szersze. W rzeczywisty sposób umocowanie finansowe jednostek samorządu terytorialnego oddaje dopiero struktura dochodów własnych. Złudność ich siły uwidacznia się już w momencie wyłączenia

---

[118] Zgodnie z obwieszczeniem ministra finansów, górne granice stawek podatku od nieruchomości w 2013 r. kształtowały się następująco: (1) od gruntów związanych z: prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków – 0,88 zł, pod jeziorami, zajętych na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych – 4.51 zł, pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego – 0,45 zł; (2) od budynków lub ich części: mieszkalnych od 1m^2 powierzchni użytkowej – 0,73 zł, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – 22,82 zł, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej z zakresu obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym – 10,65 zł, związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń – 4,63 zł, pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego – 7,66 zł. Obwieszczenie ministra finansów z dnia 2 sierpnia 2012 r. *w sprawie górnych stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2013 r.*, M.P. 2012, poz. 587.

[119] M. K a l i s i a k-M ę d e l s k a, *Samodzielność dochodowa gmin. Znaczenie dochodów własnych*, „Studia Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2013, nr 5, s. 117.

T a b e l a 70. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013

Jednostka samorządu terytorialnego	2010	2011	2012	2013
	dochody własne jako % dochodów ogółem danej j.s.t.			
Gminy	44,6	45,5	46,6	48,2
Powiaty	28,2	27,7	29,4	29,9
Miasta na prawach powiatu	63,6	63,2	61,1	62,4
Województwa	40,4	44,3	43,0	39,1

Źródło: jak w tab. 59.

podatków stanowiących dochód budżetu państwa – PIT i CIT, które stanowią część składową dochodów własnych. Pozostają one jednak poza bezpośrednim oddziaływaniem samorządów, stąd też niejednokrotnie traktowane są one jako formy zasilania budżetów, zbliżone swoim charakterem do zasilania subwencyjnego[120]. Co więcej, nie mają one cech dochodów własnych, a mianowicie nie można ich kształtować (samorządy nie mają bezpośredniego wpływu na ich konstrukcję), wyznaczać stawek, udzielać ulg i zwolnień (ograniczone władztwo podatkowe w ich ramach)[121]. Ponadto samorządy nie uzyskują całości podatków dochodowych płaconych przez podatników z terenu danej jednostki. Są one przede wszystkim dochodem państwa, w którym jednostki samorządu terytorialnego jedynie partycypują w określonej procentowo wysokości[122] (tab. 71). W tym znaczeniu nie powinny być one zaliczane do grupy dochodów własnych[123].

[120] L. P a t r z a ł e k, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010, s. 100.

[121] Ł. Z a l e w s k i, *Samorząd chce udziału w VAT*, http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/26268, samorzad_chce_udzialu_ w_vat.html [dostęp: 21.11.2012].

[122] Podarki dochodowe od osób fizycznych i prawnych zostały włączone do dochodów samorządów od 1991 r. Gminom przyznano wtedy 5% udział w podatku CIT i 15% – w PIT. Wpływy z CIT naliczano na postawie dochodów osiąganych przez dany podmiot znajdujący się na terenie określonej gminy. Natomiast PIT rozdzielany był w każdym województwie pomiędzy gminy według liczby mieszkańców. Proporcjonalna do liczny mieszkańców dystrybucja doprowadziła do większego wyrównania dochodów *per capita* w gminach biednych i bogatych. Było to jednak rozwiązanie przejściowe, które uległo zmianie w 1996 r. Według nowych zasad gminy otrzymywały 15% kwoty dochodów z PIT pobranych od jej mieszkańców. Od 2004 r. nastąpił wzrost dochodów własnych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, przede wszystkim wskutek zwiększenia bądź wręcz przyznania udziałów we wpływach w podatkach, stanowiących dochód budżetu państwa, tj. w podatkach PIT i CIT. Po raz kolejny zwiększono udział gmin oraz powiatów i województw w podatku dochodowym od osób fizycznych. Nowością było natomiast wyposażenie powiatów w udziały w podatku dochodowym od osób prawnych. W gminach i województwach uległ on znacznemu podwyższeniu. Zob. Z. M i k o ł a j e w i c z, K. Lo t k o-C z e c h i in., *Finanse samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie województwa opolskiego*, Opole 2010, s. 24.

[123] Zob. K. S u r ó w k a, *Adekwatność dochodów jednostek samorządu terytorialnego do zakresu realizacji zadań bieżących po roku 2003*, [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Poznań 2008, s. 22.

T a b e l a 71. Udział procentowy jednostek samorządu terytorialnego w podatkach PIT i CIT

Jednostka samorządu terytorialnego	PIT	CIT
Gmina	39,34%	6,71%
Powiat	10,25%	1,40%
Województwo	1,60%	14,75%

Ź r ó d ł o: jak w tab. 59.

Już pobieżna analiza przedstawionych danych ukazuje uzależnienie samorządów od środków finansowych tego rodzaju, głównie od podatku dochodowego od osób fizycznych. Wspomniane podatki stanowią poważną część dochodów własnych miast na prawach powiatów i powiatów, w zasadniczej części zaś województw, których dochody własne opierają się praktycznie na tym źródle. W odróżnieniu od pozostałych jednostek, wypracowywane są one (w ostatniej z wymienionych jednostek) przez podatek dochodowy od osób prawnych (tab. 72).

T a b e l a 72. Udział podatków PIT i CIT w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013

Jednostka samorządu terytorialnego	Podatki transferowane z budżetu państwa	2010	2011	2012	2013
		% dochodów własnych danej jednostki			
Gminy	Σ PIT i CIT	33,2	35,1	35,2	35,2
	PIT	31,2	32,9	33,1	33,3
	CIT	2,0	2,2	2,1	1,9
Powiaty	Σ PIT i CIT	46,2	50,4	52,7	53,2
	PIT	44,1	47,9	50,2	50,9
	CIT	2,1	2,5	2,5	2,3
Miasta na prawach powiatu	Σ PIT i CIT	42,4	43,2	42,5	41,0
	PIT	38,3	38,9	38,5	37,6
	CIT	4,1	4,3	4,0	3,4
Województwa	Σ PIT i CIT	85,0	80,9	82,3	81,1
	PIT	15,5	14,4	15,3	16,7
	CIT	69,5	66,5	67,0	64,4

Ź r ó d ł o: jak w tab. 59.

Ten niebagatelny strumień zasilania finansowego jest korzystny przede wszystkim dla jednostek o wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospo-

darczego. Wysokość kwot przekazywanych do budżetów samorządów uzależniona jest bowiem od liczby zamieszkałych na obszarze jednostki podatników podatku PIT (pośrednio od poziomu ich wynagrodzeń) oraz liczby podatników podatku CIT, mających na jej terenie swoją siedzibę. Stwarza to samorządom pole pośredniego oddziaływania na wielkość wpływów z tego tytułu poprzez stworzenie konkurencyjnych warunków do życia i prowadzenia aktywności gospodarczej na danym obszarze. Ta kategoria dochodów wiąże jednak samorządy dość silnie z polityką fiskalną państwa. Wszelkie decyzje o obniżeniu stawek podatkowych, korzystne dla państwa, powodują utratę części dochodów, niekompensowanych dochodami z innych źródeł. Naraża je także na niekorzystne zmiany w cyklach gospodarczych (było to m.in. widoczne w latach 2009–2010, kiedy w związku z pogorszeniem się stanu gospodarki spadły dochody jednostek z tego tytułu).

Pojawia się zatem potrzeba spojrzenia na dochody własne w sposób bardziej rygorystyczny, a mianowicie jako na dochody wolne od ograniczeń ze strony państwa, a więc czerpane choćby z własnego majątku. W ich skład wchodzą środki pochodzące z obrotu nieruchomościami: wpływy ze sprzedaży, opłaty za użytkowanie wieczyste, opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, opłaty za trwały zarząd czy wpływy z najmu i dzierżawy. Niestety, dochody z majątku nie są zaliczane do podstawowych ze względu na ich niewielką skalę (np. w porównaniu do wpływów podatków PIT i CIT). Dotyka to w szczególności województw i powiatów. Największe znaczenie mają one w przypadku miast na prawach powiatu – średnio ok. 10% dochodów własnych ogółem (tab. 73).

T a b e l a 73. Udział dochodów z majątku jednostek samorządu terytorialnego w dochodach własnych ogółem w latach 2010–2013 (w porównaniu do udziału podatków PIT i CIT)

Jednostka samorządu terytorialnego	Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
		% dochodów własnych danej jednostki			
Gminy	Σ PIT i CIT	33,2	35,1	35,2	35,2
	Dochody z majątku	8,1	7,5	7,5	7,2
Powiaty	Σ PIT i CIT	46,2	50,4	52,7	53,2
	Dochody z majątku	4,8	5,0	4,7	5,1
Miasta na prawach powiatu	Σ PIT i CIT	42,4	43,2	42,5	41,0
	Dochody z majątku	9,6	9,3	9,9	10,7
Województwa	Σ PIT i CIT	85,0	80,9	82,3	81,1
	Dochody z majątku	2,5	2,6	3,1	2,7

Ź r ó d ł o: jak w tab. 59.

Wysokość wpływów dochodów z majątku kształtuje się w zależności od specyfiki jednostki samorządu terytorialnego i polityki jej władz. Niemały wpływ mają również kwestie uregulowań stanu prawnego majątku znajdującego się w ich posiadaniu. W wielu przypadkach ich brak nie pozwala generować większych dochodów, mogących zwiększyć elastyczność wydatkową jednostek samorządu terytorialnego.

Obecne uwarunkowania formalnoprawne gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego nie stwarzają w pełni sprzyjających warunków do oparcia ich funkcjonowania na stabilnych źródłach. Po pierwsze, powiaty i województwa zostały pozbawione możliwości czerpania dochodów z podatków lokalnych, zostawiono im do dyspozycji tylko sztywne (niepodlegające bezpośredniemu oddziaływaniu), mało wydajne dochody. Po drugie, silnie związano je ze środkami transferowanymi z budżetu państwa (dotacjami, subwencjami), co znacznie osłabia motywację efektywnego i racjonalnego działania. Kolejną dyskusyjną kwestią są podatki dochodowe od osób fizycznych i prawnych, odgrywające niemałą rolę w dochodach własnych tych jednostek, a będące poza całkowitym i bezpośrednim oddziaływaniem na ich kształt i wysokość. Zwiększenie udziału powiatów w podatku dochodowych od osób fizycznych i umożliwienie korzystania z podatków pobieranych od osób prawnych, z jednej strony zwiększyło pulę środków finansowych, z drugiej zaś nie wzmocniło radykalnie ich pozycji w strukturze samorządu (podobnie rzecz się ma z województwem). Słabo w tych jednostkach wypadają również dochody z majątku, będące wręcz (głównie, jeśli chodzi o województwa) pomniejszym strumieniem finansowania (tab. 74).

Tabela 74. Syntetyczny obraz samorządu terytorialnego w środowisku finansów samorządowych – strona dochodowa

Wyszczególnienie	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
Dochody własne powyżej 50% dochodów ogółem	nie	nie	tak	nie
Udział transferów z budżetu państwa w dochodach ogółem	duży	bardzo duży	średni	duży
Uzależnienie dochodów własnych od podatków PIT i CIT	średnie	znaczne	znaczne	dominujące
Znaczenie dochodów z majątku w dochodach własnych	widoczne	niewielkie	widoczne	znikome
Możliwość pobierania podatków lokalnych	tak	nie	tak	nie

Źródło: opracowanie własne.

To upośledzenie finansowe, o którym była mowa, w mniejszym stopniu dotyka gminy, choć należy pamiętać, że nie są one jednorodne pod względem wielkości, charakteru, a co za tym idzie – możliwości rozwojowych. Dysponują one jednak, bez względu na te zróżnicowania, tymi samymi źródłami finansowania swojej działalności. Najmocniejszym ekonomicznie ogniwem są niewątpliwie miasta na prawach powiatu, rozporządzające w ramach swoich dochodów w znacznej mierze dochodami własnymi. Świadczy to o ich zamożności i niezależności od transferów z budżetu państwa. To natomiast stwarza najkorzystniejsze warunki do prowadzenia właściwej polityki wydatkowej, która jest jednym z ważniejszych (o ile nie najważniejszym) obszarem działalności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Odzwierciedla ona bowiem realizację funkcji, celów i zadań publicznych wynikających z przepisów prawa oraz kierunków polityki finansowej sektora finansów publicznych.

Planowanie wydatków jedynie z założenia powinno przebiegać w myśl zasady współmierności ponoszonych wydatków do posiadanych dochodów. Jest to bowiem niezwykle trudny proces od strony merytorycznej, dodatkowo nierzadko uwarunkowany politycznie. Z jednej strony, jest to próba oceny realnych pod względem stanu gospodarki i przyjętych unormowań prawnych, możliwości wydatkowych. Z drugiej zaś, umiejętność sprostania bądź też przeciwstawienia się naciskom zwiększenia środków przeznaczonych na finansowanie zadań, przedsięwzięć lobbowanych przez różne środowiska. Wysokość i struktura wydatków jest zatem kompromisem między różnymi opcjami i racjami, często dalece ze sobą sprzecznymi, w konkretnych warunkach społeczno-gospodarczych i politycznych[124].

Tutaj również, jak w przypadku dochodów, niemały wpływ mają uregulowania prawne ustanawiające ogólne zasady gospodarki finansowej podmiotów sektora finansów publicznych. W stosunku do jednostek samorządu terytorialnego wskazuje się w tym zakresie, by wydatki dokonywane były w sposób: (a) celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; (b) umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej podjętych zobowiązań.

Prawo do dokonywania wydatków przez samorząd terytorialny jest traktowane jako najpełniejsze odzwierciedlenie jego samodzielności finansowej. Wiąże się to z nałożonymi zadaniami publicznymi oraz strukturą i konstrukcją dochodów. Podstawą działalności wydatkowej powinny być

[124] A. Kasperowicz-Stępień, *Kształtowanie się wydatków publicznych w Polsce w latach 2005–2009*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego" 2011, nr 10, s. 84–85.

zatem dochody, które z mocy prawa mogą być swobodnie rozdysponowywane – chodzi tutaj przede wszystkim o dochody własne (w ograniczonym stopniu subwencje)[125]. Ustawodawca nie pozostawił jednak całkowitej swobody decyzyjnej w obszarze wydatkowania posiadanych środków finansowych. Występuje cały szereg prawnych przesłanek warunkujących skalę wydatków (np. limity zaciągania długu). Mowa tutaj głównie o obowiązku ponoszenia wydatków w ustalonej wysokości, np. w ramach zadań realizowanych w obszarze oświaty, opieki zdrowotnej, wynagradzania pracowników. Nadanie tym wydatkom cech obligatoryjności co do celu i wysokości (obowiązek ponoszenia wydatków, przynajmniej do określonej wysokości) ogranicza swobodę wydatkową, pozostawiając tym samym niewielki margines pozwalający na dostosowanie ich do rzeczywistych potrzeb lokalnych. W takich przypadkach środki dysponowane są w sposób formalny bez możliwości modyfikacji kierunku, sposobu i ich wielkości, co nie pozostaje bez wpływu na efektywność wydatkowania środków publicznych[126].

Analiza strony wydatkowej działalności samorządu terytorialnego nie jest tak oczywista jak w przypadku strony dochodowej, określanej najczęściej przez charakterystykę i udział poszczególnych źródeł w całości dochodów. Chociaż najprościej można zobrazować skalę wydatków jednostek samorządu terytorialnego, zestawiając ich dochody ogółem z ponoszonymi wydatkami ogółem (możliwość pokrycia łącznymi dochodami wszystkich wydatków) czy też określając relację wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem. Można również, w myśl zaproponowanych przez Marka Dylewskiego wskaźników, zobrazować siłę samorządów w tym obszarze poprzez zestawienie: dochodów własnych łącznie z udziałami w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa do dochodów budżetowych ogółem (wskaźnik I stopnia) czy też sumy dochodów własnych, łącznie z udziałami w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa i subwencji ogólnej do dochodów budżetowych ogółem (wskaźnik II stopnia)[127]. Warto także zastanowić się nad innym wyodrębnieniem wskaźników, a mianowicie takich, które w swojej konstrukcji uwzględniają dochody pozbawione udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatkach PIT i CIT.

---

[125] *Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego*, http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/samodzielnosc-wydatkowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego [dostęp: 11.11.2013].

[126] *Ibidem*.

[127] M. D y l e w s k i, *Analiza wskaźnikowa pozycji i atrakcyjności finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, Warszawa 2004, s. 113.

Bez względu na przyjęty sposób wspomnianej analizy, polski samorząd terytorialny jest dysponentem znacznych środków finansowych, pozwalających na kreowanie szeregu różnorodnych wydatków. Największe wydatki ponoszą gminy wraz z miastami na prawach powiatu. Stanowią one blisko 80% wszystkich wydatków jednostek samorządu terytorialnego (tab. 75).

Tabela 75. Udział wydatków poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach ogółem w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
	w %			
Wydatki samorządu terytorialnego ogółem z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
– wydatki ogółem gmin	44,9	43,9	43,5	43,2
– wydatki ogółem powiatów	13,4	13,2	12,5	12,5
– wydatki ogółem miast na prawach powiatu	33,2	33,9	35,3	35,3
– wydatki ogółem województw	8,6	9,0	8,7	9,0

Źródło: jak w tab. 59.

Jednostki samorządu terytorialnego ponoszą w głównej mierze wydatki klasyfikowane, jako bieżące, czyli te związane z aktualnym wykonywaniem swoich ustawowych funkcji. Zalicza się tutaj:

– wydatki jednostek budżetowych, w tym środki na wynagrodzenia oraz naliczane od nich składki;

– środki przeznaczone na realizację statutowych zadań jednostki;

– dotacje na zadania bieżące przeznaczone dla innych jednostek należących do sektora finansów publicznych i spoza niego;

– świadczenia realizowane na rzecz osób fizycznych;

– wydatki na obsługę długu;

– kwoty przeznaczone na realizację zobowiązań z tytułu udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji;

– wydatki na realizację programów z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz innych, niepodlegających zwrotowi środków pochodzących ze źródeł zagranicznych w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego.

Obok wydatków bieżących samorządy wydatkują środki w ramach tzw. wydatków majątkowych (wszelkie wydatki inwestycyjne, inwestycje kapitałowe, obejmujące m.in. wniesienie kapitału do spółki czy zakup akcji itp.). Nie

obciążają one jednak ich budżetów w tak istotnym stopniu jak wydatki bieżące. Udział tego rodzaju wydatków nie przekracza bowiem 30% (tab. 76).

T a b e l a 76. Struktura wydatków ogółem samorządu terytorialnego w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
	(w %)			
Wydatki ogółem z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0
– bieżące	75,1	76,6	80,3	81,0
– majątkowe	24,9	23,4	19,7	19,0

Ź r ó d ł o: jak w tab. 59.

Pomimo realnego wypływu środków finansowych w ramach wydatków majątkowych, są one (głównie wydatki inwestycyjne) istotnym czynnikiem przyrostu majątku. Z tych właśnie względów finansowe możliwości prowadzenia działalności inwestycyjnej odzwierciedlają stan kondycji finansowej samorządów, a co za tym idzie – poziom ich rozwoju[128]. Niemniej jednak niekontrolowany wzrost wydatków inwestycyjnych może zachwiać stabilnością finansową samorządów, doprowadzając je do nadmiernego zadłużenia.

Istotniejszą jednak kwestią niż struktura wydatków, determinowana przecież zadaniami publicznymi wykonywanymi przez jednostki samorządu terytorialnego, jest możliwość zaspokojenia wydatków wypracowanymi dochodami. Niestety jak pokazują dane statystyczne, budżety jednostek samorządu terytorialnego w 2013 r. zamknęły się zbiorczo deficytem w wysokości 380 363 tys. zł, przy czym został on wypracowany przez miasta na prawach powiatu i województwa (tab. 77). Jego poziom był jednak znacznie niższy niż w latach wcześniejszych, m.in. z powodu znacznego spadku wydatków inwestycyjnych poczynionych przez samorządy (w mniejszym stopniu spadek ten był odczuwalny w miastach na prawach powiatu).

Rozdźwięk pomiędzy stroną dochodową a wydatkową wydaje się stałą bolączką jednostek samorządu terytorialnego, co ilustruje wzrost zobowiązań, przede wszystkim z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek (tab. 78). W 2013 r. wzrost zadłużenia nastąpił w samorządach województw i miastach na prawach powiatu. Spadek odnotowano natomiast w gminach i powiatach[129].

[128] J. C z e m p a s, *Zmiany intensywności inwestowania w gminach byłego województwa katowickiego w latach 1992–1998*, „Finanse Komunalne" 1999, nr 6, s. 37.

[129] *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 28.

T a b e l a 77. Zbiorczy deficyt jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013

Lata	Zbiorczy deficyt jednostek samorządu terytorialnego w tys. zł	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
2010	–14 969 568	–7 430 099	–1 329 896	–5 068 564	–1 141 009
2011	–10 285 613	–3 856 186	–507 199	–4 650 697	–1 271 531
2012	–3 138 539	–83 942	46 379	–2 483 796	–524 422
2013	–303 767	600 886	161 016	–735 978	–406 287

Ź r ó d ł o: jak w tab. 59.

T a b e l a 78. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
	(w tys. zł)			
Zobowiązania ogółem, w tym	55 093 872	65 756 468	67 834 515	69 159 112
kredyty i pożyczki	50 406 734	60 469 313	62 716 461	63 504 469

Ź r ó d ł o: jak w tab. 59.

Pogłębiający się poziom zadłużenia samorządów staje się zatem realnym zagrożeniem stabilności ich funkcjonowania. W niemałym stopniu ma ono swoje podłoże w zaciągniętych kredytach i pożyczkach, w tym tych związanych z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków unijnych (tab. 79). W badanym okresie tendencję wzrostową tego rodzaju zobowiązań wykazywały głównie miasta na prawach powiatu, z mniejszym natężeniem również województwa, co w konsekwencji przełożyło się na ogólną sytuację finansową ujętą ujemnym wynikiem budżetu.

T a b e l a 79. Kredyty i pożyczki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
	(w tys. zł)			
Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek na realizację działań finansowanych ze środków unijnych, w tym:	4 950 918	6 957 955	6 435 266	10 213 805
– gminy	2 473 206	3 191 100	2 707 216	2 466 786
– powiaty	247 475	320 873	246 478	186 442
– miasta na prawach powiatu	2 029 194	3 091 660	3 221 853	7 178 068
– województwa	201 043	354 322	259 719	382 509

Ź r ó d ł o: jak w tab. 59.

Zadłużanie się samorządów nie jest dobrą praktyką, choć nie wymaga potępienia. Jest niejednokrotnie konieczne w odniesieniu do działań bieżących oraz inwestycyjnych. Dla wielu samorządów stanowi jedyną drogę niwelowania zapóźnień rozwojowych, choćby w obszarze infrastruktury technicznej. Samo zadłużenie, mimo że osłabia pozycję finansową samorządów, nie jest takim problemem jak brak stabilnych źródeł dochodów czy zmiany w obrębie systemu finansowego, często spowolniające proces inwestycyjny (np. wprowadzenie w 2008 r. ulgi prorodzinnej skutkowało obniżeniem się dochodów gmin)[130]. Poważnym problemem jest również struktura wydatków. Samorządy *gros* środków wydatkują na zadania związane z transportem i łącznością, pomocą społeczną oraz administracją publiczną (są to wraz z oświatą i wychowaniem główne kierunki wypływu środków finansowych). Znamiennym przykładem są wydatki na edukację (w jednostkach szczebla lokalnego jest to ok. 30% ich wydatków ogółem). Niejednokrotnie muszą być one wspomagane sporymi kwotami z budżetów samorządowych, ze względu na niewystarczającą kwotę środków przekazywanych z budżetu państwa w ramach subwencji oświatowej. Dodatkowo pole manewru jednostek samorządu terytorialnego w zakresie racjonalizacji wydatków, bardzo ograniczają zapisy Karty Nauczyciela[131].

Również polityka zaciskania pasa promowana w ostatnich latach przez rząd rzuca cień na funkcjonowanie samorządu terytorialnego, czego przykładem może być indywidualny wskaźnik zadłużenia obowiązujący od 2014 r. Uzależnia on możliwość zaciągania długu od indywidualnej sytuacji danej jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 243 ustawy o finansach publicznych, samorząd nie może przyjąć budżetu, w którym relacja kosztów obsługi zadłużenia do dochodów przekroczy wartość obliczoną za pomocą rozbudowanego wzoru ujętego w tymże artykule[132]. Wartość nowego wskaźnika uwzględnia wyniki finansowe z trzech poprzednich lat, co w znacznej mierze determinuje możliwości wydatkowe jednostek w kolejnych latach.

Ogólna sytuacja w obszarze finansów jednostek samorządu terytorial-

---

[130] *EKG 2012 – Finanse samorządów*, http://www.gzm.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1753:ekg-2012-finanse-smorzdow&catid=40:penia-inwestycji&Itemid=34 [dostęp: 11.12.2012].

[131] *EKG 2012 – Budżety samorządów wobec ograniczonych wpływów*, http://www.gzm.org.pl/index.php? option=com_content& view=article&id=1754:ekg-2012-budety-samorzdow-wobec-ograniczonych-wpywow& catid=40:penia-inwestycji&Itemid=34 [dostęp: 10.12.2012].

[132] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.

nego wymusza zatem aktywne działania w zakresie racjonalizacji zarządzania nimi. Samorządy muszą umiejętnie reagować na wszelkie zmiany zachodzące w obszarze gospodarki, szczególnie te, które skutkują obniżeniem wysokości dochodów i zwiększeniem wydatków. Oczywiście nie wszystkie samorządy narażone są w równym stopniu na skutki gorszego scenariusza gospodarczego. Nie oznacza to jednak, że i te silniejsze jednostki nie powinny szukać rozwiązań, pozwalających uniknąć negatywnych skutków spowolnienia gospodarczego lub recesji, albo przynajmniej je złagodzić. Świadomość ta wydaje się niezwykle ważna, zwłaszcza w kontekście strony dochodowej samorządów, która w znacznym stopniu wykorzystuje źródła reagujące – w mniejszej czy większej skali – na wahania gospodarki.

Rozdział 4

Skala i kierunki zmian partycypacji społecznej na poziomie lokalnym

4.1. Kryteria oceny partycypacji społecznej

Urealnienie procesu decentralizacji administracji publicznej wymaga przede wszystkim zwiększenia mobilności władz publicznych w docieraniu do poszczególnych grup społecznych, zainteresowanych włączeniem się w proces podejmowania decyzji. Wymaga to zaistnienia wszelkich (począwszy od najprostszych) przejawów współpracy władz publicznych z obywatelami, co współcześnie jest sprawą niezwykle istotną, ma ona bowiem zapewnić stronom korzyść w postaci wzrostu efektywności decyzji odnoszących się do lokalnych polityk publicznych.

Budowanie modelu sprawowania władzy na tego rodzaju fundamencie wpisuje się w dobrze już zakorzenioną na polskim gruncie koncepcję dobrego rządzenia (*good governance*). Odwołuje się ona, podobnie jak partycypacja społeczna, do jawności, uczciwości, partnerstwa, konsensusu, solidarności z obywatelami, podkreślając jednocześnie otwartość władz na szeroki, aktywny i rzeczywisty udział (partycypację) obywateli w życiu publicznym[1]. Idąc dalej, partycypacja społeczna jako element nowoczesnego zarządzania sferą publiczną wzbogaca i uzupełnia tradycyjne mechanizmy demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej – kreując nowe

[1] M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba?* (dalej: *Partycypacja społeczna* [1], [w:] *Przestrzeń a rozwój*, red. S. Korenik, A. Dybała, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 241, s. 264.

metody włączania mieszkańców w życie publiczne, relacje, wzmacnia też kontrolę społeczną. W pierwszym rzędzie jest jednak płaszczyzną negocjacji i uzgodnień w momencie pojawienia się różnic interesów i oczekiwań (co w obliczu zwiększania się poziomu skomplikowania spraw i problemów, wobec których decydenci – władze lokalne muszą podejmować decyzje, wydaje się być niezwykle istotne), które nie powinny być niwelowane wyłącznie drogą administracyjnych decyzji czy mechanizmów czysto rynkowych[2].

Rozwinięta partycypacja zwiększa odpowiedzialność władz za podejmowane decyzje, ale i ją rozkłada na innych decydentów, czyni je bardziej transparentnymi i racjonalnymi. Zmienia również pozycję obywateli. Przestają być oni już tylko adresatami działań władz publicznych, a stają się po pierwsze, cennym źródłem informacji niezbędnych przy konstruowaniu przez władze polityk publicznych, po drugie – weryfikatorami działań podejmowanych na ich rzecz, po trzecie – współtwórcami koncepcji, planów, przedsięwzięć, rozwiązań itp. w obszarze spraw ich dotyczących, po czwarte – ich realizatorami (współrealizatorami).

Partycypacja społeczna nie jest jednak procesem łatwym. Wymaga ona chęci stron, wiedzy, głównie jednak świadomości możliwych korzyści wynikających dla partycypantów. Widoczna jest najbardziej na poziomie lokalnym (gminy). To tutaj bowiem, przeniesione zostały wszystkie najważniejsze zadania publiczne bezpośrednio odnoszące się do wspólnot lokalnych (edukacja, ochrona zdrowia, opieka społeczna, kultura, rekreacja, zaspokojenie potrzeb bytowych, bezpieczeństwo, zagospodarowanie przestrzeni itp.). W dobie tak daleko idącej decentralizacji, w konsekwencji rozwoju samorządności, ich realizacja wymaga już nie tylko zainteresowania ze strony władz jako odpowiedzialnych za ten proces (zainteresowanie nierzadko wymuszone obowiązkiem wypełnienia prawa w tym zakresie), ale ze strony ich głównych adresatów tj. mieszkańców gmin. Oczywiście to zainteresowanie nie może być ograniczone jedynie do usług publicznych. Powinno się ono rozciągać na wszystkie możliwie obszary dotyczące funkcjonowania danej jednostki samorządowej i w konsekwencji – jej rozwoju.

Partycypacja społeczna jest zjawiskiem znanym od lat w krajach o dobrze rozwiniętych systemach demokratycznych (sama je wzmacnia, szczególnie na szczeblu lokalnym). W Polsce też nie jest ona nowością, na co wskazuje stale powiększająca się liczba opracowań na jej temat. Z uwagi jednak na fakt, iż jej mechanizmy podlegają stałemu rozwojowi wszelkie analizy róż-

---

[2] W. Satorius, K. Pietras, M. Mierzejewski, *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Warszawa 2009, s. 3.

nych jej aspektów uzupełniają i wzbogacają już istniejącą wiedzę. Dalsze rozważania bazują na wynikach obszernego badania ankietowego, koncentrującego się w zakresie celu ogólnego na:

1. identyfikacji zjawiska partycypacji społecznej w warunkach polskich gmin, jej poszczególnych kierunków, form, narzędzi, obszarów, barier występowania

2. wskazaniu możliwych konwersji partycypacji społecznej, umożliwiających dalszą decentralizację władzy na szczeblu lokalnym.

Na potrzeby badania traktuje się, iż partycypacja społeczna jest czymś więcej niż tylko szczególną relacją zachodzącą pomiędzy wspólnotą lokalną a jej władzami. Jest ona wyrazem partnerskiej współpracy opierającej się na szerokim aktywnym udziale mieszkańców w podejmowaniu decyzji zarezerwowanych dotąd do wyłącznej kompetencji administracji samorządowej (współrządzenie). Współczesny rozwój jednostek lokalnych nie może bowiem przebiegać wedle zasady hegemonii władz lokalnych dążących do maksymalizacji własnych interesów. W ramach tak sformułowanego pojęcia partycypacji, uwzględniono, obok konsultacji społecznych i współdecydowania, również proces informowania będący, mimo swojej nieinteraktywności, bardzo ważnym etapem wstępnym właściwego procesu partycypacji społecznej.

Ze względy na fakt, że badanie było przeprowadzone z punktu widzenia władz lokalnych, przyjęte formy partycypacji społecznej zdefiniowano jako prawo władz do:

– przekazywania informacji dotyczących prowadzonych i planowanych działań w zakresie polityk publicznych oraz oczekiwania informacji zwrotnej od mieszkańców (informowanie/komunikowanie);

– poznania opinii, sądów, poglądów, oczekiwań i doświadczeń mieszkańców w konkretnych sprawach lokalnych oraz wykorzystania ich w procesie decyzyjnym (konsultowanie);

– włączenia mieszkańców w proces decyzyjny, przekazania części kompetencji i odpowiedzialności w zakresie inicjowanych działań oraz podejmowania decyzji (współdecydowanie)

Realizacja sformułowanego celu ogólnego była możliwa dzięki zastosowaniu różnorodnych metod i technik badawczych oraz syntezie wyników, uzyskanych na podstawie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. W jakich formach realizowana jest w polskich gminach partycypacja społeczna?

2. Jaka jest ocena władz lokalnych, jako inicjatorów partycypacji społecznej, skuteczności jej poszczególnych form?

3. Jakie narzędzia informowania wykorzystywane są przez władze lokalne w kontaktach z mieszkańcami?

4. Czy wykorzystywane narzędzia informowania pozwalają na prowadzenie przez władze lokalne aktywnej polityki informacyjnej (wymianę informacji)?

5. Czy i w jakich formach prowadzone są konsultacje społeczne?

6. Jakie obszary funkcjonowania gminy obejmuje procedura konsultacyjna?

7. Czy i w jakich formach mieszkańcy włączani są w proces podejmowania decyzji odnoszących się do ich wspólnoty?

8. W odniesieniu do jakich obszarów funkcjonowania gminy mieszkańcy angażują się w proces współdecydowania?

9. Jak władze lokalne oceniają świadomość obywatelską w zarządzanych przez siebie gminach?

10. Jakie są w opinii władz lokalnych główne bariery rozwoju partycypacji społecznej w polskich gminach?

Procedura badawcza przewidywała weryfikację postawionych hipotez badawczych:

(1) Partycypacja społeczna w polskich gminach urzeczywistnia się głównie poprzez informowanie i konsultacje społeczne.

(2) Podejmowany przez władze lokalne proces informowania ma charakter jednokierunkowego przekazu informacji, a nie wymiany informacji pomiędzy stronami.

(3) Współdecydowanie, jako najpełniejszy przejaw partycypacji społecznej, jest najsłabiej rozwiniętą formą, obecną przede wszystkim w dużych gminach miejskich.

(4) Głównym czynnikiem hamującym rozwój partycypacji społecznej jest brak zainteresowania mieszkańców sprawami dotyczącymi gminy. Bierność mieszkańców osłabia wpływ działań partycypacyjnych na proces sprawowania władzy publicznej na poziomie gminy.

(5) Niska aktywność mieszkańców w zakresie współdecydowania jest efektem niskiego stanu wiedzy na temat własnych uprawnień i możliwości oddziaływania na bieg spraw publicznych.

Podstawą teoretycznej realizacji celu badawczego była analiza zjawiska partycypacji społecznej, na podstawie której opracowano syntetyczne modele partycypacji społecznej (pozornej, rzeczywistej i idealnej)[3] – meto-

[3] Modele zaprezentowano w rozdz. 2, pkt 2.4.

da modelowa. Posłużyły one następnie do wskazania modelu najbliższego zdiagnozowanemu (na podstawie badania) obrazowi partycypacji w polskich gminach. Kolejnym etapem identyfikacji była analiza wyników ilościowego badania ankietowego, które objęło wszystkie gminy z terenu kraju w łącznej liczbie 2479[4]. Ostatecznie uzyskano odpowiedzi z 494 gmin, co stanowiło zwrot ankiet na poziomie 19,9% (61 ankiet z gmin miejskich, 112 – z miejskich-wiejskich, 311 – z wiejskich)[5]. Dominowały gminy małe, do 10 tys. mieszkańców (58,3%); duże, powyżej 50 tys., stanowiły niewiele ponad 6% (tab. 80).

T a b e l a 80. Badane gminy wg liczby mieszkańców

Badane gminy	Liczba mieszkańców					Ogółem
	poniżej 5 tys.	5–10 tys.	10–20 tys.	20–50 tys.	50 tys. i więcej	
Liczba	113,0	175,0	129,0	46,0	31,0	494,0
Odsetek	22,9	35,4	26,1	9,3	6,3	100,0

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Najwięcej ankiet wpłynęło z gmin województwa mazowieckiego (51), łódzkiego (50), wielkopolskiego (45) i lubelskiego (45). Biorąc jednak pod uwagę ogólną liczbę gmin znajdujących się na terenie danego województwa największy odsetek ankiet uzyskano z gmin województwa podlaskiego i łódzkiego.

Ze względu na dużą liczebność populacji, do badania wykorzystano technikę ankiety pocztowej. Zestandaryzowany wywiad kwestionariuszowy zawierał jedynie pytania zamknięte, służące uzyskaniu informacji niezbędnych do rozpoznania (diagnozy) i prezentacji analizowanego zjawiska w skali lokalnej. Respondentami były osoby pełniące funkcje organu wykonawczego (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast), w nielicznych zaś przypadkach sekretarze lub inne wskazane osoby. Syntetyczną charakterystykę respondentów zawiera tabela 81, w której zaprezentowano te cechy, które uzyskały największą liczbę wskazań spośród ogółu ankietowanych.

[4] Omawiane badanie jest częścią obszernego projektu badawczego, realizowanego przez pracowników Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego (przez autorkę w części dotyczącej partycypacji społecznej) pt. *Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem. Współpraca i konkurencja* (nr NN 114167138), finansowanego ze środków na naukę w latach 2010–2014.

[5] Rozkład typów gmin w badanej próbie odpowiada ich udziałowi w populacji gmin w Polsce, tym samym nie wystąpiło w badanej próbie zjawisko nadreprezentatywności żadnego z typów gmin.

T a b e l a 81. Charakterystyka respondentów

Wyszczególnienie		Liczba gmin	% gmin z 494
Wiek	46–55	212	42,9
Wykształcenie	wyższe	431	87,3
Staż pracy w administracji samorządowej	5–9 lat	128	25,9
Liczba sprawowanych kadencji	1–3	358	72,5
Poparcie polityczne	lokalne ugrupowania / komitety obywatelskie	258	52,2
Wielkość zatrudnienia w urzędzie	poniżej 50 osób	324	65,6

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wyniki, będące efektem ilościowego badania ankietowego, posłużyły do przeprowadzenia postępowania zgodnego z następującym porządkiem:

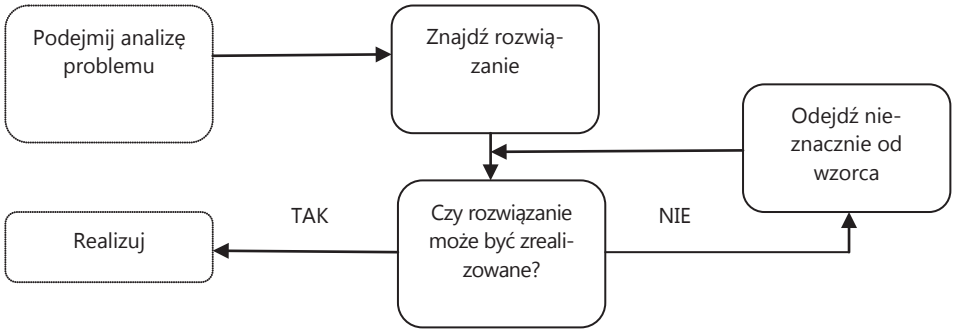
– pierwszy krok – diagnoza stanu partycypacji na podstawie uzyskanych wyników badań, pod kątem: (a) oceny skuteczności poszczególnych form partycypacji; (b) sposobu prowadzenia procesu informowania (wymiany informacji) od strony wykorzystywanych narzędzi; (c) form urzeczywistniania się konsultacji społecznych oraz obszarów, których one dotyczyły; (d) sposobów włączania mieszkańców w proces decyzyjny oraz obszarów, w jakich mieszkańcy wspólnie z władzami podejmowali decyzje; (e) barier partycypacji społecznej na poziomie lokalnym. Wyniki poddano analizie opisowo-statystycznej.

– drugi krok – określenie czynników kształtujących obraz partycypacji społecznej na poziomie lokalnym, na podstawie analizy opisowej zjawiska.

– trzeci krok – określenie modelu zidentyfikowanej partycypacji społecznej na poziomie lokalnym na podstawie teoretycznych modeli partycypacji społecznej, wskazania możliwych scenariuszy zmian wraz z określeniem najbardziej realnego w warunkach polskich.

Dokonując opisu możliwych scenariuszy zmian w zakresie partycypacji społecznej na poziomie lokalnym wykorzystano metodę myślenia lateralnego (*Lateral Thinking*), zakładającego, że dany sposób patrzenia na sytuację jest tylko jednym z wielu możliwych (generowanie alternatyw). Domeną tego rodzaju podejścia jest szukanie nowych lub zmienianie istniejących już wzorców. Odwzorowuje ono niekończące się poszukiwanie nowych spojrzeń, nowych rozwiązań danego problemu, odchodzenie od przyjętych wzorców[6] (rys. 14).

[6] E. de B o n o, *Myślenie lateralne. Idee na przekór schematom*, Gliwice 2008.



Rys. 14. Schemat myślenia lateralnego

Ź r ó d ł o: K. L e j a, *„Geniusz", czyli jak zarządzać uniwersytetem pełnym paradoksów,* edu-trendy 2013 (wersja online), http://edu-trendy.pl/files/43.pdf.

Liczba uzyskanych ankiet pozwoliła na dokonanie obserwacji, weryfikację hipotez badawczych, zaprezentowanej procedury analityczno-rekomendacyjnej oraz uogólnienia wniosków na całą populację polskich gmin. Należy zaznaczyć, że uzyskany obraz partycypacji społecznej (zidentyfikowany model) odwzorowuje jedynie jednostronne spojrzenie na zagadnienie i jest obarczony błędem braku pełnego obiektywizmu respondentów.

4.2. Obraz partycypacji społecznej w polskich gminach – studium badawcze

Jak już wspomniano, partycypacja społeczna jako zjawisko jest obecna w polskich samorządach, jednak jej stan wydaje się być w dalszym ciągu niezadowalający. Obserwacja samorządowej rzeczywistości wskazuje na duży stopień zachowawczości władz w tym zakresie, ale także niewielką faktyczną aktywność partycypacyjną mieszkańców. Jak wykazało przeprowadzone badanie, ocena partycypacji społecznej wypadła znacznie słabiej, niż ma to miejsce w deklaracja programowych władz lokalnych. Nie potwierdza ona również znaczenia partycypacji w ramach funkcjonowania jednostki, podkreślanego tak mocno w piśmiennictwie.

Rozpatrując skuteczność poszczególnych form partycypacji społecznej, można dostrzec wyraźny dystans respondentów do omawianego zjawiska. Uważają oni bowiem, że są one średnio skuteczne z punktu widzenia procesu

decyzyjnego w gminie (tab. 82). Jeśli chodzi o współdecydowanie, to niski wynik oceny „na wyjściu" był spowodowany niewielką liczbą uzyskanych odpowiedzi na to pytanie, co sygnalizuje rzadszą obecność tego przejawu partycypacji w życiu wspólnot lokalnych.

T a b e l a 82. Ocena skuteczności poszczególnych form partycypacji społecznej

Forma	Ocena	% wskazań z ogółu respondentów
Informowanie	Średnio skuteczne	54,0
	Bardzo skuteczne	40,0
Konsultowanie	Średnio skuteczne	56,1
	Bardzo skuteczne	20,9
Współdecydowanie	Średnio skuteczne	49,8
	Bardzo skuteczne	12,3

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Skuteczność informowania została wysoko oceniona przede wszystkim w gminach miejskich (informowanie jako bardzo skuteczne oceniło 50,8% respondentów z miejskich gmin, 34,4% w gminach wiejskich i 41,2% w gminach miejsko-wiejskich). W przypadku konsultowania nie obserwuje się zasadniczych różnic. W gminach wszystkich typów uważa się je za średnio skuteczną formę partycypacji, przy czym gminy miejskie przeważają tutaj w niewielkim stopniu (62,3% ogółu badanych gmin miejskich) nad miejsko-wiejskimi (58,0%) i wiejskimi (52,4%). Należy jednak zaznaczyć, że w gminach miejskich znacznie częściej wskazywano na konsultacje jako bardzo skuteczne rozwiązanie w zakresie wypracowywania kształtu decyzji publicznych. Reprezentanci tych gmin w również w większym stopniu, niż w gminach pozostałych typów, przychylali się do traktowania współdecydowania jako swoistego *niezbędnika* w procesie sprawowania władzy (tab. 83).

T a b e l a 83. Ocena skuteczności poszczególnych form partycypacji w gminach miejskich

Forma	Ocena	Typ gminy	% wskazań z danego typu gmin
Informowanie	bardzo skuteczne	gmina miejska	50,8
Konsultowanie	bardzo skuteczne	gmina miejska	21,3
Współdecydowanie	bardzo skuteczne	gmina miejska	19,6

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Bez względu na poziom oceny, praktycznie każda z badanych gmin wykorzystywała podobne metody informowania mieszkańców o prowadzonych czy też planowanych działaniach. Gminy najczęściej sięgały po standardowe narzędzia (niejednokrotnie określone przez prawo). Wśród nich najpopularniejszym było umieszczanie informacji na stronach internetowych, w ramach BIP, na tablicach ogłoszeń w budynkach publicznych, przekazywanie informacji z obrad sesji rady gminy, wydawanie cyklicznych raportów podsumowujących działalność władz, folderów czy tematycznych ulotek. Niemałą rolę w omawianym procesie odgrywają lokalne mass media i strony internetowe. Znacznie rzadziej gminy sięgały po narzędzia wykorzystujące technologie teleinformatyczne w postaci systemu powiadamiania sms, newsletterów czy mailingu. Najmniej popularne wśród respondentów były zaś: konferencje prasowe, wywiady, dyżury radnych, punkty informacyjne w urzędach, badania ankietowe, fora mieszkańców i portale społecznościowe.

Wymienione rozwiązania, szczególnie w zakresie tych tradycyjnych, w równym stopniu wykorzystywały gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Taki rozkład wyników nie jest zaskoczeniem, bowiem część z wymienionych kanałów jest niejako narzucona gminom uregulowaniami prawnymi w zakresie udostępniania informacji publicznej. Warto jednak zwrócić uwagę na kilka zależności pomiędzy typem gminy a rodzajem stosowanych narzędzi informowania, a mianowicie:

– dyżury organu wykonawczego znajdują znacznie mniejsze zastosowanie jako narzędzie przekazu/wymiany informacji w gminach wiejskich;

– lokalne media najlepiej są rozwinięte w gminach miejskich i miejsko-wiejskich;

– gminy miejskie znacznie częściej wykorzystują technologie teleinformatyczne (mailing, powiadomienie sms) czy też fora, portale społecznościowe i czaty;

– gminy wiejskie sięgają niejednokrotnie po niestandardowe narzędzia, bazujące na tradycjach, zwyczajach identyfikujących w szczególności społeczności wiejskie, takie jak np.: kurenda, ogłoszenia parafialne podczas nabożeństw, spotkania kół gospodyń wiejskich (tab. 84).

W odniesieniu do konsultacji władze lokalne mając szereg różnego rodzaju narzędzi ich prowadzenia wybierają najczęściej to jedno z najtrudniejszych, z pozycji władz, a mianowicie bezpośrednie spotkania z mieszkańcami (94% ogółu badanych gmin). W drugiej kolejności są to spotkania z organizacjami pozarządowymi (71%) oraz z grupami docelowymi, np. przedsiębiorcami, osobami starszymi, mieszkańcami wybranych dzielnic (68,6%).

Zdecydowanie mniejszym zainteresowaniem ze strony władz cieszyły się: sondaż opinii (12,8%) oraz spotkania w ramach tzw. trójkąta współpracy podmiotów publicznych, społecznych i prywatnych (11,2%). Małą popularnością w dalszym ciągu charakteryzują się konsultacje prowadzone drogą internetową (internetowy formularz konsultacji) lub smsową.

T a b e l a 84. Katalogi wykorzystywanych przez badane gminy narzędzi informowania

Katalog narzędzi procesu informowania		Stosowane narzędzia
Podstawowy	wszystkie gminy	– BIP – strony internetowe – umieszczanie informacji na tablicach i budynkach publicznych – plakaty, foldery, ulotki – cykliczne sprawozdania z działalności władz – informacje z obrad sesji rady – punkty informacyjne w urzędzie
Dodatkowy	gminy miejskie gminy miejsko-wiejskie	– lokalne mass media – dyżury organu wykonawczego – mailing, newsletter – system powiadamiania sms – fora mieszkańców – portale społecznościowe – infolinie – spotkania z przedstawicielami środowisk opiniotwórczych
	gminy wiejskie	– nieformalne spotkania z przedstawicielami władz – ogłoszenia podczas nabożeństw – spotkania, np. kół gospodyń wiejskich

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Podobnie, jak miało to miejsce w przypadku informowania, również w odniesieniu do konsultacji można wskazać pewne prawidłowości:

1. Nie widać wyraźnych rozbieżności pomiędzy poszczególnymi typami gmin, jeśli chodzi o prowadzenie konsultacji społecznych w formie bezpośrednich spotkań z mieszkańcami.

2. Bezpośrednie spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych i konkretnymi grupami docelowymi są domeną gmin miejskich i miejsko-wiejskich.

3. Zespoły eksperckie, problemowe, spotkania w ramach tzw. trójkąta współpracy, sondaż opinii są właściwie dla gmin miejskich (tab. 85).

T a b e l a 85. Narzędzia konsultacji społecznych stosowanych przez badane gminy

Narzędzia	Typ gminy (% wskazań z danego typu gmin)		
	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Bezpośrednie spotkania z mieszkańcami	91,5	90,2	97,1
Spotkania z konkretnymi grupami docelowymi	88,1	82,1	60,8
Bezpośrednie spotkania z organizacjami pozarządowymi	83,1	82,0	66,0
Spotkania z zespołami eksperckimi, problemowymi	55,9	42,0	39,8
Sondaż opinii publicznej	35,0	12,5	8,7
Trójkąt współpracy	22,0	10,7	9,7

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Analizując uzyskane wyniki, można także w stosunku do konsultacji opracować katalog podstawowych narzędzi oraz tych dodatkowych, właściwych dla poszczególnych typów gmin (tab. 86).

T a b e l a 86. Katalogi wykorzystywanych przez badane gminy narzędzi konsultowania

Katalog narzędzi procesu konsultowania		Stosowane narzędzia
Podstawowy	wszystkie gminy	– bezpośrednie spotkania z mieszkańcami
Dodatkowy	gminy miejskie	– bezpośrednie spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych – bezpośrednie spotkania z konkretnymi grupami docelowymi (grupami interesu) – spotkania z zespołami eksperckimi, problemowymi – sondaż współpracy – trójkąt współpracy – konsultacje online, sms
	gminy miejsko-wiejskie	– bezpośrednie spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych – bezpośrednie spotkania z konkretnymi grupami docelowymi (grupami interesu)
	gminy wiejskie	– nieformalne spotkania (koła gospodyń wiejskich, OSP)

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Nie jest zaskoczeniem, że jest on szerszy w gminach miejskich, po części w gminach miejsko-wiejskich. Ze względu na swoją wielkość i charakter wspólnoty w tych gminach są bardziej skłonne wychodzić poza ramy narzędzi standardowych, bazujących na bezpośrednich spotkaniach z przedstawicielami różnych środowisk opiniotwórczych, i sięgać po te nowoczesne, konstruowane w oparciu o technologie teleinformatyczne. W gminach miejskich przywiązuje się wagę do trójkąta współpracy, ze względu na występowanie na ich terenie lokalnych liderów oraz znacznie większej liczby organizacji pozarządowych i podmiotów gospodarczych. Gminy wiejskie realizują natomiast konsultacje społeczne głównie w oparciu o katalog podstawowy, choć niemałe znaczenie mają tutaj wszelkie przejawy nieformalnych kontaktów.

Obszary tematyczne, w których gminy inicjowały procedurę konsultacyjną, ograniczały się praktycznie do płaszczyzn, gdzie istnieje prawny obowiązek ich zorganizowania, tj. w zakresie zagospodarowania przestrzeni czy inwestycji infrastrukturalnych i ochrony środowiska. Problemy edukacji, pomocy społecznej, sportu i rekreacji oraz bezpieczeństwa publicznego rzadziej stanowiły przedmiot konsultacji. Marginalnymi tematami konsultacji były natomiast: zakres działalności z organizacjami pozarządowymi, system transportowy, turystyka, melioracja, strategia rozwoju, dwujęzyczne oznakowanie tablic z nazwami ulic, zmiana nazw ulic, sprawy kultury (tab. 87). Wydają się to kwestie, nie dotykające bezpośrednio mieszkańców, a raczej pozostające w kręgu biernego zainteresowania (niejednokrotnie nie wymagającego z ich strony bezpośredniego zaangażowania).

T a b e l a 87. Obszary konsultacji w badanych gminach

Obszar konsultacji	% ogółu badanych gmin	% wskazań z danego typu gmin		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Zagospodarowanie przestrzenne	83,0	86,4	87,5	82,7
Inwestycje infrastrukturalne	58,7	64,4	52,7	61,1
Ochrona środowiska	55,0	64,4	49,1	56,5
Konsultowanie projektów uchwał	37,4	53,4	40,2	34,3
Edukacja	37,2	44,1	33,9	37,9
Problemy społeczne	34,1	55,9	33,9	30,7
Sport i rekreacja	32,0	45,8	33,0	29,8
Bezpieczeństwo publiczne	23,8	39,0	18,8	23,2
Usługi publiczne	20,0	39,0	19,6	16,0

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Powyższe wyniki szczególnie niepokoją w zakresie konsultacji sposobu realizacji usług publicznych, czyli spraw niezwykle istotnych dla mieszkańców, świadczących m.in. o poziomie i jakości życia w danej jednostce terytorialnej. Można zatem przypuszczać, że niejednokrotnie kształt, jakość i dostępność usług publicznych są wypadkową różnego rodzaju działań oraz subiektywnych odczuć świadczeniodawców (władz lokalnych, podmiotów i jednostek organizacyjnych dostarczających mieszkańcom usługi publiczne), a nie odzwierciedleniem zidentyfikowanych potrzeb i oczekiwań świadczeniobiorców, czyli mieszkańców[7]. Widoczna jest również pewna rozbieżność pomiędzy wskazanymi rzeczywistymi działaniami a deklaracjami i wolą władz w odniesieniu do usług publicznych. Bardzo często upatrują one istotnych korzyści w konsultowaniu kształtu świadczonych usług, w postaci lepszego ich dostosowania do realnych potrzeb świadczeniobiorców.

Najpełniejszy udział obywateli w życiu publicznym urzeczywistnia się jednak poprzez włączenie się w tworzenie i realizację polityk publicznych. Mechanizmy pozwalające mieszkańcom wpływać na bieg spraw publicznych ograniczały się praktycznie do trzech zasadniczych przejawów, a mianowicie: wypracowania konsensusu, zaangażowania w działalność jednostek pomocniczych oraz lokalnych rad obywatelskich. Referendum będące konstytucyjnym uprawnieniem stwarzającym szansę wyrażania przez członków wspólnoty swojej woli w odniesieniu do spraw dotyczących jej interesów oraz organów jednostek samorządu terytorialnego zostało wskazane tylko przez jednostkowe gminy. Należy jednak pamiętać, że omawiane wyniki badań prezentują wyłącznie perspektywę władz gminnych. Można zatem domniemywać, że możliwość wyartykułowania przez mieszkańców ich niezadowolenia i sprzeciwu w stosunku do władz nie jest dla nich sytuacją oczekiwaną i pożądaną, szczególnie, jeśli dotyczy ona odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego (sami mieszkańcy nierzadko wykazują małą skłonność do podejmowania inicjatywy referendalnej w tym zakresie, co może oznaczać duże zaufanie do władz, identyfikowanie się ze sposobem realizacji polityk publicznych, ale także – demonstracją biernej postawy w rodzaju: *nic to nie zmieni*)[8].

Nieznacznie więcej gmin opowiedziało się za bezpośrednią inicjatywą uchwałodawczą mieszkańców (wśród innych, równie nielicznych, a ciekawych

---

[7] M. K a l i s i a k-M ę d e l s k a, *Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz. Wyniki badań* (dalej: *Partycypacja społeczna* [2]), „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2012, nr 42, s. 110.

[8] *Ibidem*, s. 112.

form uczestnictwa, ankietowani wymieniali jeszcze lokalne grupy wsparcia i spotkania ze środowiskami opiniotwórczymi, np. związkami zawodowymi). Ciekawym sposobem aktywnego włączenia mieszkańców w proces decyzyjny, zdaniem władz lokalnych, są negocjacje oraz decentralizacja uprawnień w kierunku jednostek pomocniczych. Jednakże sceptycy wobec tego ostatniego rozwiązania podkreślają, że jednostki pomocnicze w obecnej postaci nie nadają się do tego. Charakteryzują się zbyt małym zakresem kompetencji, zarządzają niewielkimi środki finansowymi, a przede wszystkim nie mają osobowości prawnej (tab. 88).

T a b e l a 88. Narzędzia współdecydowania stosowane przez badane gminy

Narzędzia	% ogółu badanych gmin	% wskazań z danego typu gmin		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Wypracowanie konsensusu	49,7	49,1	54,3	48,2
Zaangażowanie w działalność jednostek pomocniczych	46,0	33,3	55,2	45,2
Lokalne rady obywatelskie	44,4	49,1	53,8	40,3
Negocjacje	35,4	43,9	35,2	33,8
Decentralizacja uprawnień w kierunku jednostek pomocniczych	34,7	38,6	34,3	34,1
Bezpośrednia inicjatywa uchwałodawcza	16,5	31,6	13,3	14,7
Referendum	11,1	15,8	12,4	9,7

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

W omawianym obszarze partycypacji społecznej nie zaobserwowano zasadniczych różnic pomiędzy gminami poszczególnych typów, jeśli chodzi o uruchamiane mechanizmy współdecydowania (tab. 89). Warto zwrócić uwagę na jednostki pomocnicze, które są naturalnym mechanizmem uczestnictwa w życiu lokalnej wspólnoty (współdecydowania) w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Wynika to wprost z silnej tradycji istnienia na obszarach wiejskich sołectw (w przeciwieństwie do jednostek pomocniczych w gminach miejskich, gdzie są one znacznie słabsze).

Proces współdecydowania inicjowano w różnych obszarach, był on jednak związany głównie ze sprawami zagospodarowania przestrzennego, edukacją, rozwojem lokalnym, bezpieczeństwem publicznym, sprawami społecznymi, współpracą z organizacjami pozarządowymi, budżetem, usługami technicznymi czy też inwestycjami infrastrukturalnymi. Grupę tematów, które systematycznie poddawane były współdecydowaniu tworzą: edukacja, rozwój lokalny, bezpieczeństwo publiczne, usługi techniczne, inwestycje in-

frastrukturalne, opieka społeczna, zagospodarowanie przestrzenne i budżet gminy. Biorąc pod uwagę typ gminy, największy dysonans zaobserwowano w obszarze zagospodarowania przestrzennego, które znalazło się w polu zainteresowania w aspekcie współdecydowania głównie gmin miejsko-wiejskich i wiejskich (może to wynikać z faktu, że podlega ono szerokiemu i obligatoryjnemu procesowi konsultacji, co powoduje utożsamianie go z aktem podejmowania decyzji przez mieszkańców). Tutaj też, częściej niż w gminach miejskich, podejmowano decyzje przy współudziale mieszkańców, dotyczące usług technicznych i opieki społecznej (w większości badanych gmin miejskich sporadycznie podejmowane). W pozostałych z wymienionych obszarów różnice nie były aż tak widoczne (tab. 90).

T a b e l a 89. Katalogi wykorzystywanych przez badane gminy mechanizmów współdecydowania

Katalog narzędzi procesu konsultowania		Stosowane narzędzia
Podstawowy	wszystkie gminy	– wypracowanie konsensusu – decentralizacja uprawnień w kierunku jednostek pomocniczych – lokalne rady obywatelskie
Dodatkowy	gminy miejskie	– bezpośrednia inicjatywa uchwałodawcza – referendum – negocjacje
	gminy miejsko-wiejskie	– referendum – zaangażowanie w działalność jednostek pomocniczych
	gminy wiejskie	– zaangażowanie w działalność jednostek pomocniczych

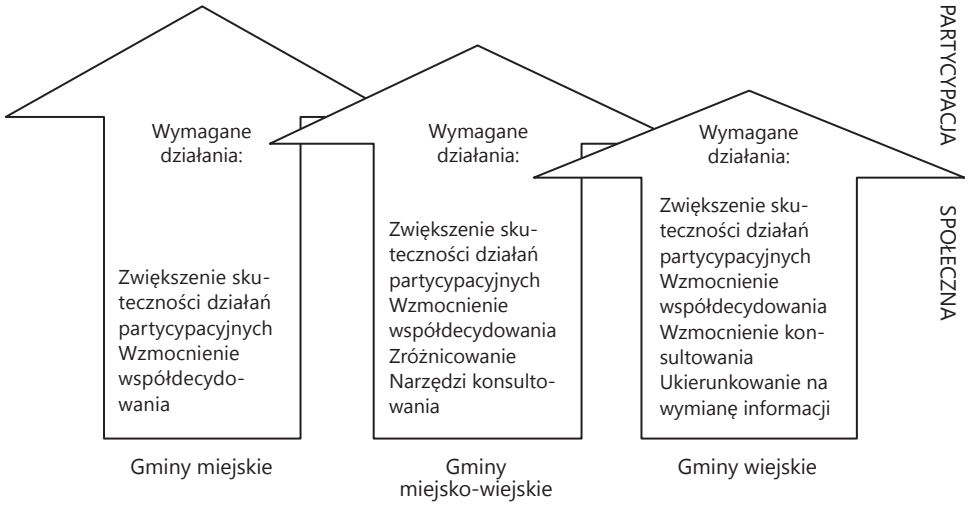
Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

T a b e l a 90. Obszary systematycznego współdecydowania w badanych gminach

Obszary współdecydowania	% ogółu badanych gmin	% wskazań z danego typu gmin		
		miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Edukacja	50,7	52,1	54,5	49,1
Rozwój lokalny	48,3	52,1	47,9	47,7
Bezpieczeństwo publiczne	48,1	48,9	46,3	48,6
Usługi techniczne	45,1	41,3	56,3	41,7
Inwestycje infrastrukturalne	43,8	44,7	48,0	42,2
Opieka społeczna	42,2	37,5	35,1	45,8
Zagospodarowanie przestrzenne	41,2	25,0	45,9	42,3
Budżet gminy	38,7	31,4	39,3	39,7

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Konkludując, w świetle odpowiedzi uzyskanych od respondentów rysuje się określony, ogólny obraz partycypacji społecznej w polskich gminach. Jest ona w miarę silnie osadzona w realiach społeczności lokalnych (jej mechanizmy są znane władzom lokalnym i mieszkańcom), pomimo wskazanej przez respondentów nie do końca zadowalającej skuteczności jej odziaływania. Odzwierciedla także konkretną wiedzę władz lokalnych na temat samego jej kształtu, narzędzi oraz przebiegu. Najlepiej jest ona rozwinięta w gminach miejskich, w których – jak wskazuje badanie – wykorzystywany jest zdecydowanie szerszy i bardziej zróżnicowany katalog narzędzi partycypacyjnej aktywizacji. Najsłabiej pod tym względem wypadły gminy wiejskie, co jednak nie oznacza niższej skuteczności samego procesu partycypacji.



Rys. 15. Partycypacja społeczna w badanych gminach wg ich typów

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

W obrębie analizowanych form partycypacji społecznej widać, po pierwsze, oparcie procesu informowania na standardowych kanałach, najczęściej przekazu, a nie wymiany informacji. Odpowiadają one jednak cechom charakteryzującym docelowych odbiorców komunikatów władz lokalnych, wynikających z typu gminy.

Po drugie, konsultacje społeczne, podobnie jak informowanie, są najlepiej rozwiniętą formą partycypacji. Przybierają one najczęściej postać (niejednokrotnie niełatwych) bezpośrednich spotkań władz lokalnych z przedstawicielami różnych środowisk reprezentujących interesy danej wspólnoty lokalnej.

Także tutaj obserwuje się zróżnicowanie narzędzi stosowanych w procesie konsultowania w zależności od typu gminy. Jest ono zdecydowanie silniejsze w formach narzędzi oraz ich liczby. Zakresy tematyczne konsultacji społecznych, wskazane przez respondentów, w dużej mierze pokrywają się z obligatoryjnymi. Zagadnienia wykraczające poza obowiązkowy katalog są najczęściej efektem pojawiających się konkretnych problemów, potrzeb i oczekiwań określonych grup interesu.

Po trzecie, mieszkańcy współdecydują głównie w ramach standardowych form, przy czym również korespondują one z rodzajem, strukturą i poziomem rozwoju społeczności lokalnej. Zaskakująca jest natomiast duża zbieżność obszarów tematycznych, objętych współdecydowaniem i konsultowaniem. Może być to efektem nieświadomego łączenie tych dwóch mechanizmów, pomimo odrębnych narzędzi (np. zbieżność stanowisk stron biorących udział w konsultacjach może być traktowana jako wypracowanie porozumienia) (tab. 91).

T a b e l a 91. Narzędzia i obszary partycypacji w badanych gminach – ujęcie syntetyczne

Ocena skuteczności	Stosowane narzędzia*	Obszary*	
1	2	3	
	Informowanie		
Średnia	– BIP – strony internetowe gmin – informacje na tablicach w budynkach publicznych – cykliczne sprawozdania z działalności władz – foldery, ulotki – lokalne mass media – dyżury organu wykonawczego – spotkania z przedstawicielami środowisk opiniotwórczych		Wszystkie aspekty dotyczące funkcjonowania gminy i jej organów
	rzadziej wykorzystywane: mailing, newsletter, fora mieszkańców, portale społecznościowe, infolinie, spotkania w ramach np. kół gospodyń wiejskich, ogłoszenia parafialne		
	Konsultowanie		
	– spotkania z organizacjami pozarządowymi – spotkania z komisjami, ekspertami, zespołami problemowymi – sondaż opinii – trójkąt współpracy	konsultacje wskazane przez respondentów: – zagospodarowanie przestrzenne – inwestycje infrastrukturalne – ochrona środowiska – projekty uchwał – edukacja	konsultacje obligatoryjne: – tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie gmin, ustalanie ich granic, – nadawanie statusu miasta i ustalanie jego granic,

Tab. 91 (cd.)

1	2	3	
		– problemy społeczne – sport i rekreacja – bezpieczeństwo publiczne – usługi publiczne	– tworzenie jednostek pomocniczych – zagospodarowanie przestrzenne – ochrona środowiska – rozwiązywanie problemów społecznych – tworzenie programów rozwoju – współpraca z organizacjami pożytku publicznego
	rzadziej wykorzystywane: badania ankietowe, konsultacje online, otwarte posiedzenia rady gminy, fora internetowe, zasięganie opinii drogą mailową, zebrania jednostek pomocniczych	rzadziej występujące: zakres współpracy z organizacjami pozarządowymi, dokumenty strategiczne, melioracja, nazwy ulic, system transportowy	
	Współdecydowanie		
	– wypracowanie konsensusu – zaangażowanie w działalność jednostek pomocniczych – lokalne rady obywatelskie – negocjacje – decentralizacja uprawnień w kierunku jednostek pomocniczych – bezpośrednia inicjatywa uchwałodawcza – referendum	– edukacja – rozwój lokalny – bezpieczeństwo publiczne – usługi techniczne – inwestycje infrastrukturalne – opieka społeczna – zagospodarowanie przestrzeni – budżet gminy	
	rzadziej wykorzystywane: angażowanie lokalnych grup wsparcia, stowarzyszeń, związków zawodowych	rzadziej występujące: gospodarka odpadami, kultura sport, rekreacja, komunikacja miejska, ochrona środowiska, współpraca z organizacjami pozarządowymi	

O b j a ś n i e n i e: * Najczęściej wskazywane przez respondentów. Kolejność odpowiadająca wielkości wskazań począwszy od najczęściej wskazywanej formy czy też obszaru.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Jak wynika z badania, ograniczenia współpracy władz lokalnych z mieszkańcami w ramach partycypacji społecznej zostały oznaczone przede wszyst-

kim po stronie mieszkańców[9]. Respondenci mocno podkreślali małe, często wręcz znikome zainteresowanie mieszkańców problemami zamieszkiwanej gminy (jest ono widoczne głównie w odniesieniu do współdecydowania). Stanowi zasadniczą przeszkodę w rozwoju partycypacji społecznej na poziomie lokalnym. Może być konsekwencją niskiej świadomości obywatelskiej (charakterystycznej dla mieszkańców gmin dużych i średnich), niezbędnej do angażowania się w życie wspólnoty lokalnej. Jest to – zdaniem władz badanych gmin – podstawowe, a zarazem najpoważniejsze ograniczenie partycypacji społecznej. Przyczynia się ono bowiem w dużej mierze do powstawania innych hamulców, np. w postaci braku wiedzy mieszkańców na temat uprawnień i możliwości wpływania na decyzje w gminie lub organizacji pozarządowych, będących ważnym ogniwem współpracy pomiędzy władzami a mieszkańcami. Zaskoczeniem jest natomiast wskazywany brak odpowiednich środków finansowych, niezbędnych, by urzeczywistnić działania informacyjne, konsultacyjne w ramach partycypacji społecznej (np. wydawanie gazetki lokalnej, cyklicznych materiałów informacyjnych o pracy organów gminy, sprawozdań) albo brak powszechnego dostępu do internetu (publiczne kioski internetowe) (tab. 92).

Bierność mieszkańców, a co za tym idzie – niedostateczny poziom wiedzy na temat swoich praw obywatelskich widoczna jest głównie w gminach miejskich, choć pozostałe typy gmin również ją akcentowały (wyjątkiem jest bariera braku wiedzy mieszkańców na temat swoich uprawnień i możliwości wpływania na decyzje w gminie, która znacznie słabiej odczuwana jest w gminach wiejskich). Nieco inaczej sytuacja wygląda w przypadku czynników określonych jako słaba reprezentacja organizacji pozarządowych i brak środków finansowych – uskarżały się na nie głównie gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. W gminach miejskich nie hamowały one (szczególnie, jeśli chodzi o reprezentację organizacji pozarządowych) w tak dużym stopniu rozwoju partycypacji społecznej.

Oprócz wymienionych czynników, badanie ujawniło również słabości zachowań partycypacyjnych władz lokalnych, zarówno organizacyjnych, jak i osobowych. Były to: słaba komunikacja pomiędzy urzędem a mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi (problem ten dotyka głównie gminy miejsko-wiejskie), niewielkie zainteresowanie współpracą ze strony władz oraz pracowników podległej im administracji (tutaj także przeważają gminy

[9] Jest to punkt widzenia przedstawicieli władz lokalnych, którzy byli respondentami w prezentowanym badaniu. Należy przypuszczać, że opinia mieszkańców jest zgoła odmienna i to właśnie władze lokalne nie są otwarte na współpracę z mieszkańcami, nie wyrażają zainteresowania włączeniem ich w proces decyzyjny, wykazują opór przed dzieleniem się władzą.

miejsko-wiejskie) oraz niesprzyjający partycypacji sposób sprawowania władzy, choć ten element pojawiał się w jednostkowych odpowiedziach. Warto go jednak nie pomijać, unaocznia bowiem konieczność zmiany podejścia do sprawowania władzy w kontekście zachodzących przeobrażeń w szeroko pojętym otoczeniu jednostki samorządowej (nacisk na wzmacnianie i rozszerzanie współpracy międzysektorowej, rozwój świadomości obywatelskiej członków wspólnot samorządowych itp.).

T a b e l a 92. Bariery partycypacji społecznej w badanych gminach

Forma partycypacji	Bariery	% wskazań
Informowanie	brak zainteresowania mieszkańców	65,4
	brak środków finansowych	57,5
	brak publicznego dostępu do internetu	29,7
	brak odpowiedniej komórki w strukturze urzędu	19,1
	brak określonych procedur komunikacji	11,7
Konsultowanie i współdecydowanie	brak zainteresowania mieszkańców	68,8
	brak świadomości obywatelskiej	64,5
	brak wiedzy mieszkańców na temat uprawnień	47,9
	słaba reprezentacja i aktywność organizacji pozarządowych	46,8
	słaba komunikacja pomiędzy urzędem a mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami	6,6
	brak zainteresowania współpracą ze strony pracowników administracji publicznej	3,6
	sposób sprawowania władzy	2,6
	korupcja, nepotyzm, biurokracja	0,6

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

Niemały wpływ na kształt partycypacji społecznej w polskich gminach ma także osobisty stosunek władz publicznych do tego rodzaju procesów. Wprawdzie analizowane badanie nie obejmowało pytań *stricte* dotyczących osobistych opinii na ten temat (nie z pozycji osoby pełniącej funkcje organu wykonawczego czy urzędnika samorządowego), to jednak na podstawie uzyskanych odpowiedzi można wysnuć wniosek, że tego rodzaju inicjatywy, w szczególności w zakresie współdecydowania, nierzadko są podejmowane niejako z musu, z powodu konieczności związanej funkcją pełnioną w momencie pojawiania się obowiązku prawnego, konfliktu lub jego eskalacji.

Przeprowadzona analiza pozwoliła na zweryfikowanie postawionych hipotez badawczych, odnoszących się do partycypacji społecznej na poziomie

gminy. Potwierdziła prawdziwość praktycznie wszystkich. Można stwierdzić, że partycypacja społeczna na szczeblu lokalnym przejawia się głównie informowaniem oraz konsultowaniem podejmowanych przez władze lokalne przedsięwzięć, zarówno bieżących, jak i planowanych (hipoteza 1). Działania w ramach tych form rozwinięte są we wszystkich typach gmin, przy czym dobór narzędzi determinowany jest wielkością i typem gminy. Znacznie słabiej rozwinięta jest sfera współdecydowania. W odróżnieniu jednak od pozostałych, wyraźniej widać tutaj przewagę gmin miejskich, o czym świadczy chociażby szersze spektrum instrumentów uruchamianych w procedurze współdecydowania (hipoteza 3). Trudno jednak określić, że świadomość mieszkańców gmin miejskich w zakresie konieczności rzeczywistego włączenia się w podejmowanie decyzji publicznych jest większa niż w gminach miejsko-wiejskich czy wiejskich. W mniejszych jednostkach mieszkańcy również dostrzegają realne korzyści płynące z współdecydowania, przy czym ze względu na wielkość wspólnoty proces ten może, niejednokrotnie w sposób niezamierzony, przebiegać łącznie z konsultacjami społecznymi. Niemałe znaczenie dla współdecydowania w tego rodzaju gminach ma znacznie mniejszy dystans pomiędzy przedstawicielami władz lokalnych a mieszkańcami (mniejsza anonimowość władzy, większe znaczenie nieformalnych kontaktów).Ponadto istotną rolę na tej płaszczyźnie odgrywają sołectwa oraz typowe dla gmin wiejskich koła i rady parafialne, które w wielu gminach aktywnie wpływają na szereg decyzji odnoszących się do danej społeczności.

Tak postawiona hipoteza podlega pozytywnej weryfikacji jedynie w części dotyczącej słabszego rozwoju współdecydowania w stosunku do dwóch pierwszych form partycypacji. Nie można natomiast jednoznacznie stwierdzić, że współdecydowanie właściwe jest przede wszystkim dużym gminom miejskim. Występuje ono we wszystkich typach gmin, jednakże należy je rozpatrywać z punktu widzenia cech opisujących daną społeczność lokalną i stopnia rozwinięcia jej kapitału społecznego. Niewątpliwie aktywność mieszkańców na tym polu jest silnie związana z wiedzą, jaką posiadają na temat swoich uprawnień, a także możliwości ich urzeczywistnienia. Biorąc pod uwagę fakt, że niski stan wiedzy mieszkańców w tym zakresie respondenci wskazywali, jako jedną z zasadniczych barier współdecydowania i partycypacji w ogóle, można uznać prawdziwość hipotezy 5.

Sama wiedza mieszkańców na temat istoty, znaczenia czy realizacji partycypacji społecznej jest niewystarczającym czynnikiem jej rozwoju. Kluczowe jest zainteresowanie mieszkańców, wykraczające poza problemy tzw. dnia codziennego. Niestety, w odczuciu respondentów wydaje się ono dalece niewystarczające (pojawia się najczęściej w momencie zaistnienia

konkretnych, realnych i bezpośrednich problemów dotykających poszczególne grupy interesu, np. mieszkańców określonej części miasta, przedsiębiorców, osoby korzystające z transportu publicznego). Trudno zatem odrzucić hipotezę 4, odwołującą się do zależności stopnia realizacji działań partycypacyjnych od natężenia bierności mieszkańców. Brak u mieszkańców chęci zwrócenia uwagi na sprawy publiczne w szerszym niż bezpośredni kontekście hamuje i wypacza wszelkie przejawy partycypacji inicjowanej przez władze. Tym samym ugruntowaniu ulega sposób sprawowania władzy, nieuwzględniający opinii, poglądów członków wspólnoty lokalnej (jednostronny, niepartycypacyjny).

Nie do końca natomiast udało się potwierdzić hipotezę 2, odnoszącą się do jednokierunkowości przekazu informacji przez władze lokalne na rzecz mieszkańców. Rodzaj stosowanych kanałów przekazu informacji (również tych opartych na technologiach teleinformatycznych) nie sprzyja zasadniczo wymianie informacji. Biorąc jednak pod uwagę te charakterystyczne dla poszczególnych typów gmin (katalogi dodatkowe) można przyjąć, że proces informowania w polskich gminach ma znamiona zarówno jednokierunkowego przekazu informacji (BIP, biuletyny, cykliczne materiały informacyjne, strony internetowe, newsletter, prasa, radio, lokalna telewizja, powiadomienia sms), jak i dwukierunkowej wymiany informacji (formalne i nieformalne spotkania z przedstawicielami władz, fora mieszkańców, czaty, portale społecznościowe, zebrania wiejskie).

4.3. Egzemplifikacja czynników aktualnego poziomu partycypacji społecznej

Partycypacja społeczna jest procesem niełatwym. Włączenie w proces decyzyjny innych uczestników niż tylko władze lokalne wymaga szerokiego przygotowania ze strony wszystkich partycypantów. Zdolność do partycypacji społecznej nie jest bowiem wrodzoną cechą wszystkich członków wspólnot lokalnych[10]. Opierając się na *teorii X, Y* McGregora, można przyjąć założenie, że przeciętny obywatel z natury rzeczy nie lubi się angażować w sprawy publiczne. Jest leniwy, woli, by nim kierowano i nie obarczano

[10] Chodzi tutaj zarówno o mieszkańców, jak i o przedstawicieli innych środowisk opiniotwórczych, tj. np. organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, naukowców, niezależnych społeczników i lokalnych ugrupowań.

go odpowiedzialnością, przy czym nade wszystko pragnie rozumianego na swój sposób bezpieczeństwa (*teoria X*). Istnieje jednak pewna część obywateli (mieszkańców), którzy w służbie celów angażują się w sprawy publiczne, przejmują odpowiedzialność czy wręcz do niej dążą (*teoria Y*)[11]. Obie te przeciwstawne sobie postawy wymagają określonej aktywności władz lokalnych w zakresie: motywowania, kierowania, zachęcania, pobudzania biernych członków danej wspólnoty (*obywatele X*), czy też efektywnego wykorzystania drzemiących w *obywatelach Y* cech – takich jak: wyobraźnia, twórczości, pomysłowości, kreatywności, chęć działania, prospołeczna orientacja – potrzebnych do rozwiązywania problemów generowanych na poziomie gminy. Aktywności zmierzającej w konsekwencji do *stworzenia* nowej formy obywateli (mieszkańców), czyli partnerów biorących udział w decyzjach, kształtowaniu i realizacji polityk publicznych.

Wymaga to jednak wyjścia poza ramy tradycyjnych mechanizmów demokratycznych (wybory, referenda). Współcześnie przestają być już wystarczające, by rozbudzać, wzmacniać poczucie świadomości i odpowiedzialności obywatelskiej lub stworzyć mechanizm kontroli społecznej wobec działań władz lokalnych. Rozwiązaniem na miarę partycypacyjnego stylu sprawowania władzy (w myśl lansowanej koncepcji *governance*) jest niewątpliwie szeroko już opisywana partycypacja społeczna. Stwarza ona możliwości kreowania polityki rzeczywistej wymiany informacji pomiędzy władzami lokalnymi a innymi uczestnikami życia publicznego, aktywnego udziału członków wspólnoty, zarówno w artykulacji prezentowanych opinii, sądów, postaw, jak i kształtowania polityk publicznych poprzez współudział w procesie decyzyjnym, inaczej mówiąc – współrządzenia.

W praktyce jednak partycypacja społeczna w polskich gminach silniej urzeczywistnia się w składanych przez przedstawicieli władz lokalnych deklaracjach dobrej woli niż w konkretnych i efektywnych działaniach w tym zakresie. Samorządność lokalna, mimo że odwołuje się do idei partycypacji, nadal nosi znamiona samorządności scentralizowanej, upartyjnionej, oligarchicznej. Dobitnie akcentował tę ułomność współczesnego samorządu terytorialnego w Polsce Michał Kulesza, mówiąc o tym, że przez ostatnie

[11] Teorie X i Y zostały stworzone i rozwinięte przez D. McGregora w latach 60. XX w. Stosowana jest w teorii zachowania organizacji i wzrostu organizacji, w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Opisuje dwa zupełnie odmienne sposoby myślenia o pracownikach. Teoria X pokazuje pracowników w negatywnym świetle – odpowiadają jej modele naukowego zarządzania. Natomiast teoria Y przedstawia pracowników jako osoby chętne do pracy – jest zgodna z założeniami teorii stosunków międzyludzkich. Więcej na ten temat: R. W. G r i f f i n, *Postawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996, s. 80–81.

dwadzieścia lat obywał się praktycznie bez udziału społeczeństwa. Mimo widocznego ugruntowania samorządności w Polsce, wielu włodarzy nadal uważa, że nie ma potrzeby pobudzania i wykorzystywania potencjału drzemiącego w społecznościach lokalnych. W konsekwencji stronie społecznej brakuje wiedzy na temat realiów funkcjonowania własnego miasta, gminy, a także możliwości artykulacji potrzeb, oczekiwań i niezadowolenia, kierowanych do władz[12]. Natomiast władze lokalne nie przejawiają zbytniego optymizmu i wiary w skuteczność działań partycypacyjnych, zwłaszcza gdy chodzi o współdecydowanie.

Powodów takiego stanu rzeczy można doszukiwać się w wielu obszarach. W dużej mierze są one bardzo indywidualne dla każdej jednostki terytorialnej. Należy być zatem dość ostrożnym w uogólnianiu formułowanych twierdzeń. Istnieją jednak mechanizmy, w pewnym sensie uniwersalne, choć mogą pojawiać się w gminach z różnym natężeniem. Kluczowe dla procesu partycypacji społecznej są dwie kwestie: postawa władz lokalnych i samych mieszkańców. Niestety, niejednokrotnie widoczna jest tutaj niechęć władz lokalnych do dzielenia się władzą (monopol wiedzy władz w sprawach lokalnych). Skutkuje to m.in. bierną postawą samych mieszkańców, niechętnych do włączania się w sprawy lokalne w imię stanowiska: *Mój głos nic nie zmieni* (niestety, jest ono bardzo głęboko zakorzenione w polskiej mentalności), ugruntowanego dodatkowo pozorną otwartością władz na uczestnictwo mieszkańców w sprawowaniu władzy. Tego rodzaju zachowanie jest pozostałością po czasach, kiedy obywatele faktycznie nie mieli realnego wpływu na sprawy publiczne.

Jednocześnie izolacja mieszańców od problemów gminy niejednokrotnie wynika ze *swobodnego* podejścia władz lokalnych do partycypacji. Zobligowane, by zapoznać się z sugestiami, opiniami, sądami mieszkańców, sporadycznie je uwzględniają w ostatecznym kształcie podejmowanych przez siebie decyzji (oczywiście, zgodnie z wymową konsultacji społecznych, wyartykułowane zdanie mieszkańców może, ale nie musi być wzięte pod uwagę przez władze lokalne). Bardzo często mieszkańcy nie są także informowani o efektach konsultacji. Co więcej, nierzadko nie mają świadomości, że ich głos w dyskusji miał swoje odniesienie w późniejszych kluczowych decyzjach, dotyczących rozwoju gminy czy spraw związanych ze świadczonymi usługami publicznymi (wyjątkiem są konsultacje w ramach budżetu obywatelskiego, których efektem jest realizacja zgłoszonych projektów).

---

[12] *Nie ma nowoczesnego zarządzania bez komunikacji z mieszkańcami*, rozmowa z prof. M. Kuleszą, http://www.portal samorzadowy.pl/prawo-i-finanse/nie-ma-nowoczesnego-zarzadzania-bez--komunikacji-z-mieszkancami,28659.0.html [dostęp: 8.06.2012].

Zdystansowanie mieszkańców i władz lokalnych do partycypacji społecznej staje się w ten sposób wytłumaczeniem średniej skuteczności nie tylko tych zaawansowanych jej form (współdecydowanie czy konsultacje), lecz także informowania. Jest wiele przyczyn tej nie do końca zadowalającej oceny. Mają one także różnorodne źródła, nie tylko związane z warstwą społeczną. Najczęściej popełnianym błędem, ale także tym najczęściej bagatelizowanym, jest niewłaściwa polityka informacyjna władz lokalnych, bardzo ważna z punktu widzenia kolejnych etapów partycypacji, która przekłada się na ich jakość i skuteczność. Informacja jest tutaj niezwykle cennym i pożądanym dobrem (mimo prezentowanego braku zainteresowania), zarówno dla mieszkańców, jak i dla władz lokalnych (*ludzie lubią wiedzieć*). Oczywiście należy mieć świadomość, że informowanie nie stwarza w pełni realnych możliwości zaangażowania mieszkańców. W podstawowym założeniu służy ono władzom lokalnym do przekazywania informacji dotyczących bieżących i planowanych działań, przedsięwzięć (są bowiem do tego zobligowane w świetle prawa) oraz kreowania wizerunku w ramach *public relations*. Dobrze dobrane i skonstruowane kanały przekazu informacji w zależności od potrzeb i cech danej społeczności (większy nacisk na kanały bazujące na mediach lokalnych, technologiach teleinformatycznych w dużych gminach o charakterze miejskim, w przypadku małych społeczności mogą to być kanały statyczne, np. tablice ogłoszeń, biuletyny lub nieformalne, np. spotkania rady parafialnej) są w stanie zapewnić mieszkańcom pełną wiedzę o najważniejszych dotyczących ich problemach. Co więcej, pozwalają na włączenie możliwie największej rzeszy mieszkańców do procesu decyzyjnego, a w konsekwencji – na pozytywną zmianę optyki postrzegania partycypacji społecznej. Wprawdzie omawiane badanie nie wykazało tego wprost, ale warto zasygnalizować miejsce kościoła w polityce informacyjnej oraz procesie sprawowania władzy publicznej. Pełni on zarazem funkcję nośnika informacji, miejsca konsultacji i ośrodka opiniotwórczego. Jako autorytet społeczny, kościół może być ważnym sojusznikiem poczynań władz lokalnych, ale także (co nie jest rzadkim zjawiskiem) – ostrym ich oponentem.

Dobór narzędzi informowania nie może przebiegać jedynie wedle kryterium wielkości czy typu gminy, choć bardzo często tak się dzieje (wskazują na to wyodrębnione katalogi narzędzi). Ważna wydaje się sama struktura danej społeczności z punktu widzenia chociażby wieku (ludzie młodzi korzystają przede wszystkim z mobilnych nośników lub też czerpią informacje z portali społecznościowych, nieznajdujących szerszego zainteresowania u osób starszych). Rzadko jednak gminy dokonują analizy cech i zachowań odbiorców

przekazywanych informacji. Ponadto obserwuje się pewną modę na określony rodzaj narzędzi informowania. Chodzi tu w głównej mierze o te nowoczesne, oparte na Internecie, jak np. przywoływane już wielokrotnie portale społecznościowe. Gminy poczuwają się do obowiązku posiadania swoich profili społecznościowych, będących wyrazem nowoczesności zarządzania jednostką. Nierzadko są one jednak, wbrew założeniom, martwe i nieciekawe.

Niewątpliwie jest to narzędzie, którego nie wolno bagatelizować w kształtowaniu opinii publicznej, przede wszystkim w aktywnej wymianie informacji pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami. Jak wskazują badania, korzystają z niego przede wszystkim młodzi ludzie, tworzący specyficzną społeczność tego typu portali, poszukujący jedynie informacji bezpośrednio ich dotyczących, np. o ciekawych wydarzeniach muzycznych, kulturalnych, sportowych, nowych lokalach gastronomicznych, sportowych itp. Z drugiej jednak strony informowanie może być, a w przypadku zaawansowanej partycypacji wręcz powinno być, relacją dwukierunkową na zasadzie przekazywania informacji mieszkańcom i pozyskiwania od nich potrzebnych w procesie decyzyjnym informacji zwrotnych. W tym zakresie portale społecznościowe sprawdzają się bardzo dobrze (podobnie jak fora mieszkańców, czaty). Ułatwiają i wspomagają debatę publiczną pod warunkiem rzeczywistej, a nie sporadycznej aktywności na fanpage'ach gmin administratorów stron czy też osób pełniących funkcję organu wykonawczego, mających również swoje profile.

Należy mieć świadomość, że galopujący rozwój technologii teleinformatycznych będzie powoli wymuszał na gminach przesunięcie jej ciężaru na aktywne kanały. Stawia to jednostki samorządu terytorialnego w zupełnie nowej sytuacji, obrazującej: szybszą reakcję mieszkańców na podane informacje, szersze możliwości artykulacji swojego stanowiska, oceny działania władz lokalnych. To, jak samorząd terytorialny odnajdzie się w nowych uwarunkowaniach, w dużej mierze zadecyduje o poziomie zaufania obywateli do władz, ich zaangażowaniu w życie publiczne, a wraz z tym – o poczuciu indywidualnej *sprawczości* i wpływu.

Brak właściwych nawyków władz lokalnych w kwestii polityki informacyjnej oddziałuje w sposób pośredni na skuteczność konsultacji społecznych. Bardzo często obserwuje się zaniechanie poprzedzenia ich przekazaniem do wiadomości publicznej pełnej informacji o przedmiocie czy celu. Udostępnienie podstawowych danych stwarza mieszkańcom szanse odpowiedniego przygotowania się do nich i w efekcie świadomego udziału. Ponadto pobudza ich zainteresowanie sprawami gminy, a także zwiększa świadomość odpowiedzialności społecznej, tym samym zwiększając rangę konsultacji społecznych.

Czynnikiem osłabiającym konsultacje w większym stopniu niż skąpa polityka informacyjna jest jednak niedostosowanie *języka dyskusji*. Przedstawiciele władz lokalnych niejednokrotnie posługują się niezrozumiałym, specjalistycznym, często abstrakcyjnym słownictwem, utrudniającym mieszkańcom dokładne zrozumienie problemu, a co za ty idzie – uczestnictwo w konsultacjach[13]. Kolejną kwestią rzutującą na kształt konsultacji są, wskazywane przez władze lokalne, ograniczone środki finansowe. Wydaje się jednak, że problem średniej skuteczności konsultacji nie wynika do końca z kwestii materialnych. Jeśli spojrzy się na katalog wykorzystywanych w procedurze konsultacyjnej narzędzi, można dojść do wniosku, iż są one *dyżurną wymówką* często na wyrost. Gminy bowiem najczęściej uruchamiają konsultacje w postaci bezpośrednich spotkań z mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami czy innymi środowiskami opiniotwórczymi. Oczywiście generują one określone koszty, jednak nie muszą stanowić istotnego obciążenia dla budżetu. Niemniej jednak obserwuje się zależność między sytuacją finansową gminy a jej skłonnością do współpracy międzysektorowej. Gminy bogatsze są bardziej otwarte na tego rodzaju działania niż gminy borykające się z problemami finansowymi i rozwojowymi (nie dotyczy to obligatoryjnych konsultacji, które bez względu na wielkość środków budżetowych muszą być przeprowadzone; odrębną kwestią jest jednak ich jakość).

Sprawne efektywne konsultacje, co już wielokrotnie podkreślano, wymagają rzetelnego wsparcia informacyjnego ze strony władz (w małych społecznościach lokalnych bardzo często zaciera się granica pomiędzy informowaniem a samymi konsultacjami). Problemy finansowe mogą być więc wytłumaczeniem zawodnej polityki informacyjnej lub wręcz braku chęci do informowania mieszkańców. Warto w tym miejscu odnieść się do sentencji: *Wiedza kosztuje, ale płaci się tylko za niewiedzę* (A. Klawitter). Wytworzenie zaś brakującej wiedzy jest możliwe dzięki dostosowanym do konkretnych lokalnych warunków i właściwie wykorzystywanym kanałom komunikacji, niekoniecznie pociągającym za sobą wysokie nakłady finansowe[14].

Skuteczność konsultacji (ale także współdecydowania) zależy, o czym już wspomniano, od postawy i zaangażowania samych władz, które niejednokrotnie odbierają je jako zło konieczne, utrudniające i wydłużające proces podejmowania decyzji. Nie mniejszym problemem jest artykułowana niechęć do włączania innych partnerów lokalnych w postępowanie decyzyjne, czy

---

[13] Zob. M. K a l i s i a k-M ę d e l s k a, *Partycypacja społeczna* [2], s. 109.

[14] *Ibidem*, s. 106.

wręcz jawny opór przed dzieleniem się władzą. Istnieje bowiem obawa, że ich udział stanie się późniejszym zobowiązaniem do zrealizowania wszystkich zgłoszonych wniosków i postulatów. Nierzadko wspomniany opór powstaje z grupowych czy osobistych celów osób sprawujących władzę, nadmiaru uwikłań i powiązań politycznych, a także osobistych obaw przed utratą władzy, krytyką i otwartymi zarzutami lub ujawnieniem niekompetencji.

To zdystansowanie władz może być jednak konsekwencją nastawienia samych mieszkańców do partycypacji społecznej, wyrażającego niewiarę w możliwość oddziaływania na sprawy lokalne. W dużej mierze źródłem lokalnej bierności obywatelskiej jest także niski stan świadomości co do uprawnień i wpływu na decyzje w gminie (nie ma tutaj większego znaczenia typ gminy).

Z punktu widzenia rozwoju demokracji, dalszej decentralizacji władzy publicznej, budowania społeczeństwa obywatelskiego przestaje to być już sprawą prozaiczną. To bowiem, czego potrzeba, by osiągnąć sukces w tej materii, wiąże się z rosnącą zdolnością do dialogu, współpracy, rozumienia się, zaufania, wypracowania konsensusu, a przede wszystkim wspólnego patrzenia w przyszłość i dzielenia odpowiedzialności. Niski poziom zaufania i aktywności obywatelskiej jest zatem realną przeszkodą rozwoju partycypacji społecznej (nawet nie brak sprzyjających rozwiązań prawnych czy ich niedoskonałość). Łatwo wówczas władzom wykazać, że to, czego oczekują obywatele nie da się zrealizować. Oni sami zaś nie są zdolni podjąć równorzędnego, niełatwego dialogu z władzami. Członkowie wspólnot bardziej są przygotowani do wyrażenia swojego buntu i niezadowolenia (manifestowanego np. niską frekwencją wyborczą) niż do zaproponowania dobrze przygotowanych koncepcji zmian.

Pole do autentycznej aktywności obywatelskiej stwarza współdecydowanie, niestety jest z nim związana odpowiedzialność stron za podjęte decyzje. Proces podejmowania decyzji staje się jednak trudniejszy, wymaga więcej wysiłku i zaangażowania wszystkich partycypantów. Duch współdziałania istnieje wprawdzie w społeczeństwie, ale ci, którzy wyrażają gotowość do podjęcia aktywności stanowią mniejszość. Trafnie to ujął Stefan Nowak, stawiając tezę, że „społeczeństwo polskie żyje jakby w dwóch światach: ciepłym świecie relacji w rodzinie, z przyjaciółmi, bliskimi i w nieprzyjaznym świecie instytucji”[15]. Potwierdza to niski udział referendum i bezpośredniej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców. Są to mechanizmy, jeśli nawet nie w pełni doskonałe, to jednak pozwalające na niebagatelny, rzeczywisty

[15] S. Nowak, *System wartości społeczeństwa polskiego*, „Studia Socjologiczne” 1979, nr 4 (75), s. 155.

i trwały wpływ mieszkańców na jakość ich otoczenia i świadczonych względem nich usług publicznych.

Warto odnieść się również do jednostek pomocniczych, uważanych przez władze lokalne za jedną z ważniejszych form wcielania w życie współdecydowania (szczególnie w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich), tym samym stanowiących przejaw partycypacji społecznej. Niewątpliwie są one wyrazem samorządności i otwartości na zaangażowanie mieszkańców w proces zarządzania gminą. Za istotę ich działania uznano, bowiem dbałość o dobra wspólne właściwe danej społeczności lokalnej. Jednakże w obecnym kształcie prawnym i sposobie działania są one bardziej przeżytkiem z początku budowy państwa demokratycznego. W licznych przypadkach przestały jednak mieć znaczenie dla samych mieszkańców, którzy często nie widzą ani potrzeby, ani sensu angażowania się w życie swojego miasta czy wsi, a tym bardziej w prace jednostek pomocniczych. Powodem takiego stanu rzeczy jest centralistyczne postrzeganie roli gminy, brak potrzeby sięgnięcia do nowych skuteczniejszych narzędzi zarządzania[16]. Faktyczny wpływ jednostek pomocniczych wydaje się ograniczony. Ustawodawca nie przyznał jednostkom pomocniczym osobowości prawnej, a zatem działają one w ramach podmiotowości gminy. Domniemanie kompetencji gminy pozycjonuje je w dość specyficznej sytuacji. Silne umocowanie gminy w systemie władzy publicznej powoduje, że organizacja, zakres działania jednostek oraz rodzaj przekazanych im zadań i sposób ich realizacji wynika z decyzji rady gminy. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że poruszają się one w obrębie budżetu gminy lub funduszu sołeckiego.

Wymowa partycypacji w przypadku jednostek pomocniczych determinowana jest, paradoksalnie, nastawieniem samych władz lokalnych. Mogą one blokować bądź wspomagać ich rozwój. Ponadto opinia jednostek pomocniczych w kwestiach odnoszących się do wielu aspektów działalności władz (np. inwestycyjnej, obejmującej teren danej jednostki) nie musi być, dla tych ostatnich, wiążąca. Jednostki pomocnicze współpracują z innymi instytucjami publicznymi funkcjonującymi na danym terenie jak np. szkoły, ośrodki kultury, policja, straż miejska, straż pożarna, ośrodki pomocy społecznej itp. znacznie częściej niż z władzami. Jest to niewątpliwie wyraz małej partycypacji, szczególnie, kiedy jednostki pomocnicze są efektem oddolnej inicjatywy mieszkańców. W takim przypadku decyzja władz o ich powołaniu

---

[16] M. K a l i s i a k-M ę d e l s k a, *Znaczenie samorządu pomocniczego w realizacji zadań publicznych. Wprowadzenie do tematu*, [w:] S. K o r e n i k, Z. P r z y b y ł a, *Gospodarka przestrzenna XXI w. – nowe wyzwania*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 152, s. 177.

jest jedynie odpowiedzią na wyrażone zapotrzebowanie mieszkańców, prawnym usankcjonowaniem ich woli[17].

Przedstawiciele rad osiedli często wyrażają swoje obawy co do rzeczywistego sensu istnienia tego rodzaju struktur (szczególnie w gminach miejskich), w związku z coraz częściej obserwowanym nikłym zainteresowaniem mieszkańców ich najbliższym, bezpośrednim otoczeniem (osiedlem), co istotnie hamuje rozwijanie współdecydowania ścieżką jednostek pomocniczych[18].

Sytuacji w pełni nie ratuje też trzeci sektor, uważany za jedną z istotniejszych składowych partycypacji społecznej ze względu na rolę, jaką pełni w procesie zaspokajania ważnych potrzeb społecznych. Jak wynika z obserwacji, ich siła oddziaływania nie jest jednak jednakowa. Reprezentacja organizacji pozarządowych jest zróżnicowana w zależności od charakteru i wielkości gminy, jej sytuacji społeczno-gospodarczej, rozwoju kapitału społecznego, a także kształtu polityki władz lokalnych wobec nich. Jest ona słabsza w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich (co zostało wskazane przez badane władze publiczne). Nie oznacza to jednak, że tkanka organizacji pozarządowych w gminach miejskich jest w pełni rozwinięta i zdrowa, przejawia silną aktywność partycypacyjną. Szereg z nich, mimo figurowania w lokalnych rejestrach organizacji, nie podejmuje żadnych działań. W dużej mierze działalność organizacji pozarządowych ogranicza się jedynie do realizacji zleconych przez gminę zadań, co trudno uznać za realny przejaw partycypacji. Polemizować można także, czy jest to w ogóle współpraca w sensie działalności prowadzonej wspólnie. Wydaje się ona w takim układzie raczej działalnością prowadzoną na zlecenie (nierzadko na niekorzyść zlecającego).

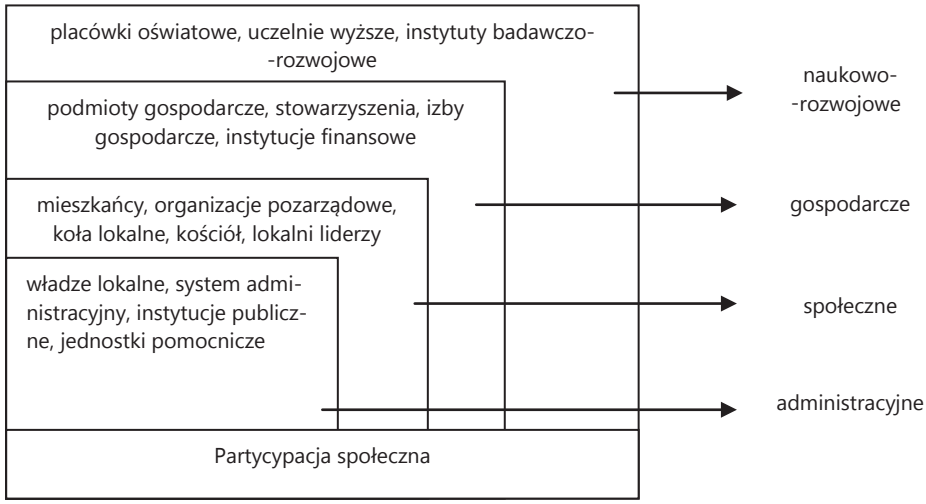
Rzuca to nowe światło na organizacje pozarządowe w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Choć niejednokrotnie mniej liczne wielokrotnie są znacznie bliżej mieszkańców, a co za tym idzie – w znacznie większym stopniu są w stanie wspomagać proces konsultacji czy współdecydowania. W gminach miejskich organizacje pozarządowe częściej niż na konsultowaniu i podejmowaniu wspólnych przedsięwzięć, decyzji z władzami lokalnymi są skoncentrowane na zabezpieczeniu swojej podstawowej działalności jako realizatora zleconych przez gminę zadań (wyznacza ona byt i istnienie danej organizacji pozarządowej).

---

[17] P. Matczak, A. Figiel, *Sukcesy i porażki jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Poznaniu i Kaliszu w opiniach ich działaczy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, z. 4, s. 134.

[18] M. Kalisiak-Mędelska, *Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi w opinii ich władz. Analiza wyników badania pilotażowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2012, nr 243, s. 129.

Czynniki egzemplifikujące obraz partycypacji społecznej wynikają z obszaru szeroko rozumianej wspólnoty lokalnej, władz lokalnych jako podmiotów zarządzających całością jej spraw oraz uwarunkowań funkcjonowania jednostki (klimat społeczny, polityczny, stabilność systemu administracyjnego). Jej środowisko można scharakteryzować jako wielowymiarową płaszczyznę różnorodnych relacji, zarówno wertykalnych, jak i horyzontalnych (rys. 16).



Rys. 16. Środowisko partycypacji społecznej na poziomie lokalnym

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Słabość obywatelska wspólnot lokalnych nierzadko prowadzi do zdominowania struktur partycypacji przez władze lokalne. Dodatkowo wymuszone przepisami działania partycypacyjne bardziej zniechęcają mieszkańców niż pobudzają do aktywnego, świadomego i odpowiedzialnego włączenia się w bieg spraw lokalnych. Opór dotyczący zachowań społecznych rośnie wraz z poczuciem, że rozwiązania i decyzje narzucone są z góry (maleje, kiedy wzrasta poczucie bycia współautorem, współtwórcą rozwiązań), a artykułowane opinie i sądy nie są uwzględniane przy nadawaniu im ostatecznego kształtu. W konsekwencji mieszkańcy uruchamiają mechanizmy obronne, wysuwając argumenty przeciwko złudnej partycypacji, przystosowując się raczej do istniejących układów i rozwiązań. Odpowiedzią władz jest wtedy pogłębienie dystansu w stosunku do nierozumiejących złożoności spraw i pozostawionych samych sobie obywateli. U znacznej części mieszkańców uwidacznia się syndrom NIBY (*Not In My Back Yard – nie na moim podwórku*),

obrazujący zgodę (pozorną) na prezentowane działania władz (np. budowa obwodnicy miasta), pod warunkiem, że nie będą one ingerowały w ich najbliższe otoczenie, miejsce zamieszkania[19].

Cieniem kładzie się także brak zaufania społecznego i zauważalna jeszcze w niektórych jednostkach spuścizna podziału: my i oni, zakorzeniona mocno po obu stronach – władz lokalnych i wspólnoty. Pojawiający się wtedy brak jawności (transparentności sprawowania władzy), rodzi pokusę skupienia uwagi na interesach i oczekiwaniach wybranych środowisk. Brak otwartej lub rzetelnej dyskusji przed ostatecznym podjęciem decyzji, nie stwarza możliwości artykulacji konkluzji – utrąca te niekorzystne z punktu widzenia władz lokalnych. Przy pełnej jawności znacznie trudniej jest przyjąć rozwiązania nierespektujące dobra wspólnego. Minimalizuje się także skutki ewentualnej manipulacji władz.

Nie mniej ważny jest aspekt administracyjny i polityczny funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego. Słabości partycypacji społecznej sprzyja niestabilny system administracyjny – częste zmiany organizacyjne w strukturze administracji lokalnej, niewydolność instytucji publicznych, negatywne zjawiska osłabiające proces sprawowania władzy publicznej (korupcja, brak transparentności, biurokracja, nepotyzm) czy też polityczny, związany z ukierunkowaniem działań na partykularne interesy partyjne oraz z odgórnymi naciskami.

Jak widać, partycypacja społeczna jest wypadkową wielu konkretnych i właściwych dla danej gminy czynników. Należy bowiem pamiętać, że każda z nich stanowi odrębny układ relacji społecznych, gospodarczych i administracyjnych. Mają one cechy wspólne (wynikające chociażby z podobnej wielkości czy typu gminy), które mogą w podobny sposób determinować poziom i rozwój partycypacji społecznej. Tak czy inaczej, kopiowanie już sprawdzonych wzorów nie wydaje się dobrym rozwiązaniem. Niezbędna staje się wyobraźnia, znajomość sytuacji, uwarunkowań również tych gospodarczych, stopnia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i jego świadomości społecznej[20].

Partycypację społeczną powinno się zatem rozpatrywać z punktu widzenia ogólnych cech właściwych dla każdej jednostki (chociaż będą one obrazowały konkretny stan partycypacji dla konkretnej gminy), a mianowicie

---

[19] P. Matczak, *Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, [w:] *Podmiotowość społeczności lokalnej*, red. R. Cichocki, Poznań 1996, http://www.staff.amu.edu.pl/~matczak/images/spo%B3eczne%20uwarunkowania%20 eliminacji%20syndromu%20nimby.pdf [dostęp: 23.07.2014].

[20] J. Czaputowicz, *Partycypacja społeczna – warunek czy bariera dobrego rządzenia?*, „Animacja Życia Publicznego – Analizy i Rekomendacje", Zeszyty Centrum Badań Społecznych i Polityk Lokalnych 2010, nr 1–2.

jakości danej wspólnoty samorządowej, władz lokalnych i ich postaw partycypacyjnych. Równie ważny jest ogólny klimat, w jakim urzeczywistniana jest partycypacja społeczna.

Na podstawie przeprowadzonych badań wyodrębniono cztery podstawowe czynniki, pozwalające opisać i zdiagnozować partycypację społeczną w konkretnej gminie. Są to:

– postawa mieszkańców – stosunek mieszkańców do zaangażowania się w proces podejmowania decyzji natury społecznej i gospodarczej, odnoszących się do spraw lokalnych;

– postawa władz lokalnych – skłonność władz do włączania w proces decyzyjny innych uczestników życia publicznego, umiejętność wykorzystania uzyskanej od mieszkańców wiedzy w procesie decyzyjnym;

– polityka informacyjna – sposób informowania mieszkańców o bieżących i planowanych działaniach, ale także pozyskiwania od nich informacji zwrotnej;

– klimat lokalny – uwarunkowania administracyjne, instytucjonalne, polityczne, społeczne działań w ramach partycypacji społecznej (tab. 93).

Tabela 93. Podstawowe czynniki kształtujące obraz partycypacji społecznej w polskich gminach

Czynnik	Opis
1	2
Postawa mieszkańców	Aktywna lub bierna. Aktywna postawa mieszkańców przejawia się zainteresowaniem szerokim spektrum spraw dotyczących z ogólnie pojętego funkcjonowaniem gminy np. inwestycje, budżet, rozwój lokalny, promocja, współpraca oraz najbliższego otoczeniem mieszkańców jak np. osiedle, ulica i bezpośrednio związanych z nim problemów (droga, oświetlenie, plac zabaw, boisko). Nierzadko mieszkańcy sami inicjują działania partycypacyjne te pożądane (np. inicjatywa uchwałodawcza) i niepożądane (protesty, pikiety), a także reagują na przekazywane informacje przez władze lokalne (wymiana informacji). Charakteryzują się poziomem świadomości obywatelskiej nakazującym czynne uczestnictwo w życiu wspólnoty lokalnej, jak również poczuciem odpowiedzialności za stan spraw lokalnych (np. udział w wyborach, referendach, samorządowych, konsultacjach społecznych, negocjacjach, grupach zadaniowych). Bierna postawa obrazuje brak lub też nikłe zainteresowanie sprawami gminy. Ewentualne włączenie się w proces decyzyjny wynika z faktu pojawianie się konkretnych bezpośrednich problemów związanych danym miejscem zamieszkania (roszczeniowe podejście). Ustaje ono wraz z rozwiązaniem problemu, załagodzenia konfliktu. Mieszkańcy nastawieni są głównie na pobieranie interesujących ich informacji (np. zmiana taryf, zmiana układu komunikacyjnego w mieście, wydarzenia sportowe, kulturalne odbywające się w mieście). Poziom świadomości obywatelskiej (może być on wysoki lub niski) nie ma wpływu na zachowania mieszkańców.

Tab. 93 (cd.)

1	2
Postawa władz lokalnych	Otwarta lub zamknięta. Otwarta postawa władz lokalnych sprzyja włączaniu przedstawicieli różnych środowisk opiniotwóczych w proces sprawowania władzy nie tylko na etapie konsultowania decyzji, ale także ich konstruowania. Umiejętność reakcji na konflikt. Wysuwane sugestie, opinie znajdują odbicie w podejmowanych decyzjach odnoszących się do kluczowych spraw społeczno-gospodarczych. Władze lokalne otwarte są na kompromis, negocjacje, współpracę z przedstawicielami sektora społecznego jak i prywatnego. Dążą do osiągnięcia szerokiego kompromisu między różnymi uczestnikami życia publicznego. Budują trwałe koalicje, sprzyjają rozwojowi współpracy, posiadają zdolność otwartego dyskutowania problemów. Przejmują rolę inicjatora, kreatora działań partycypacyjnych. Prowadzą politykę wymiany informacji nie tylko w ramach konsultacji społecznych. Dostrzegają realne korzyści wynikające z partycypacji społecznej. Nie skupiają się na budowaniu swojej pozycji, a kierują się interesem mieszkańców jako dobrem nadrzędnym (większa skłonność do decentralizowania władzy w kierunku mieszkańców) Zamknięta postawa charakteryzuje się: oporem przed dzieleniem się władzą, obawą przed wydłużeniem i utrudnieniem procesu decyzyjnego, znikomą potrzebą podejmowania współpracy oraz niską skłonnością do budowania koalicji. Koncentrują się na działaniach doraźnych i rozwiązywaniu bieżących problemów. Ukierunkowanie na administrowanie a nie zarządzanie w myśl koncepcji *governance*. Brak rozwiniętych umiejętności właściwej reakcji na konflikt, kryzys. Władze nie podejmują inicjatyw partycypacyjnych wykraczających poza obowiązek prawny (pasywni wobec przejawianych inicjatyw). Charakteryzują się centralizacją władzy lokalnej (mandat władzy nadany im przez mieszkańców w drodze wyborów jest wystarczający by podejmować decyzje w interesie mieszkańców i nie wymaga już włączania innych partnerów w proces sprawowania władzy). Nie dostrzegają korzyści płynących z partycypacji społecznej. Częściej ulegają sugestiom, naciskom otoczenia. Koncentrują się przede wszystkim na budowaniu swojej pozycji.
Polityka informacyjna	Dwukierunkowa lub jednokierunkowa. Dwukierunkowa polityka informacyjna prowadzona przez władze lokalne zakłada wymianę informacji z mieszkańcami. Wykorzystywane są, obok wymaganych, kanały pozwalające na dwukierunkowość przekazu informacji. Władze lokalne są aktywne informacyjnie w zakresie wszystkich spraw lokalnych. Ze strony mieszkańców widoczny jest przekaz zwrotny. Jednokierunkowa bazuje przede wszystkim na przekazie informacji. Brak jest widocznych zachowań władz lokalnych idących w kierunku pozyskiwania informacji od mieszkańców (niewielkie możliwości przekazu zwrotnego ze strony mieszkańców). Mogą występować ograniczenia informacyjne. Poprawna lub niepoprawna. Poprawna polityka informacyjna wynika z przejrzystych procedur informacyjnych (powszechny dostęp do materiałów informacyjnych przekazywanych za pomocą różnych nośników). Język i narzędzia komunikowania dostosowane są do grupy odbiorców. Eliminowane są potencjalne zakłócenia procesu informowania, kładziony jest nacisk na komunikat zwrotny od odbiorców. Działania w jej ramach mają charakter systematyczny, celowy. Podejmowane są w sposób świadomy w celu bieżącego i rzetelnego informowania o wszystkich sprawa związanych z funkcjonowaniem gminy i kształtowania pozytywnego wizerunku władz lokalnych (budowanie zaufania społecznego) oraz dostosowania sfery usług publicznych do potrzeb i oczekiwań.

1	2
Polityka informacyjna	Niepoprawna charakteryzuje się brakiem określonych procedur informacyjnych. Język i narzędzia nie zawsze odpowiadają grupie odbiorców, często opiera się ona na modnych kanałach, nie zawsze jednak dostosowanych do potrzeb i warunków lokalnych. Występują zakłócenia procesu informowania (nieaktualne i niepotwierdzone informacje, niezrozumiałość komunikatu, chaos, blokada informacyjna). Niejednokrotnie ma ona charakter przypadkowy, niesystematyczny i nieplanowy. Nie sprzyja reakcji zwrotnej ze strony mieszkańców oraz budowaniu zaufania społecznego. Wzmacnia izolację mieszkańców od realnych problemów gminy.
Klimat lokalny	Sprzyjający i niesprzyjający. Sprzyjający klimat lokalny charakteryzuje się przejrzystymi procesami administracyjnymi, dobrą sytuacją finansową pozwalającą na intensyfikację działań w ramach współpracy, aktywnością społeczną i gospodarczą różnych środowisk: mieszkańców, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, ośrodków wsparcia biznesu, naukowo-badawczych (usieciowienie). Proces podejmowania decyzji nie jest narażony na silne naciski, odwołania polityczne i partyjne (nie jest możliwie, by tego rodzaju zachowania zostały całkowicie wyeliminowane, chodzi o minimalizowanie siły ich wpływu na kształt decyzji). Widoczny jest wysoki kapitał społeczny. Niesprzyjający klimat lokalny odznacza się niskim kapitałem społecznym, słabo wykształconymi środowiskami opiniotwórczymi, zamkniętymi na współpracę w myśl interesu ogółu (koncentracja na interesach jednostkowych), niskim poziomem wzajemnego zrozumienia, słabym systemem instytucjonalno-administracyjnym (niewydolne instytucje publiczne, deformacja procesu sprawowania władzy poprzez niepożądane zjawiska jak np. naciski polityczne, upartyjnienie, korupcja, biurokracja). Ogólna sytuacja gospodarcza gminy nie sprzyja w pełni rozwojowi współpracy.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Zaprezentowane czynniki stanowią jedynie punkt odniesienia dla diagnozy partycypacji. Same w sobie prezentują skrajne zachowania, jednak nie muszą być identyfikowane w swojej czystej postaci (występują również stany pośrednie). W odniesieniu do gminy możliwe są mieszane warianty układu omawianych czynników (np. bierna postawa mieszkańców, otwarta postawa władz lokalnych, dwukierunkowość i niepoprawność polityki informacyjnej oraz sprzyjający klimat). Są one uzależnione od lokalnych uwarunkowań, przede wszystkim jednak od prezentowanego podejścia władz lokalnych do partycypacji społecznej[21].

[21] To podejście w dużym stopniu determinowane jest czynnikami osobisto-zawodowymi oraz psychologicznymi, takimi jak: wiek, wykształcenie, liczba kadencji oraz doświadczenie zawodowe w strukturach administracji, rodowód polityczny, odporność na stres, podatność na naciski, odwaga podejmowania trudnych decyzji itp.

Można przyjąć, że otwarta postawa władz lokalnych w stosunku do partycypacji będzie się wiązała z dwukierunkową i poprawną polityką informacyjną oraz właściwym klimatem lokalnym. Czynniki te, szczególnie jeśli chodzi o politykę informacyjną, w dużej mierze zależą od sposobu sprawowania władzy (przywództwo osobiste, wspólne rozwiązywanie problemów, zarządzanie przy użyciu zasobów wewnętrznych lub/i zewnętrznych)[22]. W mniejszym stopniu władze lokalne mogą oddziaływać w tym zakresie na mieszkańców, chociaż również tutaj ich rola edukacyjna, inicjująca, wsparcia merytorycznego wydaje się bardzo duża.

Kolejną bardzo ważną kwestią odnoszącą się do kształtu partycypacji społecznej w gminie jest wybór narzędzi. Wątek ten był już kilkakrotnie poruszany, przede wszystkim w kontekście ich dopasowania do zastanych uwarunkowań lokalnych (typ, wielkość gminy, rodzaj uczestników procesu partycypacji itp.). Nie mniej ważną sprawą jest także zachowanie określonych standardów partycypacji, warunkujących jej jakość. Dobierając narzędzia partycypacji, należy zatem pamiętać, że mają one umożliwić[23]:

– włączenie jak największej liczby przedstawicieli różnych grup (mieszkańców, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych itp.) – reprezentatywność uczestników;

– zapewnienie obiektywizmu i bezstronności procesu z punktu widzenia każdej ze stron – niezależność decyzyjna;

– zachowanie przejrzystości podejmowania decyzji na każdym etapie – transparentność;

– jasne określenie zakresu i charakteru oczekiwań wobec uczestników – definicja zadań;

– realny wpływ wypracowanych rozwiązań na ostateczny kształt decyzji – końcowy wpływ na decyzje.

Partycypacja społeczna w polskich gminach jest rzeczywistością, a jej znaczenie w działalności władz wydaje się bezdyskusyjne. Władza lokalna przestaje być anonimowa i mimo często nieukrywanego oporu wobec uczestnictwa wielu stron w procesie decyzyjnym, musi być gotowa do podjęcia szerszej współpracy. Przełamywany zostaje monopol władzy, powstały na bazie przekonania, że legitymacja uzyskana od mieszkańców w wyborach bezpośrednich nie wymaga już włączania ich w bieg spraw publicznych w ja-

---

[22] Zob. P. J. K l o k, *Deliverable 9. Guide for Data Collection*, niepublikowany materiał programu PLUS, 2003, za: P. S w i a n i e w i c z, U. K l i m s k a i in., *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004, s. 32–33.

[23] G. R o w e, L. J. F r e w e r, *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*, "Science, Technology and Human Values" 2000, Vol. 25, No. 1, s. 12–17.

kiejkolwiek formie. Nie oznacza to jednak, że społeczności lokalne mogą pozostać w stanie wyczekiwania na ruch ze strony władz. Inicjatywy oddolne wielokrotnie wytrącają władze z letargu, zmuszając je tym samym do właściwego zarządzania jednostką. Niemniej jednak władze i wspólnoty lokalne stoją w dalszym ciągu przed żmudną wzajemną nauką.

4.4. Realny model partycypacji społecznej na poziomie lokalnym – scenariusze zmian

Partycypacja społeczna wpisuje się bardzo wyraźnie w ramy dobrego rządzenia. Najbardziej rozwinięta przypomina sieć relacji zachodzących pomiędzy władzami lokalnymi, mieszkańcami, organizacjami pozarządowymi, podmiotami gospodarczymi oraz przedstawicielami środowisk opiniotwórczych. Siła, natężenie i trwałość tych relacji zależą w dużym stopniu od postaw, rozwoju i zaangażowania poszczególnych uczestników (partycypantów). Dokonana, w wyniku zaprezentowanego wcześniej badania, identyfikacja zjawiska partycypacji społecznej na poziomie lokalnym wskazuje, że jest ona raczej układem luźnych powiązań pomiędzy partycypantami. Władze lokalne odgrywają w nim centralną rolę jako podmiot ustanawiający określone reguły postępowania, determinujące role, a także zachowania innych uczestników. Pozostałe elementy nie wykazują znacznych tendencji do wzmożonego zaangażowania w układ, dostosowując raczej swoje reakcje do zachowań władz lokalnych. Uogólnioną postać partycypacji społecznej (dotyczącą wszystkich typów gmin skonstruowanych na podstawie odpowiedzi przedstawicieli władz lokalnych badanych gmin) zawarto w tab. 94. Opiera się ona na wcześniej wyodrębnionych, czterech podstawowych czynnikach kształtujących ją.

Tak zdiagnozowana partycypacja społeczna na poziomie lokalnym łączy w sobie pewne elementy teoretycznego modelu pozornej i rzeczywistej partycypacji. Jest wariantem mieszanym obrazującym względną aktywność władz lokalnych, przy zachowaniu bierności (często pomimo posiadanej świadomości obywatelskiej) partycypacyjnej mieszkańców. Uwzględnia płaszczyznę współdecydowania (ujętą w modelu rzeczywistej partycypacji), chociaż postawa władz lokalnych demonstruje należne im prawo do samodzielnego decydowania w zakresie całokształtu spraw lokalnych (partycypacja pozorna) (tab. 95).

T a b e l a 94. Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym zidentyfikowana na podstawie wyników badania

Czynnik	Ogólna identyfikacja	Uwagi
Władze lokalne	Władze lokalne deklarują potrzebę partycypacji społecznej, słabej ją jednak wypełniają. Styl sprawowania władzy można określić jako osobiste przywództwo połączone z względną otwartością na wspólne rozwiązywanie problemów. Realizacja partycypacji nastawiona przede wszystkim na konsultacje społeczne, głównie w obszarach objętych wymogiem ich przeprowadzenia, choć widoczne są również tendencje do obejmowania procedurą konsultacyjną innych obszarów (np. usługi publiczne, dokumenty programowe, układ komunikacyjny). Współdecydowanie ma miejsce w obszarach zbieżnych do konsultacji społecznych i urzeczywistnia się poprzez lokalne struktury (jednostki pomocnicze, lokalne rady). Widoczne jest dążenie do konsensusu (może to jednak oznaczać zbytnią skłonność do ustępstw na rzecz grup nacisku za cenę realizacji decyzji, przedsięwzięcia). Mała skłonność do kreowania powiązań sieciowych sprzyjających wypracowywaniu decyzji publicznych w układzie międzysektorowym.	Pełnione role: – inicjatora – decydenta – prowadzącego – negocjatora
Mieszkańcy	Najczęściej bierni, zamknięci w kręgu swoich najbliższych problemów, niezainteresowani sprawami lokalnymi w szerszym kontekście (zainteresowanie ma miejsce najczęściej w momencie zaistnienia bezpośredniego problemu – udział w konsultacjach). Poziom świadomości obywatelskiej niewystarczający by w sposób rzeczywisty i aktywny uczestniczyć w życiu wspólnoty lokalnej. Udział w procesie decyzyjnym przejawia się głównie zaangażowaniem w jednostki pomocnicze, lokalne grupy, koła (struktury lokalne). Niewielka skłonność do bezpośrednich inicjatyw.	Pełnione role: – odbiorcy – konsultującego
Polityka informacyjna	Nastawiona bardziej na jednokierunkowe przekazywanie informacji, niż ich wymianę pomiędzy partycypantami. Narzędzia dobierane są często pod kątem typu i wielkości jednostki. Nie zawsze wynika ona z wypracowanych procedur uwzględniających uwarunkowania lokalne, cechy odbiorców przekazywanych informacji.	Jednokierunkowa, dwukierunkowa, względnie poprawna
Klimat lokalny	Udział różnych grup interesu widoczny jest najczęściej w momencie pojawienia się konkretnych spraw, problemów, konfliktów. Wykazuje cechy niespójności. Dobrze rozwinięta sfera administracyjna i instytucjonalna (procedury partycypacji, wydzielone komórki organizacyjne odpowiadające za kontakt z mieszkańcami).	Względnie sprzyjający

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie wyników badania.

T a b e l a 95. Zidentyfikowana partycypacja społeczna a teoretyczne modele partycypacji

Wyszczególnienie	Partycypacja zidentyfikowana
Informowanie	Model rzeczywistej partycypacji z elementami modelu pozornej partycypacji
Konsultacje	Model rzeczywistej partycypacji
Współdecydowanie Dyskusja (przekonanie o znaczeniu wysuwanych argumentów)	Model rzeczywistej partycypacji
Postawa władz lokalnych	Model rzeczywistej partycypacji z elementami modelu pozornej partycypacji
Postawa mieszkańców	Model pozornej partycypacji z elementami modelu rzeczywistej partycypacji
Typy relacji	Model partycypacji rzeczywistej

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Można zatem przyjąć, że zdiagnozowana partycypacja społeczna w badanych gminach wykazuje na zadowalający poziom rozwoju w sferze podstawowych jej przejawów i narzędzi. Ma ona charakter opiniodawczy i konsultacyjny z nieinteraktywnym i interaktywnym oddziaływaniem partycypantów. Silna pozycja władz lokalnych w konfrontacji z niespójnym środowiskiem lokalnym utrzymuje asymetrię zależności władza lokalna – wspólnota lokalna.

Wykorzystywane narzędzia konsultowania i współdecydowania, w kontekście ich konstrukcji, pozwalają na zachowanie standardów partycypacji społecznej na stosunkowo wysokim poziomie. Warto zwrócić uwagę, że ma to miejsce przede wszystkim w odniesieniu do współdecydowania, szczególnie jeśli chodzi o bezpośrednią inicjatywę uchwałodawczą, konsensus czy funkcjonowanie lokalnych rad obywatelskich. W obszarze konsultowania najczęściej uruchamiane bezpośrednie spotkania, z różnymi grupami przedstawicieli członków wspólnot lokalnych, stwarzają raczej obraz pozornego uczestnictwa mieszkańców. Plasuje to konsultacje bliżej wymiany informacji na linii władze lokalne – mieszkańcy, niż rzeczywistego udziału tych ostatnich w życiu publicznym (tab. 96).

Nie jest to jednak partycypacja odzwierciedlająca wszystkie i w pełni założenia koncepcji *governance*, również trudno ją w pełni uznać za osiągalny przejaw decentralizacji władzy w kierunku środowisk lokalnych, choć jak wynika z danych zawartych w tab. 96, wykorzystywane narzędzia współdecydowania pozwalają mieszkańcom mieć istotny wpływ na kształt ostatecznych

decyzji publicznych, podejmowanych przez władze lokalne. Należy jednak zwrócić uwagę – co z punktu widzenia partycypacji wydaje się niebagatelne – że będą one wypracowane przez wąskie, określone grupy mieszkańców (poza bezpośrednią inicjatywą uchwałodawczą i referendum), dążących do zaspokojenia swoich interesów, niekoniecznie mających przełożenie na szerszy kontekst rozwoju gminy.

Tabela 96. Wykorzystywane narzędzia partycypacji społecznej a jej jakość

Wyszczególnienie	Reprezentatywność uczestników	Niezależność decyzyjna	Przejrzystość	Definicja zadań	Końcowy wpływ na decyzje
Bezpośrednie spotkania z mieszkańcami, ngo, przedsiębiorcami itp.	umiarkowana do niska	niska	umiarkowana	wysoka	umiarkowany do niski
Sondaż opinii	wysoka	wysoka	umiarkowana	umiarkowana do niska	niegwarantowany
Lokalne rady obywatelskie	umiarkowana	potencjalnie wysoka	umiarkowana	wysoka	potencjalnie wysoki
Konsensus	umiarkowana	wysoka	potencjalnie wysoka	wysoka	wysoki
Negocjacje	umiarkowana do niska	potencjalnie wysoka	umiarkowana	wysoka	wysoki
Bezpośrednia inicjatywa uchwałodawcza	potencjalnie wysoka	wysoka	wysoka	wysoka	wysoki
Referendum	wysoka	wysoka	wysoka	wysoka	wysoki niegwarantowany

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania oraz G. Rowe, L. J. Frewer, *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*, "Science, Technology and Human Values" 2000, Vol. 25, No. 1, s. 12–17.

Kształt, stopień zaawansowania partycypacji społecznej, a także tradycja wypracowana w polskiej samorządności stwarzają rzeczywiste możliwości podjęcia działań dostosowawczych, zmierzających do osiągnięcia stanu najbliższego modelowi idealnej partycypacji społecznej, urzeczywistniającego zrównoważenie relacji pomiędzy władzami lokalnymi a członkami wspólnot lokalnych wraz z przesunięciem decyzyjności w kierunku wszystkich partycypantów.

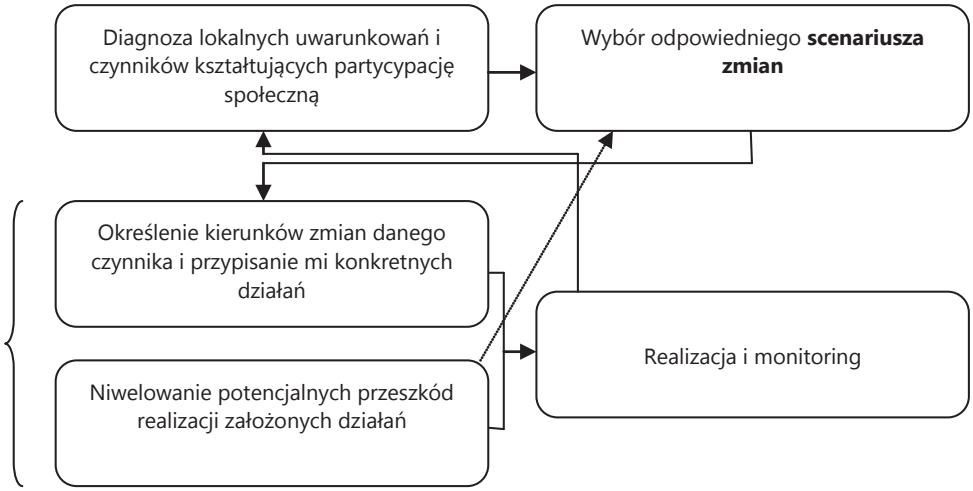
Proces zmian w obrębie obecnego stanu partycypacji społecznej może zakładać kilka ogólnych scenariuszy. Przewidują one zmianę jednego lub

wszystkich czynników opisujących partycypację. Scenariusz obejmuje charakterystykę zamian danego czynnika, wskazanie potencjalnych ról z nich wynikających, możliwe oddziaływanie na pozostałe czynniki oraz potencjalne bariery rozwoju scenariusza. W scenariuszach uwzględniono jedynie zmiany w obszarze władz lokalnych i mieszkańców. Klimat lokalny jest w dużej mierze wypadkową cech oraz jakości dwóch wcześniejszych czynników. Władze lokalne kształtują go poprzez prowadzone przez siebie poszczególne polityki publiczne, mieszkańcy zaś poprzez pełnione przez siebie role społeczne i gospodarcze. Ponadto przeobrażenia zachodzące w obrębie władz lokalnych i mieszkańców w istotny sposób będą formułować na nowo klimat lokalny.

Poniżej zaprezentowano 3 scenariusze, proponujące zmiany tylko jednego czynnika przy zachowaniu stanu pozostałych oraz wszystkich analizowanych czynników jednocześnie. Mają one charakter wzorcowy (wyznaczają kierunek) i nakreślają ramy ewentualnych zmian w wybranym obszarze, przy założeniu ich braku (lub zmian nieistotnych) w pozostałych. Stanowią one teoretyczne podejście do zagadnienia. Przyjęte czynniki w rzeczywistości nie mają charakteru stałego i pod wpływem wielu bodźców zewnętrznych i wewnętrznych (społecznych, ekonomicznych, kulturowych, politycznych, administracyjnych, cywilizacyjnych itp.) ulegają przekształceniom. Można jednak na ich podstawie konstruować możliwe do osiągnięcia rozwiązania.

Przyjęcie któregokolwiek scenariusza wymaga dokładnej analizy stanu (rozwoju) wszystkich czynników determinujących partycypację społeczną na poziomie lokalnym oraz bieżących uwarunkowań lokalnych. Konsekwencją diagnozy jest określenie właściwych dla danego czynnika sposobów urzeczywistnienia zmian. Ich katalog jest bardzo szeroki i zależy od konkretnych sytuacji i potrzeb. Poprawnie wprowadzone zmiany danego czynnika pozytywnie stymulują postawy i zachowania pozostałych, czyniąc tym samym lokalną partycypację społeczną dojrzalszą. Wybór scenariusza nie jest aktem jednorazowym, a proces jego wdrażania procesem skończonym. Partycypacja społeczna jako zjawisko nie da się, z punktu widzenia przekształceń zachowań, stanowisk tak władz jak i społeczności lokalnej, zamknąć w jednym (nawet idealnym) schemacie postępowania (rys. 17). Stąd też istnieje konieczność stałego monitorowania efektów wprowadzonych zmian i ich modyfikowania w przypadku odchyleń od przyjętych założeń, w drodze określania nowych kierunków i działań. Również formy i narzędzia partycypacji ewoluują w wyniku zmian w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym gminy. Zaproponowane scenariusze są w pewnym sensie niestandardowym

podejściem, bowiem już niwelowanie potencjalnych barier jego rozwoju jest wyborem konkretnego scenariusza.



Rys. 17. Schemat przyjęcia scenariusza zmian partycypacji społecznej

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Scenariusz 1.

Zakres: zmiany jedynie w obszarze czynnika: władze lokalne

Elementy zmiany:

1. Postawa otwarta i sprzyjająca wszystkim działaniom partycypacyjnym (szczególnie w zakresie konsultowania jako dialogu, wymiany doświadczeń i zaawansowanego współdecydowania) oraz współpracy.

2. Tworzenie rzeczywistych sieci partnerstw między reprezentantami poszczególnych grup interesu, dążących do planowania prorozwojowych działań na rzecz gminy oraz rozwiązywania zaistniałych problemów, konfliktów, z uwzględnienie ogólnego interesu wspólnoty.

3. Rozwiązywanie zaistniałych problemów metodą *win-win* (wygrana-wygrana)[24].

[24] Każdy sposób rozwiązania konfliktu, w którym wszyscy uczestnicy czują się usatysfakcjonowani, ich potrzeby zostały w pełni zaspokojone, a pożądane rezultaty osiągnięte. Metody tej nie należy mylić z kompromisem, który wyraża sposób rozwiązania konfliktu poprzez obustronną przegraną (*lose-lose*), gdy obie osoby czują, że niektóre pożądane przez nie rezultaty zostały

4. Decentralizacja decyzyjności w kierunku struktur lokalnych (np. jednostek pomocniczych, lokalnych grup działania, rad obywatelskich, mieszkańców).

5. Planowanie celowych, systematycznych działań w ramach strategii partycypacji społecznej (dotyczy to również innych obszarów współpracy).

6. Prowadzenie otwartej i aktywnej polityki wymiany informacji pomiędzy partycypantami na temat jej przebiegu i uzyskanych efektów.

7. Budowanie zaufania społecznego i jego rozwój.

8. Nastawienie na stałą edukację publiczną w obszarze wspólnoty w zakresie praw i korzyści płynących z tytułu partycypacji.

9. Tworzenie baz dobrych praktyk partycypacyjnych.

Sposoby zmiany:

– zmiana sposobu sprawowania władzy w kierunku partnerstw decyzyjnych przy zachowaniu prawa kontroli z punktu widzenia ich zgodności z interesem wspólnoty;

– współpraca z przedstawicielami różnych środowisk opiniotwórczych oraz tworzenie wspólnych stałych zespołów doradczych i konsultacyjnych, także wsparcie merytoryczne ze strony urzędników;

– wzmacnianie kapitału społecznego;

– wzmocnienie lokalnego systemu administracyjnego (np. kształcenie kadry urzędniczej, merytoryczne wsparcie ze strony specjalistów z zakresu partycypacji) oraz instytucjonalnego;

– określenie jasnych procedur przebiegu partycypacji społecznej w gminie i monitoringu jej efektów;

– dostosowanie polityki informacyjnej do uwarunkowań lokalnych w zakresie cech odbiorców, możliwości zastosowania poszczególnych narzędzi informowania i wymiany informacji;

– prowadzenie jasnej polityki *public relations*;

– edukacja pracowników administracji samorządowej w zakresie partycypacji społecznej;

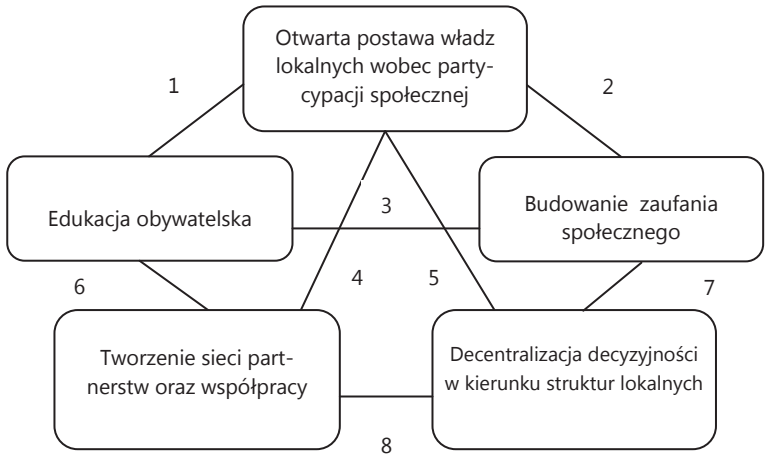
– wprowadzenie elementów edukacji w zakresie partycypacji mieszkańców na poziomie lokalnym w placówkach oświatowych;

– promocja partycypacji społecznej (eventy, konkursy itp.);

– wymiana doświadczeń z innymi gminami (rys. 18).

---

osiągnięte, a inne nie (ich potrzeby nie zostały w pełni zaspokojone). R. B o l s t a d, H. H a m b l e t t, *Transforming Communication*, Auckland 1998.



Rys. 18. Powiązania elementów i sposobów zmian w scenariuszu 1

O b j a ś n i e n i a: 1. edukacja mieszkańców w zakresie partycypacji społecznej; 2. otwarta polityka wymiany informacji, *public relations*; 3. określenie procedur partycypacji społecznej i jej monitoring; 4. zmiana sposobu sprawowania władzy, tworzenie zespołów konsultacyjnych, doradczych; 5. wzmocnienie lokalnego systemu administracyjnego oraz instytucjonalnego; 6. promocja partycypacji społecznej; 7. wzmacnianie kapitału społecznego; 8. współpraca z przedstawicielami różnych środowisk opiniotwórczych.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Role przewidziane dla czynnika:

regulator, decydent, prowadzący, inicjator, partner, negocjator, edukator, kreator (tab. 97).

T a b e l a 97. Role władz lokalnych – scenariusz 1

Rola	Opis
1	2
Regulator	Jako główny aktor partycypacji społecznej władze lokalne określają zasady, reguły związane z procesem partycypacji społecznej (przebieg, formy uczestnictwa, pozaobowiązkowe obszary itp.), którym również podlegają oraz nadzorują jego realizację. Określają standardy partycypacji.
Decydent	Władze lokalne podejmuje decyzje w wyniku konsultacji i współudziału innych uczestników procesu partycypacji społecznej (konsultacje nie mogą być jednak traktowane jako *pręgież opinii* mieszkańców, stanowią one płaszczyznę artykulacji stanowiska mieszkańców i konfrontacji ich z tym reprezentowanym przez mieszkańców – interes danej wspólnoty jest tutaj głównym kryterium wykorzystania sugestii mieszkańców przez władze).
Prowadzący	Jako główny *aktor* ponosi odpowiedzialność za stronę merytoryczną, organizacyjną, techniczną partycypacji społecznej oraz za zachowanie ustalonych standardów.

1	2
Inicjator i kreator	Władze lokalne nawiązują współpracę z przedstawicielami środowisk opiniotwórczych w gminie oraz kreują różne płaszczyzny jej urzeczywistniania w myśl interesu danej społeczności lokalnej. Tworzą ponadstandardowe narzędzia partycypacji pozwalające na włączenie jak najszerszego grona uczestników.
Partner i negocjator	Są partnerem w relacjach partycypacyjnych z przedstawicielami środowisk opiniotwórczych w gminie (jest to jednak partner szczególny ze względu na kluczową jego rolę w procesie partycypacji). W sytuacjach współdecydowania, konfliktu, kryzysu negocjują stanowiska partnerów.
Edukator	Z racji kluczowej roli władz lokalnych w procesie partycypacji społecznej w ich gestii leży edukacja obywatelska*, propagowanie wiedzy na temat jej znaczenia dla funkcjonowania i rozwoju gminy, form, możliwości realizacji z niej wynikających praw wszystkich partycypantów, ograniczeń, zagrożeń (niezwykle ważne są tutaj, obok przekazywanej wiedzy, informacji, zachowania, postawy i stosunek władz lokalnych i administracji do partycypacji społecznej).

O b j a ś n i e n i e: * wdrażanie do pełnienia funkcji obywatelskich, propagowanie postrzeganie świata z perspektywy interesu wspólnoty, całego społeczeństwa i państwa.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne. Zob. także: *Encyklopedia szkolna PWN, Wiedza o społeczeństwie*, red. A. Mikusińska, Warszawa 2009, s. 109.

Możliwe oddziaływanie:

1. W sferze mieszkańców: budowanie zaufania społecznego, edukacja obywatelska, pobudzanie aktywności lokalnej w ramach reprezentowanych ról, kreowanie nowych zachowań i postaw, przełamywanie dotychczasowego oporu i bierności.

2. W sferze klimatu lokalnego: pobudzania i aktywizacja poszczególnych grup interesu (przedsiębiorców, środowiska społeczne, naukowe itp.), pobudzanie sieci współpracy, kreowanie nowych zachowań i postaw.

Potencjalne bariery rozwoju scenariusza:

– cechy osobowościowe organów wykonawczych,
– sposób podejścia do wykonywania władzy publicznej,
– niskie kompetencje zawodowe i etyczne urzędników,
– małe doświadczenie w prowadzeniu procesu partycypacyjnego,
– ograniczenia partyjne i polityczne,
– słabo wykształcone reprezentacje poszczególnych grup interesu (organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, mieszkańców itp.),
– opór mieszkańców, pracowników administracji samorządowej,
– słabo rozwinięta lokalna skłonność do współpracy,
– niezadowalająca sytuacja gospodarcza i finansowa gminy.

Scenariusz 2.

Zakres: zmiany jedynie w obszarze czynnika: mieszkańcy

Elementy zmiany:

1. Wysoka skłonność do domagania się realizacji własnych praw jako członków wspólnoty.
2. Zainteresowanie i otwarcie na sprawy i problemy gminy.
3. Aktywne i świadome uczestnictwo w życiu publicznym w zakresie wyrażania sądów, opinii, uwag połączone z odpowiedzialnością decyzyjną.
4. Umiejętność współpracy z władzami lokalnymi oraz innymi przedstawicielami grup interesu w myśl ogólnego interesu wspólnoty.
5. Realne włączenie się w pracę lokalnych środowisk opiniotwóczych (organizacji pozarządowych, jednostek pomocniczych, lokalnych rad, kół, stowarzyszeń i izb gospodarczych ipt.).
6. Dążność do szerszego wykorzystania bezpośrednich inicjatyw obywatelskich.
7. Budowanie zaufania społecznego.
8. Nastawienie na stałą edukację w zakresie praw i korzyści płynących z tytułu partycypacji.
9. Edukacja kolejnych pokoleń w zakresie świadomych i odpowiedzialnych postaw obywatelskich.

Rys. 19. Powiązania elementów i sposobów zmian w scenariuszu 2

O b j a ś n i e n i a: 1. poszerzanie wiedzy w zakresie znaczenia i realizacji partycypacji społecznej; 2. wzmocnienie kontroli społecznej; 3. poszerzenie optyki postrzegania problemów wspólnoty; 4. wypracowanie postaw jako pełnoprawnych partnerów procesu sprawowania władzy; 5. reagowanie na podejmowane przez władze lokalne działania partycypacyjne; 6. aktywne włączenie się w pracę lokalnych środowisk opiniotwórczych; 7. zmiana podejścia do odpowiedzialności za funkcjonowanie i rozwój wspólnoty; 8. wzmocnienie kontroli społecznej.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Sposoby zmiany:

– zmiana podejścia do odpowiedzialności za funkcjonowanie i rozwój zamieszkiwanej wspólnoty;

– zmiana orientacji postrzegania problemów wspólnoty z wąskiej, dotyczącej jedynie spraw najbliższego otoczenia, na szersze, obejmujące całość procesów rozwojowych gminy.

– reakcja na podejmowane przez władze lokalne przedsięwzięcia partycypacyjne (i nie tylko);

– wypracowanie postaw pełnoprawnych partnerów procesu sprawowania władzy;

– wzmocnienie kontroli społecznej w zakresie zachowań i działań władz lokalnych;

– poszerzanie wiedzy w zakresie istoty, form i znaczenia partycypacji społecznej na poziomie lokalnym (rys. 19).

Role przewidziane dla czynnika:

odbiorca, konsultant, decydent, inicjator, kreator, negocjator, edukator, partner (tab. 98).

T a b e l a 98. Role mieszkańców – scenariusz 2

Rola	Opis
1	2
Odbiorca	Społeczność lokalna jest główny konsumentem działań (usługi publiczne, przedsięwzięcia w obszarze zrównoważonego rozwoju) podejmowanych przez władze lokalne. Ich kształt i realizacja muszą odpowiadać oczekiwaniom i potrzebom ich adresatów (orientacja prokliencka).
Konsultant	Mieszkańcy aktywnie wyrażają (wręcz inicjują potrzebę ich artykulacji) swoje opinie, sugestie, sądy na temat bieżących i planowanych działań władz lokalnych. Dojrzałe, racjonalne i zgodne z interesem wspólnoty stanowisko mieszkańców jest ważnym elementem procesu decyzyjnego władz lokalnych (nie może być ono jednak przymusem dla władz).
Decydent	Mieszkańcy współdecydują o wszystkich najważniejszych z punktu widzenia funkcjonowania jednostki sprawach. Sami dążą do rozszerzenia kręgu uczestników procesu współdecydowania (np. poprzez działalność jednostek pomocniczych). Swoje stanowisko wobec prowadzonych przez władze polityk publicznych wyrażają poprzez aktywność w organizacjach lokalnych (organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, grupy, zespoły). Rolę tą wzmacnia rola edukatora.
Inicjator i kreator	Mieszkańcy nawiązują współpracę z władzami lokalnymi oraz przedstawicielami pozostałych środowisk opiniotwórczych w gminie oraz kreują różne płaszczyzny jej urzeczywistniania w myśl interesu danej społeczności lokalnej. Sięgają po rozwiązania pozwalające na uczestnictwo w procesie partycypacji jak najszerszego grona osób.

Tab. 98 (cd.)

1	2
Partner i negocjator	Mieszkańcy są partnerem w relacjach partycypacyjnych z przedstawicielami władz lokalnych i środowisk opiniotwórczych w gminie. Podejmują się negocjacji stanowisk partnerów szczególnie w kontaktach z władzami lokalnymi.
Edukator	Mieszkańcy podejmują szereg inicjatyw obywatelskich w zakresie promocji partycypacji społecznej wśród członków wspólnoty, uświadamiają poprzez swoje zachowania partycypacyjne (wywieranie wpływu na władze w zakresie zmiany sposobu podejmowania decyzji, bezpośrednie inicjatywy, wysoką frekwencję wyborczą i referendalną, domaganie się swoich praw w zakresie współdecydowania itp.), jej ważność w funkcjonowaniu i rozwoju gminy. Rola ta obejmuje również wzajemną (np. sąsiedzką, w ramach jednostek pomocniczych) edukację w zakresie obywatelskich kompetencji i postaw.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Możliwe oddziaływanie:

1. W sferze władz lokalnych: przełamanie oporu władz przed włączeniem innych uczestników w proces decyzyjny, wyczulenie na potrzeby i oczekiwania mieszkańców, zwiększenie skłonności do zmian sposobu sprawowania władzy publicznej w kierunku partnerskiego przywództwa, budowanie wzajemnego zaufania.

2. W sferze klimatu lokalnego: ożywienie działalności lokalnych środowisk opiniotwórczych, kreowanie nowych zachowań i postaw wynikających z pełnionych przez mieszkańców ról społecznych, tworzenie sieci współpracy.

Potencjalne bariery rozwoju scenariusza:

– brak wystarczającej wiedzy na temat praw i możliwości oddziaływania przez mieszkańców na przebieg spraw publicznych;

– brak zainteresowania problemami wspólnoty identyfikowane po stronie mieszkańców, ale także samych władz lokalnych;

– niechęć mieszkańców do ponoszenia odpowiedzialności za kształt decyzji publicznych;

– hermetyczna polityka informacyjna (brak chęci do wymiany informacji) władz lokalnych;

– brak poparcia mieszkańców wobec polityki władz lokalnych;

– obawa mieszkańców przed manipulacją ze strony władz lokalnych;

– niesprzyjający klimat polityczny w gminie;

– niesprawna administracja samorządowa;

– słaby rozwój sfery społecznej i gospodarczej w gminie;

– brak szerszych doświadczeń partycypacyjnych;

– słabo rozwinięty sektor społeczny;

– niezadowalająca sytuacja gospodarcza i finansowa gminy.

Scenariusz 3.

Zakres: równoczesne zmiany w obszarze czynników: władze lokalne i mieszkańcy

Elementy zmiany: jak w scenariuszach 1 i 2.

Sposoby zmiany: jak w scenariuszach 1 i 2.

Role przewidziane dla czynników: jak w scenariuszach 1 i 2.

Możliwe oddziaływanie: jak w scenariuszach 1 i 2.

Bariery rozwoju scenariusza: jak w scenariuszach 1 i 2.

Scenariusz ten, w przeciwieństwie do dwóch wcześniejszych, zakłada istnienie wysokorozwiniętej sieci trwałych współzależności pomiędzy jej uczestnikami (uwzględniając eliminację możliwych barier rozwoju). Funkcjonowanie sieci jest ukierunkowane na realizację długoterminowych celów (tak społecznych, jak i ekonomicznych) i tworzenie środowiska zaufania (*milieu of trust*)[25]. Interakcje właściwe dla tego rodzaju układu sieciowego przyjmują najczęściej formę koordynacji, kooperacji, konfrontacji[26], a także nadzoru działań, realizacji celów ze strony lidera sieci (niekoniecznie muszą to być władze lokalne). Nie można wykluczyć również pojawienia się konfliktu (rys. 20).

Układ pełni funkcje: (a) sieciującą – wspiera i animuje budowanie sieci współpracy wszystkich podmiotów; (b) upowszechniająco-informacyjną – promuje i upowszechnia wiedzę na temat partycypacji publicznej, jej barier; (c) rozwojową – diagnozuje i wspiera rozwój partycypacji społecznej, tym samym całej gminy; (d) koordynacyjną – w zakresie podejmowanych działań; (e) rekomendacyjną – zmiany prawno-instytucjonalne.

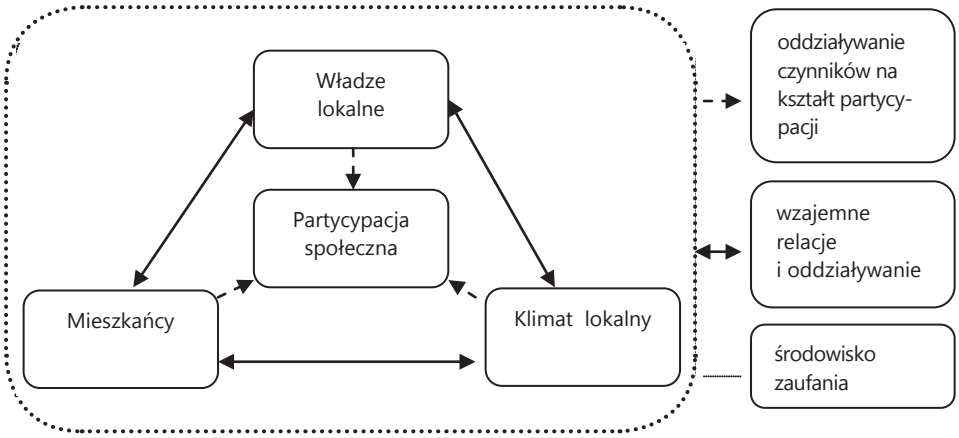
W odróżnieniu od scenariusza 3, scenariusze 1 i 2 opierają się na luźnych, najczęściej jednotorowych relacjach (władze – mieszkańcy, władze – grupy interesu itp.). Występują tutaj raczej krótkotrwałe interakcje, wynikające z zaistniałej sprawy, problemu, które wygasają w momencie ich rozwiązania. Środowisko zaufania nie jest w pełni ukształtowane ze względu na dysproporcje rozwoju postaw partycypacyjnych, stąd też trudniej jest osiągnąć

---

[25] R. G r o t z, B. B r a u n, *Networks, milieux and industrial firm strategies: empirical evidence of an innovative SME environment*, "Geografiska Annaler. Series B Human Geograhy", 1993, Vol. 75, No. 3; R. C a m a g n i, *Global network and local milieu: towards a theory of economic space*, [w:] *The Industrial Enterprise and Its Environment: Spatial Perspectives*, eds. S. Conti, E. J. Malecki, P. Oinas, Aldershot 1995. Za: M. F u r m a n k i e w i c z, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2002, nr 1 (8), s. 8.

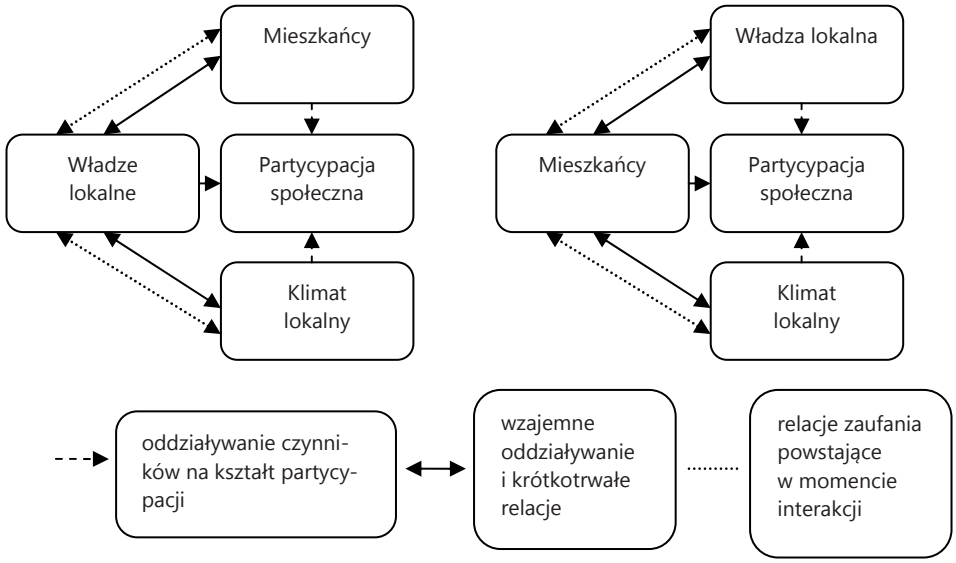
[26] Można wyróżnić przynajmniej 4 typy sytuacji obrazujących relacje pomiędzy partnerami, tzw. 4K: kooperację, konfrontację, komplementarność i kooptację. Kooperacja obrazuje zgodność celów i środków, konfrontacja – brak zgodności co do celów i metod ich realizacji, komplementarność – występowanie wspólnych celów lecz odmiennych sposobów działania, kooptacja – niezgodność celów przy stosowaniu podobnych środków.

stan koordynacji czy kooperacji między partycypantami. Częstszymi zachowaniami są: kontrola, konkurencja lub konflikt. Relacje mogące pojawiać się w ramach układu to: komplementarność i kooptacja (rys. 21).



Rys. 20. Układ sieciowy w scenariuszu 3

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.



Rys. 21. Układ powiązań w scenariuszach 1. i 2.

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Układy tego rodzaju pełnią przede wszystkim funkcję animującą działania zwiększające poziom partycypacji społecznej, upowszechniającej wiedzę na temat metod, instrumentów i narzędzi partycypacji. W tym kontekście scenariusz 3. jawi się jako najbardziej pożądany, chociaż jest jednocześnie najmniej realnym do osiągnięcia stanem partycypacji (przynajmniej na razie) w polskich gminach. Rozpatrując partycypację społeczną zgodnie z przyjętą jej definicją, jako wyraz udziału obywateli (mieszkańców) w życiu społecznym oraz biorąc pod uwagę zidentyfikowaną słabość partycypacyjną mieszkańców, uzasadniony jest wybór scenariusza 2. Wymaga on jednak znacznych przeobrażeń tkanki społecznej w sferze dojrzałości obywatelskiej, nie tylko w zakresie wyrażenia woli, opinii, osądu, lecz także odpowiedzialności związanej z uczestnictwem w procesie decyzyjnym, tym samym – za interes całej wspólnoty. Podmiotem w tym scenariuszu jest obywatel przygotowany do pełnoprawnego uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym. Jego kompetencje obywatelskie stanowią podstawę nawiązywania współpracy z władzami lokalnymi i przedstawicielami innych środowisk, wykorzystywane są również w aktywnym uczestnictwie publicznym. Tworzona przez mieszkańców społeczność lokalna jest tutaj wspólnotą obywateli[27]:

– zorientowanych na podstawowe wartości demokratyczne (demokracja, partycypacja, samorządność, pomocniczość, praworządność itp.);

– otwartych i zaangażowanych w jej życie (widzących w tym sens) w obszarze podstawowych polityk publicznych (rozumiejących potrzebę rozwiązywania aktualnych problemów gminy, dotyczących zagospodarowania przestrzennego, transportu lokalnego, oświaty, inwestycji, budżetu itp. poprzez podejmowanie decyzji, szczególnie w kwestiach spornych) i chcących wpływać na jej rozwój w przyszłości;

– znających swoje uprawnienia i posiadających wiedzę jak z nich korzystać;

– gotowych do brania odpowiedzialności za współtworzone decyzje;

– będących partnerami administracji publicznej, a nie jej petentami.

Wymagane stają się zatem takie cechy obywatelskie, które pozwolą rozwijać postawy społeczne i polityczne oraz zdolności do interpretowania sytuacji społecznych i międzyludzkich[28]. Normą są więc: pragmatyczność, komunikatywność, wytrwałość, kreatywność i zrozumienie, nastawienie na

---

[27] Zob. także: *Edukacja obywatelska młodzieży. Dobre praktyki*, http://www.civispolonus.org.pl [dostęp: 19.01.2014]; A. W i k t o r s k a-Ś w i ę c k a, *Od obywatela dobrego do dojrzałego*, Wrocław 2011, s. 42.

[28] Zob. W. B o j k a ł o, *Społeczeństwo obywatelskie jako warunek realizacji idei demokracji*, [w:] *Europejski przegląd naukowy. Współczesne problemy Europy,* t. 1, red. J. Koperek, R. Kupczyk, M. Wiliński, Częstochowa 2009, s. 223.

rozwój, przedsiębiorczość. Aktywność obywatelska mieszkańców urzeczywistnia się samoistnie w polskich gminach (pomimo podejmowanych przez władze lokalne działań w kierunku jej pobudzania). Nie jest ona jednak na tyle rozwinięta i silna, by mogła wymuszać i jednocześnie utrwalać dojrzałe zachowania partycypacyjne po stronie władz lokalnych. Ponadto hamulcami rozwoju wspólnot lokalnych, w myśl scenariusza 2, są w dalszym ciągu: cynizm polityczny, alienacja i apatia społeczna, wzajemna nieufność, bierność oraz fragmentaryzacja społeczna, konsumpcjonizm.

Realny zatem staje się scenariusz 1, odwołujący się do władz lokalnych i zmian ich nastawienia do partycypacji społecznej. Niewątpliwie przy obecnym umocowaniu organu wykonawczego w gminie, istniejących już obowiązkach prawnych oraz deklarowanych projekcjach w tym zakresie, najłatwiej jest sterować partycypacją społeczną z tego poziomu zarządzania. Dodatkowym argumentem jest także przełożenie na jednostki pomocnicze gminy, które – jak wykazało badanie – odgrywają niemałą rolę w rozwoju partycypacji społecznej. Można domniemywać, że zmiany w tym obszarze będą również najszybciej wpływać na pozostałe czynniki, tj. mieszkańców i klimat lokalny, choćby ze względu na realizację przypisanych władzom w tym scenariuszu ról.

Scenariusz ten ma jednak dwa istotne ograniczenia. Pierwsze, zasadnicze, wynika z wymaganego stylu przywództwa (subiektywnej miary zaangażowania w działania wspólnoty, jej strategie i cele[29]) w postaci silnego lidera (osoby sprawującej funkcje organu wykonawczego), charakteryzującej się: (1) zdolnością do przewodzenia ludźmi i koordynowania ich poczynań (kompetencje społeczne); (2) wysokimi kompetencjami merytorycznymi i menedżerskimi; (3) umiejętnością dzielenia zasobów w sposób korzystny, sprawiedliwy pomiędzy członków wspólnoty; (4) wysokim morale etycznym, (5) aktywnym zaangażowaniem się w życie społeczności lokalnej, a także ugodowością, sumiennością, otwartością, odpowiedzialnością, poczuciem kontroli i samooceną.

Przywództwo samo w sobie nie jest jednak jednorodne i wynika z szeregu różnych, nierzadko indywidualnych, czynników (cechy osobiste i psychologiczne, uwarunkowania instytucjonalne, polityczne). Stąd też wizjonerski styl przywództwa najbardziej właściwy dla tak pojmowanego lidera nie jest niestety czymś powszechnym. Postawy przywódcze organów wykonawczych wykazują raczej cechy pozostałych stylów (te pożądane i niepożądane), co nie pozwala w pełni zrealizować założenia omawianego scenariusza (tab. 99).

[29] Za: *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, red. K. Olejniczak, Warszawa 2012, s. 117.

T a b e l a 99. Style przywództwa pożądane i niepożądane – scenariusz 1

Styl przywództwa	Oddziaływanie	Cechy pożądane/niepożądane
Opiekuńczy	Niekorzystne	Pożądane: otwartość na potrzeby społeczności lokalnej Niepożądane: słabe przywództwo polityczne, brak umiejętności tworzenia i zarządzania koalicjami i sieciami współpracy, opór przed wprowadzaniem jakichkolwiek zmian, duża skłonność do utrzymywania *status quo*.
Koncyliacyjny	Względnie korzystne	Pożądane: spore możliwości adaptacyjne w zmieniających się uwarunkowaniach społecznych, politycznych, rozwinięta świadomość ważności koalicji i sieci współpracy. Niepożądane: silne tendencje do polegania na innych, działać przez nich i liczyć na ich pomysły, trudności z rozwijaniem spójnej strategii lokalnej, uległość wobec interesów mocnych aktorów lokalnych, brak silnego i spójnego systemu podejmowania decyzji.
Bossowki	Niekorzystne	Pożądane: brak Niepożądane: silna determinacja połączona z brakiem współpracy z innymi aktorami, brak innowacyjności w prowadzeniu polityk publicznych, brak skłonności do tworzenia szerokich koalicji, sceptycyzm wobec zmian.
Wizjonerski	Korzystny	Pożądane: silne przywództwo, dążenie do budowania trwałych koalicji i sieci współpracy, nacisk na innowacyjne i efektywne zarządzanie oraz przełamywanie istniejących niekorzystnych podziałów. Niepożądane: brak

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: P. J o h n, *Political Leadership in the New Urban Governance. Britain and France compared*, "Local Government Studies" 1999, Vol. 25. Za: P. S w i a n i e w i c z, U. K l i m s k a, *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2003, nr 4 (14), s. 24–25. Zob. także: E. W o j c i e c h o w s k i i in., *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*, Łódź 2014, s. 174–176.

Drugim ograniczeniem jest kultura polityczna odzwierciedlająca ogół postaw, wartości i wzorów zachowań dotyczących wzajemnych stosunków władzy i obywateli, a co za tym idzie – determinująca zdolność wspólnoty do działania[30]. W polskich gminach nawiązuje ona w swojej wymowie raczej do tzw. parafialno-poddańczej kultury politycznej, wyrażającej brak zainteresowania wspólnot życiem publicznym i aktywnym w nim uczestnictwie[31].

[30] J. W i a t r, *Socjologia polityki*, Warszawa 1999, s. 189.

[31] Amerykańscy socjolodzy G. Almond i S. Verba wyróżnili trzy czyste typu kultury politycznej: parafialną kulturę polityczną – poddani wykazują całkowity brak zainteresowania systemem politycznym; poddańczą kulturę polityczną – silna orientacja ku systemowi politycznemu i jego

Słabe pod względem obywatelskim wspólnoty, mające uboższy zasób wzorów współdziałania, wymagają znacznie silniejszej władzy[32]. Należy jednak pamiętać, że władza sprawująca kontrolę nad zasobami w relacjach społecznych, jest już z natury asymetryczna[33]. Istnieje zatem obawa, że przy niedostatecznie ukształtowanej kulturze politycznej mogą pojawić się tendencje do znacznego pogłębiania tej asymetrii wpływu w kierunku nadmiernej dominacji władz publicznych nad innymi uczestnikami procesu partycypacji społecznej.

Pomimo wskazanych ograniczeń, rozwój partycypacji społecznej na poziomie lokalnym może w zasadniczym nurcie przebiegać na podstawie scenariusza 1, przy ukierunkowaniu działań władz na rozwój konkretnych ról w sferze mieszkańców (wariant pośredni). Chodzi tutaj głównie o wzmocnienie upodmiotowienia obywateli i tym samym ich prawa do wyrażania swoich interesów i uczestnictwa w sprawowaniu władzy (pluralizm polityczny). Można zatem przyjąć, że w drodze rozwoju osiągalny jest stan partycypacji społecznej wynikający z dojrzałych postaw władz lokalnych, zarządzających społecznościami lokalnymi, zorientowanych na: (a) zrównoważony rozwój gminy, (b) rozwój i wzmacnianie współpracy uczestników życia publicznego w obszarze poszukiwania i wdrażania rozwiązań problemów lokalnych; (c) kooperatywny proces podejmowania decyzji (tab. 100).

Wskazane możliwe do osiągnięcia zachowania wymagają od głównego aktora partycypacji przede wszystkim zmiany podejścia, głównie w zakresie szerszego otwarcia się na autentyczny dialog z przedstawicielami wszystkich środowisk opiniotwórczych. To pozwoli na budowanie zaufania społecznego, tym samym na sukcesywne zmiany, zarówno w sferze mieszkańców, jak i środowiska lokalnego, ponadto – na tworzenie nowej jakości kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego.

Zaprezentowany osiągalny stan partycypacji społecznej jest realnym krokiem ku dalszej decentralizacji władzy publicznej (lokalnej). Stwarza mieszkańcom możliwości samodzielnego rządzenia, niekolidującego z ogólnym interesem wspólnoty, poprzez: jednostki pomocnicze, działalność organizacji

---

efektom i niska skłonność do aktywnego w nim uczestnictwa; uczestniczącą kulturę polityczną – zainteresowanie obywateli nie tylko tym co daje im system polityczny, ale także tym, jak mogą w nim aktywnie uczestniczyć. G. A l m o n d, S. V e r b a, *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963. Za: J. W i a t r, *op. cit.*, s. 191.

[32] Zob. J. B a r t k o w s k i, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Warszawa 2003, s. 41.

[33] Asymetrię władzy zakłada również scenariusz 3 (gdyby wszyscy mieli jednakową kontrolę nad zasobami, nikt nie miałby władzy nad pozostałymi). Istotny jest rozmiar tej asymetrii. B. W o j c i s z k e, *Psychologia władzy,* „Nauka" 2011, nr 2, s. 51.

pozarządowych, budżet obywatelski, uczestnictwo w zespołach decyzyjnych, eksperckich, lokalne grupy obywatelskie, bezpośrednie inicjatywy uchwałodawcze itp. Problemem nie są jednak możliwości, a brak potrzeby decentralizowania władzy publicznej „w dół", odczuwalnej zarówno po stronie mieszkańców, którzy jej nie artykułują (sami niejednokrotnie podkreślają niechęć do włączania się w jakiekolwiek przejawy aktywności publicznej – wybory, referenda, konsultacje, spotkania itp.), jak i po stronie władz lokalnych, chętnych raczej do podziału odpowiedzialności, a nie władzy.

T a b e l a 100. Osiągalny stan partycypacji społecznej na poziomie lokalnym

Wyszczególnienie	Ogólna identyfikacja	
1	2	3
Główny aktor partycypacji społecznej	władze lokalne	1. Możliwe do osiągnięcia zachowania: rzeczywista otwartość wobec działań partycypacyjnych, umiejętność rozwiązywania problemów na zasadzie kompromisu, rozwijanie nowych, wzmacnianie ewentualnie istniejących koalicji i sieci współpracy (wypracowanie sytemu podejmowania decyzji w układzie międzysektorowym), tworzenie trwałego pomostu porozumienia, wymiany informacji z lokalnymi strukturami, głównie jednostkami pomocniczymi, promowanie uczestniczącej kultury politycznej, ograniczenie wpływu nacisków zewnętrznych (partyjnych, politycznych, ze strony silnych grup interesu) na kształt decyzji publicznych, rozwijanie kompetencji społecznych, wzmacnianie odpowiedzialności, sumienności, samooceny. Wzmacnianie postaw partycypacyjnych wśród pracowników administracji samorządowej, kreowanie nowych postaw i zachowań, przełamywanie oporu i bierności mieszkańców, aktywizacja lokalnych grup interesu. 2. Możliwe do osiągnięcia role: regulatora, prowadzącego, negocjatora, decydenta, inicjatora, partnera, edukatora 3. Możliwy do osiągnięcia styl przywództwa: koncyliacyjno-wizjonerski z otwartością na potrzeby społeczności lokalnej stylu opiekuńczego. (partyjnych, politycznych, ze strony silnych grup interesu) na kształt decyzji publicznych, rozwijanie kompetencji społecznych, wzmacnianie odpowiedzialności, sumienności, samooceny. Wzmacnianie postaw partycypacyjnych wśród pracowników administracji samorządowej, kreowanie nowych postaw i zachowań, przełamywanie oporu i bierności mieszkańców, aktywizacja lokalnych grup interesu.
Obszary podlegające oddziaływaniu głównego aktora	mieszkańcy	1. Możliwe do osiągnięcia zachowania: zainteresowanie sprawami gminy (przełamanie apatii społecznej), skłonność do wymiany informacji z władzami lokalnymi, zaangażowania się w pracę lokalnych środowisk opiniotwóczych (organizacji pozarządowych, jednostek

Tab. 100 (cd.)

1	2	3
Obszary podlegające oddziaływaniu głównego aktora	mieszkańcy	pomocniczych), otwartość na wyrażanie opinii, sądów, uwag w ramach konsultacji społecznych dotyczących prowadzonych i planowanych polityk publicznych, skłonność do poszerzania i wykorzystania wiedzy na temat swoich praw i możliwości wpływania na proces decyzyjny, zmniejszenie oporu wobec działań władz lokalnych, rozwijanie kompetencji obywatelskich, wzmocnienie kontroli społecznej. 2. Możliwe do osiągnięcia role: odbiorcy, konsulatora, decydenta, partnera, inicjatora.
	klimat lokalny	1. Możliwe do osiągnięcia zachowania: szersze zainteresowanie problemami gminy, partycypacyjna aktywność poszczególnych grup interesu, tworzenie sieci współpracy, kreowanie nowych rozwiązań, rozwijanie klimatu zaufania i współpracy, wymiana doświadczeń. 2. Możliwe do osiągnięcia role: decydenta, partnera, kreatora, inicjatora.
Formy partycypacji społecznej	wymiana informacji	Model idealnej partycypacji społecznej
	aktywne konsultacje – rozwój w kierunku dialogu	Model rzeczywistej partycypacji społecznej
	współdecydowanie, rozwój w kierunku zaawansowanego współdecydowania	Model rzeczywistej partycypacji społecznej
	typy relacji	Komplementarność Kooptacja Kooperacja
Narzędzia partycypacji społecznej	ukierunkowanie na narzędzia pozwalające na zachowanie standardów partycypacji, w tym przede wszystkim wysokiej reprezentatywności, transparentności, niezależności decyzyjnej oraz wysokiego wpływu na końcowe decyzje.	
Funkcje układu	animacyjna, upowszechniająca, rozwojowa, koordynacyjna	

Ź r ó d ł o: opracowanie własne.

Zaproponowane modele, scenariusze zmian prezentują ogólne założenia. Nie stanowią konkretnych rozwiązań. Te będą wypadkową wielu wiadomych uwarunkowań społecznych, gospodarczych, politycznych w danej

gminie, prezentowanych postaw i oczekiwań władz lokalnych i mieszkańców, klimatu współpracy, rozwoju sektora społecznego, prywatnego, administracji samorządowej i jej instytucji. Władze lokalne (bo to na nich spoczywa odpowiedzialność za urzeczywistnianie partycypacji społecznej, również w kontekście zaproponowanego wcześniej teoretycznego podejścia do samorządu partycypacyjnego), podejmując decyzję o kreowaniu i przeobrażeniach partycypacji społecznej (wyborze scenariusza), powinny dokonać rozpoznania jej stanu. Mogą tego dokonać za pomocą zestawu różnorodnych, ilościowych i jakościowych, wskaźników oceny. Pozwoli to na dostosowanie działań w obszarze jej rozwoju, a w dłuższej perspektywie – stworzenia bazy dobrych rozwiązań[34]. Uzupełnieniem oceny ilościowej może być diagnoza jakościowa partycypacji, mająca na celu określenie postaw i oczekiwań społeczności lokalnej i władz gminy co do samego zjawiska[35]. Pozwoli to budować relacje partycypacyjne adekwatne do danej społeczności lokalnej tak, by nie były one tylko określonymi procedurami czy konwencjami. Chodzi o to, by odwzorowywały – ale rzeczywistą i uświadamianą – odpowiedzialność władz i przedstawicieli innych grup interesu za funkcjonowanie i rozwój wspólnoty lokalnej, którą tworzą. Tym samym otwierają możliwość dalszej decentralizacji struktur administracji publicznej na poziomie lokalnym.

---

[34] Więcej na ten temat: E. W o j c i e c h o w s k i i in., *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja*, Łódź 2014, s. 158–169.

[35] Rzetelność oceny jakościowej zależy w dużej mierze od podejścia samych władz lokalnych, szczególnie w zakresie oceny ich działalności przez wspólnotę lokalną. Stąd też od władz wymagany jest wysoki poziom samooceny i samokontroli oraz mocno rozwinięte poczucie służby publicznej na rzecz danej społeczności lokalnej. Ocena jakościowa może być przygotowana i przeprowadzona przez samych pracowników gminnej administracji jak również za pośrednictwem wyspecjalizowanych firm. Drugie rozwiązanie stwarza podstawy do większej rzetelności i obiektywizmu wykonania oceny jak i poprawności rekomendacji, wiąże się jednak z określonymi kosztami z tytułu zlecenia usługi firmie zewnętrznej.

Zakończenie

Problematyka administracji publicznej, jej decentralizacji oraz partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej jest szeroko dyskutowana w kręgach specjalistów zajmujących się państwem i jego rolą we współczesnych układach społeczno-gospodarczo-politycznych. W Polsce polemiki na ten temat nie słabną od 1989 r., kiedy podjęto pierwsze kroki w kierunku uruchomienia demokratycznego mechanizmu oddania w ręce obywateli możliwości kształtowania swojego środowiska i rzeczywistości. Był to niewątpliwie sukces otwierający nową kartę w dziejach polskiej państwowości. Państwo i jego administracja przestały być bowiem strukturami działającymi wedle tylko sobie znanych zasad i przez siebie rozumianych procedur.

W wyniku upodmiotowienia obywateli administracja publiczna stała się jedyną w swoim rodzaju strukturą tworzoną przez konkretne społeczeństwo i dla konkretnego społeczeństwa. Strukturą otwartą, reagującą na wewnętrzne i zewnętrzne bodźce, ewoluującą zgodnie z trendami pojawiającymi się w społeczeństwie i gospodarce (otwarta przestrzeń europejska, globalizacja, kosmopolityzm, nowe modele życia społecznego, starzenie się, terroryzm, kryzys itp.). Jej decentralizacja stała się natomiast krokiem do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, społeczeństwa wyposażonego w prawo do sprawowania władzy we własnym interesie. Uspołecznienie procesu sprawowania władzy było doniosłym i przełomowym aktem lat 90. XX w. Człowiek-obywatel, jako ostateczny beneficjent mechanizmu państwowego, stał się, punktem odniesienia działań budujących nowy aparat administracyjny – dostosowany do właściwego i sprawnego wykonywania zadań publicznych.

Tworzeniu nowych struktur przyświecała idea pomocniczości, mająca swoje korzenie w katolickiej nauce społecznej. Jej przesłanie, ujęte w encyklice Piusa XI *Quadragesimo anno* (o odnowieniu ustroju społecznego i udoskonaleniu go według normy prawa ewangelii), najdobitniej oddaje intencje reformatorów polskiej administracji po 1989 r., bo – jak pisał papież – „niesprawiedliwością i szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie

mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury na charakter pomocniczy, winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać"[1]. Stąd też jednym z fundamentów reformy administracji publicznej było takie ukształtowanie struktury państwa, by stanowiła stabilny grunt pod budowę świadomego społeczeństwa obywatelskiego, aktywnie partycypującego w życiu społecznym i politycznym.

W tym celu, przekazano zadania i kompetencje, wcześniej należące do administracji państwowej na rzecz społeczności lokalnych, regionalnych, organizacji społecznych czy też innych podmiotów ustawowo umocowanych do ich przejmowania. Tym samym uzyskały one prawo i możliwości samodzielnego i niezależnego wykonywania funkcji administracji publicznej. W efekcie do procesu sprawowania władzy publicznej, obok państwa i jego organów, dołączył samorząd terytorialny, będący zarazem płaszczyzną realizacji zasad państwa demokratycznego oraz ich strażnikiem. Umożliwił urzeczywistnienie wspomnianej wcześniej idei reformy administracji publicznej, stając się platformą partycypacyjnego podejmowania decyzji, forum wymiany poglądów członków wspólnot lokalnych i regionalnych, a tym samym zaczątkiem społeczeństwa obywatelskiego.

Konsekwencją procesów decentralizacyjnych władzy publicznej stała się potrzeba stworzenia warunków włączenia obywateli w proces sprawowania władzy, formułowania celów oraz modelowania sposobów ich realizacji – w myśl sprawnego zarządzania publicznego. Wraz z nią pojawiło się wiele pytań i wątpliwości, w jakim stopniu obywatele powinni być zaangażowani w zarządzanie administracją. Partycypacja obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi nie jest bowiem jednoznacznie pozytywna, choćby ze względu na fakt złożoności problemów publicznych, pozostających często poza świadomością i możliwościami oddziaływania obywateli. Stąd też może być postrzegana jako idealistyczna mrzonka, a nie rzeczywistość.

Kwestia partycypacji społecznej w dużej mierze leży także po stronie rządzących, a właściwie jest pochodną roli, jaką władze publiczne odgrywają w państwie. Nie bez przyczyny decentralizacji i partycypacji społecznej nadaje się zabarwienie polityczne. Przykładem są rządy tych krajów, które wykazują postawy centralistyczne sprowadzając obywateli do biernych obserwatorów, tym samym wypychając ich z udziału w życiu publicznym.

---

[1] Pius XI, *Quadragesimo anno – Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i o udoskonaleniu go według normy prawa ewangelii*, cz. 79, http://ekai.pl/biblioteka/dokumenty/x257/encyklika-quadragesimo-anno [dostęp: 1.02.2013].

Zakłócenia mogą również wynikać ze zbyt silnego skomercjalizowania państwa, które odwraca uwagę obywateli od spraw publicznych, przesuwając ją w stronę konsumpcji[2].

Obserwowana rzeczywistość polskich samorządów nie wskazuje na przytoczone tendencje marginalizacji publicznej społeczności lokalnych w procesie sprawowania władzy, ale na hołdowanie modelu uwzględniającego czynny udział członków społeczności lokalnych w procesach decyzyjnych. Administracja samorządowa stanowi bowiem płaszczyznę ścierania się interesów różnych grup i środowisk, nierzadko sprzecznych z interesem danej wspólnoty. Nadużyciem nie będzie również konstatacja, że na polskiej administracji publicznej w dalszym ciągu ciąży brzemię poprzedniego systemu, który przekształcił relację *obywatel – państwo* w opozycję *my – oni*, na tyle trwałą, że nawet ponad dwie dekady reform nie pozwoliły na pełne odrobienie zapóźnień wobec administracji krajów zachodnich.

Szczególne problemy kompetencyjne władz lokalnych leżą po stronie analizy działania publicznego, wymiany doświadczeń i partnerstwa. Jest to również brak systematyczności w działaniu oraz przecenianie wagi jednorazowych mobilizacji i zrywów. Ponadto bezpośrednie przyzwolenie mieszkańców na zarządzanie wspólnotą, wynikające z formuły bezpośrednich wyborów organów wykonawczych w gminie wpływa hamująco na poczucie konieczności włączenia przedstawicieli różnych środowisk opiniotwórczych w proces decyzyjny. Poniekąd jest to zrozumiałe, choćby ze względu na istniejące obawy, że wydłużeniu i skomplikowaniu ulegnie sam proces. Mieszkańcom nierzadko brakuje wiedzy i umiejętności dyskusji i konfrontacji z władzami. Ta fałszywa racjonalność podyktowana jest niechęcią przełamania monopolu władzy lokalnej w sprawach dotyczących danej wspólnoty.

Nie można jednak dokonywać zbyt daleko idących uogólnień. Decentralizacja polskiej administracji publicznej w wyniku wyodrębnienia i przesunięcia zadań i kompetencji w kierunku niższych szczebli władzy publicznej spowodowała istotne zmiany w jej kształcie. Już w obszarze gminnych jednostek samorządu terytorialnego widoczne są duże zróżnicowania. Mimo że gminy wiejskie, miejskie i duże aglomeracje miejskie funkcjonują w oparciu o te same przepisy prawa, to jednak ich funkcjonowanie, tok wielu zjawisk są zupełnie odmienne. Rzutuje to na stan i przebieg partycypacji społecznej. W mniejszych społecznościach lokalnych, gdzie anonimowość władzy nie jest tak widoczna, prawdopodobieństwo partycypacyjnego sposobu podejmowania decyzji

---

[2] M. Barnes, J. Newman, H. Sullivan, *Power participation and political renewal*, Bristol 2007, s. 7.

wydaje się większe (choć wyniki zaprezentowanego badania nie wykazały tego wprost). W tego typu jednostkach niejednokrotnie więzi społeczne są mocniejsze, silniejsze jest poczucie tożsamości z miejscem zamieszkania, własną wspólnotą. Gmina przestaje być już wtedy jedynie adresem, a staje się czymś na kształt małej ojczyzny, z rozpoznawalną władzą niemającą praktycznie szansy ukrycia się przed ewentualnym niezadowoleniem mieszkańców. W dużych miejskich jednostkach terytorialnych odległość pomiędzy mieszkańcami a przedstawicielami władz lokalnych jest znacznie większa. Niejednokrotnie nie są one rozpoznawalne. Dużo słabsza jest również identyfikacja ze wspólnotą, tym samym zainteresowanie problemami ogranicza się raczej to tych bezpośrednio dotyczących danych grup mieszkańców (np. oświetlenie ulicy, naprawa nawierzchni, zagospodarowanie terenu). Oczywiście nie można generalizować w stosunku do wszystkich dużych miast. Biorąc pod uwagę frekwencję wyborczą czy też uczestnictwo w budżecie obywatelskim, również tutaj można dostrzec znaczne różnice w postawach i aktywności obywatelskiej ich mieszkańców.

Duże miejskie gminy, np. miasta na prawach powiatu, które można wręcz traktować jako odrębną kategorię samorządów, z racji swojego większego potencjału społeczno-gospodarczego mają szersze możliwości kształtowania relacji partycypacyjnych z mieszkańcami. Zdecydowanie bogatsze niż małe jednostki samorządowe, są w stanie ściślej i intensywniej współpracować z członkami swojej wspólnoty, choćby w zakresie: poprawy efektywności prowadzonej przez władze lokalne działalności, form i dostępności usług publicznych, sprostania narastającym wyzwaniom itp. Mniejsze częściej natomiast borykają się z wieloma problemami, związanymi z realizacją poszczególnych polityk publicznych (zapóźnienia rozwojowe, brak środków finansowych, technicznych, słabość administracji itp.), które – pomimo wskazanej bliskości władz i mieszkańców – mogą skutecznie ostudzić zapał i chęć władz do partycypacji społecznej.

Wielkość i charakter gminy nie ma natomiast większego znaczenia w postrzeganiu przez władze lokalne postaw samych mieszkańców. Ich zdaniem, to sami mieszkańcy nie przejawiają (lub przejawiają bardzo rzadko) chęci do współuczestnictwa w życiu publicznym gminy, a tym samym – ponoszenia odpowiedzialności za wypracowane decyzje (społeczności widowiskowe). Mieszkańcom zarzuca się apatię, nieumiejętność wchodzenia w interakcje czy wręcz egoizm społeczny, wyrażający negatywną dominację interesu własnego nad interesem społeczności lokalnej (zamknięcie w kręgu własnych problemów). Wycofanie partycypacyjne mieszkańców nie jest jedynie pochodną cech osobowych czy komercjalizmu życia. Często bowiem

zawodzi aktywność obywatelska, przejawiająca się działalnością w różnego rodzaju organizacjach publicznych. W wielu przypadkach jest ona efektem braku odpowiednich zasobów i możliwości do angażowania społeczności lokalnych. Niejednokrotnie organizacje te nastawione są jedynie na działalność *stricte* wykonawczą w obszarze zleconych przez gminy zadań publicznych, dbając tym samym tylko o swoje utrzymanie, marginalizując inne obszary.

Aktywność obywatelska ściśle koresponduje z wiedzą, jak być obywatelem i jak funkcjonować w demokratycznym państwie, to zaś wymaga stałych, systematycznych przedsięwzięć w obszarze edukacji obywatelskiej. W Polsce jeszcze niedoceniana, w krajach Europy Zachodniej oraz Stanach Zjednoczonych stanowi fundament społeczeństwa – przygotowuje jednostki i wspólnoty do uczestnictwa w działalności obywatelskiej i politycznej, przyczynia się do spójności i sprawiedliwości społecznej oraz wspólnego dobra, wzmacniając tym samym kulturę w duchu demokracji.

Jak wspomniano wcześniej, partycypacja społeczna jest jednym z tematów wielu debat poruszających kwestie związane z korzyściami, jakie z niej wynikają. Pojawiają się również pytania, czy jako społeczeństwo jesteśmy na nią przygotowani. Od momentu transformacji budowano bowiem zręby państwa demokratycznego, koncentrując się przede wszystkim na rozwoju sfery politycznej i ekonomicznej, pomijając działania idące w kierunku zmiany orientacji obywatelskiej z *oni* (czyli państwo jako system i jego władze w kontrze do obywateli), na *my* – społeczeństwo (tj. państwo i jego system, obywatele tworzący jedność we wspólnym interesie publicznym). Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest utrzymujące się w Polsce od wielu lat zaufanie społeczne na poziomie ok 10% (jeden z najniższych wskaźników w Europie)[3]. Świadczy to już nie tylko o tym, że społeczeństwo nie angażuje się szerzej w funkcjonowanie wspólnot lokalnych, lecz także w coraz mniejszym stopniu postrzega instytucję samorządu terytorialnego jako rzeczywistego reprezentanta swoich interesów[4].

Można również zadać inne, bardziej kontrowersyjne pytanie, czy partycypacja społeczna w omawianym kontekście jest w ogóle potrzebna? System prawny sprawowania władzy publicznej wyposaża gminne władze w szerokie kompetencje, umożliwiające podejmowanie decyzji we wszystkich kluczowych sprawach dotyczących życia wspólnot samorządowych.

---

[3] G. P i e c h o t a, *Organizacje pożytku publicznego – w drodze do społeczeństwa obywatelskiego*?, Katowice 2011, s. 8.

[4] S. M i c h a ł o w s k i, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002, s. 99.

Od przedstawicieli organów wykonawczych oraz stanowiąco-kontrolnych wymaga się już konkretnej wiedzy i umiejętności szeroko pojmowanego zarządzania w sferze publicznej. Bezpośrednia procedura wyboru organów gminy jest zaś swego rodzaju namaszczeniem władz przez mieszkańców, przyzwoleniem na podejmowanie działań, decyzji, planowanie zgodnie z ogólnym interesem wspólnoty. Wprowadzenie do procesu zarządzania jednostką samorządową kolejnych partnerów częściej może rodzić konflikty, choćby z tytułu ścierania się potrzeb różnych grup interesu, a nie wymierne korzyści. Może się także uwidocznić dominacja jednej z nich względem pozostałych (niekoniecznie chodzi o przewagę władz lokalnych). Usieciowione partnerstwo natomiast niejednokrotnie rozmywa odpowiedzialność za podejmowane działania i decyzje (ograniczona przejrzystość funkcjonowania, słabe mechanizmy kontroli), rozciągają proces decyzyjny, osłabiając tym samym zdolność decyzyjną. Struktury sieciowe są także łatwiejsze do zawłaszczania i zmanipulowania przez ukryte grupy interesu. Dodatkowym problemem może okazać się ich trwałość i stabilność, które uzależnione są od wielu czynników, często niemożliwych do przewidzenia[5].

Czy zatem silne, kompetentne, nieulegające naciskom i manipulacjom (politycznym, partyjnym, grup interesu itp.) władze lokalne nie są wystarczającym gwarantem rozwoju jednostki i wzrostu poziomu jakości życia? Pojawia się wiele pytań i wątpliwości przy okazji rozważań na temat partycypacji społecznej. Niewątpliwie jest ona pochodną kształtu i jakości państwa i jego administracji oraz samego społeczeństwa, które – zgodnie z polską konstytucją – sprawuje władzę bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli. Władze publiczne mają więc pełnomocnictwo obywateli.

W świetle zawartych w pracy wielowątkowych rozważań, mając też na uwadze poczynione obserwacje, można sformułować kilka spostrzeżeń ogólnych w kontekście lokalnej partycypacji społecznej.

Administracja publiczna, oparta na państwowej teorii administracji publicznej, jest nierozerwalnie związana z państwem. Formułowane wobec państwa potrzeby, wymagania i oczekiwania stają się *de facto* rzeczywistością administracji publicznej, czyniąc ją *narzędziem* umożliwiającym obywatelom funkcjonowanie w strukturach państwa. Jest ona organizacją złożoną z ludzi zorganizowanych wokół powiązanych ze sobą organów, utworzoną

[5] A. Gąsior-Niemiec, A. Kołomycew, *Nowe modele rządzenia – wyzwania dla Polski Wschodniej. Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym (na przykładzie województwa podkarpackiego)*, Zeszytu Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie – seria Ekonomia. Kierowanie rozwojem regionu, 2013, nr 6 (1), s. 57.

i wyposażoną na mocy prawa w uprawnienia i obowiązki, ale także ograniczenia służące ochronie interesu publicznego.

Polska administracja publiczna wydaje się nadal na etapie wychodzenia z „choroby wieku dziecięcego", objawiającej się nieefektywnością, przerostem zatrudnienia, niekompetencją, wysokimi kosztami funkcjonowania, korupcją, nepotyzmem, biurokracją, nieporadnością, niezrozumieniem zachodzących zmian. W swojej konstrukcji jest ona wyrazem podmiotowości obywateli, którzy mają stworzone warunki pozwalające na zaistnienie współsprawstwa w istotnych dla nich kwestiach (nacisk na interes publiczny, decentralizacja zadań, możliwości bezpośredniego i pośredniego oddziaływania na bieg spraw publicznych itp.). Niestety, w części polskiego społeczeństwa tkwi jeszcze element uzależnienia od decyzji podejmowanych na poszczególnych szczeblach władzy. Utrudnia to w znacznej mierze wyrażanie odmiennych opinii o działaniach i postawach władz publicznych. Oprócz tego można wyróżnić postawę oderwania od problemów życia społecznego, charakteryzującą głównie młode pokolenie idące w kierunku konsumpcjonizmu i odejścia od obywatelskości. Nie charakteryzuje ona całego młodego pokolenia, tym bardziej, że to właśnie wśród młodych ludzi nieskażonych poprzednim systemem szybciej kształtują się kompetencje obywatelskie.

Identyfikowane postawy mają jednak przełożenie na zachowania administracji publicznej. Jej zmiany w obszarze struktury, prawa, sposobu sprawowania władzy, mentalności władz i urzędników nie zachodzą na tyle szybko, by zmniejszyć dystans do krajów zachodnich w kwestii rozwoju partycypacji społecznej, chociaż założenia koncepcji *governance* są propagowane i wdrażane w codzienność polskiego życia publicznego (współpraca, sieci, przejrzystość, wiedza, doświadczenie, wsparcie, praworządność, odpowiedzialność, przejrzystość).

Pozytywnym aspektem jest to, że w działalności administracji samorządowej coraz większego znaczenia nabierają struktury lokalne – jednostki pomocnicze, organizacje społeczne, lokalni liderzy. Jest to proces dość powolny[6], ale jednak samorządy stają się w sposób nieodwracalny jednym ze skuteczniejszych kanałów partycypacji społecznej. Organizacje pozarządowe, wraz z wejściem ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[7],

---

[6] Nadal w strukturze społeczeństwa polskiego widoczne są specyficzne więzi, tzw. próżnia socjologiczna. Przejawia się brakiem dobrze ukształtowanych instytucji pośredniczących między państwem a obywatelem, co oznacza słaby poziom aktywności publicznej. W takim układzie dominują więzi w kręgu rodziny lub abstrakcyjnie rozumianej wspólnoty narodowej. Zob.: S. N o w a k, *System wartości społeczeństwa polskiego*, „Studia Socjologiczne" 1979, nr 4.

[7] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.

są partnerem we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego. Partnerstwo to ma charakter obligatoryjny i dobrowolny (obowiązek uchwalenia przez samorządy rocznego planu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz określenia sposobu i procedur konsultowania aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji pozarządowych). Dobrowolność ma służyć harmonizowaniu współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami pozarządowymi i mieszkańcami, tworzeniu zespołów doradczych, konsultacyjnych, planowaniu działań w zakresie realizacji polityk społecznych na poziomie lokalnym i regionalnym.

Niestety, w relacjach samorząd – organizacje pozarządowe widać pierwszeństwo wykonywania zadań publicznych nad innego rodzaju działalnością (koordynacyjną, projektową, wymiany informacji). Rozmyciu ulega wtedy idea partnerstwa, słabnie również aktywizująca mieszkańców rola organizacji, które stają się jedynie wykonawcą określonych w umowie z jednostką samorządu terytorialnego zadań, a przestają być głosem potrzeb mieszkańców.

Stroną w rozwiązywaniu problemów wynikających ze współżycia w zorganizowanych strukturach są także, marginalizowane szczególnie w gminach miejskich, jednostki pomocnicze. Stanowią strukturą usytuowaną bardzo blisko obywatela, mającą predyspozycje do tworzenia warunków przeciwdziałania alienacji władzy od rzeczywistych problemów wspólnot lokalnych oraz zachowania dbałości o właściwą jakość życia określonego obszaru (tzw. *samorząd małych grup*). Jednostki pomocnicze mogą stać się również swego rodzaju inkubatorem liderów lokalnych, którzy wzrośli w atmosferze współpracy z mieszkańcami, wykazują większe skłonności do promowania idei partycypacji społecznej na kolejnych szczeblach swojej kariery samorządowej. Ważne jest jednak, by rozwój jednostek pomocniczych nie odbywał się w oderwaniu od problemów całej wspólnoty (a nie tylko jej niewielkiej części). Stąd też bardzo ważne jest utrzymanie trwałych wzajemnych relacji partnerskich na linii władze gminy – jednostki pomocnicze (w miejsce przymusowego tolerowania jednostek pomocniczych przez władze lokalne jako *kaprysu mieszkańców*, a władz lokalnych przez przedstawicieli jednostek jako ignorantów).

Koncepcja i charakter administracji publicznej determinują siłę i możliwości samorządu terytorialnego, będącego najpełniejszą formą decentralizacji administracji publicznej oraz najbardziej sprzyjającą, głównie na poziomie lokalnym, płaszczyzną realizacji partycypacji społecznej. Analizując jednak jego usytuowanie w strukturze państwa (powstaje on z mocy pra-

wa, ma narzucony prawnie zakres działania, kompetencje, finanse), można odnieść wrażenie, że jest on „peryferią" (odwołując się do sformułowania A. Rapoporta) wyposażoną przez centralę (państwo) w zbiór instrukcji, jak należy postępować w określonych sytuacjach. Jeśli ten zbiór jest sztywny, to kontrola nad peryferią pozostaje i tak w rękach centrali, mimo że nie musi ona za każdym razem wskazywać, jak należy postępować w danych okolicznościach[8].

W myśl tego stwierdzenia pojawia się wniosek, że decentralizacja skutkująca powstaniem samorządu terytorialnego była bardziej fasadowa niż rzeczywista w sensie upodmiotowienia obywateli. Ich decyzje, podejmowane bezpośrednio, przy współudziale władz czy też za ich pośrednictwem, są tylko z pozoru niezależne, muszą bowiem zmieścić się w granicach swobody określonej przez państwo. Prawo reguluje praktycznie wszystkie dziedziny, począwszy do listy zadań, kształtu i kompetencji organów władzy samorządowej, ich wyboru i odwołania, po możliwości kształtowania źródeł dochodów czy też form prowadzenia działalności gospodarczej.

Nie podważa to jednak sensu partycypacji społecznej. Ramy swobody decyzyjnej wydają się na tyle wystarczające, by mieszkańcy mogli samodzielnie kształtować swoje środowisko na miarę swojego potencjału i potrzeb. Partycypacji społecznej nie przeszkadza również odmienność charakteru jednostek szczebla lokalnego od szczebla regionalnego, sprzyja wręcz jej rozwojowi właśnie tam, gdzie jest najbardziej pożądana. To właśnie lokalne jednostki samorządu terytorialnego, przede wszystkim gminy, odpowiadają za najważniejsze dla obywateli kwestie związane z organizacją życia na danym terenie (kwestie społeczne, gospodarcze, kulturowe, rozwojowe itp.). Wspólnoty lokalne mają natomiast do dyspozycji szereg instrumentów wyrażania swoich postaw, oczekiwań, potrzeb, niezadowolenia, poparcia, akceptacji w tej materii. Co więcej, akceptowalne (choć nie do końca pożądane) są obok partycypacyjnych form uczestnictwa obywateli (wybory, referenda, konsultacje, negocjacje, bezpośrednie inicjatywy) także te niepartycypacyjne, jak strajki, pozwy obywatelskie, lobbing, bojkot itp. Wskazuje to na sprzyjającą partycypacji społecznej wolność obywatelską.

Odwołując się natomiast do wątku decentralizacji administracji publicznej, można stwierdzić, że decentralizacji zadań publicznych w równym stopniu nie towarzyszyła decentralizacja finansów. Szczupłość środków finansowych w stosunku do istniejących potrzeb staje się nierzadko realną

---

[8] Za: O. L a n g e, *Niektóre zagadnienia centralizacji i decentralizacji w zarządzaniu*, Warszawa 1962, s. 12.

przesłanką do centralizowania przez władze lokalne decyzji, zwłaszcza w odniesieniu do spraw finansowych. Z jednej strony, paradoksalnie, może to zagwarantować np. racjonalność wydatkowanych ograniczonych środków finansowych i bardziej efektywną realizację usług publicznych. Z drugiej zaś – skutecznie blokować zaangażowanie innych członków wspólnoty, a co za tym idzie – potencjalne twórcze i innowacyjne rozwiązania. Dokonana decentralizacja zadań publicznych wydaje się daleko posunięta. Rozwiązania w tym zakresie nie odbiegają w zasadniczy sposób od rozwiązań przyjętych w innych krajach bardziej zaawansowanych pod względem rozwoju demokracji.

Trzeba jednak uznać, że decentralizacja administracji publicznej była i jest bezsprzecznym sukcesem, a restytucja pełnego samorządu terytorialnego – wymownym przykładem pozytywnych przemian demokratycznych po 1989 r. Obecnie bardzo trudno wyobrazić sobie polską rzeczywistość demokratycznego państwa bez samorządu terytorialnego, choć jego aktualny stan nie jest jeszcze na miarę przeszło 25 lat istnienia. Administracja samorządowa w dalszym ciągu wymaga reform, które, po pierwsze, muszą sprostać narastającym roszczeniom wspólnot co do oczekiwanego poziomu, jakości życia, po drugie – przełamać bierność obywatelską, będącą efektem szybkiej komercjalizacji życia, odsuwającej uwagę od spraw publicznych i wypaczeń decentralizacji (partyjniactwa, korupcji, biurokracji).

Konieczna staje się zatem debata nad przyszłością samorządu terytorialnego. Niewątpliwie w dalszym ciągu będzie on częścią państwa, strukturą wykonującą zadania publiczne wynikające z woli ustawodawcy, odpowiedzialną za właściwe, z punktu widzenia danej społeczności, kształtowanie życia publicznego. Dylematy, jakie się pojawiają dotyczą zaś w dużej mierze finansowych aspektów funkcjonowania samorządu (choć nie tylko), a mianowicie:

1. Czy swego rodzaju słabość finansowa samorządu pozwoli na stawienie czoła coraz większym oczekiwaniom obywateli – również w zakresie partycypacji – i przeciwdziałanie coraz widoczniejszym zjawiskom globalnym (np. kryzysy, kataklizmy, choroby, migracje, konflikty), a także lokalnym, przejawiającym się chociażby bezrobociem, starzeniem się społeczeństwa, nasilającą się konkurencją między jednostkami. Wydaje się, że bez zasadniczej reformy finansów samorządowych, a nawet całej administracji, będzie to coraz trudniejsze.

2. Czy prymat społeczno-gospodarczy silnych dużych miast nie pogłębi dodatkowo i tak już nie najlepszej sytuacji małych miast, miasteczek i wsi, spychając je do „samorządowego podziemia". Czy jednak to wyobcowanie

nie może stać się podłożem rozwoju inicjatyw obywatelskich, sieci współpracy między jednostkami, rzeczywistej kontroli społecznej obywateli, a także nieudawanej troski władz o interes wspólnoty.

3. Czy ta swoista marginalizacja nie stanie się także bodźcem do działań scalających słabsze jednostki samorządowe w jeden organizm jako antidotum dla negatywnych efektów decentralizacji w postaci zróżnicowań społeczno-gospodarczych.

4. Jak dalece (czy w ogóle) powinny być zbieżne wyobrażenia o samorządzie terytorialnym – jego roli, funkcjach, sile, władzy – samych obywateli oraz władz publicznych.

5. W jakim stopniu i w jakim zakresie należy zmieniać, modyfikować instrumenty zarządzania jednostką samorządową, chociażby w zakresie partycypacji społecznej.

6. Czy rzeczywistość zdecentralizowanej polskiej administracji to nie są dwa odrębne światy – ten obywateli i ten władz publicznych, wykorzystujących coraz częściej samorząd w swojej grze politycznej.

Kierunek przeobrażeń samorządu terytorialnego (w tym również odpowiedzi na sformułowane dylematy) będzie uzależniony w dużej mierze od nurtu politycznego, punktu widzenia i zapatrywań ekip rządzących. Należy jednak pamiętać, że nie da się już cofnąć dotychczasowych procesów oraz *wyzerować* świadomości obywateli (nawet, jeśli nieokazywanej) o swojej roli i możliwościach zaistnienia w strukturach administracji samorządowej. Oznacza to, nawet jeśli wymuszoną, to jednak kontynuację reform decentralizacyjnych w nowym kształcie, czyli stopniowy rozwój i rozszerzanie decentralizacji na nowe obszary.

W stosunku do partycypacji społecznej nasuwają się podstawowe spostrzeżenia. Swoim zasięgiem obejmuje ona praktycznie wszystkie aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego (sprawowanie władzy, budowanie relacji z mieszkańcami, rozdział środków finansowych, kształt usług publicznych, zagospodarowanie przestrzenne itp.). Niestety, w znacznej mierze ogranicza się ona praktycznie do informowania i konsultacji, będących bardziej wyrazem obligatoryjnej i rutynowej (czasami modnej) działalności władz, mniej – rzeczywistej potrzeby. Zidentyfikowany, na podstawie badania, stan partycypacji społecznej w polskich gminach stwarza jednak możliwości dalszego rozwoju w kierunku sieci partnerów powstających na skutek inicjatyw oddolnych, wykorzystujących wszystkie najbardziej zaawansowane formy partycypacji. Trzeba mieć świadomość, że nie stanie się to samoistnie, bez konkretnych działań, mających na celu budowanie świadomości wymiernych korzyści z partycypacji, uzyskiwanych przez partycypantów,

a także wzmocnienie ich motywacji do zachowań partycypacyjnych. To zaś wymaga, szeroko zakrojonej edukacji, wzrostu kompetencji obywatelskich mieszkańców i kompetencji społecznych władz publicznych. Autorka stoi wręcz na stanowisku, że szeroko zakrojona edukacja obywatelska jest warunkiem koniecznym do tego, by w ogóle mówić o dalszym rozwoju samorządności, a co za tym idzie – partycypacji społecznej. Obecnie na poziomie lokalnym wyczuwalne są napięcia pomiędzy mieszkańcami i władzami lokalnymi, wzajemne oskarżenia o bierność i opór wobec partycypacji społecznej (nie widać zbytnio prób poszukiwania wspólnej drogi w tym zakresie). Podstawą tych zachowań jest częściej brak wiedzy niż rzeczywisty konflikt interesów, który przy dobrej woli i chęci stron ulega rozwiązaniu lub załagodzeniu. Edukacja obywatelska nie może jednak spowodować odczucia przymusu do partycypacji. Ten przymus może być odczuwalny po stronie mieszkańców, czujących się pod presją uczestnictwa, a także po stronie władz lokalnych, poczuwających się (nawet wbrew rozsądkowi) do uruchomienia procedury partycypacyjnej i (nachalnego) aktywizowania mieszkańców w sferze współdecydowania.

W obliczu braku wiedzy i słabości postaw obywatelskich mieszkańców i władz lokalnych, zagadnienia związane z przebiegiem i doborem form i narzędzi partycypacji wydają się drugoplanowe. Tym bardziej, jak starano się wcześniej wykazać, ich dobór (może niekiedy intuicyjny) jest w miarę poprawny, odpowiadający uwarunkowaniom lokalnym, które odzwierciedlają postawy władz lokalnych, poziom rozwoju społeczności lokalnej, typ gminy czy jej wielkość (są to czynniki determinujące katalog narzędzi partycypacji społecznej w gminie). Trudno zatem zarekomendować konkretne rozwiązania, są one bowiem wynikiem diagnoz, analiz, badań konkretnych przypadków (gmin).

Pomimo widocznych obszarów problemowych partycypacji społecznej na poziomie lokalnym, można jednoznacznie stwierdzić, że stanowi ona trwały i identyfikowalny element samorządowej rzeczywistości. Poziom jej rozwoju jest zróżnicowany w poszczególnych jednostkach, choć uwidoczniają się wspólne słabości (brak zainteresowania mieszkańców, bierność władz, statyczna polityka informacyjna, ułomność współdecydowania). Działania modernizujące dotykają najczęściej narzędzi partycypacji i sposobów jej przeprowadzenia. Mają one nierzadko charakter przypadkowy, incydentalny lub nawet nieprzemyślany. W skali rzeczywistych potrzeb jest to zdecydowanie za mało. Procedura rozwoju partycypacji wymaga planowych, przemyślanych, celowych i systematycznych przedsięwzięć, ukierunkowanych na wzmocnienie rzeczywistej decyzyjności obywateli w strukturach samorządu terytorialnego.

W świetle przeprowadzonych rozważań, teoretycznych i empirycznych, należy uznać partycypację społeczną za możliwe urzeczywistnienie dalszych procesów decentralizacyjnych w dół społeczności lokalnych (decentralizacja postępująca). Rozwój partycypacji będzie tylko ten proces pogłębiał i wzmacniał, stąd też nie można jednoznacznie stwierdzić, że dopiero ta zawansowana jest prawdziwym wyrazem decentralizacji władzy publicznej. Sam fakt istnienia przejawów współdecydowania (które jest *de facto* obecne w polskich gminach) trzeba traktować jako przeniesienie władzy w stronę wspólnot lokalnych. Mimo to można uznać hipotezę 2. za zweryfikowaną pozytywnie.

Procesowi temu sprzyjają zdecentralizowane struktury państwa, tworzące poprzez samorząd terytorialny dogodne warunki do aktywnego i realnego, po pierwsze, uczestnictwa w życiu publicznym (wymiana informacji, aktywne konsultacje), po drugie – do sprawowania władzy publicznej poprzez współudział w identyfikowaniu problemów i konstruowaniu ich rozwiązań (współdecydowanie). Potwierdza to prawdziwość hipotezy 1.

Konstatacja jest taka, że partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jest sprzeciwem obywateli wobec biurokratycznej hierarchii i technokracji. Nie mniej jednak autorka w swoich poglądach idzie w kierunku rozwoju partycypacji społecznej, zakładającego wzmocnienie sfery władz lokalnych jako siły wiodącej przedsięwzięć partycypacyjnych (odwołanie do scenariusza 1). Uzasadnieniem takiego podejścia jest usytuowanie władz lokalnych, szczególnie organów wykonawczych, w polskim samorządzie. To one mają realne szanse oddziaływania i kształtowania postaw pozostałych uczestników życia publicznego poprzez wypełnianie przypisanych im – w kontekście partycypacji – zróżnicowanych ról.

W układzie relacji władze lokalne – mieszkańcy akceptowalna jest pewna asymetria. Jego konstrukcja powinna jednak umożliwić realizację opiniodawczej i współdecydującej roli mieszkańców oraz urzeczywistnienie się przypisanych im funkcji, wynikających ze scenariusza 1. z uwzględnieniem działań koordynacyjnych, rozwojowych i rekomendujących. Realizacja scenariusza może ulec zakłóceniu w wyniku dążenia do monopolizacji władzy przez organy gminy. Stąd też podstawą realizacji takiego wariantu rozwoju partycypacji społecznej jest podejmowana od najmłodszych lat, stała i szeroka edukacja obywatelska (m.in. poprzez system edukacji, działania edukacyjne inicjowane przez władze – happeningi, akcje itp.). Ma ona:

– pobudzić w mieszkańcach zainteresowanie sprawami gminy, jej rozwojem;

– wzmacniać poczucie tożsamości i identyfikacji lokalnej, a co za tym idzie – odpowiedzialności za całą wspólnotę;

– rozwijać otwartość i krytycyzm wobec poczynań władz lokalnych.

Natomiast w odniesieniu do władz lokalnych powinna ona ukształtować szacunek do oponentów, tolerancję, otwartość na współpracę i problemy mieszkańców, akceptację różnorodności społecznej i pluralizm. Bardzo ważna jest również kontrola społeczna realizacji poszczególnych polityk publicznych.

Nie da się określić wprost rozwoju scenariusza, relacje przyczynowo-skutkowe są bowiem trudne do przewidzenia. Istnieje spora nieprzewidywalność wzajemnego wpływu partycypantów na siebie oraz nieprzewidywalność ewentualnych rezultatów. Ewolucja partycypacji społecznej to również szereg zmian systemowych, obejmujących zmiany w zakresie organizacji i zasadach funkcjonowania samorządu terytorialnego. Pozostają one jednak w gestii organów ustawodawczych, które poprzez wykreowane rozwiązania prawne mogą np. rozszerzać zakres i możliwości partycypacyjne mieszkańców bądź też je znacznie ograniczyć[9]. Nie oznacza to jednak, że rozwiązania legislacyjne, dotyczące samorządów, są kreowane w oderwaniu od zainteresowanych. Podlegają one licznym konsultacjom ze strony korporacji samorządowych, które również mają możliwość współdecydowania o ostatecznym ich kształcie (partycypacja samorządu terytorialnego w tworzeniu aktów prawa). Można zatem zakładać, że silnie osadzone w partycypacji społecznej na swoim poziomie władze lokalne będą w stanie skuteczniej promować te najkorzystniejsze (z punktu widzenia mieszkańców i rozwoju wspólnoty) systemowe rozwiązania w zakresie partycypacji.

Reasumując, można sformułować ogólną myśl zamykającą rozważania, że partycypacja społeczna nie jest już niespełnioną obietnicą, składaną przez demokratyczne państwo. Stanowi ona płaszczyznę nabywania i rozwoju kompetencji obywatelskich przez społeczności lokalne i świadomego ich współuczestnictwa w procesie sprawowania władzy publicznej. Konstruuje samorząd terytorialny z perspektywy oddolnej, a nie wyłącznie władzy. Można zatem jeszcze raz podkreślić, że partycypacja społeczna jest oznaką decentralizacji administracji publicznej, uwidoczniającą się przede wszystkim na poziomie lokalnym, mechanizmem pozwalającym na zwiększenie efektywności wykorzystania posiadanych przez wspólnoty zasobów oraz tworzenia ich własnych, niejednokrotnie innowacyjnych, rozwiązań. Płaszczyzna ta wymaga jednak stałego utrzymywania i rozwoju zasobów wspierania partycypacji oraz systematycznych działań monitorujących jej przebieg.

---

[9] Przykładem może być przygotowany w 2011 r. projekt ówczesnej ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego. Ostro skrytykowany przez środowisko samorządowców, nie trafił pod obrady Sejmu. W 2013 r. zmieniony pod nazwą *Ustawa o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego* po pierwszym czytaniu trafił do sejmowej komisji samorządu terytorialnego i polityki regionalnej. Korporacje samorządowe zaakceptowały rozwiązania w niej zawarte.

Bibliografia

ABC Samorządu Terytorialnego, red. A. Korzeniowska, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Łódź 2004.

Adamiak J., Kosiedowski W., Potoczek A., Słowińska B., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2001.

Administracja publiczna, red. J. Boć, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2003.

Administracja publiczna, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Administracja w XXI w. Innowacyjna administracja: oksymoron czy nowy standard?, „Przegląd Służby Cywilnej" 2011, nr 2 (11), s. 16–17.

Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999.

Agrawal A., Britt Ch., Kanel K., *Decentralization in Nepal*, ICS Press, Oakland, CA 1999.

Aktan C. C., Ozler H., *Good Governance: A New Public Managerialism*, "Review of International Law and Politics" 2008, Vol. 4, No. 14, s. 165–187.

Alessi R., *Principi di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1966.

Almond G., Verba S., *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton 1963.

Andre P., Enserink B., Connor D., Croal P., *Public Participation. International Best Practice Principles*, Special Publication Series International Association for Impact Assessment 2006, No. 4.

Andrzejewska M., Baranowski M., Fiedziukiewicz K., Kowalska A., Matuszkiewicz J. M., Rusztecka M., Roo-Zielińska E., Solon J., *O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowanie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2007.

Antkowiak P., *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne" 2011, nr 2, s. 155–174.

Antonowicz D., *Funkcjonowanie sektora publicznego. Brytyjska perspektywa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.

Appana S., *New Public Management and Public Enterprise*, "Fijian Studies. A Journal of Contemporary Fiji" 2003, Vol. 1, No. 1, s. 51–73.

Arbter K., Handler M., Purker E., Tappeiner G., Trattnigg R., *The Public Participation Manual*, Austrian Society for Environment and Technology, Wien 2007.

Arnstein S. R., *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Seria: Przewodniki Krytyki Politycznej, t. 29, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2102.

Arnstein S. R ., *Ladder of citizen participation*, "Journal of American Institute of Planners" 1969, No. 35, s. 216–224.

Arystoteles, *Polityka,* przeł. L. Piotrowicz, [w:] idem, *Dzieła wszystkie*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

Arrow K.J., *The Limits of Organization*, W.W. Norton and Company, New York 1974.

Attacking Poverty, Bank Światowy, Waszyngton 2000.
Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady „good governance" w Polsce. Raport końcowy, ECORYS Research and Consulting, Warszawa 2008.
B a i l e y S., *Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice*, New York 2002.
Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny, http://stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks.
B a r a ń s k i M., *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Zarządzanie organizacjami pozarządowymi w Unii Europejskiej, Projekt UPGOW współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Uniwersytet Śląski, Katowice 2011.
B a r c i a k P., *Internet – Agora XXI wiek? Rozważania w świetle teorii demokracji deliberatywnej autorstwa Jürgena Habermasa*, "Global Media Journal. Polish Edition" 2006, No. 2, s. 132–147.
B a r c z a k A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
B a r c z y k K., *Prace nad reformą samorządową z 1999 r.*, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski, http://www.sgpm.krakow.pl/newsysn/UserFiles/File/2009-05-22.doc? [dostęp: 21.03.2012].
B a r n e s M., N e w m a n J., S u l l i v a n H., *Power participation and political renewal*, The Policy Press University of Bristol, Bristol 2007.
B a r t k o w s k i J., *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*. Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2003.
B a t k o R., *Zarządzanie jakością w urzędach gminy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
B e a c h W. W., O ' D r i s c a l l P. P., Jr., *Explaining the Factors of the Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, Washington D. C. 2002.
B e i r e l e T. C., C a y f o r d J., *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*, RFF Press, Washington 2002.
B e r k e l R. van, V a l k e n b u r g B., *Making it Personal Individualising Activation Services in the EU*, Bristol 2007.
B ę d z i e s z a k M., *Dochody gmin w sytuacji kryzysu gospodarczego*, [w:] *Młodzi ekonomiści wobec kryzysu. Gospodarka. Finanse. Rynek pracy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego", Ekonomiczne problemy usług 2010, nr 43 (569), s. 9–18.
Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej, COM (2004) 374 final, Bruksela 2004.
B i e l s k i M., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
B i e r n a t S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Wydawnictwo PWN, Warszawa-Kraków 1994.
B i g o T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. J. Mianowskiego, Warszawa 1928.
B i ń c z y c k i B., *Identyfikacja barier zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie terytorialnym w warunkach kryzysu*, [w:] *Systemy controllingu, monitoringu i audytu*, red. A. Stabryła, Wydawnictwo Mfiles.pl, Kraków 2010, s. 111–118.
B i t n e r M., K u l e s z a M., *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 6, s. 5–19.
B l i c h a r z J., *Administracja publiczna i społeczeństwo obywatelskie w państwie prawa*, Wrocław 2012.
B l i c h a r z J., *Procesy prywatyzacyjne a sprawiedliwość społeczna w państwie prawa*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego", e-Monografie 2012, nr 16, s. 23–34.
B o b b i o N., *Społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Ani książę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, red. J. Szacki, Wydawnictwo Znak, Kraków 1997.
B o b i ń s k a B., *Funkcjonowanie sektora publicznego jako organizacji „otwartych na klienta"*, „Zeszyty Naukowe Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu «Firma i Rynek»" 2012, nr 1, s. 59–71.

B o j k a ł o W., *Społeczeństwo obywatelskie jako warunek realizacji idei demokracji*, [w:] *Europejski przegląd naukowy. Współczesne problemy Europy*, red. J. Koperek, R. Kupczyk, M. Wiliński, t. 1, Częstochowa 2008.

B o l s t a d R., H a m b l e t t H., *Transforming Communication,* Longman, Auckland 1998.

B o n o E. de, *Myślenie lateralne. Idee na przekór schematom*, Wydawnictwo Helion, Gliwice 2008.

B o r k o w s k i J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, Wrocław 1977.

B o r o w i e c L., *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków 2007.

B r o l R., *Kryteria delimitacji powiatów*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i w praktyce*, red. R. Brol, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2004, nr 1023, s. 332–343.

B u c h a c z T., W y s o c k i S., *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

B u k o w s k i Z., J ę d r z e j e w s k i T., R ą c z k a P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2004.

B u r d z i k T., *Przestrzeń jako składnik tożsamości w świecie globalizacji*, „Kultura – Historia – Globalizacja" 2012, nr 11, s. 13–27.

B u r z y k P., *Usługi publiczne do prywatyzacji*, „Rzeczpospolita", 17 października 2012.

B y w a l e c G., *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 6, s. 35–44.

B y w a l e c G., *Problemy pomiaru decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny" 2007, nr 12, 32–40.

C a b a n W., *Decentralizacja w korporacjach amerykańskich*, PWN, Warszawa 1972.

C a m a g n i R., *Global network and local milieu: towards a theory of economic space*, [w:] *The Industrial Enterprise and Its Environment: Spatial Perspectives*, eds. S. Conti, E. J. Malecki, P. Oinas, Avebury Press, Aldershot 1995.

C h e r k a M., *Decentralizacja – czy reaktywacja pojęcia jest groźna*, „Studia Iuridica" 2004, nr 43, s. 15–23.

C h o d y ń s k i A., *Sieci z udziałem organizacji niekomercyjnych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu" 2007, nr 2, s. 9–18.

C h o j n a-D u c h E., *Zakres i skutki decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1992.

Conceptual Framework on Public Goods Provided Through Agriculture in the EU, Working Document of the Technical Working Group „Public Goods", European Network for Rural Development, 2009.

C r e i g h t o n J. L., *The Participation Handbook. Making Better Decision Through Citizens Involvement*, Jossey-Bass a Wiley Imprint, San Francisco 2005.

C z a j o w s k i A., *Legitymacja władzy państwowej a legitymacja polityczna do jej pełnienia*, [w:] *Prawowitość czy zgodność z prawem. Legitymacja władzy w państwie demokratycznym*, red. A. Preisner, Wydawnictwo Beta-druk, Wrocław 2010.

C z a p u t o w i c z J., *Partycypacja społeczna – warunek czy bariera dobrego rządzenia?*, „Animacja Życia Publicznego – Analizy i Rekomendacje", Zeszyty Centrum Badań Społecznych i Polityk Lokalnych 2010, nr 1–2, s. 19–21.

C z a p u t o w i c z J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna" 2005, nr 11, s. 24–28.

C z a r n e c k i K., *Idee i praktyki Nowego Zarządzania Publicznego*, „Zarządzanie Publiczne" 2011, nr 1 (15), s. 5–20.

Czego lokalne społeczności oczekują od programu Big Society, Fundacja im. S. Batorego, Warszawa 2010.

C z e m p a s J., *Zmiany intensywności inwestowania w gminach byłego województwa katowickiego w latach 1992–1998*, „Finanse Komunalne" 1999, nr 6, s. 37–56.

C z e r m i ń s k i A., C z e r s k a M., N o g a l s k i B., R u t k a R., A p a n o w i c z A., *Zarządzanie organizacjami*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2001.

C z y ż K., *Społeczeństwo obywatelskie jako wyznacznik państwa demokratycznego*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie" 2007, nr 1 (3), 175–197.

D a f f l o n B., M a d i e s T., *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*, Agence Française de Développement, Notes and Documents No. 42, Paris 2011.

D a n i e l e w i c z J., T u r a ł a M., *Delimitacja obszarów metropolitalnych jako podstawa wdrażania metropolitan governance*, „Acta Universitatis Lodziensis", Folia oeconomica 2011, nr 258, s. 109–121.

D a n i ł o w i c z M., *Konstytucyjne podstawy ustroju samorządu terytorialnego w RP*, [w:] *Konstytucyjno-ustawowa regulacja stosunków społecznych w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Białorusi*, red. J. Matwiejuk, Temida 2, Białystok 2009.

D a w i d o w i c z W., *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974.

D ą b r o w s k i A., K a l i s i a k-M ę d e l s k a M., *Ekonomizacja administracji publicznej. Aspekt regionalny i systemowy*, [w:] *Kierunki transformacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni Polski ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych*, red. M. Łyszczak, K. Wilk, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2005, nr 1087, s. 221–232.

Decentralization ans Rural Property Taxaton, "FAO Land Tenure Studies" 2004, No. 7.

Defining governance, Institute on Governance, http://iog.ca/defining-governance/ [dostęp: 10.06.2013].

Demokracja partycypacyjna w samorządzie lokalnym, Serwis samorządowy LEX Wolters Kluwer business, http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/demokracja-partycypacyjna-w-samorzadzie-lokalnym [dostęp: 6.10.2012].

D ę b i c k i M., J a x a-D ę b i c k a A., *W poszukiwaniu good governance*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2009

D ę b s k i S., *Kształtowanie się samorządu terytorialnego: przeszłość i teraźniejszość*, Grudziądz 2014, http://www. home.umk.pl/~ptnp/do_pobrania/PUBLIKACJE/Ksztaltowanie_samorzadu_terytorialnego.pdf. [dostęp: 2.02.2013].

D i a m o n d L., *Szanse demokracji*, „Europa – Tygodnik Idei" 2008, nr 6, s. 3–8.

D i x o n J., K o u z m i n A., K o r a c-K a k a b a d s e N., *Managerialism – something old, something borrowed, little new. Economic prescription versus effective organizational change in public agencies*, "International Journal of Public Sector Management" 1998, Vol. 11, No. 2–3, s. 164–187.

D ł u g o s z D., W y g n a ń s k i J. J., *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Obywatelskich, Warszawa 2005.

D o l l e r y B. F., W a l l i s J. L., *Niesprawność rynku, niesprawność rządu, przywództwo i polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne" 2009, nr 2, s. 81–92.

D o l n i c k i B., *Samorząd terytorialny*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

D o l n i c k i B., *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 1999.

D o m a ń s k a E., *Wokół interwencji państwa w gospodarkę*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.

D y l ą g B., *Likwidacja zadań zleconych jest możliwa*, http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i--finanse/likwidacja-zadan-zleconych-jest-mozliwa,69492.html [dostęp: 23.05.2014].

D y l e w s k i M., *Analiza wskaźnikowa pozycji i atrakcyjności finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, Wydawnictwo Municipium, Warszawa 2004.

Edukacja Obywatelska młodzieży. Dobre praktyki, Fundacja Civis Polonus, http://www.civispolonus.org.pl [dostęp: 19.01.2014].

E h r l i c h S., *Oblicza pluralizmów*, PWN, Warszawa 1980.

EKG 2012 – Budżety samorządów wobec ograniczonych wpływów, Metropolia Silesia, http://www.gzm.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1754:ekg-2012-budety-samo-rzdow-wobec-ograniczonych-wpywow&catid=40:penia-inwestycji&Itemid=34 [dostęp: 10.12.2012].

EKG 2012 – Finanse samorządów, Metropolia Silesia, http://www.gzm.org.pl/index.php?option=-com_ content& view=article& id=1753:ekg-2012-finanse-samorzdow&catid=40:penia inwestycji&Itemid=34 [dostęp: 11.12.2012].

Encyklopedia PWN, http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3971727/samorzad.html [dostęp: 13.02.2012].

Encyklopedia socjologii, red. K. W. Freske, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002.

Encyklopedia szkolna PWN. Wiedza o społeczeństwie, red. A. Mikusińska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego z dnia 5 czerwca 1997 r.

Europejskie zasady dla administracji publicznej. Dokument SIGMY nr 27, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD, 1998.

F a y o l H., *Administracja przemysłowa i ogólna oraz Nauka o administracji w zastosowaniu do państwa,* Wydawnictwo Instytutu Naukowego Organizacji i Kierownictwa w Poznaniu, Poznań 1947.

F e r e n s A., *Władza lokalna w Europie (wybrane aspekty struktur, funkcji i procesów)*, [w:] *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, red. R. Wiszniowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.

F i j o r J. M., *Czy dobra publiczne są naprawdę publiczne?*, „Studia Ekonomiczne" 2011, nr 1, s. 87–100.

Finanse publiczne i prawo finansowe, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków 2008.

F l e j t e r s k i S., Z i o ł o M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2008, nr 3, s. 76–94.

Fragile State Index 2014, The Fund for Peace, Washington 2014.

F r i e d m a n M., F r i e d m a n R., *Wolny wybór*, Wydawnictwo Aspekt, Sosnowiec 2006.

From Subsidiarity to Success. The Impact of Decentralization on Economic Growth, Part 1: *Creating of Decentralization Index*, Assembly of European Regions, Strasburg 2009.

F u c h s D., K l i n g e m a n n H. D., *Citizens and the State: Relationship Transformed*?, [w:] i d e m, *Citizens and the State*, Oxford University Press, Oxford 1995.

F u k u y a m a F., *Budowanie państwa: władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Wydawnictwo Rebis, Poznań 2005.

F u r m a n k i e w i c z M., *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2002, nr 1 (8), s. 5–24.

G a j l N., *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996.

G a s p a r s k i W., *Prakseologiczne i etyczne wymiary funkcjonowania administracji*. Materiał prezentowany w ramach Sympozjum Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Prezesie Rady Ministrów nt.: *Sektor administracji publicznej. Stan i pożądane kierunki jego reform*, Warszawa 2004.

G a w ł o w s k i R., *Co daje komunikacja i partycypacja społeczna*, „Gazeta Samorządu i Administracji", Sektor publiczny.pl, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/452991,co_daje_komunikacja_i_partycypacja spoleczna.html [dostęp: 1.06.2012].

G ą s i o r-N i e m i e c A., K o ł o m y c e w A., *Nowe modele rządzenia – wyzwania dla Polski Wschodniej. Ograniczenia sieciowych i partnerskich podejść do zarządzania rozwojem lokalnym*

(na przykładzie województwa podkarpackiego), „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie", Ekonomia. Kierowanie rozwojem regionu 2013, nr 6 (1), s. 1–368.

G i d d e n s A., *Trzecia Droga. Odnowa Socjaldemokracji*, Wydawnictwo „Książka i Wiedza", Warszawa 1999.

G i e d r e w i c z-N i e w i ń s k a A., *Wybór jako podstawa nawiązywania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków 2008.

G l i ń s k i P., *Trzeci sektor*, „Akademia" – Magazyn Polskiej Akademii Nauk, www.academia.pan.pl/ dokonania.php?id= 525&jezyk=pl [dostęp: 12.10.2012].

G i l o w s k a Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 3, s. 3–72.

Glossary of Statistical Terms, OECD, http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=155 [dostęp: 25.08.2014]

G l u m i ń s k a-P a w l i c J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.

G l u z i ń s k i A., *Możliwość współpracy organizacji pozarządowych i administracji publicznej w kontekście znowelizowanej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,(*wersja online) http://inicjatywy.org/podreczniik_pmngo.pdf [dostęp: 12.05.2014].

G o l u b P. S., *Świat staje się metropolią*, „Le Monde diplomatique" (edycja polska) 2010, nr 4/50, http://monde-diplomatique.pl/LMD50 [dostęp: 12.08.2012].

G o ś c i ń s k i J. W., *Projektowanie systemów zarządzania*, PWN, Warszawa 1971.

Government revenue, expenditure and main aggregates, Eurostat, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/ nui/submitViewTableAction.do [dostęp: 12.08.2014].

G ó r s k i A., *Legalna definicja samorządu terytorialnego. Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP na tle europejskiego prawa konstytucyjnego*, http://www.artur-gorski.waw.pl/wp content/uploads/2010/06/ Definicja-samorz%C4%85du.doc [dostęp: 13.04.2014]

G r a b o w s k a M., *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce A.D. 2012*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce A.D. 2012*, red. M. Grabowska, „Opinie i Diagnozy" Centrum Badania Opinii Społecznej 2012, nr 22.

G r i f f i n R. W., *Postawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.

G r o t z R., B r a u n B., *Networks, milieux and industrial firm strategies: empirical evidence of an innovative SME environment*, "Geografiska Annaler. Series B Human Geograhy" 1993, Vol. 75, No. 3, s. 149–162.

G u d o w s k y N., B e c h t o l d U., *The Role of Information in Public Participation*, "Journal of Public Deliberation" 2013, Vol. 9, art. 3, s. 1–37.

G u z i e j e w s k a B., *Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa*, „Gospodarka Narodowa" 2007, nr 4, s. 71–89.

G u z i e j e w s k a B., *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.

H a b u d a L., *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

H a b u d a A., H a b u d a L., *Reforma administracji publicznej, jako problem organizacyjny i polityczny. Przypadek Polski lat 90.*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.

H a n u s z A., N i e z g o d a A., C z e r s k i P., *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.

H a u s n e r J., *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1, s. 43–60.

H e g e l G. W. F., *Zasady filozofii prawa*, PWN, Warszawa 1969.

H e l l e r J., *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2006, nr 2 (24), s. 137–151.

H e r b u t R., *Przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.

H e y w o o d A., *Politologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

H i d t o n N., *Doświadczenia z prywatyzacji kolei oraz partnerstwa publiczno-prywatnego w Wielkiej Brytanii*, *Prywatyzacja podmiotów komunalnych*, http://www.komunalne.info/repository/files/Nick_Highton.pdf [dostęp: 10.02.2012].

H i l a r o w i c z T., *Zasada swobodnego oceniania w nauce administracji i w prawie administracyjnym austriackim*, Lwów 1917.

H i l l C. J., L y n n L. E. Jr., *Governance and Public Management on Introduction*, "Journal of Policy Analysis and Management" 2004, Vol. 23, No. 1, s. 3–11.

H o o d C., *A Public Management for all Seasons?*, "Public Administration" 1991, Vol. 69, No. 1, s. 3–19.

H o r n e M., S h i r l e y T., *Coproduction in public services: a new partnership with citizens*, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.cabinetoffice.gov.uk/media/207033/public_services_co-production. pdf [dostęp: 10.10.2013].

Informacja Rady Ministrów o skutkach obwiązywania ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych dużych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, http://orka.sejm.gov.pl/Rejestrd.nsf/wgdruku/652/$file/652.pdf [dostęp: 23.03.2013].

I n n e s J. E., B o o h e r D. E., *Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century*, "Planning, Theory and Practice" 2004, Vol. 5, No. 4, s. 419–436.

International Association for Public Participation, http://www.iap2.org/ [dostęp: 23.06.2014].

I z d e b s k i H., *Elementy teorii państwa*, [w:] J. Ha u s n e r, *Ekonomia społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej w Krakowie, Kraków 2007.

I z d e b s k i H., *Introduction to public administration and administrative Law*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2006.

I z d e b s k i H., *Od administracji publicznej do governance*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1, s. 7–20.

I z d e b s k i H., *Transformacja administracji w Polsce po 1989 r.*, [w:] *Główne kierunki modernizacji państwa budżet zadaniowy i decentralizacja*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w Warszawie, École nationale d'administration we Francji, Warszawa 2009.

I z d e b s k i H., K u l e s z a M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2004.

Jak organizować partycypację społeczną, Instytut Badania i Rozwoju Aktywności Społecznej, http://ibras.org/ partycypacja-spoleczna3/jak-organizowac-partycypacje [dostęp: 28.06.2012].

J a ł o w i e c k i B., *Polskie miasta w procesie metropolizacji*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2005, nr 1 (19), s. 5–15.

J a n i c k a D., *Ustrój administracji w nowożytnej Europie. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002.

J a r o s z y ń s k i A., *Nadzór nad radami narodowymi i administracją terenową*, „Rada Narodowa. Gospodarka. Administracja" 1983, nr 13, s. 15–22.

J a r o s z y ń s k i M., *Zagadnienie samorządu*, Biuro Prac Administracyjnych, Londyn 1942

J a s k i e r n i a J., *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego – czy przetrwał próbę czasu*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – Problemy – Perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

J a s t r z ę b s k a A., *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia" 2004, nr 13, s. 100–112.

J a s t r z ę b s k a M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LEX Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

J a w o r s k i W. L., *Nauka prawa administracyjnego*, Instytut Wydawniczy „Biblijoteka Polska", Warszawa 1924.

J a y A., *Machiavelli i zarządzanie. Autorytet i władza w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1996.

J e l l i n e k G., *Ogólna nauka o państwie*, F. Hoesick, Warszawa 1921.

J e s s o p B., *Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance*, "Review of International Political Economy" 1997, Vol. 4, No. 3, s. 561–581.

J e ż e w s k i J., *Administracja publiczna*, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.

J o h n P., *Local Governance in Western Europe*, SAGE Publications, London 2004.

J o h n P., C o l e A., *Political Leadership in the New Urban Governance*: *Britain and France Compared*, "Local Government Studies" 1999, Vol. 25, s. 98–115.

J ó s k o w i a k K., *Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej. Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008.

J u l k u n e n I., H e i k k i l ä M., *User Involvement in Personal Social Services*, [w:] R. van B e r k e l, B. V a l k e n b u r g, *Making it Personal Individualising Activation Services in the EU*, Bristol 2007.

K a c h n i a r z M., *Kontrowersje wokół reformy powiatowej*, [w:] *Gospodarka przestrzenna XXI wieku – nowe wyzwania*, red. S. Korenik, Z. Przybyła, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 152, s. 167–175.

K a c z m a r s k i L., *Ewolucja pojęcia administracji publicznej w polskiej doktrynie prawa administracyjnego po II wojnie światowej*, [w:] *Prawo, administracja, ekonomia, regionalistyka*, „Studia Lubuskie" 2009, Vol. 5, s. 219–245.

K a l i s i a k-M ę d e l s k a M., *Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi w opinii ich władz. Analiza wyników badania pilotażowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2012, nr 243, s. 126–133.

K a l i s i a k-M ę d e l s k a M., *Partycypacja społeczna – przymus czy rzeczywista potrzeba?*, [w:] *Przestrzeń a rozwój*, red. S. Korenik, A. Dybała, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 241, s. 262–276.

K a l i s i a k-M ę d e l s k a M., *Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz. Wyniki badań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2012, nr 42, s. 101–116.

K a l i s i a k-M ę d e l s k a M., *Public Participation in the Municipalities of Polish Voivodeships. A Presentation of the Research Findings*, [w:] *Social and Economic Development and Regional Politics: Space in a Time of Economic Change*, eds. P. Hlavacek, P. Olsova, Univerzita J. E. Purkyně, Ústí nad Labem 2013.

K a l i s i a k-M ę d e l s k a M., *Samodzielność dochodowa gmin. Znaczenie dochodów własnych*, „Studia Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2013, nr 5, s. 107–122.

K a l i s i a k-M ę d e l s k a M., *Społeczeństwo obywatelskie – próba identyfikacji*, [w:] *Rola instytucji publiczno-prywatnych w gospodarce regionu*, red. A. Łuczyszyn, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu" 2010, nr 30, s. 47–62.

K a l i s i a k-M ę d e l s k a M., *Usługi użyteczności publicznej. Wybrane problemy*, [w:] *Gospodarka przestrzenna* X, red. Z. Przybyła, Wydawnictwo Turystyczne PLAN, Jelenia Góra 2007, s. 197–202.

K a l i s i a k-M ę d e l s k a M., *Uwarunkowania zmian administracji publicznej. Uwagi ogólne* [w:] *Gospodarka lokalna w torii i w praktyce*, red. R. Brol, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2005, nr 1083, s. 658–663.

K a l i s i a k-M ę d e l s k a M., *Znaczenie samorządu pomocniczego w realizacji zadań publicznych. Wprowadzenie do tematu*, [w:] S. K o r e n i k, Z. P r z y b y ł a, *Gospodarka przestrzenna XXI w. – nowe wyzwani*a, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2011, nr 152, s. 176–187.

K a m i ń s k i A. Z., *Administracja publiczna we współczesnym państwie*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Czaputowicz, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

K a m i ń s k i R., *Proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, red. A. Ferens, I. Macek, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.

K a p u s t a P., *Decentralizacja finansów publicznych a finanse jednostek samorządu terytorialnego,* [w:] *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego" 2013, nr 40, s. 121–134.

K a r p i ń s k i A., P a r a d y s z S., *Sektor publiczny w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie – między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2005.

K a r p i ń s k i A., P a r a d y s z S., *Sektor publiczny w krajach Unii Europejskiej i w Polsce – dylematy i spory*, [w:] J. K l e e r, A. Ka r p i ń s k i, S. P a r a d y s z, *Spór o przyszłość sektora publicznego*, Wydawnictwo WDN, Warszawa 2005.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C 303/01), Dz. U. UE 2007, C 303/1.

K a s p e r o w i c z-S t ę p i e ń A., *Kształtowanie się wydatków publicznych w Polsce w latach 2005–2009*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego" 2011, nr 10, s. 83–92. Kraków 2011.

K a s z n i c a S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Księgarnia Akademicka, Poznań 1946.

K a ź m i e r c z a k T., *Partycypacja publiczna: obywatel jako koproducent usług publicznych*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

K a ź m i e r c z a k T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretycz*ne, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

K e t t l D. F., *The Global Public Management Revolution: A Report a the Transformation of Governance*, Brookings Institution Press, Washington 2000.

K i e r e s L., *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja,* red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 1998

K i e r e s L., *Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, nr 2, s. 171–208.

K i e ż u ń W., *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura – Szkice – Opowiadania – Sprawozdania" 2000, nr 3 (630), s. 3–6.

K i j o w s k i D., K u l e s z a M., M i s i ą g W., P r u t i s S., S t e c M., S z l a c h t a J., Z a l e s k i J., *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny" 2005, nr 1–2, s. 5–158.

K i s i e l e w i c z J., *Istota i zasady good governance*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2009, nr 2 (15), s. 7–32.

K j a e r A. M., *Rządzenie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009.

K l e e r J., *Globalne dobra publiczne a państwo narodowe*, Instytut Gospodarki Światowej, Prace nr 267, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.

K l e e r J., *Po co nam sektor publiczny? Dylematy przyszłości*, [w:] J. K l e e r, A. K a r p i ń s k i, S. O w s i a k, *Spór o przyszłość sektora publicznego*, Polska Akademia Nauk, Kancelaria PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus", Warszawa 2005.

K l i j n E. H., *New Public Management and Governance. A Comparison*, [w:] *The Oxford Handbook of Governance*, ed. D. Levi-Faur, Oxford University Press, Oxford 2012.

K l o k P. J., *Deliverable 9. Guide for Data Collection*, niepublikowany materiał programu PLUS, 2003.

K ł o s i ń s k i K. A., M a s ł o w s k i A., *Globalizacja sektora usług w Polsce*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2005.

K n o s a l a E., *Zarys nauki administracji*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
K o j ł o S., L e s z c z y ń s k a K., L i p s k i S., W i s z c z u n E., *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności*, Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (DHS/DEF-VIII/POOT/04/30/09/DEF-VI-21/02/03), Warszawa 2009.
K o l a r s k a-B o b i ń s k a L., *Centralizacja i decentralizacja. Decyzje, władza, mity*, Wydawnictwo Zakład im. Ossolińskich, Wrocław 1984.
K o ł o d k o G., *Dwie dekady ustrojowej transformacji – i co dalej?*, Eseje, Centrum Badawcze Transformacji, Integracji i Globalizacji TIGER, Warszawa 2010.
K o ł o d k o G., *Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy*, „Ekonomista" 2004, nr 5, s. 609–634.
K o ł o d k o G., *Wielka transformacja 1989–2009. Uwarunkowania, przebieg, przyszłość*, Centrum Badawcze Transformacji, Integracji i Globalizacji TIGER, Warszawa 2010.
Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, red. P. Chmielnicki, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005
Komunikacja i partycypacja społeczna, red. J. Hausner, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.
Koncepcja Good Governance – Refleksje do dyskusji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
K o p a l i ń s k i W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Wydawnictwo Świat Książki, Warszawa 2000.
K o r e n i k S., *Samorząd terytorialny a decentralizacja finansów publicznych w realiach polskich*, [w:] *Rola Instytucji publiczno-prywatnych w gospodarce regionu*, red. A. Łuczyszyn, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu" 2010, nr 30, s. 63–72.
K o r n b e r g e r-S o k o ł o w s k a E., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia Iuridica" 2001, nr 39, s. 99–116.
K o r n b e r g e r-S o k o ł o w s k a E., Z d a n u k i e w i c z J., C i e ś l a k R., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
K o s e k-W o j n a r M., *Budżet państwa w sektorze finansów publicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni" 2006, nr 5, s. 79–92.
K o s i k o w s k i C., *Finanse publiczne i prawo finansowe. Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
K o s i k o w s k i C., *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
K o t a r b i ń s k i T., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 1973.
K o t u l s k i M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 1–2, 82–90.
K o z ł o w s k i A. R., *Państwo europejskie w układzie procesów globalizacyjnych*, [w:] *Współczesne państwo. Wybrane problemy*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Chorzów 2009.
K o z u ń-C i e ś l a k G., *Teoretyczne koncepcje decentralizacji i delegowania kompetencji we współczesnych nurtach ekonomii*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 9, s. 17–32.
K r a s n o w o l s k i A., *Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Opracowania Tematyczne OT-627, Warszawa 2014.
K r a s z e w s k i D., M o j k o w s k i K., *Budżet obywatelski w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
K u d r a A., *Wątpliwości wokół odpowiedzialności z tytułu dofinansowania realizacji zadań zleconych*, Prawo dla samorządów, http://prawodlasamorzadu.pl/drukuj-aktualnosc.html&strona=2064 [dostęp: 4.03.2014].
K u l e s z a M., *Doświadczenia decentralizacji w Polsce*, [w:] *Główne kierunki modernizacji państwa budżet zadaniowy i decentralizacja*, red. W. Mikułowski, A. Jezierska, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w Warszawie, École nationale d'administration we Francji, Warszawa 2009.

K u l e s z a M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny" 2012, nr 7–8, s. 7–24.
K u l e s z a M., *Miejski program pilotażowy reformy administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 12, s. 71–78.
K u l e s z a M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo" 1990, nr 1, s. 16–28.
K u l e s z a M., *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne,* [w:] A. S a u e r, E. K a w e c k a-W y r z y k o w s k a, M. K u l e s z a, *Polityka regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego w Polsce,* Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000.
K u l e s z a M., *Stan prac nad reformą administracji publicznej* (z wystąpienia na konferencji *Rozwój samorządu terytorialnego – reforma powiatowa*, „Samorząd Terytorialny" 1993, nr 10, s. 42–47.
K u l e s z a M., *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000*), „Studia Iuridica" 2000, nr 38, s. 79–86.
K u l e s z a M., S z e ś c i ł o D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
K u p c h a n Ch ., *Trzeba skończyć z promocją demokracji*, „Liberte!" 2013, nr XIV, s. 172–175.
K u r c z e w s k a J., S t a r z y ń s k a K., B a j o r H., *Blokady społeczeństwa obywatelskiego: czyli słabe społeczeństwo obywatelskie i słabe państwo*, [w:] *Społeczeństwo w transformacji. Ekspertyzy i studia*, red. A. Rychard, M. Fedorowicz, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 1993.
K u r z y ń s k i P., *Vademecum samorządowca i polityka czyli zasada subsydiarności w funkcjonowaniu samorządu gospodarczego*, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław 2006.
L a c h i e w i c z S., *Kadra kierownicza przedsiębiorstw a decentralizacja*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej", Rozprawy Naukowe 1992, nr 634, s. 1–191.
L a m p a r t M., *Społeczeństwo obywatelskie*, www.racjonalsta.pl/kk.php/s.3642 [dostęp: 1.10.2012].
L a n e M. B ., *Public Participation in Planning: an intellectual history*, "Australian Geographer" 2005, Vol. 36, No. 3, s. 283–299.
L a n g e O., *Niektóre zagadnienia centralizacji i decentralizacji w zarządzaniu*, Pracownia Ogólnych Problemów Organizacji Pracy PAN, Warszawa 1962.
L e j a K., *„Geniusz" czyli jak zarządzać uniwersytetem pełnym paradoksów,* http://edu-trendy.pl/files/43.pdf.
Leksykon politologii, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wydawnictwo Alta, Wrocław 2004.
L e o ń s k i Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006.
L i p i e c J., *Społeczeństwo obywatelskie – analiza esencjalna*, [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. B. Goryńska-Bittner, J. Stępień, Akademia Rolnicza w Poznaniu, Poznań 2002.
L i p o w i c z I., M ę d r z y c k i R., S z m i g i e r o M., *Prawo administracyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010.
L i s K. A., M a r a c z T., S o p o ć k o A., *Zarządzanie przez pieniądz*, [w:] *Współczesne koncepcje zarządzania*, red. A. K. Koźmiński, PWN, Warszawa 1985.
L i t t l e K., *Urbanization as a social process*, Routledge Library Editions, London 2004.
Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences, Council of European Multicipalities and Regions, Paris–Brussels 2012.
Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy. GOLD 2010, United Cities and Local Governments, Barcelona 2010.
L u k e s S., *Power: A Radical View*, Macmillan, London 1974.
M a c i e j e w s k i T., *Historia administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002, s. V (przedmowa).

Managing Development – The Governance Dimension, World Bank, Washington 1991.

M a r k o w s k i T., M a r s z a ł T., *Metropolie. Obszary metropolitalne. Metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.

M a r t y n i a k Z., *Historia myśli organizatorskiej. Wybitni autorzy z zakresu organizacji i zarządzania w pierwszej połowie XX w.*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2002.

M a t c z a k P., *Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, [w:] *Podmiotowość społeczności lokalnej*, red. R. Cichocki, Poznań 1996, http://www.staff.amu.edu.pl/~matczak/images/spo% B3eczne %20uwarunkowania %20eliminacji%20syndromu%20nimby.pdf [dostęp: 23.07.2014].

M a t c z a k P., F i g i e l A., *Sukcesy i porażki jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Poznaniu i Kaliszu w opiniach ich działaczy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, z. 4, s. 131–148.

M a t e r a G., *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.

M a z u r S., O l e j n i c z a k K., *Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym*, [w:] *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, red. K. Olejniczak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

M c G a n n A., *The logic of democracy. Reconciling Equality. Deliberation and Minority Protection,* University of Michigan Press, Michigan 2006.

M e n d z a-D r o z d M., *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej*, http://warszawa.ngo.pl/wiadomosc/222823.html [dostęp: 20.12.2010].

M i c h a ł o w s k i S., *Samorząd terytorialny a społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Samorząd terytorialny w III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.

M i e m i e c W., M i e m i e c M., *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 11/12, s. 15–19.

M i k o ł a j e w i c z Z., *Śląsk Opolski w nowej strukturze terytorialnej organizacji państwa*, [w:] *Podstawowe problemy polityki rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. Z. Mikołajewicz, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne – Oddział w Opolu, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, Opole 1997.

M i k o ł a j e w i c z Z., L o t k o-C z e c h K., M ą k o l s k a-F r a n k o w s k a I., *Finanse samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie województwa opolskiego*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne – Oddział w Opolu, Opole 2010.

M i l l J. S., *On Liberty*, Batoche Books, Kitchener 2001, http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/mill/ liberty.pdf [dostęp: 28.08.2014]

M i s z t a l W., *Demokracja lokalna w Polsce*, „Rocznik Lubuski" 2003, Vol. 29, s. 27–42.

M o d l i ń s k i E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932.

M o t e k P., *Podatki lokalne jako instrument oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy*, „Biuletyn Instytutu Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu im A. Mickiewicza w Poznaniu", Seria: Rozwój regionalny i polityka regionalna 2007, nr 1, s. 131–135.

M u m f o r d L., *The City in History. Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*, Harcourt Brace International, New York 1986.

M u n k l e r H., *Was bewegt die Zivilgesellschaft, und wohin führt das?*, VW-Stiftung, Hannover 2006, http://www.hannover.de/ data/download/gesundheit_soziales/s/M_nklerVortrag.pdf [dostęp: 1.10.2012].

Nie ma nowoczesnego zarządzania bez komunikacji z mieszkańcami, rozmowa z prof. M. Kuleszą, http://www.portalsamo rzadowy.pl/prawo-i-finanse/nie-ma-nowoczesnego-zarzadzania--bez-komunikacji-z-mieszkancami,28659_0.html [dostęp: 8.06.2012].

N i e w i a d o m s k i Z., *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1–2, s. 81–85.
N i e w i a d o m s k i Z., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
N o w a k S., *System wartości społeczeństwa polskiego*, „Studia Socjologiczne" 1979, nr 4 (75), s. 155–173.
Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, red. Z. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
O a t e s W. E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972.
Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z 22 sierpnia 2006 r. *o sprostowaniu błędu*, Dz. U. 2006, nr 154, poz. 1107.
Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 2 sierpnia 2012 r. *w sprawie górnych stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2013 r.*, M.P. 2012, poz. 587.
Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2000.
O c h e n d o w s k i E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2002.
O c z a p o w s k i J. B., *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji – przyczynki do dziejów tej nauki*, Warszawa 1882.
Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego, red. J. Szymańczyk, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2013.
O l e c h A., *Modele partycypacji. Jak obywatele mogą uczestniczyć w sprawowaniu władzy*, Instytut Spraw Publicznych, http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/modelepartycypacji.pdf [dostęp: 18.10.2012].
O l e c h A., K a ź m i e r c z a k T., *Modele partycypacji publicznej*, [w:] *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
O l e j n i c z a k-S z a ł o w s k a E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 12, s. 3–13.
O l e w n i a k S., *Biurokracja i biurokratyzm w administracji publicznej*, [w:] B. K u d r y c k a, B. G. P e t e r s, P. S u w a j, *Nauka administracji*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
O l s o n M., *Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1971.
Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej, red. K. Olejniczak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
O r ł o w s k i W., *Ewaluacja – instrument refleksyjnego zarządzania państwem*, [w:] A. H a b e r, M. S z a ł a j, *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.
O s b o r n e S. P., *The New Public Governance*, "Public Management Review" 2006, Vol. 8, s. 377–387.
O s i ń s k i J., *Administracja publiczna na tle zmian instytucji państwa w XXI wieku*, [w:] *Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania*, red. J. Osiński, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2008.
O s m a ń s k i J., *Samorząd powiatowy po 15 latach funkcjonowania*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2013, nr 7.
O s s o w s k i S., *O strukturze społecznej*, PWN, Warszawa 1986.
O w s i a k S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
P a n e j k o J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Skład Główny w Księgarni Św. Wojciecha, Wilno 1934.
P a t r z a ł e k L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010.

P e j a n o v i c M., *Local Self-Government: A Must for Democracy, Civil Society and EU Integration*, [w:] *Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina. Ten Years after Dayton*, ed. M. Fischer, Lit-Verlag, Muenster 2006.

P e r e t i a t k o w i c z A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań 1946.

P e s z k o A., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Akademii Górniczo-Hutniczej, Kraków 2002.

P e t e r s B. G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999.

P i e c h o t a G., *Organizacje pożytku publicznego – w drodze do społeczeństwa obywatelskiego*?, Śląska Biblioteka Cyfrowa, Katowice 2011.

P i e t r a k M., *Warunki progowe narodzin społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, „Studia Iuridica" 2004, nr 43, s. 155–189.

P i e t r z a k M. B., *Taksonomiczny miernik rozwoju (TMR) z uwzględnieniem zależności przestrzennych*, „Przegląd Statystyczny" 2014, z. 2, s. 181–201.

P i e t r z y k-R e e v e s D., *Filozoficzne źródła idei społeczeństwa obywatelsk*iego, Departament Pożytku Publicznego, http://www.pozytek.gov.pl/esej,spoleczenstwo,obywatelskie…,805.html [dostęp: 8.10.2012].

P i e t r z y k-R e e v e s D., *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004.

P i u s XI, *Quadragesimo anno – Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego i o udoskonaleniu go według normy prawa ewangelii*, cz. 79, http://ekai.pl/biblioteka/dokumenty/x257/encyklika-quadragesimo-anno [dostęp: 01.02.2013].

P l a t o n, *Państwo*, t. 1, przeł. W. Witwicki, Wydawnictwo Alfa, Warszawa 1994.

P o d g ó r n i a k-K r z y k a c z A., *Rola sieci powiązań w procesach zarządzania gminą*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu" 2011, nr 39, s. 205–213.

P o d g ó r s k i K., *Sytuacja prawna samorządu terytorialnego I kadencji 1900–1994*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 10, s. 3–11.

P o d g ó r s k i K., *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*, Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Katowice 1990.

P o t o c k i R., K o c o ń M., *Państwo dysfunkcyjne w środowisku międzynarodowym*, [w:] *Państwo w świecie współczesnym*, red. K. Trzciński, Warszawa 2006, s. 321–335.

P o t o c z e k A., *Zaufanie społeczne a proces partycypacji*, „Animacja Życia Publicznego. Analizy i Rekomendacje" 2011, nr 2 (5), s. 8–13.

Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2013 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013.

Prawo administracyjne, red. J. Boć, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2007.

Prawo handlowe. Część ogólna, red. S. Włodyka, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009.

P r o b o s z M., S a d u r a P., *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowywanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

P r o k o p P., *„Od kapralstwa do partnerstwa". Nowoczesne zarządzanie partycypacyjne w sektorze publicznym*, Kolegium Europy Wschodniej im. J. Nowaka-Jeziorańskiego we Wrocławiu, www.kew.org.pl/index.php?page=153 [dostęp: 8.10.212].

Projekt o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/FAD897F9D8FE-723AC1257BE300319B45/%24File/1699.pdf.

Promoting Active Citizenry – Advocacy and Participation in Decision Making, http://siteresources.worldbank.org/ INTRANETENVIRON-MENT/Resources/GuidanceNoteonAdvocacyandDecisionMaking.pdf [dostęp: 23.11.2013].

P r u t h i R. K., *Theory of Public Administration*, Discovery Publishing House, New Delhi 2005.

P s z c z o ł o w s k i T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 1978.

Public Participation in Europe. An International Perspective, European Institute for Public Participation, Wien 2009.

P u t m a n R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995.

P y k a M., *Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych"*, Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2011.

R a a b e S., *Transformacja i społeczeństwo obywatelskie w Polsce. Kościół jako sojusznik społeczeństwa obywatelskiego*, „Raporty Fundacji K. Adenauera" 2008, nr 9, s. 4–20.

R a b s k a T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Kraków 1977.

Reformy samorządu terytorialnego w Europie zachodniej, red. L. Rajca, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.

R e g u l s k i J., *W interesie nas wszystkich samorząd należy poprawiać. Samorząd gminny w Polsce – bariery rozwoju,* [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – Problemy – Perspektywy*, red. J. Kowalik, A. Bednarz, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

R h o d e s R. A., *The New Governance: Govering without Government*, "Political Studies" 1996, Vol. 44, s. 652–667.

R h o d e s R. A., *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Maidenhead, Open University Press, Philadelphia 1997.

Rocznik statystyczny województw 2013, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

R o g a l s k a E., *Społeczna szkodliwość interwencjonizmu państwowego*, „Dialogi Polityczne" 2005, nr 5–6, s. 103–114.

R o s e n a u J. N., C z e m p i e l E. O., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, The Press Syndicate of the University of Cambrigde, Cambrigde 1992.

R o w e G., F r e w e r L. J., *Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda*, "Science, Technology and Human Values" 2004, Vol. 29, No. 4, s. 512–556.

R o w e G., F r e w e r L. J., *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*, "Science, Technology and Human Values" 2000, Vol. 25, No 1, s. 3–29.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. *w sprawie przywrócenia miastu Wałbrzych statusu miasta na prawach powiatu oraz ustalenia granic powiatu wałbrzyskiego*, Dz. U. 2012, poz. 853.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 3605/93 z dn. 22 listopada 1993 r. *w sprawie stosowania Protokołu w sprawie procedury dla nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, D. U. L332, 31/12/1993, P. 0007-0009.

R u ś k o w s k i E., *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*, Materiały z posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nt.: *Główne uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Warszawa 2006.

R u t k o w s k a-T o m a s z e w s k a E., *Jednostki sektora finansów publicznych*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, „Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego", e-Monografie 2012, nr 16, s. 99–115.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Pojęcie, determinanty, ocena, LEX Wolters Kluwer business, http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/ artykul/samodzielnosc-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-pojecie-determinanty-oce-na-2 [dostęp: 13.02.2012].

Samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego, Serwis samorządowy LEX Wolters Kluwer business, http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/samodzielnosc-wydatkowa-jednostek-samo-rzadu-terytorialnego [dostęp: 11.11.2013].

Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne, red. A. Piekura, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1998.

S a m u e l s o n P. A., *The Pure Theory of Public Expenditure*, "Review of Economics and Statistics" 1954, Vol. 36, No. 4, s. 387–389.
S a m u e l s o n W., *Ekonomia menadżerska*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2009.
S a t o r i u s W., P i e t r a s K., M i e r z e j e w s k i M., *Konsultatywa. Partycypacja społeczna w praktyce*, Fundusz dla Organizacji Pozarządowych, Warszawa 2009.
S c h e f f s Ł., *Współczesne społeczeństwo obywatelskie*, http://www.politeja.pl/2009/06/wspolczesnespole czenstwo-obywatelskie/ [dostęp: 25.05.2013].
S c h n a p p F. E., *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny" 1991, nr 7–8, s. 3–9.
Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem, red. J. Kleer, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2005.
S e n n e t t R., *Kultura nowego kapitalizmu*, Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 2010.
S h a h A., *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*, World Bank, Washington 1994.
S h i l s E., *Co to jest społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, red. K. Michalski, Wydawnictwo Znak, Kraków 1994.
S i c i ń s k i A., *O idei społeczeństwa obywatelskiego*, „Wiedza i Życie" 1996, nr 6, http://archiwum.wiz.pl/1996/96063600.asp [dostęp: 12.03.2013].
Sieci współpracy i samokształcenie. Teoria i praktyka, red. D. Elsner, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
S i m o n H. A., *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacji administracyjnej*, PWN, Warszawa 1976.
S i m o n H. A., T h o m p s o n V. A., S m i t h b u r g D. W., *Public Administration*, New Brunswick, New Jersey 1991.
S k i b i ń s k i A., *Ustrojowa pozycja urzędu wojewody w Polsce*, „Studia Lubuskie" 2007, nr 3, s. 75–102.
Słownik języka polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN (wersja online) [dostęp: 12.01.2011].
Słownik socjologii i nauk społecznych, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
S ł u g o c k i J., *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2001, z. 4, s. 1–14.
S m i d o v n i k J., *Lokalna samouprava*, Univerzitetska Knjiga, Sarajewo 1999.
S o c h a c k a-K r y s i a k H., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 1993.
S o k o l e w i c z W., *Komentarz do art. 60*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
Społeczeństwo obywatelskie, red. M. Witkowska, M. Wierzbicki, Oficyna Wydawnicza Aspra-Jr, Warszawa 2005.
Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2011.
Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa 2012.
Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa 2013.
Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa 2014.
S t a h l M., *Zakres działania gmin – zagadnienia ogólne*, [w:] *Administracyjno-prawne zadania i kompetencje gmin*, red. M. Stahl, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994.
S t a l d e r F., *Manuel Castells. Teoria społeczeństwa sieci*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2012.
S t a n i s z k i s J., *Społeczeństwo obywatelskie doby kryzysu*, http://wiadomosci.wp.pl/kat,102954,title,J-Staniszkis-spoleczenstwo-obywatelskie-doby-kryzysu,wid, 10634345,wiadomosc.html?ticaid=1f44e [dostęp: 1.10.2012].

Stanowisko Konwentu Starostów Województwa Małopolskiego z dnia 10 stycznia 2014 r., http://www.starosto-wie.malopolska.pl/2014/Stanowisko%20konwentu%2010.01.2014.pdf [dostęp: 4.03.2014].

Starczewska-Krzysztoszek M., *Sektor publiczny a sektor prywatny – kierunki i siła zmian*, [w:] *Sektor publiczny w Polsce i na świecie – między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2005.

Starościak J., *Decentralizacja administracji*, PWN, Warszawa 1960.

Starościak J., *Elementy nauki w administracji*, PWN, Warszawa 1957.

Starościak J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1977.

Starościak J., Iserzon E., *Prawo administracyjne w zarysie*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1959.

Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym (kryteria i ich normatywna realizacja)*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 11, s. 3–11.

Stępień J., *Na czele urzędu gminy zamiast wójta czy burmistrza powinien stać dyrektor wyłaniany w drodze konkursu*, „Portal Samorządowy", http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/jerzy-stepien-na-czele-urzedu-gminy-zamiast-wojta-czy-burmistrza-powinien-stac-dyrektor-wylaniany-w-drodze-konkursu,68275.html.

Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Stiglitz J. E., *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Stivers C., *The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State*, „Administration and Society" 1990, No. 22 (1), s. 86–105.

Stone C. N., *Power, Reform and Urban Regime Analysis*, The Department of Government and Politics, University of Maryland, http://www.gvpt.umd.edu/stone/power2.html [dostęp: 12.07.2012].

Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka" 2008, nr 1(10), s. 5–16.

Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna*, [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Jank, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 432–439.

Supernat J., *Pojęcie administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2007, nr 12, s. 9–15.

Surówka K., *Adekwatność dochodów jednostek samorządu terytorialnego do zakresu realizacji zadań bieżących po roku 2003*, [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2008.

Suwaj P., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] B. Kudrycka, B. G. Peters, P. Suwaj, *Nauka administracji*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.

Swianiewicz P., *Empiryczna typologia systemów samorządowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 11, s. 5–23.

Swianiewcz P., *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2005, nr 4, s. 5–25.

Swianiewicz P., *Partnerska polityka publiczna na poziomie lokalnym*, http://www.aglomeracja.holdikom. com. pl/LinkClick.aspx?fileticket=0xM3wO137xY%3D&tabid=225 [dostęp: 8.07.2012].

Swianiewicz P., *W poszukiwaniu optymalnej wielkości. Opinie burmistrzów z Europy Środkowej na temat łączenia lub dzielenia rządzonych przez nich gmin*, „Studia Lokalne i Regionalne" 2000, nr 2, s. 119–132.

Swianiewicz P., Klimska U., *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2003, nr 4 (14), s. 15–41.

Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

S z c z a p A., *Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego w filozofii społecznej liberalizmu i komunitaryzmu* (praca doktorska), Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2006.

S z e w c A., *Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990–2010*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 5, s. 13–22.

S z e w c z u k A., *Strategia decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce*, [w:] *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzałek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław 2004.

S z e w c z u k A., Z i o ł o M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.

S z e w c z y k M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 1995.

S z m i g i e l K., *Regionalne po co i z kim. Relacje międzynarodowe samorządów województw*, Wydawnictwo GEOPROFIT, Warszawa 2009.

S z r e n i a w s k i J., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 1994.

S z u m E., *Wspólnota lokalna czy zbiorowość terytorialna? Wnioski z badań nad samorządem terytorialnym w kontekście relacji między lokalizmem a globalizmem*, „Rozprawy Społeczne" 2011, nr 1(5), s. 19–25.

S z y d ł o M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych, jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.

S z y d ł o M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

Ś n i e c i k o w s k i W., *Nowa jakość w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 11, s. 9–26.

Ś w i ą t k i e w i c z J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2005.

The State in changing Word, World Development Report, The World Bank, Oxford University Press, New York 1997.

T o c q u e v i l l e A., *O demokracji w Ameryce*, Fundacja im. S. Batorego, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Warszawa 1996.

T o m a s z e w s k i K., *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.

T r o j a n e k M., *Władza lokalna a efektywność inwestycji*, [w:] *Przedsiębiorczość w gminach. Stymulowanie inwestycji*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa – Poznań – Zielona Góra 1996.

Uchwała Senatu I Kadencji z dn. 29 lipca 1989 r. *w sprawie samorządu terytorialnego*.

Usługi użyteczności publicznej w Europie, Komunikat Komisji Europejskiej, Dz. U. WE 2001, C17.

Ustawa z 12 października 1990 r. *o Straży Granicznej*, Dz. U. 2011, nr 116, poz. 675 ze zm.

Ustawa z 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966 ze zm.

Ustawa z 16 lipca 1998 r. *Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, Dz. U. 1998, nr 95, poz. 602 ze zm.

Ustawa z 17 października 1992 r. *o wzajemnych stosunkach miedzy władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. 1992, nr 84, poz. 426 ze zm.

Ustawa z 20 czerwca 2002 r. *o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz. U. 2002, nr 113, poz. 984 ze zm.

Ustawa z 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*, Dz. U. 1996, nr 9, poz. 43 ze zm.

Ustawa z 20 lipca 1983 r. *o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*, Dz. U. 1983, nr 41, poz. 185.

Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873 ze zm.
Ustawa z 24 lipca 1998 r. *o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa*, Dz. U. 1998, nr 96, poz. 603 ze zm.
Ustawa z 24 listopada 1995 r. *o zmianie zakresu działania niektórych dużych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych*, Dz. U. 1996, nr 156, poz. 773.
Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592 ze zm.
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, Dz. U. 2001, nr 1421, poz. 1590 ze zm.
Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. *o Policji*, Dz. U. 2007, nr 43, poz. 277 ze zm.
Ustawa z 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*, Dz. U. 2004, nr 256, poz. 2572 ze zm.
Ustawa z 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591 ze zm.
V r i e s J. de, *Is New Public Management Really Dead?*, "Journal of Budgeting OECD" 2010, Vol. 10, No 4, s. 1–5.
W a d e E. C. S., P h i l l i p s G. G., *Constitutional and Administrative Law*, Longman, London 1977.
W a g u e M., *Good governance a pomoc rozwojowa*, Biuletyn „Ubóstwo.pl. Zagadnienia współpracy rozwojowej" 2010, nr 8, s. 2–20.
W a l d o D., *The Study of Public Administration*, Doubleday and Company, New York 1955.
W a ł d o c h M., *Krótka historia idei społeczeństwa obywatelskiego*, http://arcanahistorii.prv.pl/slowo /pdf4/3krotk.pdf [dostęp: 23.08.2013].
W ą g r o d z k a A., *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, „Samorząd Terytorialny" 2011, nr 1–2, s. 27–42.
W e b b e r R. A., *Zasady zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1990.
W e b e r M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
W e b e r M., *The Theory of Social and Economic Organization*, Henderson and Parsons, New York 1947.
Webster's Encyclopedic Un-abridged Dictionary of the English Language, Portland House, New York 1989.
W e i s b r o t B., *The Nonprofit Economy,* Harvard University Press, Cambridge, MA 1988.
W e n d t J., *Teoretyczne aspekty przestrzennych badań społeczeństwa obywatelskiego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa" 2007, nr 2 (22)., s. 422–431
What is Decentralization?, [w:] *The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development*, World Bank, http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html [dostęp: 20.01.2014].
What is good governance, United of Nations ESCAP, http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/ Ongoing/gg/ governance.asp [dostęp: 23.09.2013]
W i a t r J., *Socjologia polityki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999.
W i a t r a k A. P., *Sektor publiczny jako system*, „Współczesne Zarządzanie" 2006, nr 3, s. 34–45.
W i d a w s k a E., *Totalitaryzm a władza legalna. Przypadek Polski 1945–1989*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
W i k t o r s k a-Ś w i ę c k a A., *Od obywatela dobrego do dojrzałego*, Oficyna Wydawnicza Atut, Wrocław 2011.
W i l k i n J., *Sfera publiczna i sfera prywatna: co je dzieli i łączy? – ujęcie instytucjonalne*, „Optimum. Studia Ekonomiczne" 2008, nr 4 (40), s. 5–18.
W i l l i a m s o n O. E., *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York 1985.
W i n c z o r e k P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2008.
W i n c z o r e k P., *Nauka o państwie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2005.
W l a ź l a k K., *Podział kompetencji pomiędzy państwo i region – zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 11, s. 5–21.

W n u k-L i p i ń s k i E., *Socjologia życia publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

W o j c i e c h o w s k i E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.

W o j c i e c h o w s k i E., *Refleksje na temat rządzenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.

W o j c i e c h o w s k i E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

W o j c i e c h o w s k i E., *Uwagi na temat pojęcia „użyteczność publiczna"*, [w:] *Polska w rozszerzonej Unii Europejskiej – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, t. 2, red. M. Klamut, E. Szostak, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2005.

W o j c i e c h o w s k i E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2003.

W o j c i e c h o w s k i E., *Zarządzanie w sektorze publicznym – od modelu tradycyjnego do governance*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i w praktyce*, red. D. Strahl, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2007, nr 1161, s. 589–599.

W o j c i e c h o w s k i E., P o d g ó r n i a k-K r z y k a c z A., *Governance jako nowy sposób zarządzania sprawami publicznymi*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. J. Sokołowski, Z. Przybyła, Wydawnictwo Jaremen Press, Jelenia Góra 2007.

W o j c i e c h o w s k i E., Po d g ó r n i a k-K r z y k a c z A., Ka l i s i a k-M ę d e l s k a M., Ch ą d z y ń s k i J., *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i Konkurencja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

W o j c i s z k e B., *Psychologia władzy*, „Nauka" 2011, nr 2, s. 51–70.

W o j t y n a A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.

World Urbanisation Prospects, the 2011 Revision, United Nations Population Division (UNPD), Department of Economic and Social Affairs, http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm [dostęp: 12.08.2012].

W o ś J., H n a t y s z y n-D z i k o w s k a A., *Stabilizacyjna funkcja państwa w teoriach współczesnych szkół ekonomicznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2006, z. 4, s. 99–109.

W o ź n i a k B., *Sektor finansów publicznych*, [w:] *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

W ó j c i k S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX w.*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999.

W ó j t o w i c z D., *Decentralizacja władzy publicznej we Francji w drugiej połowie XX w.* (rozprawa doktorska), Uniwersytet Śląski, Katowice 2008.

W r z o s e k W., *Funkcjonowanie rynku*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1997.

W y g n a ń s k i J., *Partnerstwo lokalne i partycypacja obywatelska – moda, oportunizm czy konieczność?*, VII Pomorskie Forum Przedsiębiorczości, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, http://www.forum. arp.gda.pl/plik,2748, partnerstwo-lokalne-i-partycypacja-obywatelska-moda-oportunizm-czy-koniecznosc-kuba-wygnanski-pracownia-badan-i-innowacji-spolecznych-stocznia.pdf [dostęp: 23.03.2014].

W y k r ę t o w i c z S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej,* [w:] *Samorząd w Polsce – istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (oz. Gdańsk) z dnia 9 stycznia 2003 r. *w sprawie skargi Gminy Miejskiej Słupsk na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku* z dnia 14 sierpnia 2002 r., SA/Gd 1968/02.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 1995 r., sygn. akt K.10/95, OTK 1995, cz. II.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K.13/97, OTK 1996, nr 5–6.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K.1/96, OTK 1996, nr 5.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 stycznia 1995 r., sygn. akt K.5/94, OTK 1995, cz. I.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 2002 r., sygn. akt K.34/01, Dz. U. 2002, nr 203, poz. 1721.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r., sygn. akt K.17/18, OTK ZU 1998, z. 4, poz. 48.
Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1986.
Wyzwania procesu globalizacji wobec człowieka, red. E. Okoń-Horodyńska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 1999.
Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.
Zając M. K., Zając A., *Możliwość funkcjonowania więziennictwa w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, „Contemporary Economics" (Współczesna Ekonomia) 2008, nr 2, s. 113–124.
Zalewski A., *Decentralizacja a efektywność sektora publicznego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2005, nr 1083, s. 589–595.
Zalewski Ł., *Samorząd chce udziału w VAT*, http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/26268,-samo-rzad_chce_udzialu_w_vat.html [dostęp: 21.11.2012].
Zarządzanie. Teoria i praktyka, red. A. Koźmiński, W. Piotrowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
Zawadzka B., *Zasada udziału samorządu w sprawowaniu władzy*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
Zdyb M., *Służba publiczna*, [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2003.
Zgłoszone wnioski, http://uml.lodz.pl/budzet_obywatelski/budzet_obywatelski_na_2015/zgloszone_wnioski/ [dostęp: 23.07.2014].
Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Wydawnictwo Elipsa, Warszawa 1999.
Zielona Księga Usług Użyteczności Publicznej, COM (2003) 270, Bruksela 2003.
Ziębicki B., *Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni" 2007, nr 6, s. 149–166.
Zlikwidować powiaty?, http://www.ppr.pl/artykul-zlikwidowac-powiaty-85641-dzial-1.phpZlikwidować powiaty? [dostęp: 23.03.2012].

Spis tabel

Tabela 1. Funkcje państwa 19
Tabela 2. Państwo, jego funkcje i styl rządzenia – ujęcie syntetyczne 22
Tabela 3. Przyczyny niesprawności rynku 24
Tabela 4. Kryteria ujęć sektora publicznego 28
Tabela 5. Porównanie dóbr publicznych i prywatnych 31
Tabela 6. Klasyfikacja dóbr publicznych 31
Tabela 7. Trójkąt obszarów globalnych dóbr publicznych 34
Tabela 8. Wybrane ujęcia administracji publicznej – teorie negatywne i pozytywne 40
Tabela 9. Wybrane podejścia w zakresie definiowania administracji publicznej 44
Tabela 10. Funkcje administracji publicznej 49
Tabela 11. Wybrane ujęcia użyteczności publicznej 51
Tabela 12. Nowe Zarządzanie Publiczne a *governance* – porównanie 62
Tabela 13. Wybrane definicje *governance* *65*
Tabela 14. Wybrane elementy sieci w koncepcji *governance* 66
Tabela 15. Zawodności państwa i działania łagodzące w koncepcji *governance* 69
Tabela 16. Wybrane ujęcia społeczeństwa obywatelskiego 77
Tabela 17. Społeczeństwo obywatelskie w świetle porządku demokratycznego 80
Tabela 18. Przeszkody blokujące formowanie się społeczeństwa obywatelskiego 81
Tabela 19. Decentralizacja jako negacja centralizacji 88
Tabela 20. Kryteria decentralizacji ustrojowej 95
Tabela 21. Decentralizacja a dekoncentracja 97
Tabela 22. Decentralizacja typu *top-down* i *bottom-up* – porównanie 100
Tabela 23. Obszary identyfikujące decentralizację ustrojową 101
Tabela 24. Przesłanki decentralizacji struktur państwa 102
Tabela 25. Wymiary decentralizacji finansów publicznych 113
Tabela 26. Klasyfikacja decentralizacji finansów publicznych 114
Tabela 27. Wady i zalety zdecentralizowanej i scentralizowanej redystrybucji dochodów 116
Tabela 28. Pomiar decentralizacji zadań publicznych 120
Tabela 29. Agregacja wskaźników pomiaru decentralizacji finansów publicznych 121
Tabela 30. Wybrane definicje samorządu terytorialnego 128
Tabela 31. Atrybuty samorządu terytorialnego – formy decentralizacji administracji publicznej 132
Tabela 32. Model samorządu partycypacyjnego – ujęcie teoretyczne 137
Tabela 33. Wybrane wymiary partycypacji społecznej 145
Tabela 34. Typologia działań partycypacyjnych wg M. Probosz i P. Sadury 148
Tabela 35. Trójszczeblowa partycypacja społeczna 151
Tabela 36. Relacje władza publiczna – obywatele w ramach partycypacji biernej i aktywnej 155

Tabela 37. Narzędzia partycypacji społecznej ... 156
Tabela 38. Model pozornej partycypacji społecznej ... 158
Tabela 39. Model rzeczywistej partycypacji społecznej ... 160
Tabela 40. Model idealnej partycypacji społecznej ... 161
Tabela 41. Polski samorząd terytorialny ... 179
Tabela 42. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego ... 180
Tabela 43. Organy władzy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce ... 182
Tabela 44. Struktura administracji publicznej w Polsce ... 186
Tabela 45. Polski samorząd terytorialny na tle wybranych krajów ... 187
Tabela 46. Liczba gmin w Polsce wg stanu na koniec 2013 r. ... 187
Tabela 47. Gminy wg liczby ludności (stan na koniec 2013 r.) ... 188
Tabela 48. Liczba powiatów spełniających kryteria wielkościowe z 1998 r. (stan na koniec 2013 r.) ... 189
Tabela 49. Powiaty i miasta na prawach powiatów wg liczby ludności (stan na koniec 2013 r.) ... 190
Tabela 50. Województwa wg powierzchni i liczby ludności (stan na koniec 2013 r.) ... 191
Tabela 51. Województwa wg poszczególnych jednostek podziału terytorialnego (stan na koniec 2013 r.) ... 192
Tabela 52. Zadania będące w wyłącznej gestii jednostek samorządu terytorialnego ... 201
Tabela 53. Zadania będące we właściwości samorządu gminnego i powiatowego ... 202
Tabela 54. Przykładowe zadania realizowane przez gminy w wybranych krajach europejskich ... 204
Tabela 55. Obszary tematyczne zadań realizowanych przez gminy i powiaty ... 206
Tabela 56. Działalność samorządu województwa ... 208
Tabela 57. Zadania administracji rządowej zlecane jednostkom samorządu terytorialnego ... 209
Tabela 58. Decentralizacja zdań i finansów publicznych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego – stan obecny ... 213
Tabela 59. Dotacje budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego ... 214
Tabela 60. Przykładowe obszary zadań jednostek samorządu terytorialnego objęte dotacją celową budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych ... 214
Tabela 61. Wpływ mieszkańców na zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego ... 217
Tabela 62. Teoretyczny układ zdań i finansów publicznych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego ... 219
Tabela 63. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych i podsektora samorządowego w Polsce i w wybranych krajach UE jako % PKB w latach 2010–2013 ... 222
Tabela 65. Udział dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w jego dochodach ogółem w latach 2010–2013 ... 227
Tabela 66. Struktura dochodów ogółem samorządu terytorialnego w latach 2010–2013 ... 227
Tabela 67. Udział dotacji i subwencji ogólnej w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013 ... 228
Tabela 68. Podział źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego ... 230
Tabela 69. Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych gmin i miast na prawach powiatu w latach 2010–2013 ... 231
Tabela 70. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013 ... 233
Tabela 71. Udział procentowy jednostek samorządu terytorialnego w podatkach PIT i CIT ... 234
Tabela 72. Udział podatków PIT i CIT w dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013 ... 234
Tabela 73. Udział dochodów z majątku jednostek samorządu terytorialnego w dochodach własnych ogółem w latach 2010–2013 (w porównaniu do udziału podatków PIT i CIT) ... 235

Tabela 74. Syntetyczny obraz samorządu terytorialnego w środowisku finansów samorządowych – strona dochodowa ... 236
Tabela 75. Udział wydatków poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach ogółem w latach 2010–2013 ... 239
Tabela 76. Struktura wydatków ogółem samorządu terytorialnego w latach 2010–2013 ... 240
Tabela 77. Zbiorczy deficyt jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013 ... 241
Tabela 78. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013 ... 241
Tabela 79. Kredyty i pożyczki na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013 ... 241
Tabela 80. Badane gminy wg liczby mieszkańców ... 249
Tabela 81. Charakterystyka respondentów ... 250
Tabela 82. Ocena skuteczności poszczególnych form partycypacji społecznej ... 252
Tabela 83. Ocena skuteczności poszczególnych form partycypacji w gminach miejskich ... 252
Tabela 84. Katalogi wykorzystywanych przez gminy narzędzi informowania ... 254
Tabela 85. Narzędzia konsultacji społecznych stosowanych przez badane gminy ... 255
Tabela 86. Katalogi wykorzystywanych przez badane gminy narzędzi konsultowania ... 255
Tabela 87. Obszary konsultacji w badanych gminach ... 256
Tabela 88. Narzędzia współdecydowania stosowane przez badane gminy ... 258
Tabela 89. Katalogi wykorzystywanych przez badane gminy mechanizmów współdecydowania ... 259
Tabela 90. Obszary systematycznego współdecydowania w badanych gminach ... 259
Tabela 91. Narzędzia i obszary partycypacji w badanych gminach – ujęcie syntetyczne ... 261
Tabela 92. Bariery partycypacji społecznej w badanych gminach ... 264
Tabela 93. Podstawowe czynniki kształtujące obraz partycypacji społecznej w polskich gminach ... 277
Tabela 94. Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym zidentyfikowana na podstawie wyników badania ... 282
Tabela 95. Zidentyfikowana partycypacja społeczna a teoretyczne modele partycypacji ... 283
Tabela 96. Wykorzystywane narzędzia partycypacji społecznej a jej jakość ... 284
Tabela 97. Role władz lokalnych – scenariusz 1 ... 288
Tabela 98. Role mieszkańców – scenariusz 2 ... 291
Tabela 99. Style przywództwa pożądane i niepożądane – scenariusz 1 ... 297
Tabela 100. Osiągalny stan partycypacji społecznej na poziomie lokalnym ... 299

Spis rysunków

Rys. 1. Państwo wg G. Jellinka ... 14
Rys. 2. Społeczeństwo obywatelskie a rodzina, państwo i rynek ... 79
Rys. 3. Kontinuum Oatesa ... 96
Rys. 4. Korzyści z decentralizacji ... 103
Rys. 5. Decentralizacja zadań publicznych i finansów publicznych ... 106
Rys. 6. Decentralizacja zadań publicznych ... 108
Rys. 7. W kierunku odpublicznienia zadań publicznych ... 110
Rys. 8. System decentralizacji finansów publicznych ... 112
Rys. 9. Indeks decentralizacji ... 123
Rys. 10. W kierunku społeczeństwa obywatelskiego ... 139
Rys. 11. Podstawowe formy zaangażowania obywateli w procesie partycypacji społecznej ... 147
Rys. 12. Szczeble partycypacji wg S. R. Arnstein ... 149
Rys. 13. Znaczenie zadań i kompetencji samorządu terytorialnego ... 200
Rys. 14. Schemat myślenia lateralnego ... 251
Rys. 15. Partycypacja społeczna w badanych gminach wg ich typów ... 260
Rys. 16. Środowisko partycypacji społecznej na poziomie lokalnym ... 275
Rys. 17. Schemat przyjęcia scenariusza zmian partycypacji społecznej ... 286
Rys. 18. Powiązania elementów i sposobów zmian w scenariuszu 1 ... 288
Rys. 19. Powiązania elementów i sposobów zmian w scenariuszu 2 ... 290
Rys. 20. Układ sieciowy w scenariuszu 3 ... 294
Rys. 21. Układ powiązań w scenariuszach 1. i 2 ... 294

Od redakcji

Doktor Magdalena Kalisiak-Mędelska w 1995 r. ukończyła kierunek ekonomiczno-społeczny (specjalność gospodarka miejska) na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego. W tym samym roku podjęła studia doktoranckie na macierzystym Wydziale. W 1999 r. uzyskała tytuł doktora nauk ekonomicznych. W latach 1999–2002 pracowała w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Łodzi, a następnie w Urzędzie Miasta Łodzi. Od 2003 r. jest adiunktem w Katedrze Gospodarki Samorządu Terytorialnego w Instytucie Gospodarki Przestrzennej UŁ.

Jej zainteresowania naukowo-badawcze dotyczą ekonomicznych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego, zarządzania gospodarką lokalną, marketingu terytorialnego, współpracy międzysamorządowej oraz udziału mieszkańców w procesie sprawowania władzy publicznej na poziomie lokalnym. Jest autorką licznych publikacji w pracach zbiorowych i opracowaniach dydaktycznych, m.in.: *Funkcjonowanie władz lokalnych i sprawność podległej im administracji na przykładzie gmin województwa łódzkiego*, *Znaczenie samorządu pomocniczego w realizacji zadań publicznych. Wprowadzenie do tematu*, *Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi w opinii ich władz. Analiza wyników badania pilotażowego*, *Partnerstwo lokalne – istota i znaczenie na przykładzie lokalnych grup działania*, *Partycypacja społeczna i jej znaczenie w działalności władz lokalnych* oraz *Władza lokalna a państwo, społeczeństwo i rynek. Współpraca i konkurencja* (z E. Wojciechowskim, A. Podgórniak-Krzykacz i J. Chądzyńskim). Uczestniczyła w sposób czynny w wielu konferencjach naukowych – krajowych i międzynarodowych.