

Magdalena Kalisiak-Mędelska

Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym

jako wymiar decentralizacji administracji
publicznej w Polsce



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

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-Mędeńska – 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 <i>governance</i>	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 publicznych¹. 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 porozumienia 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 współdziałania 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 nierozzerwalności 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-gospodarczym¹. 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.

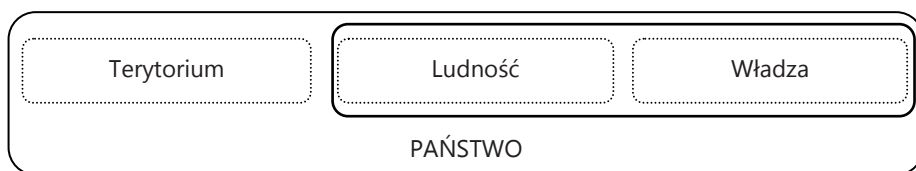
Pojęcie państwa może być używane w szerszym i węższym znaczeniu². W znaczeniu szerszym (socjologiczno-prawnym) jest ono wyodrębnioną jednostką, będącą podmiotem prawa międzynarodowego, zamieszkiwaną przez określoną liczbę ludności, dysponującą zasobami środowiskowymi i produkcyjnymi, dorobkiem kulturowym 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 kraju³.

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, terytorialną⁵. 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 państwo⁷. 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

Źródło: opracowanie własne.

Piotr Winczorek definiuje państwo jako szczególną strukturę władztwa politycznego, będącą zarazem terytorialną i suwerenną organizacją obywateli⁹. Warto zwrócić uwagę na suwerenność, która – jak wskazuje Eugeniusz

³ J. Wilkin, *Sfera publiczna i sfera prywatna: co je dzieli i łączy? – ujęcie instytucjonalne*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2008, nr 4 (40), s. 12.

⁴ E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 26.

⁵ G. Jellinek, *Ogólna nauka o państwie*, Warszawa 1921, s. 50.

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

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

⁸ E. Wojciechowski, *Refleksje na temat rządzenia*, Warszawa 2009, s. 51.

⁹ P. Winczorek, *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, obywatele¹⁰.

Hubert Izdebski w swoich rozważaniach na temat państwa wskazuje dwie istotne kwestie, a mianowicie: relacje pomiędzy państwem a społeczeństwem oraz proces decentralizacji państwa¹¹. 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 odpowiedzialności na pytanie o rolę państwa wobec obywatela – czy ma być ono nadrzędne wobec niego, czy też służebne? Wątek ten dość obszernie podejmuje Eugeniusz Wojciechowski¹². 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 przytoczonej przez siebie definicji zwraca uwagę na środki zalegalizowanego przymusu, będące w dyspozycji, państwa, które monopolizują rządzenie za pomocą zorganizowanego rządu¹³. 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. Wojciechowski, *Refleksje...*, s. 49–50.

¹¹ H. Izdebski, *Elementy teorii państwa*, [w:] J. Hausner, *Ekonomia społeczna a rozwój*, Kraków 2007, s. 29.

¹² E. Wojciechowski, *Refleksje...*, s. 52–53.

¹³ J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 48.

¹⁴ H. Izdebski, *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 publicznym¹⁵. 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 podmiotów¹⁷.

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 píše Joachim Osiński, instytucja państwa nie występowała nigdy w formie kompletnej, skończonej¹⁸. 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 spełnione²⁰. Jednak, jeśli przyrzeć 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 przywódców²¹.

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

¹⁸ J. Osiński, *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 międzynarodowym*, [w:] *Państwo w świecie współczesnym*, red. K. Trzciniński, Warszawa 2006, s. 322.

²⁰ *Ibidem*, s. 323.

²¹ Co roku przygotowujemy 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 władzy²² (co samo w sobie świadczy o nierozzerwalności 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 gwarancji²³. 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 splotenie 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 Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

warunki gospodarowania, a także stopień sprawności państwa i samego rynku²⁴. Respektować należy również przemiany zachodzące w gospodarce światowej – coraz silniejszą integrację gospodarczą i globalizację²⁵ (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 anty-trustowe	korygowanie niepełnej informacji: – ubezpieczenia; – regulacje finansowe; – ochrona konsumentów	zapewnienie ubezpieczeń społecznych: – redystrybucyjne 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 publiczny²⁶. Słabe i mało aktywne w różnych obszarach swojej działalności państwo będzie jedynie formą socialnego gorsetu²⁷.

Z państwem nierozzerwalnie wiąże się rządzenie, a co za tym idzie – władza. Państwo jest bowiem głównym aktorem procesu rządzenia, choć nie jest ono jedynym decydującym. 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 decyzji³⁰.

²⁶ F. Fukuyama, *Budowanie państwa: władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005, s. 22.

²⁷ J. Blicharz, *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. Czajowski, *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. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa 2002, s. 39.

³⁰ S. Ossowski, *O strukturze społecznej*, Warszawa 1986, s. 23.