

# WOKÓŁ PODSTAWOWYCH WARTOŚCI I ZADAŃ SPOŁECZNYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO. NIEZAKOŃCZONA DEBATA?

Stanisława Golinowska

Uniwersytet Jagielloński  
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych

## WPROWADZENIE

Ocena efektów reformy administracji państwa, polegającej na decentralyzacji uprawnień i odpowiedzialności za zdefiniowane sprawy publiczne, jest przedmiotem zróżnicowanych opinii, mimo że reformatorzy, nastawieni na odbudowanie w Polsce terytorialnej samorządności, fakt utworzenia w miarę autonomicznej władzy terytorialnej uznają za wielki sukces polskich przemian ustrojowych. Jest to niewątpliwie sukces na drodze budowania demokratycznych struktur polskiej państwowości. Jednocześnie jednak władze terytorialne otrzymały liczne zadania związane z konkretnymi sferami życia społecznego, zadania odległe od wielkich problemów politycznych, znacznie bardziej ludzkie (można by nawet uznać, że przyziemne) w stosunku do wielkich idei i wartości politycznych.

W ocenie dokonanej reformy decentralizacyjnej potrzebna jest także ocena zmian w polityce społecznej, dokonujących się pod jej wpływem. W wyniku reformy decentralizacyjnej bowiem główny zakres spraw socjalnych przesunięty został na niższe szczeble samorządu terytorialnego; można by bez pewnej przesady powiedzieć, że reforma ta była przede wszystkim reformą polityki społecznej. Dla uzasadnienia tego przesunięcia powtarzane było stale hasło, że jak władza jest bliżej obywatela, to lepiej widzi jego problemy i bardziej stara się pomagać mu w ich rozwiązywaniu. Czy i w jakim stopniu teza ta okazała się prawdziwa? Jaka jest zdecentralizowana polityka społeczna; bardziej prewencyjna niż interwencyjna, bardziej aktywna, bardziej trafna i skuteczniejsza? Na te pytania ciągle nie mamy kompletnej odpowiedzi.

Po 10 latach nowej sytuacji w zakresie administrowania sprawami publicznymi mamy więcej wiedzy i danych do oceny efektów także w zakresie polityki społecznej. To sprzyja także zadawaniu pytań podstawowych; o cele samorządności terytorialnej w kontekście rozwiązywania spraw nie tylko politycznych, ale także socjalnych. Tym bardziej, że problemów (kwestii) socjalnych jest nadal dużo. Obok starych i znanych pojawiły się nowe, związane z transformacją i rynkowym systemem gospodarczym, nacechowanym wysoką dynamiką zmian, kryzysami, dużą mobilnością na rynku pracy oraz powoli, acz systematycznie ograniczaną opieką państwa.

Dyskusja o efektywności samorządu terytorialnego w odniesieniu do spraw społecznych nie jest w Polsce zbyt intensywna, chociaż w odniesieniu do spraw ogólnego rozwoju wykonano wiele interesujących badań oraz powstało kilka ważnych poznawczo raportów. Konkluzje wynikające z badań empirycznych nie są budujące; np. Tomasz Kaźmierczak (2007) w raporcie Instytutu Spraw Publicznych pisze następująco: *Niewątpliwie jednym z kluczy do polskich problemów: biedy, gospodarczego i cywilizacyjnego opóźnienia, jest uruchomienie mechanizmów lokalnego rozwoju. W tej dziedzinie nie odnotowaliśmy w ostatnich latach znaczących postępów. Okazało się, że sama decentralizacja i ład samorządowy to zbyt słabe bodźce, by na szerszą skalę rozbudować sieć lokalną i aktywność.*

Temat decentralizacji polityki społecznej państwa podjęłam relatywnie późno (2006, 2007), nie stawiając pytań podstawowych. Wracam więc do nich, aby problem samorządu terytorialnego widzieć także w jego ogromnej odpowiedzialności za rozwój społeczny, ogólne (globalizacja) i specyficzne (transformacja) warunki, w jakich współcześnie on funkcjonuje, i nie mieć złudzeń, co do jego potencjału, w rzeczywistości ciągle ograniczonego. W reformowaniu poszczególnych dziedzin polityki społecznej trzeba to mieć na uwadze, aby nadal nie „spychać” automatycznie trudnych spraw socjalnych na szczeble samorządu terytorialnego w nadziei, że tam będzie łatwiej i skuteczniej. Tak bowiem nie jest i szybko nie będzie.

## SAMORZĄDNOŚĆ TERYTORIALNA A PAŃSTWO

Reformatorzy decentralizacji administracji państwowej w kierunku samorządnych struktur terytorialnych stawiali tezę (i nadal stawiają – Reguński 2009<sup>2</sup>), że samorządność terytorialna jest nie

tylko ograniczeniem centralnej władzy autorytarnej i onnipotentnego państwa, co jego zanegowaniem w imię realizacji indywidualnej wolności, która pozwala na inicjatywę i naturalną zaradność w ludzkich sprawach. Tak więc polska decentralizacja budowana jest, w gruncie rzeczy, na retoryce walki z państwem, oczywiście z takim państwem, jakie ukształtowało się w PRL, utożsamianym z resortowo podzieloną i biurokratyczną strukturą administracji centralnej. Wydaje się, że ta historycznie uwarunkowana retoryka nie ma dzisiaj już tej siły przekonywania, jak jeszcze kilkanaście lat wcześniej, szczególnie dla młodszych pokoleń. Argumentacja przeciwko niedemokratycznemu państwu utożsamiana może być natomiast z argumentacją przeciwko państwu w ogóle.

W retoryce reformatorów decentralizacji lokalne i regionalne struktury prawno-instytucjonalne budowane na bazie autonomii i samorządności terytorialnej są alternatywą dla państwa (Reguński 2005). Czy jednak wielopoziomowy samorząd terytorialny jest i może być rzeczywiście alternatywą dla państwa w ogóle?

Dla wielu reformatorów innych obszarów transformacji ku gospodarce rynkowej, dla ekspertów (także dla mnie) i polityków, struktury lokalno-regionalne są rozszerzeniem państwa, a nie jego alternatywą. To wielopoziomowa sieć instytucji i ich kooperacja tworzy organizm państwa, którego nie da się sprowadzić do jednego centralnego układu rządowego. Samorząd terytorialny nie jest w stanie funkcjonować bez przymusu państwowego w ściąganiu podatków, bez rządowej legitymizacji, bez reguł zdefiniowanych w całym państwie. Działania adresowane do całego społeczeństwa czy do jego podstawowych grup, podejmowane przez różne powiązane instytucje, na różnych poziomach i w różnych sferach, tworzą układ państwa. Samorząd terytorialny nie powstał przeciwko państwu, lecz dla lepszego państwa w jego skomplikowanej strukturze – na rzecz wzrostu jego efektywności, zdolności do działania na miarę zwykłych ludzi i z uwzględnieniem problemów lokalnych, a nie ponad nimi.

W sprawie relacji państwo i samorząd terytorialny należy powiedzieć więcej. Efektywnej samorządności terytorialnej potrzebne jest silne (ale inaczej) i sprawne państwo. Obserwacja i badania przebiegu procesu decentralizacji, analizowane na podstawie doświadczeń Ameryki Łacińskiej z dwudziestoletniego okresu lat 80. i 90. (Peterson 1994; Tulchin i in. 2004) ukazują, że bez samorządowych i wspólnotowych tradycji i bez procesu kształcenia dla samorządności zdecentralizowane władze regionalne i lokalne nie prowadzą do realnej demokratyzacji rządzenia, lecz tworzą autokratyczne struktury na niższym poziomie, co z czasem prowadzi do rozbudowy działań kontrolnych ze strony rządu.

Inne doświadczenia z przebiegu procesu decentralizacji, na przykład w krajach rozwijających się wspomaganym przez Bank Światowy, dowodzą, że decentralizacja sprzyja większej innowacyjności działań wyrosłej na gruncie bogactwa kulturowego regionów i większej identyfikacji z niższym szczeblem władzy, co zmienia, a nie zmniejsza funkcje rządu centralnego. Władze centralne zdecydowanie większą wagę zaczynają przykładają do: tworzenia generalnych regulacji, monitorowania i planowania w dłuższym okresie, koordynacji i coraz częściej także ewaluacji i kontroli.

Doświadczenia te dowodzą *de facto*, że uwaga rządu na to, co się dzieje na szczeblach samorządowych w zdecentralizowanych dziedzinach musi być większa niż w systemie scentralizowanym, chociaż nieegzekwowana w sposób bezpośredni. Wymaga to od merytorycznie wyłanianej administracji rządowej wysokich kwalifikacji, przygotowywania długookresowych ekspertyz, opracowywania stabilnych regulacji finansowych, umiejętności posługiwania się narzędziami sterowania procesami alokacji w kierunku odpowiadającym kryteriom wyższej efektywności rozwoju (Hommes 1995).

Z kolei z doświadczeń krajów rozwiniętych (OECD 2004), w których procesy decentralizacji nie mają tak dynamicznego i dramatycznego przebiegu, jak w innych regionach świata, wynika, że proces decentralizacji komplikuje rządzenie i zarządzanie. Powstają wielopoziomowe sieci i wieloukładowe partnerstwa, które wymagają kompetentnej

i sprawnej administracji, dobrze ukształtowanych instytucji publicznych, aktywnego społeczeństwa obywatelskiego i wyższego poziomu rozwoju ekonomicznego, w którym społeczeństwa zaangażują także swoje zasoby w rozwiązywanie spraw społecznych. W sumie, decentralizacja daje oczekiwane efekty w długim okresie, gdy całościowy proces rozwoju jest progresywny i gdy państwo nie zaniedbuje przygotowania społeczeństwa do obywatelskich zachowań i postaw w ramach działań instytucji edukacyjnych i mediów publicznych.

## **SAMORZĄDNOŚĆ TERYTORIALNA A INDYWIDUALNA WOLNOŚĆ I WSPÓLNOTA**

Autentyczna samorządność terytorialna powstaje na gruncie terytorialnej wspólnoty. Wprawdzie reforma decentralizacyjna polegała na zadekretowaniu odrębności strukturalnej określonego terytorium (a nie zawsze na potwierdzeniu jej istnienia), ale przy założeniu, że w ramach tej odrębności jakaś wspólnota może się ukształtować, nawet jeśli jej podstawy jeszcze były niedostrzegalne. Samorządność terytorialna musiała zakładać potrzebę istnienia i/czy budowania wspólnoty.

Jak w takim razie pogodzić to z motywacją do wysoce indywidualistycznych i materialnych celów, jakie dominują w gospodarce rynkowej? Zdaje się, że reformatorzy nie doceniali (i niekiedy nawet nie dostrzegali) w tym problemie. Przeciwnie – zakładali, że indywidualną wolność można realizować tylko w zdecentralizowanych strukturach życia społecznego. I one będą sprzyjać indywidualistycznym wartościom i motywacjom. Jeśli jednak zdecentralizowane instytucje państwa mają być jednocześnie samorządne, to trzeba mieć refleksję, że autentyczna samorządność terytorialna powstaje wówczas, gdy istnieją wspólne wartości i ponadindywidualne cele, które są spoiwem wspólnoty i bazą samorządności.

Polska debata na temat zdolności samorządnej „brania spraw społecznych w swoje ręce” zdominowana jest przez kategorię obywatelstwa i normatywne postulaty wskazujące, jak można stać się obywatelem. Idea obywatelstwa (*citizenship*), rozwinięta w pracach Marshalla (1950, 1964), stanowi zasadniczą kategorię politycznej filozofii współczesnego państwa opartego na umowie społecznej. W powszechnie przyjętej interpretacji istotne są dwa jej elementy: prawa i obowiązki obywatelskie, dzięki którym obywatel jest w społeczeństwie współdecydującym, mogącym wpływać na podejmowane działania i kontrolować swe władze. Posiada uprawnienia, jest świadomy swych praw i aktywny w wypełnianiu swych obywatelskich obowiązków. Obywatelstwo jest podstawą demokracji. Koncepcja obywatelstwa stała się więc podstawową w politologicznej perspektywie podjętych reform transformacyjnych; przejścia od komunizmu do liberalizmu (Szacki 1994, 1997). W debacie dotyczącej spraw socjalnych wykorzystywana jest do rozważań na temat społecznego organizowania się i możliwości oraz zdolności wykonywania i rozwiązywania spraw społecznych, podejmowanych przez organizacje pozarządowe oraz sprawowania kontroli społecznej.

Przeciwnie – ten proces wymaga świadomej interwencji; wymaga edukacji i wychowywania dla wspólnoty niejednokrotnie wbrew podstawowym motywacjom gospodarki rynkowej i indywidualistycznej etyki.

Dbalność o wspólnotę nie oznacza, że należy odrzucać prawo do jednostkowej wolności, indywidualnego szczęścia i dobrobytu. Jak zwykle problem polega na umiarze i godzeniu różnych idei. Ludzie potrzebują zarówno indywidualnej wolności, jak i poczucia przynależności. Chcą swobody i różnicowania, ale także spójności. Chcą niezależności, ale i bezpieczeństwa oraz zabezpieczenia wobec ryzyka, któremu sami nie poddają.

W społeczeństwach postkomunistycznych, budujących dopiero gospodarkę rynkową, bardziej ceni się indywidualną wolność i samodzielność, a mniej tęskni za wspólnotą, co potwierdzałyby wyniki porównawczych badań wartości społecznych (Bokszański 2007) i kapitału społecznego w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej w porównaniu ze starymi (Eurobarometer 2005). Jednak ta specyficzna dla okresu transformacji asymetria może sprzyjać wydłużaniu okresów dysfunkcyjnego funkcjonowania państwa i jego terytorialnych samorządów; przewadze partykularnych interesów w sprawach publicznych, zjawiskom korupcji i „lenistwu” w podejmowaniu trudniejszych spraw wspólnoty oraz nieefektywnemu zarządzaniu w sferze publicznej. Zachowań wspólnotowych, podobnie jak cnót obywatelskich, trzeba więc uczyć. Bez tego przewaga „jeżdżących na gapę” zniszczy podstawy dobrostanu dla wszystkich.

## **SAMORZĄDNOŚĆ TERYTORIALNA A UCZESTNICTWO**

Autentyczna samorządność terytorialna wymaga uczestnictwa i współrządzenia; wymaga tzw. demokracji partycypacyjnej w odróżnieniu od demokracji reprezentatywnej. Efekt uczestnictwa rodzi się w określonych warunkach, a i nie zawsze ma miejsce, gdy te warunki występują.

Istnieje powszechna opinia o niskim poziomie uczestnictwa Polaków; deficytach obywatelskości oraz braku aktywności w tzw. działalności społecznej, co zdefiniowano jako zjawisko „bierności społecznej”<sup>4</sup>. Opinia ta znajduje potwierdzenie w krajowych i międzynarodowych badaniach; sondażach i jakościowych studiach postaw społecznych w różnych ośrodkach lokalnych.

Niski poziom uczestnictwa Polaków wyjaśniany jest trójtorowo. Z jednej strony jako dziedzictwo komunizmu. Ta linia interpretacyjna opiera się na koncepcji zdefiniowanej przez Józefa Tischnera (1993) jako *homo sovieticus*, która ograniczanie aktywności do kręgów rodzinnych, oraz wycofanie i wyuczona bezradność uzasadnia zniszczeniem więzi społecznych przez system totalitarnego państwa. Ujmując to mniej dramatycznie, uważa się, że Polacy nie cenią sobie pracy społecznej, silnie zdyskredytowanej w społeczeństwach postkomunistycznych, kiedy to „zaganiano” do niej.

Po dwudziestu latach funkcjonowania nowego systemu i pogłębieniu się zjawiska bierności społecznej ten kierunek interpretacji traci na znaczeniu. Natomiast zyskuje na znaczeniu koncepcja transformacji, jako bardzo trudnego procesu adaptacji społecznej do systemu rynkowego i nowych warunków, charakteryzujących się wysoką dynamiką zmian i otwarciem na świat z nieznanym ryzykiem (globalizacja). W tej nowej rzeczywistości gubi się trwałe podstawy społecznych zachowań, takie jak: zakorzenienie, poczucie tożsamości, akceptację dla wyznawanego systemu wartości, poczucie sprawiedliwości. To zwiększa ryzyko i sprzyja poczuciu niepewności, a nawet obaw o własną egzystencję. Odezwe na hasło „bierzmy sprawy w swoje ręce” jest więc słaby. Ten kierunek interpretacji znajdujemy na przykład u Piotra Sztompki (2007) czy Marii Jarosz (2005).

Transformacyjne uwarunkowania ograniczonego uczestnictwa – to także bardziej intensywne prace po to, by zdobyć pozycję zawodową i/albo zarobić, by nadgonić materialny poziom życia, powiększając zasoby dóbr konsumpcyjnych, by odbudować i zbudować infrastrukturę, by mieć środki na komercjalizujące się usługi edukacji i opieki zdrowotnej. Tę intensywniejszą pracę w krajach transformacji potwierdzają badania Eurobarometru (2007). Przy tym wysilek jest tym większy, im bardziej życie ludzi przebiega w niedoinwestowanym infrastrukturalnie otoczeniu i im gorzej jest publicznie zorganizowane.

Inny akcent w wyjaśnianiu zjawiska niskiego uczestnictwa znajdujemy w pracach poświęconych społeczeństwu w dobie ponowoczesności oraz globalizacji. Tendencja do niskiego uczestnictwa nie jest zjawiskiem specyficznym dla Polaków. Uczestnictwo to deficytowa wartość we współczesnym świecie w ogóle. Nowe sposoby komunikacji, wyższa mobilność, nowe więzi i dominacja spraw ponadlokalnych w docierającej informacji, spychają zainteresowanie dla spraw gminnych czy regionalnych na daleki plan. Współcześni aktywni ludzie mają inne potrzeby i preferencje; bardziej związane z pracą zawodową, konsumpcją i mobilnością (społeczeństwo „na lotnisku”). A jeśli już podejmują jakąś dodatkową aktywność, to bardziej związaną z interesem zawodowym (aktywność w korporacjach zawodowych), aktywność polityczną na szczeblu krajowym i międzynarodowym czy aktywność związaną z konsumpcją i czasem wolnym.

Trudności z uczestnictwem wywołują obawy o jakość demokracji i z tego powodu wiele wysiłku edukacyjnego, wiele kampanii społecznych i działań politycznych ukierunkowuje się na pobudzenie i rozwój uczestnictwa. Kierunki tych działań wynikają z rozpoznania czynników je stymulujących. Zwróćmy uwagę na niektóre z nich.

Szczególnie silnie akcentuje się istnienie uznanego i akceptowanego przywództwa (*leadership*). Przekonanie o istotnym znaczeniu przywództwa w rozwoju wspólnoty i wzroście uczestnictwa prowadzi w działaniach na jej rzecz do poszukiwania przywódców, ich edukowania (szkoły liderów) i wspierania w przywództwie. Poszukiwania te i działania idą dalej; co się bowiem dzieje, gdy przywódca odchodzi? Czy wykształcił następców? Czy następcy będą tak samo skuteczni i akceptowani? A może istnieje możliwość takiego zinstytucjonalizowania przywództwa, aby uruchomione działanie trwało dalej bez równie silnego następcy?

Obok poszukiwania liderów analizowane są struktury organizacyjne instytucji samorządowych. Jakie struktury organizacyjne są lepsze:

poziome czy hierarchiczne? Wielu autorów tekstów o samorządach i organizacjach społecznych sugeruje jakoby bardziej pożądane, ale i trudniejsze było rozwiązanie oparte na strukturach poziomych. Nie zawsze badania empiryczne potwierdzają to przeświadczenie (Rymsza 2007). Zaangażowanie opiera się często na włączeniu się do spraw jednostkowych, wyraźnie wyodrębnionych, także pod względem odpowiedzialności za nie. To wymaga rozpisania zadań w sposób precyzyjny i uporządkowany, co daje układ hierarchiczny. Młodzi ludzie, zaangażowani w swą pracę zawodową, ale przekonani o potrzebie i słuszności działania społecznego, wolą jasne sytuacje. Włączają się tam, gdzie dostrzegają instytucję z klarownymi regulami działania!

Zauważmy, że w konsekwencji współczesnych warunków, w jakich dokonuje się życie ludzi, społeczna partycypacja na szczeblu samorządu terytorialnego zastąpiona zostaje pracą profesjonalistów. Coraz częściej działacze samorządowi to nie ludzie zaangażowanej wspólnoty, lecz lokalni menedżerowie, dla których praca w samorządzie czy na rzecz samorządu to zawód. Wykonują samorządowe zadania, niejednokrotnie bardziej w zgodzie z interesem lokalnych silnych grup oraz instytucji niż po to, aby rozwiązywać socjalne problemy i integrować wspólnotę.

Profesjonalizacja samorządu terytorialnego prowadzi też do tego, że zaczyna w nim dominować kultura organizacyjna charakterystyczna bardziej dla konkurujących podmiotów niż dla wspólnoty. Zamiast zaufania i partnerstwa mamy nastawienie na „techniczny” i/lub polityczny wynik (sukces), wąską efektywność, urzędowe ewaluacje i kontrole. Kierunek zwany nowym zarządzaniem publicznym eksponuje te cechy jako szczególnie pożądane, także w samorządzie. Tymczasem, jeśli chcemy prawdziwej samorządności, to potrzebny jest rozwój także, a może bardziej kultury partnerstwa. Ona wymaga innych umiejętności: słuchania i otwartego komunikowania, mediowania, zawiązywania sojuszy, tworzenia i pielęgnowania sieci kontaktów, rozwiązywania konfliktów.

## SAMORZĄD TERYTORIALNY A RÓWNOŚĆ I SPÓJNOŚĆ

Problem równości i spójności w kontekście terytorialnej samorządności ma dwa wątki. Jeden dotyczy faktu, że terytorialna samorządność i samorządność sprzyja terytorialnemu zróżnicowaniu, jeśli państwo nie podejmie działań wyrównujących. Zróżnicowanie lokalne i regionalne pod względem podstawowych zasobów *per capita*: PKB oraz kapitału ludzkiego w Polsce na przełomie ostatnich dwóch dekad silnie wzrosło. Mamy do czynienia z procesem terytorialnej dywergencji (Herbst 2007).

Drugi wątek problemu terytorialnych nierówności dotyczy tego, że niezbędna dla samorządności wspólnotowość „nie lubi” wewnętrznej różnorodności oraz zbytniego odstawania od głównego nurtu. Dlatego samorząd terytorialny ma (tworzy) większe problemy z grupami etnicznymi, imigrantami czy innymi mniejszościami oraz wykluczonymi (Taylor 2003, s. 180–183) niż to ma miejsce na szczeblu rządu.

Wzrost terytorialnego zróżnicowania warunków życia ludzi nie zawsze jest postrzegany jako problem społeczny. Ba, istnieje nawet przekonanie, że różnice bardziej pobudzają rozwój niż zbytnia równość i podobieństwo. Dynamiczniejsze jednostki terytorialne rozwijają się tym szybciej, im bardziej mogą skorzystać z zasobów jednostek słabszych (np. przez oszczędności i zwiększony popyt emigrującej doń ludności). Wysoka dynamika rozwoju niektórych jednostek terytorialnych może pociągnąć inne, ale też pozostawić je w tyle i tworzyć peryferie wokół dynamicznego centrum. Jednak poszczególne państwa, a przede wszystkim Unia Europejska, podejmują politykę terytorialnego wyrównywania poziomu rozwoju, zwaną polityką kohezji (politykę spójności). Adresatem polityki spójności są regiony, które w Unii Europejskiej pełnią szczególną rolę. Są podstawą i nadzieją ściślejszej integracji europejskiej, niejednokrotnie większą niż państwa narodowe<sup>5</sup>. Polityka spójności zawiera w sobie bowiem nie tylko wyrównanie warunków życia (element społeczny), lecz także spójność terytorialną, co już wyraźnie zakłada przyjmowany przez poszczególne państwa Traktat Europejski (Grosse 2008).

Działania na rzecz wyrównywania rozwoju regionalnego w Polsce nie znajdują obecnie powszechnego poparcia. Reformatorzy traktują często region jak firmę, której do dynamiczniejszego rozwoju potrzebna jest konkurencja (Wasylewski 2007). Także przygotowana przez obecny rząd strategia *Wyzwania Rozwojowe Polska 2030* oraz *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020* zakładają, że działania wyrównujące podejmowane będą w wąskim zakresie. Zasadniczy kierunek polityki regionalnej polegać ma na selektywnym stymulowaniu rozwoju obszarów strategicznej interwencji przy wydobywaniu endo-

gennyh czynników rozwoju obszarów pozostałych (KSRR 2009). Takie podejście oznacza istotną zmianę polityki regionalnej, wręcz zmianę jej paradygmatu. Podstawą tej zmiany są koncepcje OECD, sformułowane na podstawie analiz ostatnich lat (2009).

Inny wymiar problemu równości w kontekście reformy decentralizacyjnej dotyczy reakcji samorządów terytorialnych na problemy ubóstwa i wykluczenia społecznego na danym obszarze. Samorząd został wskazany jako odpowiedzialny za politykę i działania w tej dziedzinie. Tymczasem przyczyny ubóstwa mogą być strukturalne czy koniunkturalne, leżące poza zasięgiem spraw lokalnych i lokalna polityka jego zwalczania może ograniczać się tylko do łagodzenia zjawiska i doraźnej pomocy ubogim. Ponadto w regionach biednych, gdzie zwykle zaostrażają się problemy społeczne, zdolności samorządu terytorialnego do skutecznego działania są ograniczone. W uzmysłowieniu tego problemu właściwym byłoby odwołanie się do pojęcia *capabilities*. Koncepcja *capabilities*, zaproponowana przez Amartyę Sena w jego pracach na temat ubóstwa (1993), obejmuje wektor czynników pozwalających wypełniać podstawowe, oczekiwane i ogólnie akceptowane funkcje życiowe człowieka. Czynniki te nie zostały przez niego jednoznacznie zdefiniowane jako niezwykle kompleksowe i zmienne w czasie, ale zostały wymienione i przez innych autorów rozszerzone (np. Nussbaum 2000) kierunkowe elementy zestawu, takie jak: odpowiednie uprawnienia i zasoby materialne, zasoby ludzkie z ich wiedzą i umiejętnościami oraz moralnością. Dzięki temu każdy człowiek może świadomie wybierać i zgodnie z tym wyborem dobrze funkcjonować.

Koncepcja *capability* zakłada istnienie wielu możliwości i różnorodności wyborów. Samorząd terytorialny jest jednym z agentów spośród wielu innych, wpływających na tworzenie tych możliwości. Tymczasem w konkretnej rzeczywistości (miejscu i czasie) możliwości te bywają istotnie ograniczone. W takich ograniczeniach ubogi człowiek najczęściej nie posiada zbyt wielu możliwości wyborów swego stylu i ścieżki życia. Samorząd terytorialny, łagodząc dotkliwość głównie niskich dochodów, nie wskazuje alternatywnej możliwości zmiany. To wymagałoby innej koncepcji zwalczania ubóstwa i dodatkowych narzędzi.

Argument ograniczonych możliwości samorządu terytorialnego w działaniach socjalnych spotyka się zwykle z postulatem rozszerzenia jego kompetencji oraz zwiększenia doń transferów finansowych. Szczególnie ten ostatni postulat znajduje zrozumiałe poparcie. Jednocześnie jednak samorząd z ograniczoną wspólnotowością oraz niską społeczną partycypacją jest samorządem słabym. W takiej sytuacji istnieją wątpliwości, czy transferowane środki będą dobrze alokowane. Dla wzmocnienia samorządu potrzebne jest przezwyciężanie tej słabości i poszukiwanie nie tylko na zewnątrz uzyskiwanych podpowiedzi, jak uruchomić potencjał, który będzie źródłem skutecznego rozwiązywania problemów socjalnych, ale także znajdowania i stymulowania sił wewnętrznych (*grassroots-based*), których zaangażowanie i skuteczność są zwykle większe (OECD 2004).

## SAMORZĄD TERYTORIALNY A USŁUGI SPOŁECZNE

Przesuwanie funkcji polityki społecznej na szczeblu samorządu terytorialnego, silnie argumentowane nieefektywnością działania resortowych struktur państwa, wywołuje organizacyjno-zarządczy konflikt w odniesieniu do specjalistycznych usług społecznych, a głównie edukacyjnych oraz ochrony zdrowia. Problemy zarządzania w obu sektorach wynikają z tego, że żaden samorząd terytorialny nie jest w stanie uprawiać tych polityk bez udziału kryteriów merytorycznie uniwersalnych i specyficznie narodowych, które sformułowane są na szczeblach krajowych. Polityka edukacyjna oraz polityka zdrowotna to tradycyjne polityki państwa. Jednocześnie poprawa funkcjonowania obu dziedzin wymaga uspołecznienia; potrzebne jest uwzględnienie kryteriów odbiorców i lokalnych gospodarzy placówek oświatowych oraz ochrony zdrowia. To decyduje, że proces decentralizacji usług edukacyjnych i ochrony zdrowia jest tendencją powszechną<sup>6</sup>.

W wyjaśnianiu trendu i propagowaniu decentralizacji w odniesieniu do edukacji używa się dwóch głównych argumentów: potrzeby decentralizacji fiskalnej z uzyskaniem efektów współpłacenia oraz doprowadzenie do większego zaangażowania rodziców (orientacja na klienta) i władz lokalnych w procesy organizowania i kontroli przebiegu nauczania. Uzyskane doświadczenia w decentralizowaniu szkolnictwa na szczeble lokalne w wielu krajach, szczególnie biedniejszych i finansowo niestabilnych, wskazują, że efekty są różne, a bywa, że społeczne koszty tego procesu są znaczne. Dotyczą one nierówności w dostępie do dobrej edukacji (Galiani, Schargrodsky 2002), zróżnicowanego zakresu i jakości nauczania oraz zbyt konserwatywnych treści lokalnie kształ-

towanych programów, zawierających niekiedy elementy nietolerancji i braku orientacji na wartości modernizacyjne. Z kolei decentralizacja w krajach bogatszych wraz ze wzrostem autonomii samych szkół sprzyja innowacjom oraz większym osiągnięciom edukacyjnym.

Odmienne efekty przebiegu reform decentralizacyjnych w edukacji czynią ten proces bardziej wyważonym, z różnie sytuowanym szkolnictwem na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego. Wzrasta ponadto liczba i zakres regulacji oraz standaryzacji dotyczących samego procesu nauczania, definiując jednoznacznie odpowiedzialność zaangażowanych aktorów: nauczycieli, uczniów, rodziców, zarządów szkół, władz samorządowych i władz rządowych. Na wyższych szczeblach istotny staje się udział pracodawców, władzy regionalnej i rządowej oraz zrzeszeń edukatorów i nauczycieli akademickich. Edukacja podlega więc wielośrodkowym wpływom, co z kolei powoduje, że pojedynczy aktorzy czują się mniej odpowiedzialni, a koordynacja staje się bardzo trudna.

Ostrożne podejście do procesu decentralizacji w oświacie prowadzi do rozwiązań odmiennych od głównego trendu. W krajach o dużej trosce państwa w sprawach edukacji (kraje skandynawskie i Kanada) mamy do czynienia z tzw. centralizmem decentralizacji – *decentralized centralism* (Karlsen 1999). Uzasadnienie dla takiego rozwiązania wynika z tego, że edukacja jest główną instytucją tworzenia równych szans i budowania kapitału ludzkiego oraz społecznego i nie zostawia się tego decydem na samym dole, którzy mogą mieć istotnie odmienne preferencje w tej dziedzinie. Argumenty respektujące przede wszystkim cele edukacyjne i zewnętrzne koszty edukacji są w dokonywanych wyborach zarządzania w tym sektorze widoczne i zwykle mają przewagę nad argumentami dotyczącymi celów politycznych oraz ekonomicznych.

Czy tego rodzaju argumenty są dostatecznie obecne w polskiej debacie i reformatorskich działaniach? Istniejące rozwiązania finansowe w postaci subwencji oświatowej oraz utrzymania kuratorów oświaty jako instytucji kontrolnej szczebla rządowego stanowią wprawdzie przykład rozwiązań godzących cele decentralizacyjne z odpowiedzialnością rządu za sprawy ogólnonarodowe, ale czy są to rozwiązania odpowiednie i wystarczająco efektywne? Czy nie są potrzebne rozwiązania dodatkowe? Te pytania wymagają odpowiedzi opartej na rzetelnej podstawie badawczej, respektującej w pełni cele edukacyjne.

Jeszcze trudniej daje się uzasadnić decentralizację w dziedzinie ochrony zdrowia prostymi argumentami o usługach usytuowanych bliżej obywatela. W ochronie zdrowia mamy do czynienia z różną logiką organizacji usług. Zasadnicze znaczenie ma tutaj tzw. logika integracji medycznej procesu opieki zdrowotnej: integracji opieki podstawowej, diagnostyki, opieki specjalistycznej, opieki szpitalnej, rehabilitacyjnej oraz długoterminowej. Inną logiką kieruje się proces decentralizacji. W nim chodzi o całkowity transfer władzy i środków na szczeble samorządów terytorialnych, w wyniku czego samorządy zwiększają stan posiadania, ale i odpowiedzialności.

Jeszcze inną logiką kierują się reformy sektora zdrowotnego. Oparte są one na logice efektywności zarządczej, której sprzyja powoływanie samodzielnych, niezależnych i kosztowo efektywnych podmiotów, co niejednokrotnie burzy logikę integracji opieki zdrowotnej w sensie medycznym i logikę decentralizacji, wymagającej podporządkowania niezależnych i samodzielnych jednostek terytorialnym gospodarzom. Praktyka godząca te różne logiki organizacyjne w ochronie zdrowia obfituje w liczne warianty rozwiązań, w których tendencja decentralizacyjna nie jest powszechna (Saltman, Bankauskaite 2006). Znacznie większe znaczenie przywiązuje się do tzw. funkcjonalności działania sektora zdrowotnego.

Na szczeble zdecentralizowanej odpowiedzialności przenosi się tylko niektóre dziedziny ochrony zdrowia, głównie te, które dotyczą pacjentów posiadających problemy jednocześnie zdrowotne i społeczne, z ryzykiem dłuższej opieki, np. wymagających opieki długoterminowej, i z zaburzeniami mentalnymi (Bankauskaite, Saltman 2007). Można by zaryzykować tezę, że akceptację dla decentralizacji w ochronie zdrowia mają głównie te sprawy, które wykraczają poza czysto medyczny punkt widzenia, te, których środowisko medyczne „nie lubi”.

Reformy decentralizacyjne w ochronie zdrowia wymagają też wprowadzania rozwiązań, respektujących podstawowe wartości społeczne dotyczące zdrowia, a przede wszystkim zapewnienie równości w dostępie do usług zdrowotnych i przeciwdziałanie nierównościom zdrowia. To w praktyce oznacza konieczność wprowadzenia centralnych sieci lokalizacyjnych w odniesieniu do wielu rodzajów placówek zdrowotnych, a także niekórego ich wyposażenia oraz licznych standardów funkcjonowania i postępowania medycznego. Uwzględnianie społecznych interwencji w praktyce lekarskiej wymaga także pewnego

rodzaju „przymusu”, ponieważ lekarze bardzo niechętnie wprowadzają elementy społeczne do swego zakresu odpowiedzialności. Nawet lekarze pierwszego kontaktu czy lekarze rodzinni uchylają się od podejmowania interwencji społecznych, coraz bardziej ograniczając swe obowiązkowe usługi medyczne. Przeciwdziałanie takim tendencjom wymaga niekiedy rewolucyjnej reformy, co niektórym tylko krajom udaje się wprowadzić w życie.

Polska reforma ochrony zdrowia i dokonana równolegle decentralizacja instytucji publicznych na szczeble samorządu terytorialnego nie została przeprowadzona z pełną świadomością skomplikowania trudności uzyskania jednocześnie dobrych efektów w zakresie trzech celów: skuteczności medycznej, efektywności ekonomicznej oraz równości w dostępie do zdrowia. To sprzyja zarówno konfliktom, jak i wielu trudnościom w satysfakcjonującym działaniu sektora zdrowotnego. Jednocześnie propozycje zmian w kierunku wyraźniejszego podzielenia odpowiedzialności między różne podmioty i szczeble oraz wzrostu funkcji koordynacyjnej w sektorze zdrowotnym nie spotykają się ze zrozumieniem i polityczną akceptacją. Dominuje kierunek na dalszą prywatyzację jednostek i automatyczną decentralizację, która jest *de facto* rodzajem spychania na niższe szczeble spraw najtrudniejszych (niedostateczne finansowanie szpitali), bez ich wzmocnienia odpowiednimi instrumentami.

Inne usługi społeczne: opieka nad matką i dzieckiem, zajęcia pozaszkolne dla uczniów, zajęcia sportowe i kulturalne, a także opieka nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi w znacznym stopniu zależą od środków, jakie dany samorząd terytorialny ma do dyspozycji oraz od preferencji władz samorządowych w odniesieniu do poszczególnych grup usług. Różnice są tu znaczne, co w oczywisty sposób sprzyja generowaniu nierówności dostępu. Przeciwdziałanie w ten sposób generowanym nierównościom jest elementem europejskiej polityki społecznej, w ramach której wprowadzono kategorię usług społecznych pożytku ogólnego (*social services for general interest*) i wskazano działania niezbędne dla ich rozwoju (European Commission 2004). Ich adresatami są w znacznej mierze instytucje rządowe, a następnie regionalne. Istotnym czynnikiem rozwoju tych usług są bowiem specjalistyczne kadry, których kształcenie sytuuje się ponad szczeblem lokalnym.

Europejska polityka społeczna używa bardzo miękkich instrumentów oddziaływania na kraje członkowskie (metoda otwartej koordynacji). Jej skuteczność jest więc bardzo ograniczona. Mimo to można mieć nadzieję, że społeczne koncepcje Unii Europejskiej w zakresie usług społecznych pożytku publicznego przebiją się do świadomości polskiego środowiska politycznego i jego zaplecza, przygotowującego reformatorskie zmiany w sprawach społecznych.

## **W KIERUNKU GODZENIA OCZEKIWAŃ, WYZWAŃ I MOŻLIWOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ROZWIĄZYWANIU SPRAW SOCJALNYCH**

Ani samorząd terytorialny, ani rząd centralny nie są w stanie samodzielnie rozwiązywać problemów społecznych i realizować zdefiniowanych i wskazanych im funkcji społecznych państwa. Kombinacja powinności, umiejętności i możliwości różnych szczebli państwa w prowadzeniu dobrej polityki społecznej wykracza poza temat oceny reformy decentralizacyjnej, aczkolwiek jest dobrą okazją do zabrania głosu w sprawach samorządu z perspektywy społecznej, a nie tylko politycznej czy ekonomicznej. Zauważmy, że sprawy samorządności terytorialnej w opinii reformatorów decentralizacji (Regulski 2005) obejmują zasadniczo pięć różnych sfer życia, pomijając socjalną: *sferę polityczną, a więc polityczne i prawne usytuowanie władz lokalnych w strukturach państwa; sferę funkcji publicznych, a więc zakres praw i odpowiedzialności władz lokalnych za sprawy publiczne; sferę własności i lokalnej gospodarki; sferę finansów publicznych (skala finansów będących w dyspozycji i swoboda ich użytkowania); sferę administracji, która dotyczy swobody organizacji administracji lokalnej, angażowania pracowników i prowadzenia własnej polityki personalnej*. Nie mamy w tym zestawie spraw społecznych, a te nie są przecież tożsame z wymienionymi sprawami publicznymi. Argumentacja dotycząca polskiej decentralizacji nie brała tej sfery pod uwagę jako mogącej zakłócić jej głębokość i stan posiadania zaproponowanych szczebli samorządowej władzy terytorialnej.

Jak wnioskują badacze decentralizacji, jej główne realne cele to cele ekonomiczno-finansowe oraz ideologiczno-polityczne. W pierwszym przypadku chodzi o dodatkowe źródła środków potrzebnych na rozwiązywanie spraw publicznych (tzw. decentralizacja fiskalna) i społecznych (decentralizacja jako sposób ograniczania narodowych *welfare state*).

W drugim – z jednej strony o demokratyzację ustroju państwa i rozwój zaplecza oraz kadr dla partii politycznych (elity samorządu terytorialnego), a z drugiej – o rozwój państw federalnych, co widoczne jest nie tylko w Europie, ale też w wielu dużych krajach świata. Ubocznym skutkiem tych decyzji jest nowa i często bardzo trudna sytuacja w realizacji celów polityki społecznej. Jej socjalne oraz merytoryczne specyficzne elementy gubią się po drodze procesu decentralizacji i dla ich realizacji tworzone są nowe struktury; agencje, fundusze i struktury rządowe w terenie. Rządzenie i zarządzanie sprawami publicznymi oraz społecznymi w państwie ulega znacznej komplikacji. Fakt tego skomplikowania nie zawsze jest uświadamiany i brany pod uwagę w projektowaniu zmian, w których dominują uproszczone koncepcje rozwiązań, często bardziej polityczne i ideologiczne niż merytoryczne.

Zrozumiały i akceptowany sens decentralizacji, polegający na uwolnieniu sił lokalnych, oddolnie rodzących się innowacji oraz dynamiki ekonomicznej opartej na nieskrępowanej swobodzie gospodarczej jest trudnym i długim procesem, na którego drodze pojawiają się bariery różnej natury, szeroko już w literaturze przedmiotu opisane. Koncentracja na przewyciężaniu tych barier jest jednak dla dobrego rozwoju wielce niewystarczająca. Przyjazna zrównoważonemu rozwojowi decentralizacja wymaga bowiem respektowania społecznych wartości i potrzeb, rozumienia i uwzględniania potrzeb innych, rozwoju wspólnoty, kapitału społecznego i dóbr publicznych, co nie musi ograniczać swobody działania.

Decentralizacja przyjazna zrównoważonemu rozwojowi nie jest procesem, który dzieje się sam; wymaga interwencji. Potrzeba interwencji, niejednokrotnie odrzucana w uproszczonej debacie politycznej zdominowanej przekonaniem o słuszności ograniczania roli państwa, jest zdecydowanie dostrzegana i racjonalnie uargumentowana w literaturze na temat rozwoju społecznego (np. Bauman 1999, s. 155; Putnam 2000, s. 413). W pełni zgadzam się z tezą pochodzącą z tego nurtu literatury (Taylor 2003, s. 230), że w myśleniu o zrównoważonym rozwoju potrzebne jest przewyciężenie dychotomicznego podejścia: albo *bottom up* albo *top down*. Idąc w tym kierunku, więcej refleksji i badań oraz działań wymaga godzenie tych przeciwstawnych, ale zarazem niezbędnych wpływów. Problemem jest natomiast to, że instytucja państwa, a w tym instytucja samorządu terytorialnego, szczególnie w krajach transformacji, jest słaba. Centralne struktury państwa oraz samorząd terytorialny wymagają reform i pewnego rodzaju wzmocnienia, ale wzmocnienia dla siebie nawzajem dla uzyskania lepszego współdziałania w ukierunkowywaniu procesu rozwoju.

Polityczny kompromis między państwem a społeczeństwem obywatelskim oraz między rządem a samorządem jest szczególnie niezbędny w polityce społecznej. Uwzględnianie społecznego wymiaru rozwoju, a także rozwiązywanie spraw społecznych na bieżąco udaje się, gdy samorząd terytorialny umocowany jest bardziej we wspólnocie, którą też sam rekonstruuje i jednocześnie współdziała z innymi strukturami: agendami rządu i organizacji międzynarodowych, a także korporacjami i biznesem. To oczywiście wymaga zarówno stymulowania do partnerstwa, jak i jasnych „reguł gry”. Tymczasem w praktyce występują silne napięcia: między elastycznością działania i podejmowaniem inicjatyw a finansowym rygoryzmem, między wyrównywaniem a akceptowaniem różnorodności, między społeczną aktywnością a profesjonalizmem i biurokracją, między zaufaniem i formalną kontrolą, czy między zróżnicowanymi preferencjami (i interesami) różnych aktorów. Dochodzenie do dobrego kompromisu nie jest tylko technicznym konsultowaniem czy „dogadywaniem” różnych punktów widzenia, opcji i spraw. Każda ze stron musi podzielać pewien bazowy system wartości i prawdziwie akceptować (internalizować) uzgodnione kierunki rozwoju. Dopiero na takiej drodze może ukształtować się pozytywny i korzystny dla wszystkich kompromis. Decentralizacja i samorząd terytorialny w tym kontekście stanowią ciągle wielkie wyzwanie. To nie jest skończona reforma!

<sup>1</sup> Pojęcia decentralizacji używam tu w szerokim sensie, obejmującym zarówno dewolucję, dekoncentrację, jak i delegowanie uprawnień na niższe szczeble, co uzasadniam i wyjaśniam we wcześniejszym artykule na temat decentralizacji polityki społecznej (Golinowska 2006).

<sup>2</sup> Wystąpienie w panelu na temat *Obecność państwa w gospodarce. Ile? Jaka?* na I Ogólnopolskim Kongresie Politologii w Warszawie 23 września 2009 r.

<sup>3</sup> Kolejne wydanie jego podstawowych tekstów pochodzi z 2005 r.

<sup>4</sup> Interdyscyplinarne badania na ten temat zebrane i przedstawione zostały w pracy pod redakcją Alicji Keplinger pt. *Bierność społeczna* z 2008 r.

<sup>5</sup> Komitet Regionów Unii Europejskiej (2009) podejmuje inicjatywę stworzenia wielopoziomowego zarządzania (*multilevel governance*) państw i regionów w celu lepszej koordynacji wspólnych problemów rozwoju, a przede wszystkim głównych wyzwań rozwojowych związanych ze zmianą klimatu oraz kryzysem zasobów rozwoju ekonomicznego.

<sup>6</sup> Bank Światowy: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.

## LITERATURA

- Bailey S.J. (1999), *Local Government Economics. Principles and Practice*, London, New York, Tokyo: Macmillan Press Limited.
- Balawajder E. (2007), *Demokracja w świecie wartości*, w: E. Balawajder (red.), *Spółczesność obywatelska*, Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Bankauskaite V., Saltman R.B. (2007), *Central issues in the decentralization debate*, w: R.B. Saltman, V. Bankauskaite, K. Vrangbæk (red.), *Decentralization in Health Care. Strategies and Outcomes*, Berkshire: Mc Graw Hill, Open University Press.
- Bauman Z. (1999), *In Search of Politics*, Cambridge: Polity Press.
- Bokszański Z. (2007), *Indywidualizm a zmiana społeczna*, Warszawa: PWN.
- Burns D., Hambleton R., Hoggett P. (1994), *The Politics of Decentralisation: Revitalising Local Democracy*, London: The Macmillan Press.
- Etzioni A. (1998), *The Essential Communitarian Reader*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- European Commission (2004), *Green Paper on services of general interest*, COM 374, Brussels.
- European Commission (2005), *Social Capital*, Special Eurobarometer 223/Wave 62.2 – TNS Opinion & Social, dostępny w Internecie: <[ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_223\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_223_en.pdf)>.
- European Commission (2007), *European Social Reality*, Special Eurobarometer 273/Wave 66.3 – TNS Opinion & Social, Fieldwork, dostępny w Internecie: <[ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_273\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_273_en.pdf)>.
- European Union Committee of the Regions (2009), *The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance*, Brussels.
- Galiani S., Schargrodsky E. (2002), *Evaluating the Impact of School Decentralization on Education Quality*, „Economía”, vol. 2(2), s. 275–314.
- Gawłowska A. (2005), *Jak rozwiewać obawy liberałów? O nie(dość) wykorzystanych zasobach teorii wspólnotowych*, w: A. Gawłowska, P. Gliński, A. Kościński (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość. Polityka. Lokalność*, Warszawa: Wydawnictwo IFIS PAN.
- Golinowska S. (2006), *Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki większej efektywności*, „Polityka Społeczna” nr 4.
- Grosse T.G. (2008), *Nowa polityka spójności. Wybrane nurty debaty europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Herbst M. (2007), *Wpływ kapitału ludzkiego i społecznego na (krótkookresowy) wzrost gospodarczy w polskich podregionach*, w: M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hommes R. (1995), *Conflicts and Dilemmas of Decentralization*, Washington D.C.: The World Bank.
- Jarosz M., red. (2005), *Wygrani i przegrani polskiej transformacji*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Karlsen G.E. (1999), „Decentralized-Centralism” *Governance in Education: Evidence from Norway and British Columbia, Canada*, „Canadian Journal of Educational Administration and Policy”, Issue No 13, December 6.
- Każmierczak T. (2007), *Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny – przegląd podejść*, w: T. Każmierczak, M. Rymśa (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Keplinger A., red. (2008), *Bierność społeczna. Studia interdyscyplinarne*, Warszawa: Eneteia. Wydawnictwo Psychologii Kultury.
- MacIntyre A.Ch. (1999), *Dependent Rational Animals: Why Human Beings Need the Virtues*, Chicago: Open Court.
- Marody M., Giza-Poleszczuk A. (2004), *Przemiany więzi społecznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Marshall T.H. (1950), *Citizenship and social class and other essays*, CUP Cambridge.
- Marshall T.H. (1964), *Citizenship and social class*, w: T.H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Garden City and New York: Doubleday & Company.

- Nussbaum M.C. (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2004), *Lessons Learned on Donor Support to Decentralization and Local Governance*, DAC Evaluation Series, Paris.
- OECD (2009), *Regions at a Glance*, Paris.
- Peterson G.E. (1994), *Decentralization Experience in Latin America: An Overview of Lessons and Issues*, LACTD Dissemination Note. Washington D.C.: The World Bank.
- Putnam R. D. (2000), *Bowling alone: The Collapse and the Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Regulski J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa: PWN.
- Regulski J. (2005), *Samorządna Polska*, Warszawa: Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy.
- Rymsza M. (2007), *Druga fala ekonomii społecznej w Polsce a koncepcja aktywnej polityki społecznej*, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Saltman R.B., Bankauskaite V. (2006), *Conceptualizing decentralization in European health systems: a functional perspective*, „Health Economics, Policy and Law”, vol. 1(2), s. 127–147.
- Sánchez A., Abramson W., Olson N., Quesada N. (2006), *Decentralizing and Integrating Contraceptive Logistics Systems in Latin America and the Caribbean: Considerations for Informed Decision Making throughout the Health Reform Process*, Arlington, Va.: DELIVER, for the U.S. Agency for International Development.
- Sen A.K. (1993), *Capability and well-being*, w: M.C. Nussbaum, A.K. Sen (red.), *The Quality of Life*, Oxford: Clarendon Press.
- Szacki J. (1994), *Liberalizm po komunizmie*, Kraków: Znaki.
- Szacki J. (1997), *Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Ani książkę, ani kupiec: Obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, Wybór tekstów i wstęp J. Szacki, Kraków: Znaki.
- Sztompka P. (2007), *Trauma IV RP*, „Dziennik Europa” nr 12.
- Taylor M. (2003), *Public Policy in the Community*, New York: Palgrave Macmillan.
- Tönnies, F. (2005), *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der Reinen Soziologie*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Tulchin J.S., Selee A., red. (2004), *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Wasylewski R. (2007), *Lokalna polityka społeczna*, w: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa: PWN.
- The World Bank (2008), *Decentralization in Client Countries. An Evaluation of World Bank Support 1990–2007*, Washington D.C.
- Wódz J. (2005), *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, w: A. Gawkowska, P. Gliniski i A. Kościński (red.), *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość. Polityka. Lokalność*, Warszawa: Wydawnictwo IFIS PAN.

## SUMMARY

The article is a reflection on theoretic and axiological principles of the process of state institutions decentralization: from government centralism to territorial self-governance. The deliberations concern possibilities and abilities of territorial self-governments to run independently a lot of social issues in the circumstances, which are not favorable for taking the bit in their hands. It relates to the weakness of community and civil society, low social capital, weak participation and a tendency towards inequality and social discrepancy. Moreover, the attention is drawn to the specificity of social service development, mainly education and health care, which require an efficiently designed partnership of the three sides: government, professionals (corporate organizations) and – territorial self-government. In conclusion a thesis is presented that decentralization reform is a challenge for modern reforms in the state and in the social service sectors. It is a request for partnership and multi-level and multi-sector of public management. It is also a request for a deliberate creation of self-governance on the strength of social capital and partnership in solving social problems. Decentralization is a long process and not yet finished reform.