

# Społeczeństwo obywatelskie i polityka publiczna

*Andrzej Zybala\**

**Streszczenie:** Tekst dotyczy problematyki uczestnictwa podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w formułowaniu i wykonywaniu polityk publicznych rozumianych jako działania publiczne oparte na zobiektywizowanej wiedzy. Autor stawia tezę głoszącą, że następuje rozwój tego uczestnictwa, ale w warunkach istnienia silnie oddziałujących czterech typów ograniczeń. Najważniejszym z nich jest sposób funkcjonowania państwa (jego swoisty etatyzm), a ponadto niskie poczucie podmiotowości znacznej części obywateli oraz słaby potencjał trzeciego sektora istotny dla udziału w formułowaniu i wykonywaniu polityk. Problemem jest także to, że trzeci sektor ma kłopoty w zdolności do reprezentowania słabszych grup z uwagi na swoje ograniczenia i uzależnienie od publicznych źródeł finansowania.

**Słowa kluczowe:** społeczeństwo obywatelskie, trzeci sektor, polityka publiczna, formułowanie polityki publicznej, partycypacja, współdecydowanie

## 1. Trzeci sektor w labiryntach polityki publicznej

Pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” jest kluczem do zrozumienia wysiłków podejmowanych przez przedstawicieli nauk społecznych dla wyjaśnienia złożoności sytuacji Polski i Polaków po 1990 r. Jeszcze w 1997 r. Jerzy Szacki oceniał, że piśmiennictwo na ten temat nie jest szczególnie bogate<sup>1</sup>. Obecnie, z całą pewnością, sytuacja jest zupełnie inna. Literatura na ten temat jest olbrzymia. Można zaryzykować tezę, że sumiennie opisuje większość zjawisk mających miejsce w obszarze odnoszącym się do społeczeństwa obywatelskiego (SO). Inną rzeczą jest to, że ma jednak również swoje wady, ale tego nie analizuję w tym tekście.

\* Andrzej Zybala – dr hab. prof. Szkoły Głównej Handlowej, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne.

<sup>1</sup> J. Szacki, *Wstęp. Powrót społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, J. Szacki (red.), Fundacja im. S. Batorego, SIW Znak, Kraków–Warszawa 1997, s. 8.

Koncentruję się bowiem na analizie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, czy innymi słowy na trzecim sektorze w jego aktywności w politykach publicznych. Przy czym mam świadomość, że pojęcie społeczeństwo obywatelskiego nie wyczerpuje się w zjawiskach, które mają miejsce w trzecim sektorze.

Istnieje szerokie znaczenie społeczeństwa obywatelskiego, na co wskazuje cały szereg pozycji w literaturze przedmiotu. Opisywał to Jerzy Szacki w tomie „Ani książkę ani kupiec: obywatel”, ale wskazuje na to także wiele definicji SO w literaturze zachodniej. Adalbert Evers, niemiecki badacz, wskazuje na trzy rozumienia społeczeństwa obywatelskiego<sup>2</sup>. Według pierwszego są to właśnie po prostu organizacje trzeciego sektora (*third sector organisations*, TSOs). Odgrywają one rolę głównie w zakresie budowania zaufania i aktywnego obywatelstwa poprzez wzmacnianie działań non-profit.

Drugie, szersze rozumienie odnosi do sfery publicznej i procesów partycypacji oraz zarządzania publicznego, których celem jest pokonanie partykularyzmów w społeczeństwie, kreowanie pojęcia dobra publicznego przy świadomości prawomocności konfliktu w społeczeństwie. Ma tu miejsce doskonalenie pewnych cech społecznych, określanych w języku angielskim jako „*civility*”, które J. Szacki tłumaczy jako „ogłada polityczna”<sup>3</sup>, a co być może lepiej oddaje pojęcie „ogłady publicznej”. Ma tu miejsce proces uczenia się tej cechy poprzez zapośredniczenie konfliktu interesów właśnie w pojęciu sfery publicznej (*public domain*).

Najszerze pojęcie społeczeństwa obywatelskiego odnosi się do pojęcia społeczeństwa cywilizowanego (*‘civilised’ society*). Jest to dziedzina zmagania o to, aby obywatele uzyskiwali pewien konsensus wokół fundamentalnych wartości i cnót, które wzmacniają ich obywatelskość (*civicness*), ale i uprzejmość (*civility*).

Z kolei P. Gliński wskazuje na cztery nurty interpretacyjne tego, czym jest społeczeństwo obywatelskie:

- 1) nurt „obywatelski” odwołujący się do cnót i odpowiedzialności obywateli,
- 2) nurt „liberalny” odwołujący się do kategorii „interesu” i „rynku”,
- 3) nurt „polityczny”, który podkreśla, że społeczeństwo obywatelskie pozostaje w opozycji w pewnych kontekstach wobec roli państwa,
- 4) wreszcie nurt „wspólnotowy” akcentujący dojrzałość tożsamości zbiorowych i solidarności grupowej<sup>4</sup>.

P. Gliński proponuje własne ujęcie, które określa jako model „obywatelsko-liberalno-wspólnotowy”. Łączy cechy pochodzące z kilku wskazanych modeli. Podkreśla, że społeczeństwo obywatelskie charakteryzuje się „funkcjonowaniem bogatej i zróżnicowanej struktury grup interesów”. Powstają one oddolnie, w sposób spontaniczny jako efekt wolnych wyborów obywateli. „...funkcjonują niezależnie od struktur państwowych.... Są to grupy zdolne do samodzielnego trwania i obrony.

<sup>2</sup> A. Evers, *The concept of ‘civil society’: different understandings and their implications for third sector policies*, „Voluntary Sector Review”, vol 4, nr 2, s. 161.

<sup>3</sup> J. Szacki, *Wstęp. Powrót społeczeństwa obywatelskiego...*, dz. cyt., s. 13.

<sup>4</sup> P. Gliński, *O społeczeństwie obywatelskim w Polsce: teoria i praktyka*, w: *Homo Eligens. Społeczeństwo świadomego wyboru*, D. Gawin (red.), Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 1999, s. 113.

Przy czym szczególnie istotna jest zdolność do wzrostu aktywności i mobilizacji danej grupy w sytuacji zagrożenia”<sup>5</sup>.

Gliński wskazuje jednak na „publiczny status grup interesów będących jego elementami, czyli społecznie akceptowane prawo do publicznego działania i obrony swych interesów. Status ten nadaje grupom interesów cechę „obywatelskości”, mandat do podejmowania działań względnie niezależnych wobec władzy państwowej, a wręcz niepodporządkowywania się jej w warunkach rządów autokratycznych”.

## 2. Aktywność trzeciego sektora w polityce publicznej

Zdaję sobie sprawę, że trzeci sektor pełni więcej ról niż te, które związane są z jego aktywnością w zakresie polityki publicznej. A zatem w poniższym tekście zajmuję się wycinkiem jego funkcji. Całościowo podchodząc, należałoby wskazać na całe spektrum jego roli społecznej. P. Broda-Wysocki wskazuje, że organizacje trzeciego sektora pełnią zadania w zakresie ochrony sfery indywidualnej wolności przed ingerencją państwa, kontrolują władzę państwową, sprzyjają socjalizacji obywateli, reprezentują interesy grupowe, pogłębiają demokratyzację, czy wzmacniają społeczny pluralizm<sup>6</sup>. Z kolei Gliński wskazuje na podobne funkcje, ale szerzej je opisuje:

- artykulacja potrzeb i interesów różnych grup społecznych (umożliwia uwzględnianie interesów mniejszości, co wpływa na stabilizowanie systemu społecznego);
- wyrażanie protestów społecznych (w tym także za pomocą technik „nieposłuszeństwa obywatelskiego”);
- kontrola działań władz; uczestnictwo w procedurach prawnych dotyczących różnorodnych decyzji władz (np. zaskarżanie decyzji lokalizacyjnych itp.);
- uczestnictwo w procesach przygotowywania i podejmowania decyzji (np. projektowanie i konsultacja aktów prawnych);
- sygnalizowanie zagrożeń i konfliktów społecznych (element społecznego systemu wczesnego ostrzeżenia);
- samodzielne zagospodarowywanie sfery pozasamorządowej i pozapaństwowej (realizacja własnych programów, kontraktacja usług itp.);
- formułowanie alternatyw i wizji rozwojowych; wreszcie samoedukacja i kształtowanie kultury obywatelskiej<sup>7</sup>.

Istnieje wiele pytań badawczych, na które należałoby szukać odpowiedzi analizując rolę organizacji trzeciego sektora jako aktora w polityce publicznej, a więc

<sup>5</sup> Tamże, s. 114.

<sup>6</sup> P. Broda-Wysocki, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Analiza na przykładzie regionu koszalińskiego i opolskiego*, IPiSS, Warszawa 2003.

<sup>7</sup> P. Gliński, *Stylę działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2006, s. 22.

w działalności polegającej na współkształtowaniu sektorowych czy horyzontalnych programów i działań publicznych.

Wśród pytań badawczych z pewnością warto stawiać takie, które dotyczą skali ich wpływu na decyzje, czyli na ile organizacje trzeciego sektora są w stanie spowodować pewne decyzje, albo na ile są w stanie zablokować decyzje rządzących. W typowym języku polityki publicznej można wysunąć tę kwestię pytając, na ile przyczyniają się one do tego, że w danym momencie dochodzi do otwierania się „okna możliwości” dla rozwiązania określonego problemu. Warto badać dynamikę wpływu trzeciego sektora na politykę publiczną, aby móc stwierdzić czy ona maleje, a jeśli tak to w jakich sytuacjach, czy rośnie, a jeśli tak to według jakiego wzorca. Jakie jest oddziaływanie organizacji trzeciego sektora w okresie spowolnienia ekonomicznego w Polsce po 2009 r.?

Można wymienić wiele więcej pytań badawczych dotyczących choćby wzorców uczestnictwa organizacji społeczeństwa obywatelskiego w politykach, w tym kwestie ich wiarygodności (accountability), powiązań ze sferą grup interesów, partii politycznych, przygotowania analitycznego, sposobu uzyskiwania wpływów na formułowanie polityk sektorowych.

### **3. Analiza uwarunkowań uczestnictwa organizacji trzeciego sektora w tworzeniu polityk publicznych**

W literaturze przedmiotu można znaleźć różne podejścia do sposobu analizy udziału organizacji obywatelskich w tworzeniu i implementacji polityk. Zatrzymam się tu nad propozycją ram analitycznych zaproponowaną przez Johna Casey'a, który wskazuje na cztery czynniki<sup>8</sup>, które warto analizować, aby zrozumieć udział tych organizacji w polityce publicznej:

- otoczenie socjoekonomiczne, w którym działa trzeci sektor (typ systemu politycznego, typ sposobu funkcjonowania systemu polityki publicznej),
- specyfika polityk, w których organizacje obywatelskie funkcjonują,
- charakterystyka i zasoby, którymi dysponują organizacje społeczne,
- sieć aktorów polityki (poziom zdolności do tworzenia efektywnych sieci).

Przedstawione zestawienie jest dość kompleksowe. W tym ujęciu udział organizacji obywatelskich w polityce publicznej uzależniony jest od samych organizacji (ich potencjału), ale także od otoczenia zewnętrznego (w tym od dyskursu publicznego, systemu społeczno-ekonomicznego) oraz uwarunkowany jest typem relacji między aktorami polityki. Zwraca się także uwagę na problem ograniczeń wykluczających trzeci sektor z partycypacji w politykach, a także przedstawia czynniki, które sprzyjają włączaniu podmiotów obywatelskich w proces tworzenia polityk.

<sup>8</sup> J. Casey, *Third Sector Participation in The Policy Process: a Framework for comparative analysis*, „Policy and Politics”, vol. 32, nr 2, 2004.

W Polsce akurat można uznać, że system partyjny (rozumiany jako reguły rywalizacji partii politycznych) nie sprzyja włączaniu organizacji trzeciego sektora w tworzenie polityk. Klasa polityczna ma tendencję do monopolizowania wpływu na znaczną część kluczowych decyzji w polityce. Ma skłonność do działań jednostronnych. Poza tym można mówić o wysokim poziomie jej swoistej alienacji z życia obywateli, co powoduje, że politycy mają ograniczoną zdolność do tworzenia adekwatnej agendy problemów istotnych dla obywateli. Widoczny jest nepotyzm i klientelizm. W konsekwencji rządzący mają skłonność do podporządkowywania organizacji społeczeństwa obywatelskiego niż czynienia z nich partnera do deliberacji publicznej i wykonywania polityk publicznych<sup>9</sup>.

Rola organizacji obywatelskich w polityce publicznej warunkowana jest także typem istniejącego dyskursu politycznego w danym kraju. Casey wskazuje na trzy typy i obszary dyskursu wokół:

- modelu państwa opiekuńczego,
- zagadnienia słabe-silne państwo,
- wyłaniania się struktur politycznych.

Każdy odmienny dyskurs wpływa na inne upozycjonowanie organizacji społecznych w systemie funkcjonowania polityki. Pojawia się zatem kwestia, jaki dyskurs ukształtował się w Polsce po 1990 roku i jak on wpływał na role pełnione przez organizacje trzeciego sektora? Wykrystalizował się silny dyskurs wokół zagadnienia słabe-silne państwo (jako efekt przekonania, że w PRL państwo było omnipotentne). W pewnym sensie było to korzystne dla organizacji obywatelskich. Widoczne były bowiem argumenty uzasadniające konieczność redukcji funkcji państwa po okresie PRL. Obywatele i ich organizacje mieli przejąć szereg jego dawnych funkcji i stawać się bardziej niezależnymi od państwa. Redukcja funkcji państwa miała dotyczyć zarówno gospodarki (odejście od dominacji własności państwowej), jak i w sferze socjalnej (redukcja opiekuńczości państwa).

W praktyce jednak w Polsce doszło do uformowania dość specyficznego modelu państwa po 1990 r. które wcale nie sprzyjało rozwojowi podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i jego uczestnictwu w politykach. Otóż państwo zachowało ambicje do kontroli społeczeństwa i jego organizacji przy niskim poziomie zdolności do tworzenia ładu społecznego i zaspokajania potrzeb społecznych. Ponadto państwo stało się obszarem silnej penetracji przez grupy interesów. Okazało się ono nieodporne na zakulisowe działania grup interesów<sup>10</sup>. Przełożyło się to na model polityki publicznej, w której kluczową rolę odgrywają właśnie różnego typu korporacje rozumiane tu jako grupy interesu działające często w sposób nieformalny (branżowe, regionalne itp.). Oznaczało to w praktyce, że trzeci sektor stawał wobec licznych ograniczeń w uczestnictwie w procesie formułowania polityk, zwłaszcza gdy chciał reprezentować grupy słabsze ekonomicznie. Po prostu w szeregu polityk

<sup>9</sup> M. Frączek, *Współzarządzanie a polityka rynku pracy*, w: *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 172.

<sup>10</sup> A. Zybortowicz, *Anti-Development Interest Groups*, „Polish Sociological Review”, nr 1(149), 2005.

uksztalał się model, w ramach którego kreowanie polityki stało się domeną grup najsilniejszych ekonomicznie.

Dla organizacji trzeciego sektora istotny był również dyskurs w zakresie modelu państwa opiekuńczego. Taki dyskurs publiczny w Polsce miał miejsce, a charakteryzowało go silne nastawienie na redukcję funkcji socjalnych państwa. Państwo (zwłaszcza klasa polityczna) dawało wiele znaków wskazujących, że nie jest zainteresowane zachowaniem poziomu bezpieczeństwa socjalnego analogicznego do tego, który widoczny jest w krajach zachodnich. Zakorzenił się model polityki społecznej, który nie przewidywał silnego uspołeczniania ryzyk socjalnych. One miały być stopniowo prywatyzowane i następowała desolidaryzacja w działaniach publicznych<sup>11</sup>. Oznaczało to, że dla organizacji trzeciego sektora nie planowano jakiegś systemowej roli w polityce społecznej. To podejście nie doprowadziło do wygaszenia działalności organizacji społecznych w tej sferze, ale mogło mieć wpływ na tempo ich rozwoju oraz na ich strukturę (np. niska liczba dużych organizacji).

Casey wskazuje także na ciekawe zagadnienie, na ile rozwój organizacji społecznych warunkowany jest poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego. Być może trzeba spojrzeć na rozwój uczestnictwa organizacji trzeciego sektora w politykach również w tym świetle. Z pewnością organizacje pozarządowe są fenomenem głównie miejskim. Zrodził się w warunkach rozwoju urbanizacji, różnicowania się interesów i tworzenia się nowego typu ładu zbiorowego. Tymczasem w Polsce doświadczenia społeczeństwa kształtowane są w znacznej mierze przez doświadczenia wyniesione z funkcjonowania w małych społecznościach terytorialnych, w tym wiejskich.

#### 4. Infrastruktura funkcjonowania polityk

Kolejnym ważnym czynnikiem, który warunkuje sposób funkcjonowania trzeciego sektora w politykach jest istniejąca infrastruktura polityki publicznej. Casey ma tu na myśli te elementy systemu politycznego, które mają bezpośredni wpływ na sposób formułowania i wykonywania polityk. Chodzi o to, jak rozkłada się wpływ na polityki między władzę prawodawczą, wykonawczą, sądowniczą. Ponadto ważne jest, na ile proces decyzyjny w politykach jest scentralizowany lub zdecentralizowany, na ile w nim uczestniczą instytucje typu rzecznicy praw obywatelskich w różnych sferach, instytucje międzynarodowe, jaką rolę w politykach pełnią procedury związane z konsultacjami społecznymi nad projektami aktów prawnych. Istotny jest także system partii politycznych, ich powiązania z organizacjami trzeciego sektora.

<sup>11</sup> M. Rymśza, *Redystrybucyjna i więziotwórcza funkcja ubezpieczenia społecznego a ewolucja systemu emerytalnego w Polsce*, w: *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, J. Hrynkiwicz (red.), ISNS UW, Warszawa 2011.

Znaczenie posiada także kwestia, w jakiej fazie funkcjonowania polityk organizacje trzeciego sektora mają tendencję do włączania się do procesu ich kształtowania – czy jest to faza identyfikowania problemu, który wymaga rozwiązania z uwagi na jego dotkliwość, czy faza budowania rozwiązania dla niego, a może faza działania, albo jego ewaluowania. W literaturze przedmiotu jest wiele głosów wskazujących, że organizacje pozarządowe są najbardziej aktywne w sferze ujawniania problemu, jego skali i ryzyk, które pociąga za sobą. Tradycyjnie uważało się, że rola tych organizacji jest mniejsza w fazach funkcjonowania polityk, które zakładają wdrażanie rozwiązań, gdzie wymagane są narzędzia działania, w tym narzędzia biurokratyczne. Jednak w ostatnich kilku dekadach widoczny jest proces, zwłaszcza w krajach Zachodu, powstawania coraz większych organizacji, z coraz większym aparatem wykonawczym (choćby w zakresie wytwarzania usług publicznych). W Polsce nie doszło do tego na większą skalę.

Spośród wskazanych zagadnień największe znaczenie zdaje się mieć sposób funkcjonowania partii politycznych. Widoczne jest, że mają one tendencję do podporządkowywana trzeciego sektora poprzez różnego typu reguły dostępu do finansowania projektów. Organizacje trzeciego sektora są niesamodzielne finansowo, a także organizacyjnie. Muszą podłączać się do różnych sieci korporacyjnych, aby przetrwać. Większość z nich nie posiada także dostatecznych kompetencji merytorycznych do włączania się w formułowanie polityk.

## 5. Raz mniej, raz więcej

Na rolę organizacji trzeciego sektora w poszczególnych politykach ma wpływ ich sektorowa specyfika. Trzeci sektor jako aktor jest widoczny w niektórych politykach mniej, a w innych bardziej<sup>12</sup>. Niektóre polityki z ich natury zawierają więcej mechanizmów włączających organizacje społeczne, a inne mogą zawierać dużo mechanizmów wykluczających. Wiele zależy od typów konfliktów interesów, które w nich występują. W przypadku gdy w danej polityce istnieje rozgrywka między znaczącymi interesami potężnych korporacji zawodowych, to wówczas głos NGO, reprezentujących słabsze grupy społeczne, może być skazany na niedoceniecie. Weźmy przykład z polityki edukacji. Gdy dochodzi do sformułowania sub-polityki, która dotyka interesów korporacji nauczycielskiej, to wówczas udział organizacji społecznych reprezentujących biedniejszych rodziców, może nie osiągnąć znaczącego udziału. Nauczycieli jest wprawdzie znacznie mniej niż rodziców dzieci, ale są znacznie lepiej zorganizowani.

Zdaniem Casey'a organizacje trzeciego sektora mają szansę odegrać większą rolę w tych politykach, w których ewidentnie chodzi o zachowanie uniwersalnych wartości społeczeństwa (obrona praw człowieka i obywatela), gdy chodzi

<sup>12</sup> A. Zybala, *Trzeci sektor jako aktor w politykach publicznych*, kwartalnik „Trzeci Sektor”, nr 30(2), 2013.

o ochronę najsłabszych grup społecznych. Ich rola może być spora także tam gdzie chodzi o ochronę wartości przyrodniczych, kulturowych (jeśli to nie jest powiązane z oddziaływaniem wielkich interesów grupowych i biznesowych).

W Polsce z pewnością rola tych organizacji widoczna jest w niektórych obszarach polityki społecznej. Wydaje się jednak, że wynika to z tego, że pozostaje ona poza zainteresowaniem polityków i znacznej części społeczeństwa. M. Kabaj trafnie zauważył, że rządzący mieli skłonność do traktowania polityki społecznej jako swoistej reszty procesów ekonomicznych, a więc, która nie zalicza się do rdzenia gospodarki i sposobu jej funkcjonowania. Wyrazem tego „niezainteresowania” jest to, że w koalicjach rządzących często słabszy partner obejmował kierownictwo resortu pracy i polityki społecznej.

Natomiast o systemowej roli organizacji trzeciego sektora w polityce społecznej można mówić w przypadku jej programowania<sup>13</sup>. Organizacje uczestniczą w przygotowywaniu kluczowych dokumentów i aktów prawnych<sup>14</sup>, zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym. W ostatnich latach organizacje pozarządowe realizowały systemowe projekty, w których powstały znaczne zasoby wiedzy oraz koncepcje działań na rzecz środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym. R. Szarfenberg ocenia: „poziom partycypacji organizacji pozarządowych w procesach przygotowywania dokumentów rządowych o charakterze programowym nie jest wyłącznie symboliczny. Czynnikiem sprzyjającym mogło być to, że wszystkie te dokumenty były wymagane jako element udziału Polski w polityce UE. W unijnym modelu procesów rządzenia podkreśla się znaczenie partycypacji partnerów. Kolejnym czynnikiem sprzyjającym była aktywna postawa organizacji [NGO – od autora]”<sup>15</sup>.

Na przykład w ramach Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL<sup>16</sup> powstało wiele kluczowych koncepcji istotnych dla polityki społecznej. Oczywiście inną sprawą jest to, w jakiej skali zaproponowane rozwiązania i koncepcje zostały wykorzystane w realnych działaniach.

Organizacje pozarządowe występują silnie jako organizacje rzecznicze (advocacy group). Przykład stanowi grupa organizacji reprezentujących osoby niepełnosprawne lub ich opiekunów. W 2014 roku przy wsparciu mediów organizacje te przeprowadziły akcję protestacyjną w Sejmie. Doszło do negocjacji z rządem. Doprowadziły one do znaczących podwyżek świadczeń pielęgnacyjnych dla opiekunów dzieci niepełnosprawnych. Z kolei organizacja skupiająca opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych, która nie była w stanie przeprowadzić widocznych społecznie akcji, nie zakończyła swoich działań wynegocjowaniem podwyższenia świadczeń społecznych.

<sup>13</sup> Zob. uczestnictwo organizacji pozarządowych w projekcie systemowym 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi. Podjęli działania na rzecz opracowania modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności”.

<sup>14</sup> R. Szarfenberg, *Organizacje pozarządowe w procesie programowania polityk publicznych*, „Zoon Politicon”, nr 4, 2014, s. 40.

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> <http://www.equal.org.pl> [dostęp: 02.01.2016].



Ponadto trzeci sektor widoczny jest w dziedzinie integracji społeczno-zawodowej osób bez pracy. Prowadzi działalność w formie spółdzielni socjalnych, centrów i klubów integracji społecznej. Jednocześnie zdaniem niektórych przedstawicieli trzeciego sektora, dotychczasowy podział pracy między organizacjami pozarządowymi a podmiotami samorządowymi, zgodnie z którym organizacje społeczne wykonują takie zadania, których nie chcą czy nie potrafią wykonywać instytucje samorządowe wymaga rewizji.

Z kolei widoczny jest deficyt udziału trzeciego sektora we współkształtowaniu polityk, na których rządzącym szczególnie zależało, jak np. w polityce ekonomicznej. Władza podejmowała jednostronne działania choćby w polityce ubezpieczeń społecznych. Nie doszło do wytworzenia procesu deliberacji w tym zakresie, który byłby adekwatny do znaczenia tej sfery dla społeczeństwa. Podobna jednostronność widoczna była w reformach polityki zdrowia (np. tzw. pakiet onkologiczny). Ale były również przykłady włączania organizacji pozarządowych. Gdy w mediach było najwięcej doniesień o fatalnej jakości pracy placówek zdrowia minister zdrowia zobowiązywał się do działań naprawczych, a rolę gwaranta podjęła się pełnić Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy. Trudno powiedzieć, czy powstanie z tego doświadczenia jakiś wzór systemowej roli organizacji trzeciego sektora w reformach polityk publicznych.

W przypadku wielu państw zachodnich można mówić właśnie o pewnych systemowych rolach. Organizacje pozarządowe są z zasady wpisane w proces programowania działań publicznych oraz ich wykonywania. W Wielkiej Brytanii systemowa rola trzeciego sektora przejawia się między innymi w swoistym „wmontowaniu” tych organizacji w system monitoringu i lokalnej ewaluacji polityki zdrowia. Od lat 70. istnieją struktury obywatelskie, które się tym zajmują. Działają w ramach wielu rozwiązań instytucjonalnych. W ramach ostatnich zmian w polityce zdrowia, rządzący obecnie konserwatyści doprowadzili do uformowania struktur 152 lokalnych watchdog’ów (na obszarze Anglii)<sup>17</sup>. Ich rolą jest monitorowanie placówek zdrowia pod kątem respektowania interesów pacjentów. Raportują do instytucji publicznych (w tym regulacyjnych) o niepokojących zdarzeniach, wspierają osoby, które zgłaszają zastrzeżenia dotyczące jakości usług, analizują dane dotyczące jakości świadczeń. Organizują lokalne społeczności z myślą o wspólnym kształtowaniu usług medycznych.

Organizacje trzeciego sektora widoczne są w polityce ekologicznej. Zaistniały głębiej w świadomości społecznej dzięki relacjom mediów o blokowaniu przez część aktywistów niektórych inwestycji publicznych (np. akcje protestacyjne w dolinie Rospudy w związku z budową obwodnicy Augustowa; działania ekologów w przypadku wytyczania tras dróg i autostrad). Natomiast te organizacje wnoszą również szereg interesujących propozycji programowych do tej polityki. Jedna z grup organizacji od lat apeluje do rządzących o zmianę polityki transportowej i zwiększenie transferu towarów koleją. Wprawdzie bez znaczącego skutku, ale

<sup>17</sup> <http://www.healthwatch.co.uk> [dostęp: 02.01.2016].

pozostaje to wciąż kwestią istotną, ponieważ w Polsce od lat mamy zaburzone proporcje w przewozach towarowych między transportem drogowym i kolejowym. Ponadto organizacje pozarządowe angażują się także w kampanie przeciwko żywności genetycznie modyfikowanej.

Ciekawym przykładem roli organizacji trzeciego sektora w polityce publicznej jest polityka państwa wobec deweloperów. W 2012 roku doszło do przeformułowania tej polityki. Wprowadzono nowe regulacje, które zwiększyły bezpieczeństwo klientów w relacjach z deweloperami. Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego przygotowała zasoby wiedzy i opracowań, które były podstawą do wytworzenia nowych regulacji. Jest to nietypowy przykład kiedy organizacja pozarządowa była w stanie z powodzeniem zetrzeć się z potężną grupą interesów (deweloperów). W tym przypadku jednak dążenia Fundacji wspierał wyrok Trybunału Konstytucyjnego, który nakazał wprowadzenie regulacji określających relacje między klientem a deweloperem. Przy czym wpływ lobby deweloperów polegał na tym, że przez lata byli oni w stanie opóźnić wprowadzenie przepisów. Polska należała do grupy ostatnich krajów, które wprowadziły regulacje w tym zakresie.

Istnieje także wiele przykładów skutecznego udziału organizacji pozarządowych w formułowaniu polityki i wpływu na finalne decyzje. Przykład stanowi Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej i jej znaczenie w reformowaniu polityki wobec pieczy zastępczej. Z kolei Fundacja na rzecz Rozwoju Demokracji Lokalnej aktywnie uczestniczyła w reformie rynku pracy. Helsińska Fundacja Praw Człowieka oddziałuje na politykę wymiaru sprawiedliwości m.in. za sprawą raportów, które powstają w gronie ekspertów Fundacji, jak Raport pt. *Od krajowych inicjatyw po europejskie standardy: dobre praktyki więzienne*. Obywatelskie Forum Legislacji przy Fundacji Stefana Batorego zabiega o uspołecznienie i poprawę jakości procesu stanowienia prawa. Ponadto istnieje też sieć wielu organizacji i osób, które wspierają rozwój ekonomii społecznej.

Ciekawym przykładem w polityce edukacji jest aktywność ruchu obywatelskiego *Ratuj Maluchy*. Odegrał on znaczną rolę w procesie decyzyjnym. Doprowadził do rewizji założeń jednej z kluczowych reform w polityce edukacji (obniżenie wieku obowiązku szkolnego).

## 6. Siła organizacji trzeciego sektora

Rola organizacji pozarządowych w procesach tworzenia i funkcjonowania polityki publicznej jest także uwarunkowana zasobami samych organizacji. Można je podzielić na zasoby namacalne (finanse, majątek, struktury), jak i nienamacalne (przywództwo, inspirowanie, wysokie normy, wartości, kontakty itp.). Ale znaczenie mają także pewne profile organizacji – czy są one zbliżone w swoich charakterze do organizacji para-politycznych, para-biznesowych, czy w pełni obywatelskich (czyli zorientowanych na użytek publiczny). Warto tu wspomnieć o ciekawym spostrzeżeniu Piotra Glińskiego, który napisał, że wiele polskich instytucji obywa-

telskich ma charakter nieobywatelski, co tłumaczy faktem niekorzystnie ukształtowanego otoczenia, w którym działa organizacja pozarządowa. Autor ten wskazuje, że bywają one formą „małego biznesu”, albo żyją w symbiozie z określonymi grupami interesów. „Przyczynami tego stanu rzeczy są – jak wynika z naszych badań – różnorakie bariery samoorganizacji a przede wszystkim określone zaniechania w procesie polskiej transformacji, brak reform instytucjonalnych oraz państwowych i samorządowych programów wspierających rozwój sektora pozarządowego.”<sup>18</sup>

Funkcjonowanie organizacji pozarządowych uwarunkowane jest także ich zdolnością do mobilizacji zasobów w chwilach krytycznych, kiedy organizacje powinny wykazać gotowość do natychmiastowego dostarczania wsparcia, czy szybkiej analizy wyłaniających się nagle problemów, które zagrażają słabszym grupom społecznym. Mobilizacja obejmuje zarówno zbieranie środków, jak i gromadzenie ludzi do działania.

Ponadto do istotnych zasobów organizacji trzeciego sektora należy także zdolność do wybierania wpływu i jego ewentualnego zwiększania w razie konieczności. Stąd istotnym aktywem jest sieć kontaktów. Istotne są także zasoby analityczne, czyli ludzie, którzy mogą analizować wyzwania stojące przed swoimi organizacjami, analizować problemy, w których rozwiązywaniu organizacja uczestniczy. Nie chodzi tu tylko o organizacje badawczo-analityczne tzw. think tanki, których celem jest inspirowanie, analiza i doradztwo, ale wszystkie organizacje, które podejmują działania (np. organizacje rzecznicze). Kwestią kluczową jest tu, na ile są one podejmowane na podstawie zobiektywizowanej wiedzy wynikającej z badań naukowych.

W powyższym znaczeniu zasoby organizacji pozarządowych w Polsce nie wydają się znaczące. Istnieją nieliczne duże organizacje, które wyróżniają się wyższym poziomem oddziaływania na społeczeństwo, znaczącymi budżetami na działania (P. Gliński na podstawie badań empirycznych sformułował tezę o chronicznym braku zasobów w NGO<sup>19</sup>).

## 7. Sieci uczestnictwa w tworzeniu polityk

Rola organizacji trzeciego sektora w programowaniu i realizacji polityki uwarunkowana jest ich zdolnością do funkcjonowania w sieciach, w których funkcjonują różni aktorzy. Istnieje tu kwestia do rozważenia na ile organizacje pozarządowe, działające w ramach pożytku publicznego, włączają się w sieci, w których dochodzi do kształtowania pewnych hierarchii wpływu na proces decyzyjny. Wydaje się, że jest to bardzo trudne dla znacznej ich części z racji systemowych i racji związanych ze sposobem rządzenia państwem. Wskazywałem już powyżej na ten problem wynikający z faktu, iż w formułowaniu polityk uczestniczą zwykle organizacje reprezentujące interesy dużych grup korporacyjnych.

<sup>18</sup> Tamże, s. 163.

<sup>19</sup> Tamże.

Ciekawe wydaje się to, że w szeregu opracowań naukowych typowe podmioty społeczeństwa obywatelskiego nie są wymieniane jako aktorzy działań publicznych. Według J. Hausnera, w procesie decydowania uczestniczy:

- wewnętrzny krąg władzy (kilku najważniejszych decydentów),
- krąg elit polityczno-rządowych (kilkudziesięcioosobowy krąg: parlamentarzyści, politycy rządowi, najważniejsi urzędnicy),
- krąg elit społeczno-gospodarczych (przedstawiciele środowisk opiniotwórczych, nauki, biznesu),
- krąg grup nacisku reprezentujący interesy ekonomiczne, regionalne, etniczne itp.<sup>20</sup>.

Nie pada tu pojęcie organizacji pozarządowej. Jacek Sroka wskazał na różnego typu sieci polityk publicznych, które składają się z różnych podmiotów o różnej skali wpływu na proces decydowania: sieć etatystyczna, sieć karteli partyjnych, sieć karteli administracyjno-społecznych, sieć o profilu korporatystycznym, sieć sub-rządów (*subgovernments*), sieć pluralistyczna. Tylko w odniesieniu do tej ostatniej sieci można mieć pewne nadzieje na współuczestnictwo podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Tutaj bowiem – jak pisze J. Sroka – ma miejsce oddziaływanie nieograniczonej liczby aktorów na decyzje ośrodków władzy.

W polskim piśmiennictwie szereg autorów opisuje krajowe procesy decyzyjne. Na tej podstawie można odnieść wrażenie, że decydujący głos mają różne „duże” grupy, często nieformalne. J. Hausner pisał o układach korporacyjno-branżowych (przypominających zbiurokratyzowaną gospodarkę centralnie sterowaną), J. Sroka o kartelach dystrybucyjnych<sup>21</sup>, A. Zybortowicz o antyrozwojowych grupach interesu<sup>22</sup>, Staniszkis o superkorporacji na styku administracji i wybranych stowarzyszeń, przedstawicielstw pracodawców i innych<sup>23</sup>.

Z powyższego widać, że dla wielu uczonych udział organizacji obywatelskich w procesach decyzyjnych nie jest wcale oczywisty. Przeciwnie. Dostrzegają udział podmiotów związanych z „twardymi” grupami interesów. Są to grupy społeczne, ale są one silnie sprofilowane na interesy ekonomiczne. Niekoniecznie związane z działaniem na rzecz interesu publicznego.

Warto zastanowić się nad przyczynami powyższego sposobu postrzegania procesów decyzyjnych w Polsce. Przynajmniej ich część tkwi prawdopodobnie w cechach interakcji między aktorami polityki publicznej i nie chodzi tylko o relacje aktorów rządowych z pozarządowymi. Wydaje się, że charakteryzują się one:

- silnym nastawieniem na obronę interesów grupowych (korporacji zawodowych),
- silną konfrontacyjnością,
- brakiem pola dialogu z innymi aktorami o odmiennych interesach,

<sup>20</sup> J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 46.

<sup>21</sup> J. Sroka, *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 34.

<sup>22</sup> A. Zybortowicz, *Anti-Development Interest Groups*, „Polish Sociological Review”, nr 1(149), 2005, s. 69–90.

<sup>23</sup> J. Staniszkis, *Postkomunizm*, Wydawnictwo słowo/obraz/terytoria, Gdańsk 2001, s. 173.

- poleganiem na wpływie na otoczenie poprzez media niż poprzez dialog i deliberację,
- aktorzy koncentrują się na tych fragmentach w systemie polityk, w których chodzi o pieniądze, a nie o jakość i rezultaty działania publicznego (zwłaszcza o jakość usług publicznych – przypadek samorządów terytorialnych),
- nikłym nastawieniem na doskonalenie jakości działania i wytwarzanych rezultatów celem zaspokojenia potrzeb obywateli,
- nikłym nastawieniem na wytwarzanie kodeksów etycznych, dobrych praktyk, których celem jest wytworzenie lepszych usług publicznych.

Warto także spróbować charakteryzować cechy interakcji między aktorami rządowymi a poza-rządowymi w Polsce. Wydaje się, że cechują się:

- etatyzmem (tendencją do jednostronnego działania rządzących),
- konfrontacyjnością relacji,
- niskim poziomem wiedzy analitycznej.

Wydaje się, że tym, co osłabia udział organizacji obywatelskich w polityce publicznej jest to, że procesy decyzyjne pozostają pod znacznym wpływem najsilniejszych ekonomicznie grup interesów. I chociaż do pewnego stopnia można uznać to za zjawisko naturalne, to w Polsce doszło do znacznego poziomu marginalizacji grup słabszych ekonomicznie. Wyrazem tego są wysokie nierówności społeczne, niskie wydatki na wyrównywanie szans życiowych, niedoinwestowanie znacznej części instytucji zarządzających problemami społecznymi, swoista de-solidaryzacja<sup>24</sup>, czy nierównowaga między prawami pracodawców, a uprawnieniami pracobiorców, w tym wytworzenie znacznej grupy pracobiorców bardzo słabo chronionych przed nadużyciami pracodawców.

Ponadto niewielki udział organizacji pozarządowych w politykach wpływa na osłabienie procesów deliberacji, a więc słabość dyskusji, w jaki sposób rozwiązywać problemy społeczne, jak łagodzić konflikty interesów wśród interesariuszy polityk publicznych. Deliberacja mogłaby unaocznic znaczenie tych grup społecznych, które są wspierane zazwyczaj przez organizacje trzeciego sektora.

## 8. Interes publiczny i grupowy

Warto także wskazać na strukturalne zagadnienia związane z uczestnictwem organizacji trzeciego sektora w politykach publicznych. Tradycyjnie w nauce o polityce uznaje się, że aktorzy uczestniczą w ich formułowaniu kierując się własnym interesem. Tymczasem u nas wydaje się, że istnieje skłonność do przekonania, że organizacje trzeciego sektora mają na celu wyłącznie interes publiczny (pożytek publiczny). Można mówić o pewnej aurze wokół społeczeństwa obywatelskiego czy organizacji trzeciego sektora, jako obszaru wyidealizowanych dążeń pozbawionych interesów jednostek. Jest tu zatem dość zasadnicze zderzenie.

<sup>24</sup> M. Rymusza, *Redystrybucyjna i więziotwórcza funkcja...*, dz. cyt.

H. Lasswell, amerykański uczyony uznawany za ojca prekursora wiedzy o politykach, wyakcentował właśnie to, że aktorzy polityk kierują się interesami. Starają się maksymalizować swoje wartości (*gratifying outcomes*)<sup>25</sup>, wykorzystując instytucje, wpływając na podział zasobów. Zaznacza jednak, że nie chodzi o dość jednostronnie rozumiane korzyści. Z jednej strony korzyści, to zdobywanie bogactwa (dochód, transfer własności), podnoszenie swojego dobrostanu (dostęp do usług publicznych), uzyskiwanie władzy (decydowanie o sposobie przeprowadzania działań publicznych). Do korzyści zalicza także możliwość pogłębiania wiedzy co następuje w wyniku uczestnictwa w działaniach publicznych, a także powiększanie swoich umiejętności (demonstrowanie swojej biegłości w sprawach publicznych), uzyskiwanie sympatii i szacunku innych, uzyskiwanie akceptacji dla swoich wartości.

Powyższe stanowisko jest obecne w wielu konceptualizacjach dotyczących polityk, jak teoria wyboru publicznego. Nastawienie na korzyści nie oznacza swistego makiawelizmu. W krajach anglosaskich, gdy mowa o interesach grupowych nie oznacza to koniecznie okazywania skrajnego egoizmu, czy chęci uzyskiwania korzyści kosztem innych, zwłaszcza słabszych. Zakłada się tam po prostu, że różne grupy społeczno-ekonomiczne posiadają odrębne interesy, a ich zadaniem jest, aby je stale negocjować w duchu wzajemnych ustępstw i kompromisów. W Polsce rzadko spotykane jest tego typu podejście. Samo słowo interes budzi negatywne skojarzenie, a nawet stanowi swoiste tabu. Nauka rzadko analizuje struktury interesów i określa poziom zaspokojenia interesów poszczególnych grup.

W literaturze przedmiotu znajdujemy problematykę interesów, ale ma to miejsce często w perspektywie teoretycznej odnoszącej się do interesu publicznego, a mniej do interesów grupowych. Interesy grupowe kojarzone są często z nadużyciami interesu publicznego. P. Gliński zastanawiał się, na ile organizacje obywatelskie zachowują zdolność do realizacji interesu publicznego. Wskazywał na podstawowy dylemat: pożytek publiczny – interes własny. Dostrzegał, że w trzecim sektorze istnieje w pewnej skali coś, co nazywa „brudną obywatelskością”. Dowodzi, że brudna obywatelskość jest znaczącym wymiarem działań trzeciego sektora<sup>26</sup>. Organizacje pozarządowe są zróżnicowane w swoim charakterze z uwagi na różny poziom realizacji interesu publicznego, czy różne proporcje między interesem publicznym, a grupowym.

## 9. Konkluzje

Wydaje się, że nie wykształcił się u nas jeszcze odpowiednio silny popyt na uczestniczenie organizacji trzeciego sektora w procesie tworzenia i realizowania polityki publicznej (w tym w zakresie przeprowadzania w nich istotnych

<sup>25</sup> H. D Lasswell, *Preview of Policy Sciences*, American Elsevier Publishing 1971, s. 18.

<sup>26</sup> P. Gliński, *Style działań...*, dz. cyt., s. 6.

reform). Stawiam tu hipotezę, iż negatywnie oddziałują doświadczenia pierwszych reform wykonywanych po 1990 r. Realizowano je – począwszy od programu stabilizacji ekonomicznej w roku 1990 (tzw. Plan Balcerowicza) – bez szczególnego udziału interesariuszy pozarządowych czy to w sferze formułowania polityk (choćby ich systemowego konsultowania) czy w sferze implementowania. Również badacze jeszcze do niedawna nie szczególnie byli zainteresowani analizowaniem tego aspektu reform, czyli analizowaniem poziomu ich partycypacyjności.

Przyszłość udziału organizacji obywatelskich w polityce publicznej zależy do wielu czynników, począwszy od ewolucji systemu politycznego (wzmocnienie modelu demokracji partycypacyjnej), po pewne zmiany w parametrach kulturowych społeczeństwa. Wiele będzie zależało od tego, czy wystąpi konstelacja czynników społecznych, kulturowych i ekonomicznych, które „popchną” nas w kierunku modelu bardziej inkluzyjnej polityki publicznej, czyli polityki, która opiera się na partycypacji możliwie najszerszych kręgów społecznych. Jest to wzorzec polityki przejrzystej, włączającej społecznie (tabela 1). Jej realizacja wymagałaby stałego obniżania barier wejścia w proces tworzenia polityk wobec tych, którzy są chętni,

**Tabela 1**

Aktywna partycypacja, konsultacje, informacja w cyklu formułowania i wykonywania polityk publicznych

Etapy cyklu w politykach publicznych	Informacja	Konsultacje	Aktywna partycypacja
<b>Projekt/ /struktura danej polityki publicznej</b>	Białe księgi, dokumenty programowe, programy legislacyjne, projekty prawa i regulacji	Badania opinii znacznej skali, Wykorzystanie grup dyskusyjnych, paneli obywatelskich, Zaproszenie do komentowania projektów legislacyjnych	Przedłożenie alternatywnych projektów prawa lub propozycji programowych, Dialog programowy na temat zagadnień i alternatywnych rozwiązań
<b>Wdrożenie projektu polityki</b>	Nowa polityka lub regulacje oraz ich realizacja	Wykorzystanie grup fokusowych do rozwoju alternatywnych projektów legislacyjnych	Partnerstwo z NGO w celu upowszechniania informacji na temat zgodności działań nowym prawem
<b>Ewaluacja polityki</b>	Informacja publiczna o programach ewaluacyjnych, oraz możliwości udziału w nich	Włączenie interesariuszy do wykonywania przeglądów rządowych programów ewaluacyjnych i rezultatów	Niezależna ewaluacja wykonywana przez NGO

Źródło: *Citizens as Partners. Information, Consultation, and Public Participation in Policy-Making*, OECD, Paryż 2001, s. 22.

ale odczuwają określone przeszkody (ekonomiczne, kulturowe, geograficzne itp.). Z drugiej strony musiałyby mieć miejsce efektywniejsze włączanie tych, którzy mają potencjał, aby w niej uczestniczyć, ale nie są obecnie chętni do partycypacji<sup>27</sup>.

Istnieje obawa, że w Polsce wiele barier dla rozwoju uczestnictwa organizacji obywatelskich w tworzeniu polityki publicznej może mieć trwały charakter. Wiele z nich ma charakter kulturowy. Sam sektor obywatelski jest zjawiskiem zrodzonym w pewnej fazie rozwoju społeczeństwa mieszczańskiego, miejskiego, zdominowanego przez upodmiotowioną klasę średnią. U nas z tym wszystkim były kłopoty w rozwoju polskiego społeczeństwa i państwa. Niezwykle długo trwały elementy społeczeństwa stanowego, z silnym komponentem wiejskim, którego upodmiotowienie odbywało się ze znacznymi trudnościami. W efekcie mamy społeczeństwo dotknięte mankamentem „socjologicznej próżni”<sup>28</sup>, gdzie widoczne są problemy z socjalizacją do poziomu zbiorowości (w skali makrosocjalnej). Ma to szereg konsekwencji dla możliwości uobywatelnienia jednostek. Rozległe są dystanse społeczne, którymi dotknięte jest społeczeństwo od wieków. A. de Tocqueville pisał, że „Rzeczywista wspólnota może ... istnieć tylko między ludźmi do siebie podobnymi”<sup>29</sup>. Tymczasem polskie społeczeństwo długo pozostawało w sytuacji silnych podziałów stanowych (szlachta, chłopstwo). Przeniosło się to w okres współczesny w różnych formach. Skutkuje dziś niskim poziomem solidarności jak i lojalności między grupami. Maria Grzegorzewska, pedagog, wskazywała w okresie przedwojennej Polski na problem, że obywatele wciąż nie czują się współtwórcami państwa. Nastąpiło spowszednienie faktu, iż niepodległość kraju została odzyskana, ale jednocześnie „...Ciągle i wszędzie jest to: ‘my i oni’. Daleka .jeszcze widocznie droga do tego obywatela kraju, któryby czuł współ-odpowiedzialność swoją w budowie całości”<sup>30</sup>.

Obywatelstwo wymaga podmiotowości. Tymczasem rezultaty badań są jednoznaczne. W 2013 r. 19 procent Polaków czuło, że ma jakiś wpływ na sprawy kraju (w tym 3 procent odczuwało swój wpływ w sposób zdecydowany)<sup>31</sup>. To wciąż niezbyt dużo, choć w trakcie ostatnich 20 lat powiększał się odsetek badanych mających poczucie sprawstwa obywatelskiego. Na przykład w 1992 roku wynosił on tylko 7 procent, a w 2004 r. – 15 procent. Sytuacja przedstawia się lepiej na

<sup>27</sup> *Focus on Citizens public Engagement for better policy and services. Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD Paryż 2009, s. 24.

<sup>28</sup> S. Nowak, *O Polsce i Polakach. Prace rozproszone 1958–1989*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 278–279.

<sup>29</sup> A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, tł. B. Janicka, M. Król, Fundacja Aletheia, Warszawa 2005, s. 537.

<sup>30</sup> M. Grzegorzewska, *Nauczyciel w chwili obecnej*, „Ruch Pedagogiczny”, ROK XXIII–(XXI) 1933/4, nr 3(9), s. 82.

<sup>31</sup> CBOS, 2013.



poziomie lokalnym. W 2013 r. 42 procent obywateli odczuwało poczucie wpływu na sprawy swojego miasta lub gminy (rok wcześniej – 50 procent). W okresie dwudziestu kilku lat wzrost był znaczny. W 1992 roku poczucie wpływu na sprawy lokalne miało 16 procent naszych rodaków.

W efekcie za P. Glińskim można powiedzieć, że „Struktury społeczeństwa obywatelskiego są w Polsce stosunkowo słabe i nie stanowią równoważnego partnera dla sfery biznesu i polityki”<sup>32</sup>. Zdaniem Glińskiego, słabość społeczeństwa obywatelskiego, skutkuje niedorozwojem uczestnictwa społecznego, co z kolei jest jedną „z podstawowych przyczyn słabości polskiej demokracji i licznych problemów, z jakimi nie radzi sobie nasze społeczeństwo. Wskazuje też na konsekwencje w postaci nadmiernego rozwarstwienia, biedy, patologii społecznych i instytucjonalnych, początkach anomii, komercjalizacji i mediatyzacji kultury, wreszcie konsekwencji w postaci kryzysu życia politycznego.

Kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego, które kojarzy się jednocześnie ze społeczeństwem aktywnym, otwartym, demokratycznym, solidarnym, wolnym i odpowiedzialnym, „nie jest strukturą łatwą do ukształtowania, właściwie orbitytuje gdzieś na granicy utopii ...”<sup>33</sup>. Dodatkową trudnością jest to, na co słusznie wskazuje Adam Podgórecki, że w Polsce, w przeciwieństwie do państw zachodnich, społeczeństwo obywatelskie rozwijało się w kontrze do państwa. O ile na Zachodzie „działało ono równoległe z państwem. Uzupełniało jego możliwości lub podejmowało działania, do których państwo się nie nadawało... ... państwo i społeczeństwo nie tylko tolerowały się wzajemnie, respektując obustronnie zakreślone granice ich aktywności, ale także wspierały się nawzajem. W Polsce żyły w stanie wzajemnej wrogości”<sup>34</sup>.

W Polsce obywatelskość ma charakter enklawowy. Ma to związek z tym, że społeczeństwo polskie ma charakter silnie enklawowy, składa się z „mozaiki wielu enklaw”. Jego zdaniem, „mnogość enklaw jest dowodem na słabość polskiego społeczeństwa obywatelskiego i jego makrostruktur. Enklawowość oznacza bowiem, słabość pozytywnych, poziomych więzi międzyludzkich i międzygrupowych, oznacza niski poziom otwartości na innych, wielość izolowanych tożsamości społecznych. Pociąga to za sobą deficyt inkluzyjności, dialogu, sieciowości w relacjach społecznych”<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> P. Gliński, *Style działań...*, dz. cyt., s. 3.

<sup>33</sup> Tamże, s. 3.

<sup>34</sup> A. Podgórecki, *Spoleczeństwo polskie*, Wydawnictwo WSP w Rzeszowie, Rzeszów 1995, s. 160.

<sup>35</sup> P. Gliński, *Enklawowość polskiego społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Enklawy życia społecznego*, L. Gołdyka, I. Machaj (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 126.

## Civil Society and Public Policies

Andrzej Zybala\*

**Summary:** The article discusses the problems of civil society actors' participation in the process of formulating and implementing public policies, understood as public actions based on objectified knowledge. The author argues that this participation is developing, but with the existence of four strongly interacting types of restrictions. The most important of these is the way the state functions (its inherent statism), as well as a low sense of empowerment among a large proportion of citizens and the weak potential of the third sector, essential for participation in policy formulation and implementation. The problem is also the fact that the third sector has trouble in its ability to represent vulnerable groups because it is limited by and dependent on public financing.

**Key words:** civil society, third sector, public policy, formulating public policy, participation, co-decision procedure

## Bibliografia

- Broda-Wysocki P. (2003), *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Analiza na przykładzie regionu koszalińskiego i opolskiego*, Warszawa, IPISS.
- Casey J. (2004), *Third Sector Participation in The Policy Process: a Framework for comparative analysis*, „Policy and Politics”, vol. 32, nr 2.
- Evers A., *The concept of 'civil society': different understandings and their implications for third sector policies*, „Voluntary Sector Review”, vol 4, nr 2.
- Focus on Citizens public Engagement for better policy and services. Public Engagement for Better Policy and Services* (2009), Paryż, OECD Studies on Public Engagement.
- Fraćzek M. (2015), *Współzarządzanie a polityka rynku pracy*, w: *Współzarządzanie publiczne*, S. Mazur (red.), Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gliński P. (1999), *O społeczeństwie obywatelskim w Polsce: teoria i praktyka*, w: *Homo Eligens. Społeczeństwo świadomego wyboru*, D. Gawin (red.), Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gliński P. (2006), *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Gliński P. (2007), *Enklawowość polskiego społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Enklawy życia społecznego*, L. Gołdyka, I. Machaj (red.), Szczecin, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Grzegorzewska M. (1933/4), *Nauczyciel w chwili obecnej*, „Ruch Pedagogiczny”, ROK XXIII–(XXI), nr 3 (9).
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Warszawa, Wyd. Naukowe Scholar.
- Lasswell H. D. (1971), *Preview of Policy Sciences*, American Elsevier Publishing.
- Nowak S. (2009), *O Polsce i Polakach. Prace rozproszone 1958–1989*, Warszawa, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

\* Andrzej Zybala – Warsaw School of Economics.

- Podgórecki A. (1995), *Spoleczeństwo polskie*, Rzeszów, Wydawnictwo WSP w Rzeszowie.
- Rymsza M. (2011), *Redystrybucyjna i więziotwórcza funkcja ubezpieczenia społecznego a ewolucja systemu emerytalnego w Polsce*, w: *Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania*, J. Hryniewicz (red.), Warszawa, ISNS UW.
- Sroka J. (2000), *Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej*, Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Staniszki J. (2001), *Postkomunizm*, Gdańsk, Wydawnictwo słowo/obraz/terytoria.
- Szacki J. (1997), *Wstęp. Powrót społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*, J. Szacki (red.), Kraków–Warszawa, Fundacja im. S. Batorego, SIW Znak, s. 8.
- Szarfenberg R. (2014), *Organizacje pozarządowe w procesie programowania polityk publicznych*, „Zoon Politicon”, nr 4.
- de Tocqueville A., (2005), *O demokracji w Ameryce*, tł. B. Janicka, M. Król, Warszawa, Fundacja Aletheia.
- Zybała A. (2013), *Trzeci sektor jako aktor w politykach publicznych*, „Trzeci Sektor” nr 30(2).
- Zybertowicz A. (2005), *Anti-Development Interest Groups*, „Polish Sociological Review”, nr 1(149).

#### **Strony internetowe**

<http://www.equal.org.pl> [dostęp: 02.01.2016].

<http://www.healthwatch.co.uk> [dostęp: 02.01.2016].