

# Trzeci sektor

JAKO

# aktor

## W POLITYKACH PUBLICZNYCH

- między etatyzmem a pluralizmem

W NINIEJSZYM ARTYKULE WSKAZANO, ŻE TRZECI SEKTOR DO PEWNEGO STOPNIA **WZMACNIA SWOJĄ ROLE** W PROCESIE TWORZENIA I WDRAŻANIA POLITYK PUBLICZNYCH (*PUBLIC POLICIES*), NASTĘPUJE TO JEDNAK ZE ZNACZNYMI OPORAMI.

➤ *dr Andrzej  
Zybała*

jest kierownikiem  
Instytutu Polityk  
Publicznych  
w Collegium Civitas,  
wykładowcą  
w Krajowej Szkole  
Administracji  
Publicznej.

**Z**ródła problemów tkwią zwłaszcza w sferze zarządzania publicznego, czyli wzorców relacji, jakie powstają między interesariuszami polityk publicznych – głównie między rządzącymi i organizacjami pozarządowymi. Charakter tych relacji w najwyższym stopniu odzwierciedla model zarządzania etatystycznego. Rządzący mają tendencję do posługiwania się raczej odgórną regulacją niż deliberacją czy współpracą jako instrumentem w sferze formułowania i wdrażania polityk (programów) publicznych. W konsekwencji proces instytucjonalizowania się władzy z udziałem podmiotów społecznych natrafia na istotne przeszkody, choć można dostrzec pewną dynamikę zmierzania w tym kierunku.

W krajach najwyżej rozwiniętych naukowcy od dwóch, trzech dekad opisują procesy, które często podsumowują sformułowaniem o przejściu od rządu do zarządzania (*governance*). Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku Rod A.W. Rhodes dostrzegł na przykładzie Wielkiej Brytanii<sup>1</sup>, że rząd przestaje być dominującym podmiotem w działaniach publicznych, z kolei w procesie formułowania i wykonywania polityk

<sup>1</sup> R.A.W. Rhodes: *The New Governance: Governance without Government*, „Political Studies” 1996, t. XLIV.

dopatrywał się rosnącego wpływu różnego typu pozarządowych organizmów. Sformułował także tezę, że funkcjonują one jako rozmaite sieci o określonej charakterystyce i formule działania. Inni badacze zaczęli ponadto wskazywać<sup>2</sup>, że następuje instytucjonalizacja władzy z udziałem podmiotów pozarządowych.

Wydaje się interesujące ustalenie, w jakim zakresie takie procesy występują w Polsce i czy są podstawy do twierdzenia, że sektor pozarządowy zyskuje systemową rolę w tworzeniu polityk publicznych (albo czy przynajmniej istnieje dynamika zmierzania w tym kierunku). Rodzi się również pytanie o to, jakim aktorem w politykach publicznych jest trzeci sektor. Hipoteza zawarta w poniższym opracowaniu zakłada, że trzeci sektor pełni wiele ważnych funkcji jako aktor w politykach publicznych, ale zasięg i głębokość jego oddziaływania na ich treść i strukturę wciąż nie są znaczne. Wynika to z wielu uwarunkowań. Poniżej wskażę te, które są skutkiem dominującego w Polsce wzorca zarządzania publicznego (można je określić jako zarządzanie etatystyczne), a także wynikają z cech dominującego stylu tworzenia polityk (scentralizowany model z niskim poziomem partycypacji i małym zasobem wiedzy analitycznej). W rezultacie potencjał trzeciego sektora nie jest właściwie wykorzystany. Trudno to uznać za tezę odkrywczą, istotnym wyzwaniem pozostaje jednak śledzenie konsekwencji istniejącego stanu rzeczy. Niedostateczne wykorzystanie wkładu zorganizowanego społeczeństwa w formułowanie

i realizację programów publicznych potęguje liczne zagrożenia, między innymi może prowadzić do pogorszenia jakości działań publicznych czy do marnowania szans na ich usprawnianie. Złożoność współczesnych problemów i komplikująca się logika ich rozwiązywania jakby z natury narzuca imperatyw łączenia i wykorzystania potencjałów różnych sektorów<sup>3</sup>. Samodzielnie żaden aktor nie ma adekwatnych narzędzi, aby móc skutecznie działać (dotyczy to również władzy centralnej).

W polskiej literaturze nie mamy wielu pogłę-

bionych analiz dotyczących roli organizacji pozarządowych<sup>4</sup> w polityce publicznej, rozumianej na modłę anglosaską jako zbiór polityk szczegółowych (sektorowych – stąd używana liczba mnoga: *public policies*). Analizy znacznie częściej dotyczą nominalnie rozumianego rozwoju trzeciego sektora (w sensie liczbowym, ale także przeszkód, które go ograniczają) czy stworzonych dla niego ram prawnych<sup>5</sup>. Dla badaczy szczególnie ważne wydają się relacje organizacji pozarządowych z władzą, kwestia upolitycznienia sektora, jego rola w kształtowaniu systemu demokratycznego i kultury demokratycznej. Jest również intensywnie rozważany poziom integracji wspólnot obywatelskich<sup>6</sup>, poziom aktywności społecznej czy uczestnictwo w ogólnie ukierunkowanej animacji. Z kolei ostatnio ukazało się wiele opracowań dotyczących partycypacji trzeciego sektora w procesie decydowania publicznego<sup>7</sup>. Jest to znaczne przybliżenie do problematyki polityk publicznych. Wydaje się jednak, że partycypacja

## Trzeci sektor pełni wiele ważnych funkcji jako aktor w politykach publicznych, ale zasięg i głębokość jego oddziaływania nie są znaczne

<sup>2</sup> D. Levi-Faur: *From „Big Government” to „Big Governance?”*, [w:] D. Levi-Faur (red.): *Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford 2012.

<sup>3</sup> Por. R. Geyer, S. Rihani: *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21<sup>st</sup> Century Politics, Policy and Society*, Routledge, London 2010.

<sup>4</sup> Można założyć, że w procesach tworzenia polityk publicznych uczestniczą różnego typu organizacje trzeciego sektora: od niezależnych *think tanków*, po organizacje charytatywne, organizacje interesu publicznego, organizacje konsumenckie. Używając pojęcia „organizacje trzeciego sektora”, nie mam jednak na myśli związków zawodowych, związków pracodawców czy korporacji zawodowych.

<sup>5</sup> J. Bartkowski: *Podstawowe fakty o trzecim sektorze: czego nie wiemy o ngosach*, [w:] P. Poławski (red.): *Trzeci sektor: fasady i realia*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.

<sup>6</sup> P. Gliński: *O pewnych aspektach obywatelskości. Aktywność społeczna a integracja wspólnot obywatelskich*, [w:] H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.): *Jak żyją Polacy*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2000.

<sup>7</sup> Por.: A. Olech (red.): *Dyktat czy uczestnictwo. Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012; A. Olech (red.): *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011; B. Skrzypczak (red.): *Organizowanie społeczności lokalnej. Analizy, konteksty, uwarunkowania*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

jest rozumiana często bardziej jako animacja, wzbogacenie różnorodnie ukierunkowanej aktywności obywatelskiej, niż współkształtowanie przez organizacje pozarządowe precyzyjnie skonceptualizowanych polityk publicznych. Publikacje podejmują częściej próby poszukiwania narzędzi opisu rzeczywistości niż przedstawiają opis rzeczywistości<sup>8</sup>.

## FUNKCJE SEKTORA POZARZĄDOWEGO

Najpierw powiedzmy jednak, że organizacje trzeciego sektora pełnią wiele funkcji publicznych. Z pewnością nie ograniczają się one do bycia aktorem w tradycyjnie rozumianych politykach publicznych, a więc w działalności polegającej na współkształtowaniu struktury sektorowych czy horyzontalnych programów i działań publicznych. Piotr Broda-Wysocki wśród funkcji sektora wymienia ochronę sfery indywidualnej wolności przed ingerencją państwa, kontrolę władzy państwowej, socjalizację obywateli, reprezentację interesów, pogłębianie demokratyzacji, wzmacnianie społecznego pluralizmu<sup>9</sup>. Piotr Gliński wskazuje – poza powyższymi komponentami – uczestniczenie organizacji pozarządowych w procesach przygotowywania i podejmowania decyzji przez władze (na przykład projektowanie, lobbowanie i konsultacja aktów prawnych) oraz w procedurach prawnych, które dotyczą decyzji władz, a także w formułowaniu wizji rozwojowych i alternatywnego programu rozwoju<sup>10</sup>. Piotr Gliński nie posługuje się co prawda terminem „polityki publiczne”, ale w pewnym stopniu przywołuje ich treść, pisząc zwłaszcza o udziale organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych. Również Wojciech Misztal zbliża się w swoich analizach do obszaru polityk, nie wymieniając jednak tego terminu. Zauważa mianowicie, że organizacje pozarządowe w większości „wspomagają instytucje rządowe i samorządowe w zaspokajaniu potrzeb ważnych dla wielu grup społecznych, związanych np. z edukacją, ochroną zdrowia czy pomocą społeczną”<sup>11</sup>. Mó-

wiąc o potrzebach grup społecznych, może mieć na myśli zarówno wykonywanie usług społecznych, jak i ich projektowanie, co jest właśnie jedną z funkcji polityk publicznych.

Możemy zatem przyjąć, że trzeci sektor pełni liczne funkcje publiczne, jedną z nich jest zaś wpływanie na działania publiczne władzy, które dotyczą kształtowania polityk publicznych (w znaczeniu struktury i treści polityk, a także ich wdrażania). Z kolei polityki publiczne możemy tutaj rozumieć jako to wszystko, co robi władza (pod względem treści)<sup>12</sup>. W wersji bardziej rozwiniętej można je uznać za usystematyzowane działania publiczne oparte na zobiektywizowanej wiedzy, które są sprofilowane na zaspokajanie potrzeb społeczeństwa. Dotyczy to różnego typu polityk, ale mam tu głównie na myśli polityki sektorowe (na przykład edukacji, zdrowia, społecznej, gospodarki) i horyzontalne (na przykład rozwoju regionalnego, polityki rodzinnej, spójności)<sup>13</sup>.

Ważną kwestią, szczególnie w Polsce – ze względu na brak tradycji analiz polityk publicznych – wydaje się stworzenie ram myślowych, które byłyby użyteczne do uchwycenia problematyki uczestnictwa organizacji pozarządowych w procesach formułowania i wykonywania polityk. W takiej próbie punktem odniesienia może być klasyczny cykl tworzenia polityki publicznej (*policy cycle*). Możemy w nim zobaczyć pewne wykoncypowane etapy w działaniu publicznym wokół danego problemu. Przebiega on od etapu definicji problemu publicznego, przez jego analizę, wybór koncepcji działania, wdrożenie, monitoring, ewaluację, aż po jego rozwiązanie. Jest to oczywiste uproszczenie, umożliwi nam ono jednak refleksję nad udziałem organizacji pozarządowych w poszczególnych fazach działania publicznego. Zwłaszcza w Polsce można mieć wrażenie, że cykl tworzenia określonej polityki zawiera liczne odchylenia od powyższego wzorca. Nie miejsce tutaj jednak na dalsze analizy w tym zakresie, choć należałoby przynajmniej przywołać konkurencyjne

<sup>8</sup> M.S. Sidney: *Policy Formulation: Design and Tools*, [w:] F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (red.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, CRC Press, New York-London 2007, s. 86.

<sup>9</sup> P. Broda-Wysocki: *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Analiza na przykładzie regionu koszański i opolskiego*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003.

<sup>10</sup> P. Gliński: *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków*, [w:] W. Wesółowski, J. Włodarek (red.): *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Warszawa 2005.

<sup>11</sup> W. Misztal: *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 141-142.

<sup>12</sup> W. Parsons: *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgard, Cheltenham 2005.

<sup>13</sup> A. Zybala: *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa 2013.



### Ilustracja 1. Cykl tworzenia i wykonywania polityk publicznych

Źródło: J. Górniak: *Sprawne państwo - cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2008, nr 4, s. 62.

narracje dotyczące procesu tworzenia polityk, na przykład inkrementalizm, teorie koalicji sieciowych czy nurt argumentacyjny<sup>14</sup>.

#### ORGANIZACJE POZARZĄDOWE W MECHANIZMACH ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Powyżej wskazywałem, że uczestnictwo organizacji pozarządowych we współtworzeniu polityk jest warunkowane wzorcami zarządzania publicznego (*public governance*). Chciałbym to teraz rozwinąć. Zarządzanie publiczne rozumiem tutaj klasycznie – jako dynamikę relacji, które kształtują się między interesariuszami polityk, w tym między rządzącymi i pozostałymi

podmiotami. Powstało wiele definicji tego pojęcia. Hubert Izdebski uznaje zarządzanie publiczne za „system koordynowania działań podmiotów należących do różnych sektorów”<sup>15</sup>. Michael Howlett pisze w podobnym duchu: „Zarządzanie dotyczy ustanawiania, propagowania i wspierania specyficznego typu relacji między rządowymi i pozarządowymi aktorami w procesie rządzenia [*governing process*]”<sup>16</sup>. Z kolei Jan Kooiman podkreśla ujęcie zarządzania jako modelowania interakcji między aktorami działań publicznych<sup>17</sup>. Rod A.W. Rhodes, wielki teoretyk zarządzania publicznego, argumentuje, że zarządzanie dotyczy samoorganizujących się sieci różnego typu organizacji. Odgrywają one kluczową rolę w strukturze działań zbiorowych w zakresie alokacji zasobów, sprawowania nad nimi kontroli i ich

<sup>14</sup> Por. M.J. Hill: *The Public Policy Process*, Pearson Longman, Harlow 2005.

<sup>15</sup> H. Izdebski: *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie publiczne” 2007, nr 1.

<sup>16</sup> M. Howlett: *Designing Public Policies. Principles and Instruments*, Routledge, London 2011, s. 8.

<sup>17</sup> J. Kooiman: *Governing as Governance*, Sage, London 2009.

koordynacji (pełnią funkcje uzupełniające w stosunku do rynków i struktur hierarchicznych istniejących w społeczeństwie).

Poniżej przytoczę argumenty wspierające główną hipotezę niniejszego opracowania, że w Polsce dominuje swoiście rozumiany etatystyczny model zarządzania publicznego. Pochodzi on z typologii B. Guya Petersa i Jona Pierre'a. Zaproponowali oni interesujące zestawienie pięciu modeli zarządzania publicznego (tabela 1)<sup>18</sup>. Kryterium ich wyłonienia jest właśnie intensywność udziału aktorów pozarządowych w procesach tworzenia polityk publicznych. Model etatystyczny opiera się na założeniu, że scentralizowana władza rządzi przede wszystkim za pomocą podporządkowanej sobie administracji. Ma tendencję do podejmowania jednostronnych działań. Rola trzeciego sektora jest tutaj drugoplanowa.

W wypadku Polski opis etatystycznej wersji zarządzania powinien być jednak nieco zmodyfikowany. Wynika to z innej – w stosunku do założeń B. Guya Petersa i Jona Pierre'a – roli, jaką odgrywa w kraju administracja publiczna. W polskich realiach nie może ona uchodzić za ważne narzędzie tworzenia polityk, nie jest bowiem zwykle silnie upodmiotowiona w tym procesie. Sprawia to, że można mówić, że polski etatyzm w pewnym stopniu czerpie z niektórych cech kolejnego modelu wymienionego przez B. Guya Petersa i Jona Pierre'a – modelu liberalno-demokratycznego. Zakłada się w nim, że administracja publiczna jest słaba, wobec czego kluczową rolę odgrywają instytucje parlamentarne. To w nich odbywa się przetarg interesów w trakcie tworzenia polityk i wyniki tego przetargu przesądzają w znacznym stopniu o kształcie polityk. Ponadto w tym modelu władza podejmuje pewne relacje z organizacjami pozarządowymi, ale są one kształtowane na jej prawach. Sama wybiera sobie aktorów do współdziałania. Dąży

do uzyskania określonego poziomu podporządkowania sobie różnych podmiotów społecznych uczestniczących w działaniu publicznym. Punktem odniesienia jest bowiem hierarchiczna struktura decydowania o działaniu. Państwo (władza) uznaje, że pozostali interesariusze polityk podlegają regulacjom i będą postępowali według ich treści. Również państwo udziela innym uprawnień do uczestnictwa w działaniach i ewentualnie do otrzymania określonych przywilejów wypływających z uczestnictwa w działaniu i obecności w przetargach interesów publicznych.

W modelu etatystycznym – według powyższego, zmodyfikowanego rozumienia – udział aktorów, którzy nie są związani bezpośrednio z instytucjami państwa i administracji, nie jest istotny dla przebiegu procesu formułowania i wdrażania polityk. Władza zakłada, że dysponuje wystarczającymi zasobami do działania i osiągania pożądaných rezultatów z podejmowanych działań. Z takiego podejścia biorą się obawy przedstawicieli trzeciego sektora o rolę organizacji pozarządowych w relacjach z administracją. Piotr Frączak wyrażał zaniepokojenie, czy nie stanie się on „przedłużeniem” administracji<sup>19</sup>.

## *Zarządzanie publiczne to dynamika relacji, które kształtują się między interesariuszami polityk, w tym między rządzącymi i pozostałymi podmiotami*

Model polskiego etatyzmu ma daleko idące konsekwencje dla struktury instrumentów używanych w działaniach publicznych. Rządzący wykazują skłonność do obfitego posługiwania się instrumentami o wysokim poziomie inwazyjności w stosunku do interesariuszy polityk. Chętnie sięgają po odgórną regulację, której celem jest wymuszenie działania zgodnego ze swoimi celami. Tym samym

poziom uspołecznienia działań publicznych nie jest wysoki (działania publiczne są kojarzone głównie z działaniami rządu, państwa i jego instytucji, w mniejszym zaś zakresie z działaniami społeczeństwa i jego organizacji). Jednocześnie stosuje się mniej instrumentów perswazji i deliberacji. Konsekwencją jest również to, że

<sup>18</sup> J. Pierre, B.G. Peters: *Governing complex societies: trajectories and scenarios*, Palgrave Macmillan, New York 2005.

<sup>19</sup> P. Frączak: *Dialog obywatelski – między rzecznictwem a reprezentatywnością*, „Animacja Życia Publicznego” 2010, nr 1-2, s. 24.

## ATRYBUTY ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

System zarządzania publicznego ma szansę uformować się w danej społeczności – lokalnej lub narodowej – gdy są spełnione poniższe warunki:

- występuje relacja współzależności między organizacjami publicznymi, prywatnymi i wolontariackimi, granice między nimi stały się bowiem zmienne i nieprzejrzyste,
- organizacje współzależne w stosunku do siebie są w stanie tworzyć sieć,
- członkowie sieci stale oddziałują na siebie, co jest powodowane potrzebą wymiany zasobów i negocjowania wspólnych celów do osiągnięcia,
- członkowie sieci oddziałują na siebie według pewnych reguł odzwierciedlających reguły gry – interakcje są zakorzenione w zaufaniu, reguły zaś są negocjowane i uzgodnione przez uczestników sieci,
- aktorzy pozarządowi mają znaczny poziom autonomii od państwa – sieci są samoorganizujące się i wolne od bezpośredniej ingerencji państwa, mimo to może ono niebezpośrednio i niedoskonale kierować nimi.

Źródło: R.A.W. Rhodes: *The New Governance: Governance without Government*, „Political Studies” 1996, t. XLIV, s. 660.

projektowanie działań publicznych występuje głównie na szczytach rządu (*top-down*). Mechanizmy oddolne (*bottom-up*) mają wyraźnie mniejsze znaczenie. Tym samym widoczny staje się deficyt mechanizmów współudziału, samoregulacji, partycypacji. W rezultacie procesy instytucjonalizowania się władzy z udziałem podmiotów społecznych i prywatnych natrafiają na istotne przeszkody, jakkolwiek jest dostrzegalna pewna dynamika zmierzania w tym kierunku. Tworzy ją grupa zjawisk, które nie są specjalnie rozległe, ale zasługują na przywołanie. Wspomnę tutaj choćby o udziale organizacji pozarządowych w programowaniu i monitorowaniu wydatkowania funduszy unijnych (komitety monitorujące) czy funkcjonowaniu instytucji dialogu obywatelskiego i społecznego (na przykład rady pożytku publicznego, próby paktów społecznych, partnerstwa lokalne, komitety doradcze przy ministerstwach). Są także realizowane jednorazowe przedsięwzięcia włączania interesariuszy pozarządowych w próby reformowania istotnych polityk. Przykładem może być choćby tak zwany biały szczyt z 2008 roku, czyli swoiste forum dialogu wokół zmian w polityce zdrowia<sup>20</sup> (w przedsięwzięciu tym główną rolę

odegrały jednak organizacje korporacyjne: związki zawodowe, pracodawcy, korporacje zawodowe). Widoczne jest również to, że niektóre środowiska w administracji publicznej próbują usprawnić mechanizmy konsultacji i szerzej włączyć w nie trzeci sektor.

Powyższe zjawiska nie zaburzają jednak ogólnego obrazu dominacji swoistego etatyzmu w procesach zarządzania i decydowania publicznego. Wobec tego trzeci sektor jako zbiorowy aktor polityk ma utrudnioną rolę w istniejących procesach, w których dochodzi do formułowania i wdrażania polityk publicznych.

Etatystyczny model zarządzania publicznego stanowi dobrą podstawę charakteryzowania i analizowania działań i polityk publicznych. Odzwierciedla ponadto profil kluczowych reform w politykach zrealizowanych po 1990 roku, w tym profil tak zwanych czterech reform z czasów rządu Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności<sup>21</sup>, ale także charakter działań publicznych realizowanych w ostatnim okresie. Jak się wydaje, powyższy model jest źródłem słabych rezultatów, jakie często przynoszą działania publiczne w Polsce. Niejednokrotnie scentralizowane metody

<sup>20</sup> „Biały szczyt” – seria, momentami burzliwych, spotkań przedstawicieli rządu, w tym z udziałem premiera Donalda Tuska, z reprezentantami organizacji zawodowych, pracodawców, związkowych związanych z sektorem zdrowia, w sprawie rozwiązania kryzysu w systemie zdrowia. Szczyt odbył się w 2008 roku. Nie przyniósł porozumienia.

<sup>21</sup> C. Włodarczyk: *Reformy zdrowotne. Uniwersalny kłopot*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.

działania przyczyniały się do powstania chaosu w funkcjonowaniu instytucji kluczowych dla danych polityk, nie mówiąc o dalszym niezaspokojeniu potrzeb obywateli (na przykład w polityce zdrowia, w której reformy hamowały bardziej proces rozpadu struktur w systemie niż służyły lepszemu zaspokojeniu potrzeb). Często konieczne okazywało się korygowanie wielu regulacji, zanim jeszcze ich projekty ustawowe wchodziły w życie (na przykład tak zwana reforma śmieciowa, reforma w systemie zdrowia, w systemie wsparcia rodziny – projekt wprowadzenia asystentów rodziny).

Zwróćmy jeszcze uwagę na kolejne modele zarządzania publicznego zaprezentowane w typologii B. Guya Petersa i Jona Pierre'a. Wymieniają oni także państwocentryczny model zarządzania. Jest to w istocie model zarządzania przez korporacje zawodowe. Zakłada się w nim, że w procesie tworzenia polityk dominują tradycyjni aktorzy korporacyjni (pracownicy i pracodawcy), którzy w kluczowych kwestiach

publicznych zawierają porozumienia i pakti społeczne. Nie mówi się tutaj o roli trzeciego sektora, ponieważ za podstawowe uchodzą interesy korporacji pracowników i pracodawców. Kolejny model w omawianej typologii jest określany jako holenderski. Podmioty pozarządowe (przy rozróżnieniu na korporacyjne i obywatelskie) odgrywają w nim główną rolę. Zadaniem władzy jest przede wszystkim tworzenie pewnej platformy, na której nastąpi przetarg istniejących interesów społecznych. Na podstawie jego wyniku władza może formułować polityki.

Model, w którym podmioty pozarządowe odgrywają największą rolę, jest nazywany zarządzaniem „bez rządu”, jakkolwiek to dziwnie brzmi w polskich realiach. Zakłada się w nim, że w tworzeniu polityk uczestniczą wszyscy ci, którzy są w stanie sformułować swoje interesy i rywalizować o ich zaspokojenie. Aktorzy pozarządowi mają tutaj za zadanie formułować interesy określonych grup społecznych, aby tworzyć na

Tabela 1. Modele zarządzania publicznego

MODEL ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO	CHARAKTERYSTYKA
etatystyczny	Rząd jest głównym aktorem zarządzania, podejmuje działania jednostronnie, względnie wybiera sobie aktorów do współdziałania. Zazwyczaj polega na swojej administracji w formułowaniu i wdrażaniu polityk.
liberalno-demokratyczny	Państwo odgrywa przewodnią rolę, może wybierać partnera, któremu przyzna wpływ na zarządzanie. W tym systemie administracja (biurokracja) jest słabsza, stąd nacisk na rolę instytucji parlamentarnych.
państwocentryczny	Państwo jest dominującym aktorem, ale musi ustanowić zinstytucjonalizowane relacje z najsilniejszymi aktorami społecznymi (z biznesu i ze związków zawodowych), z którymi zawiera porozumienia w danych politykach. System ten jest określany mianem korporatystycznego.
holenderski	Państwo opiera się w zarządzaniu na sieciach społecznych. Wielu członków sieci ma wpływ na zarządzanie, rząd jest tylko jednym z elementów sieci.
zarządzanie „bez rządu”	Aktorzy społeczni są bardziej wpływowi i mają większą legitymację do działań publicznych niż samo państwo. Zadaniem państwa jest stworzenie areny, na której inni aktorzy spotykają się, aby decydować o politykach i je wdrażać. Podstawą uformowania polityk jest konsensus. Żaden aktor nie ma autorytatywnej władzy na innych. W tym systemie administracja (biurokracja) jest słaba i brakuje jej znacznego potencjału analitycznego.

ich podstawie propozycje programowe (*policy proposals*). W modelu tym przyjmuje się, że władza centralna nie dysponuje pełną legitymizacją do samodzielnego działania, pojawia się ona bowiem wraz z uzyskaniem konsensusu społecznego.

## WZORCE UCZESTNICTWA W POLITYKACH

Na podstawie dostępnych badań trudno na razie całościowo scharakteryzować rolę polskiego trzeciego sektora w poszczególnych krajowych politykach publicznych. Można stawiać co najwyżej hipotezy. Uogólnienia wymagałyby przeprowadzenia poważnych badań w obrębie wybranych polityk, w tym badań nad przebiegiem istotnych reform, które zrealizowano w określonych politykach. Jak się wydaje, długo nie było popytu na tę rolę, zwłaszcza w wypadku tworzenia polityk i uruchamiania w ramach ich realizacji istotnych reform. Reformy, które przeprowadzono do tej pory, począwszy od programu stabilizacji ekonomicznej w 1990 roku, nie zakładały szczególnego udziału interesariuszy pozarządowych zarówno w sferze formułowania polityk i programów (choćby ich systemowego konsultowania), jak i w sferze ich wdrażania. Również badacze jeszcze do niedawna nieszczególnie byli zainteresowani tym aspektem reform, czyli analizowaniem poziomu ich partycypacyjności.

Ryszard Skrzypiec, Piotr Frączak i Tomasz Schimanek<sup>22</sup> piszą o wyraźnym wzroście udziału trzeciego sektora w programowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ocenie polityk publicznych. Odwołują się jednak głównie do polityk i działań publicznych finansowanych z funduszy unijnych, a także do obszaru polityki społecznej jako polityki sektorowej, analizując uczestnictwo organizacji pozarządowych w procesach konsultacji jako etapie w programowaniu polityk. Wskazują ponadto trudność w ocenie wpływu na te polityki, zauważając, że jest to proces zazwyczaj niezbyt klarownie przeprowadzany.

Z kolei Magdalena Arczewska pisze o udziale organizacji pozarządowych w tworzeniu polityk

publicznych, ale analizuje rolę trzeciego sektora przez pryzmat jego współpracy z administracją publiczną (chodzi o szczebel lokalny). Jest to często spotykane podejście analityczne. Zakłada ono, że polityka publiczna jest domeną administracji. Można to uznać za wyraz postrzeżenia wdrażania polityki jako procesu silnie zetazyzowanego. Magdalena Arczewska wskazuje, że to administracja czuje się jego gospodarzem, nie tworzy przy tym właściwych warunków uczestnictwa dla innych podmiotów, ponieważ jest zainteresowana przede wszystkim wypełnieniem obowiązków prawnych i radzeniem sobie z ograniczonością dostępnego czasu na kształtowanie polityk. Podobnie postrzegają to Dariusz Zalewski i Paweł Poławski, podkreślając monopolizację lokalnych działań publicznych przez administrację<sup>23</sup>. Magdalena Arczewska pisze: „Badania wykazały, że tworzenie polityk publicznych sporadycznie planowane jest przez administrację jako pewien proces, składający się z sekwencji zaplanowanych działań. W praktyce ma ono charakter fragmentaryczny i nieciągły, a organizacje pozarządowe angażuje się najczęściej tylko na wybranych jego etapach”<sup>24</sup>. Jednocześnie autorka wskazuje, że najistotniejszą przeszkodą we współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi jest brak inicjatywy współdziałania, występujący po obu stronach. Jeśli współpraca jest prawnie obligatoryjna, powstaje zjawisko fasadowych konsultacji. Administracja jest również obciążona problemem słabego przygotowania organizacyjnego i kadrowego.

Trzeci sektor jako aktor jest widoczny w niektórych politykach bardziej, w innych zaś mniej. Jak się wydaje, szczególnie często występuje w sferze polityki społecznej (projektowanie i wdrażanie). Przyczyniła się do tego grupa wpływowych badaczy i uczonych<sup>25</sup>. Skala udziału trzeciego sektora nie jest jednak taka, aby podważało to hipotezę o etatystycznym modelu działania publicznego. Rola organizacji pozarządowych została uwzględniona w kluczowych ustawach – we fragmentach, które dotyczą

<sup>22</sup> R. Skrzypiec, P. Frączak (współpraca), T. Schimanek (współpraca): *Ocena jakości działania organizacji pozarządowych*, Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2009, s. 25.

<sup>23</sup> D. Zalewski, P. Poławski: *Udział NGOów w tworzeniu „samorządowej” polityki społecznej*, [w:] P. Poławski (red.): *Trzeci sektor: fasady i realia*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2012.

<sup>24</sup> M. Arczewska: *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 10.

<sup>25</sup> P. Gliński: *Przedmowa*, [w:] A. Kościński, W. Misztal (red.): *Spółczesność obywatelska. Między idea a praktyką*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008.



zasady partnerstwa w programowaniu polityki społecznej (na przykład strategię rozwiązywania problemów społecznych, partnerstwo w działaniach reintegracyjnych) i wykonywaniu zadań publicznych. Duże organizacje pozarządowe (na przykład poznańska Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka”, wrocławskie Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta czy Stowarzyszenie „Monar”) potraktowano jako poważnego aktora współtworzącego strategiczne ramy systemu. Podmioty te realizują projekty systemowe, w których powstają znaczne zasoby wiedzy i koncepcje w zakresie działań na rzecz środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym<sup>26</sup>.

Mocno jest podkreślana rola trzeciego sektora w sferze produkcji usług społecznych, zwłaszcza usług reintegracyjnych. Organizacje pozarządowe prowadzą spółdzielnie socjalne, centra integracji społecznej czy kluby integracji społecznej, choć pojawiają się opinie, że podmioty trzeciego sektora wykonują takie działania, których nie chcą lub nie potrafią wykonywać instytucje samorządowe. Jakub Wygnański uznał, że do rewizji nadaje się „podział pracy” między organizacjami pozarządowymi a państwem<sup>27</sup>.

Współdziaławość trzeciego sektora w tej polityce służy procesowi transformacji, który w niej zachodzi<sup>28</sup>. Dotyczy on coraz szerszego wykorzystania instrumentów aktywnej polityki społecznej, co oznacza *de facto* systemowe zaangażowanie w nią różnych struktur pozarządowych o istotnym potencjale w zakresie umiejętności animowania działań reintegracyjnych. Znaczenie ma

tutaj także proces indywidualizacji usług społecznych<sup>29</sup>. W rezultacie powstały koncepcje pluralistycznej, wielosektorowej polityki (w tym na szczeblu lokalnym)<sup>30</sup>. Liczne podmioty trzeciego sektora integrują własne zasoby, starając się zwiększyć swój wpływ. Na przykład organizacje zajmujące się bezdomnością utworzyły w połowie 2013 roku federację, aby wzmocnić swoją pozycję jako partnera w tworzeniu polityki publicznej wobec bezdomności.

Organizacje trzeciego sektora są widoczne w polityce ochrony środowiska. Zaistniały głębiej w świadomości społecznej być może dzięki relacjom mediów z najbardziej spektakularnych sporów dotyczących niektórych inwestycji publicznych (na przykład działania w dolinie Rospudy w związku z budową obwodnicy Augustowa, akcje ekologów w związku z wytyczaniem przebiegu dróg i auto-

strad). Organizacje ekologiczne wnoszą również wiele interesujących propozycji programowych do tej polityki. Jedną z grup organizacji od lat propaguje koncepcję przeniesienia najcięższych samochodów transportowych (tirów) na tory – wprawdzie bez większego skutku, ale przynajmniej nagłaśnia tę wciąż istotną kwestię. Ponadto organizacje pozarządowe są czynne w kampaniach przeciwko żywności genetycznie modyfikowanej. Magdalena Arczewska wskazuje silne zaangażowanie trzeciego sektora w lokalną politykę ochrony środowiska: „Organizacje pozarządowe nie tylko biorą udział w tworzeniu polityk środowiskowych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego, ale także uczestniczą w wydawaniu

## **Najistotniejszą przeszkodą we współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi jest brak inicjatywy współdziałania po obu stronach**

<sup>26</sup> Dowodzi tego uczestnictwo organizacji pozarządowych w projekcie systemowym 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi i podjęcie działań na rzecz opracowania modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności”.

<sup>27</sup> J. Wygnański: *Organizacje pozarządowe w polityce społecznej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego – próba podsumowania i wyzwania*, [w:] S. Golińska, M. Boni (red.): *Nowe dylematy polityki społecznej*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2010, s. 227.

<sup>28</sup> A. Karwacki, M. Rymśza: *Meandry upowszechnienia koncepcji aktywnej polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, M. Rymśza (red.): *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2011.

<sup>29</sup> Por. M. Grewiński, A. Karwacki: *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2010.

<sup>30</sup> Por. D. Zalewski, P. Poławski: *Udział NGOów w tworzeniu „samorządowej” polityki społecznej*, op. cit.

decyzji środowiskowych. Stanowią one jedno z podstawowych narzędzi wpływania na kształt planowanych przedsięwzięć, a organizacje pełnią w procesie ich wydawaniu rolę chroniącą<sup>31</sup>.

W ostatnich latach staje się dostrzegalny wpływ organizacji i grup obywatelskich na politykę edukacji. Pod naciskiem

tych podmiotów rząd odłożył realizację reformy polegającej na wprowadzeniu do szkół dzieci sześciolletnich (z 2009 roku na 2014 rok). Obecnie organizacje zabiegają o zupełne zaniechanie tej reformy, uważają bowiem, że szkoły wciąż nie są przygotowane do przyjęcia i nauczania młodszych dzieci. Organizacje rodziców rzeczywiście świetnie wypunktowały słabe przygotowanie tej reformy pod względem koncepcji, komunikacji z rodzicami i technicznym (w zakresie współpracy z samorządami w dostosowaniu szkół). Być może mamy tutaj przykład największej demonstracji siły społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Warto także wspomnieć o działaniach trzeciego sektora w polityce zdrowia. Organizacje pacjentów doprowadzały do korekty wielu regulacji określających dostęp pacjentów do usług medycznych i leków. Gdy w mediach było najwięcej doniesień o fatalnej jakości pracy placówek zdrowia, Minister Zdrowia zobowiązał się do działań naprawczych, a rolę gwaranta podjęła się odgrywać Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy. Trudno powiedzieć, czy powstanie z tego doświadczenia jakiś wzór systemowej roli organizacji pozarządowych w kształtowaniu (reformulowaniu) polityk publicznych. W wypadku wielu państw zachodnich można mówić właśnie o pewnych systemowych rolach – podmioty trzeciego sektora są tam jakby z zasady wpisane w procesy formułowania koncepcji działań publicznych i ich wykonywania. W Wielkiej Brytanii od lat siedemdziesiątych XX wieku istnieją struktury obywatelskie, które są częścią różnych rozwiązań instytucjonalnych.

## W ostatnich latach staje się dostrzegalny wpływ organizacji i grup obywatelskich na politykę edukacji

W ramach ostatnich zmian w polityce zdrowia rządzący obecnie konserwatyści uformowali w Anglii struktury 152 lokalnych organizacji strażniczych, które mają w pełni działać od 2014 roku<sup>32</sup>. Ich rolą jest monitorowanie placówek zdrowia pod kątem respektowania interesów pacjentów (mają raportować do instytucji publicz-

nych, w tym regulacyjnych, o niepokojących zdarzeniach), wspieranie osób, które zgłaszają zastrzeżenia dotyczące jakości usług, analizowanie danych dotyczących jakości świadczeń, a także organizowanie lokalnych społeczności z myślą o wspólnym kształtowaniu usług medycznych.

### INFRASTRUKTURA POLITYKI PUBLICZNEJ

Jak się wydaje, można uogólnić, że w większości powyżej rozwiniętych krajów trzeci sektor odgrywa istotną rolę w rozwoju polityk publicznych – zarówno ich analizowania, jak i praktycznego realizowania (w Polsce ten proces wciąż trwa). Warto wskazać kilka korzyści wynikających z odgrywania tej roli przez organizacje pozarządowe. W wielu państwach liczne podmioty trzeciego sektora działają jako organizacje strażnicze (*watchdog*) – w Polsce ten nurt dopiero się rozwija – dzięki temu sektor obywatelski sprzyja racjonalizowaniu procesów formułowania polityk i ich wdrażania<sup>33</sup>. Ponadto pełnią funkcję aktora deliberacji nad problemami publicznymi i ich rozwiązaniami. Niejednokrotnie wytwarzają profesjonalne opracowania eksperckie i uczestniczą w debatach. Od kilku lat również w Polsce organizacje strażnicze zabiegają o poprawę efektywności mechanizmów konsultacji społecznych nad projektami prawa. Współtworzą agendę, a więc niesłuchanie ważny element w cyklu tworzenia polityk. Tym samym współdefiniują znaczenia pojęć, które są używane w debacie.

<sup>31</sup> M. Arczewska: *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, op. cit.

<sup>32</sup> <http://www.healthwatch.co.uk>

<sup>33</sup> J.R. Stempień: *Organizacje strażnicze – biała plama trzeciego sektora w Polsce?*, [w:] A. Kościński, W. Misztal (red.): *Spółczesność obywatelska. Między ideą a praktyką*, op. cit.

Trzeci sektor jest również potencjalnie ważnym aktorem ze względu na funkcje rzecznicze (*advocacy*), zwłaszcza wobec słabszych ekonomicznie grup społecznych. Dzięki temu głos tych środowisk może być uwzględniony w procesie tworzenia polityki, sprawiając, że polityki są bardziej inkluzywne społecznie, a więc służą zaspokajaniu potrzeb szerszych środowisk społecznych<sup>34</sup>.

Trzeci sektor wpływa ponadto na demokratyzowanie procesu tworzenia polityk. W Polsce o demokracji mówi się zwykle w związku z systemem wyborczym. Tymczasem „nominalna” demokracja nie wydaje się wystarczającym warunkiem uzyskiwania dobrych rezultatów w działaniach publicznych. Olbrzymim problemem jest sytuacja, gdy wybrańcy ludu okazują się autokratami z usposobienia i nie dopuszczają do deliberacji w politykach szczegółowych, które wymagają profesjonalnej debaty, konsensusu i technokratycznej wiedzy<sup>35</sup>. Ma zatem sens mówienie o potrzebie demokratyzacji działań publicznych w wymiarze sektorowym czy horyzontalnym. Trzeci sektor ma tutaj do odegrania rolę trudną do przecenienia. W tym wymiarze można wspomnieć o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która rekomenduje budowanie modelu otwartej, włączającej społecznie (inkluzywnej) polityki publicznej. Włączanie następuje przez ograniczanie przeszkód wejścia w proces tworzenia polityk wobec tych, którzy są chętni, ale odczuwają określone trudności (ekonomiczne, kulturowe, geograficzne), a także wobec tych, którzy wprawdzie dysponują odpowiednim potencjałem, aby w niej uczestniczyć, ale nie wyrażają chęci<sup>36</sup>.

\*\*\*

Można zaryzykować tezę, że w Polsce rola organizacji pozarządowych jest względnie słaba w wielu kluczowych dla państwa politykach. Chcę jednak podkreślić, że obecna pozycja publiczna sektora obywatelskiego nie jest tylko wynikiem jego wewnętrznej słabości. Z pewnością trzeci sektor ma problemy z czynnikami, które stanowią o „sile przebicia” w procesie tworzenia polityk publicznych. Przywołam tutaj zestawienie Susan D. Phillips, która wskazuje trzy kluczowe wymiary decydujące o możliwości uzyskania wpływu na polityki<sup>37</sup>:

- zdolność do tworzenia pomysłów programowych i ich efektywnego prezentowania (*policy capacity*),
- umiejętność działania sieciowego, aby łączyć zasoby,
- potencjał w wytwarzaniu usług, których chcą obywatele.

Trzeci sektor ma problemy z powyższymi kwestiami, ale jego rola w politykach jest głównie wynikiem oddziaływania na nią strukturalnych czynników związanych ze sposobem funkcjonowania mechanizmów zarządzania publicznego. Obecność etatystycznych wzorców sprawowania władzy sprawia, że podmioty dominujące w procesie zarządzania nie zgłaszają zapotrzebowania na większą rolę sektora w procesach tworzenia polityk.

Problem jest zatem – posługując się językiem ekonomii – zarówno po stronie popytowej, jak i po stronie podażowej. Musi zaistnieć silniejszy popyt na rolę pozarządowego aktora działań publicznych, jednocześnie jednak powinna wystąpić podaż działań, które są ukierunkowane na pełnienie funkcji aktora polityk.

<sup>34</sup> Por. *Citizens as Partners. Information, Consultation, and Public Participation In Policy-Making*, OECD, Paris 2001.

<sup>35</sup> Por. A. Fung: *Democratizing the Policy Process*, [w:] F. Fischer, G.J. Miller, M.S. Sidney (red.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, op. cit.

<sup>36</sup> *Focus on Citizens public Engagement for better policy and services. Public Engagement for Better Policy and Services*. OECD Studies on Public Engagement, OECD, Paris 2009, s. 24.

<sup>37</sup> Por. S.D. Phillips: *Policy Analysis and the Voluntary Sector: Evolving Policy Styles*, [w:] L. Dobuzinski, D. Laycock, M. Howlett (red.): *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*, University of Toronto Press, Toronto–Buffalo–London 2007.