

WOJCIECH MISZTAŁ

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

**RADA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA
– NOWA INSTYTUCJA DIALOGU OBYWATELSKIEGO W POLSCE**

Przemiany systemów społeczno-politycznych i gospodarczych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej polegają przede wszystkim na decentralizacji władzy państwowej. Zmieniające się warunki społeczno-ekonomiczne wymuszają zmiany w funkcjonowaniu aparatu państwa. Niewydolność rozbudowanych struktur biurokratycznych zmusza władze państwowe do tego, aby wchodzić w ściślejsze relacje ze społeczeństwem w celu rozwiązania narastających napięć i konfliktów społecznych¹. Zarówno Konstytucja Rzeczypospolitej

¹ Artykuł jest wkładem autora w dyskusję na temat zasadności powołania w Polsce Rady Społeczno-Ekonomicznej (zob. także Miształ, 2010). 26 marca 2010 r. odbył się w Warszawie panel dyskusyjny zorganizowany przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych na temat: *Prawo do współdecydowania, czy potrzebna jest Rada Społeczno-Ekonomiczna?* Organizatorzy panelu kierowali się takimi oto przesłankami: „Wychodzimy z założenia, że dialog obywatelski jest jednym z narzędzi nowoczesnego zarządzania państwem, a zorganizowane grupy obywateli powinny zostać włączone na zdecydowanie szerszą, niż dotychczas skalę, w procesy współdecydowania o kształcie prowadzonych polityk publicznych. Nie ulega wątpliwości, że obecny kształt i formuła tegoż dialogu dalece odbiegają od postulowanych przez OFOP standardów. Panel dyskusyjny ma na celu rozpoczęcie debaty nad rozwiązaniem problemu słabości partnerów społeczno-ekonomicznych w zakresie ich siły oddziaływania na podejmowane przez rząd decyzje. Jednym z proponowanych przez OFOP kroków ku wzmocnieniu pozycji partnerów społeczno-ekonomicznych jest powołanie Rady Społeczno-Ekonomicznej. Czy nowy, wyposażony w odpowiednie kompetencje organ, powołany w celu reprezentowania interesów zorganizowanych środowisk obywatelskich, ma szansę odmienić aktualny, w dużej mierze fasadowy kształt dialogu obywatelskiego? Jak mógłby on zostać umocowany w dotychczasowym systemie i co powinno należeć do jego zadań?” (http://www.kongres.ofop.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=11).

Polskiej², jak i członkostwo Polski w UE nakazują uwzględnić model dialogu społecznego. Poza dialogiem społecznym na szczeblu europejskim promowany jest rozwój dialogu obywatelskiego³. Zachodzi proces dzielenia się przez państwo swymi kompetencjami z władzą samorządową i organizacjami pozarządowymi. Prowadzi to do budowania więzi i rozwoju kooperacji między trzema dotąd odrębnymi sferami: państwa, społeczeństwa i gospodarki (Habermas 2007). Mamy zatem do czynienia z procesem, który wpisuje się w ramy demokracji partycypacyjnej. Przemiany strukturalne polskiego społeczeństwa stają się powodem rozciągania praktyki dialogu na coraz liczniejsze obszary życia społecznego. W klimacie tych przemian swoje miejsce znajduje dialog obywatelski.

Rozważania w artykule dotyczą głównego problemu: jak w Polsce należy traktować dialog obywateli z władzą? Jako wartość tylko deklarowaną czy także realizowaną? Niewątpliwie w ostatnich czasach dialog obywatelski stał się zjawiskiem zyskującym zainteresowanie polityków i aktywnie działających przedstawicieli trzeciego sektora – instytucjonalnej postaci społeczeństwa obywatelskiego. Czy dotychczasowa formuła prowadzenia dialogu społecznego, mającego w Polsce względnie ugruntowaną tradycję i okrzeplą instytucjonalną postać, w pełni wyczerpuje oczekiwania partnerów? Czy Rada Ekonomiczno-Społeczna, jako nowe rozwiązanie instytucjonalne, stwarza szansę na przezwycięzenie niedostatków dialogu społecznego i obywatelskiego, czy też będzie tylko kolejną imitacją unijnych rozwiązań? Zakładam bowiem, że proponowane rozwiązanie nawiązuje do unijnej instytucji – Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES)⁴.

W dyskusji nad dialogiem społecznym i obywatelskim przywołuje się termin *governance*. Jest to pojęcie płynne i niedookreślone, podobnie jak „demokracja”, „sfera publiczna” czy „społeczeństwo obywatelskie”. Początkowo wskazywano

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r., *Preambula*: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

³ Artykuł I-47 Konstytucji Europejskiej o demokracji uczestniczącej stanowi: 1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. 2. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. 3. Komisja prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii (Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, t. 47).

⁴ Strukturę, zasady funkcjonowania i problemy działalności EKES omawiam w dalszej części pracy.

na sześć różnych znaczeń tego terminu: państwo minimum, kierowanie korporacyjne (*corporate governance*), nowe zarządzanie publiczne (*new public management*), dobre rządy (*good governance*), cybernetyka społeczna (*social cybernetic systems*), samoorganizujące się układy sieciowe (*self-organised networks*) (Rhodes 1996).

W myśl definicji dialogu społecznego upowszechnionej przez specjalistów prawa pracy: „Dialog społeczny jest pojęciem obejmującym całokształt wzajemnych relacji pomiędzy związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Jest to zasada ustrojowa demokracji, szczególnie forma debaty o interesach społecznych. Jego uczestnikami są partnerzy, działający na zasadzie równości statusu i interesów. Różnice zdań niwelowane są na drodze konsultacji, negocjacji i wzajemnych ustępstw, zmierzających do zawarcia kontraktu/umowy społecznej. W szerszym ujęciu dialog społeczny odnosi się do wszelkich form komunikowania władzy publicznej (na różnych szczeblach i poziomach zarządzania terytorialnego) z partnerami społecznymi reprezentującymi interesy różnych grup społecznych zamieszkujących określone terytorium: organizacjami obywatelskimi, zrzeszeniami obywateli czy grupami wyrażającymi obywatelski protest. Dialog społeczny jest instrumentem współrzędzenia (*governance*) i metodą uzgadniania przez władzę i partnerów społecznych wspólnych dla danej społeczności celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej. Partnerami dialogu społecznego są: organy samorządu terytorialnego, organy samorządu zawodowego, związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz inne organizacje społeczne i przedstawicielstwa środowisk zawodowych i twórczych. Ich prawa i obowiązki, a także pozycję i rolę w dialogu określają odrębne akty prawne”⁵.

Dialog obywatelski dla demokracji uczestniczącej jest tym, czym dialog społeczny dla gospodarki rynkowej. Jest instrumentem komunikowania i negocjowania interesów różnych grup społecznych. Stwarza szansę dla organizacji pozarządowych do odegrania ważnej roli w sferze funkcji przypisywanych społeczeństwu obywatelskiemu: usług, innowacji, rzecznictwa obywatelskiego (*citizen advocacy*), rzecznictwa politycznego (*policy advocacy*), ekspresyjną oraz socjalizacyjną rolę w sferze demokratycznej, a także rolę wspólnototwórczą (Leś 2003). Dialog obywatelski jest formą partycypacji obywatelskiej, która stanowi fundament rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wspierania zmian ustro-

⁵ Strona internetowa Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (maj 2010).

jowych. Jest narzędziem umacniania roli organizacji pozarządowych i samej idei demokracji partycypacyjnej (Stokowska 2007: 192).

Dialog obywatelski jest zatem „specyficzną formą kontaktu między władzą państwową a prawnie określonymi formami organizowania się społeczeństwa (organizacje pozarządowe, społeczne, stowarzyszenia, fundacje) w różnych płaszczyznach działania (społecznej, ekonomicznej, świadomościowej, terytorialnej, zawodowej i innych) grup społecznych, polegającą na wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej” (*Zasady dialogu społecznego*, 2002). Dialog obywatelski nie dotyczy jedynie zbiorowych stosunków pracy, ale wszelkich kwestii związanych z funkcjonowaniem społeczeństwa obywatelskiego (Schimannek 2003).

Uzupełnieniem tych definicji jest koncepcja dialogu obywatelskiego zakładająca, że jest on „zinstytucjonalizowaną formą prowadzenia szeroko pojętych konsultacji społecznych w aspekcie planowania, rozwiązywania i podejmowania decyzji w zakresie społecznie ważnych kwestii w danej grupie społecznej. Jego uczestnikami powinni być zarówno partnerzy dialogu społecznego, jak również przedstawiciele szeroko definiowanego trzeciego sektora” (Mandrysz 2007:115).

Przedstawione definicje dialogu nawiązują do zasady *governance*. Skupiają się na jego zinstytucjonalizowanym charakterze (zorganizowane organizacje obywatelskie, ramy proceduralne) oraz kładą nacisk na udział we władzy i interesy obywateli. W mniejszym stopniu podkreślają rolę dialogu w kształtowaniu opinii publicznej, konsultacji, negocjacji i porozumienia. Nie wskazują, jakimi środkami należałoby dochodzić do porozumienia i w ten sposób wpływać skutecznie na podejmowane decyzje. Być może brak refleksji nad sposobami osiągnięcia konsensusu jest wśród partnerów dialogu jedną z mało uświadamianych przyczyn mających zasadnicze znaczenie dla jego pomyślnego rozwoju.

Jedną z propozycji wzmocnienia dialogu jest wykorzystanie potencjału tkwiącego w szeroko rozumianej deliberacji⁶ politycznej. Jacek Sroka (2008),

⁶ Deliberacja jest publicznym procesem porozumiewania się, opartym na perswazji i zorientowanym na wydobywanie dobrych argumentów, które korespondują z interesem publicznym i – w jego imieniu – prowadzą do rozwiązania problemów istotnych dla wspólnoty. W procesie deliberacji interesy grupowe zostają tak zaprezentowane, aby korespondowały z interesem ogólnym. Strony poznają swoje grupowe punkty widzenia na poszczególne kwestie i „uczą się” siebie nawzajem. Dyskutują otwarcie, bez utajniania obrad. Istotą rozumianej w ten sposób deliberacji jest dążenie do osiągnięcia konsensusu w omawianych sprawach. Zakłada się, że deliberujące strony mają zdolność do reinterpretacji swoich potrzeb oraz zmiany własnych postaw i preferencji, a wszystko to dzięki prowadzonym dysputom. Deliberację charakteryzuje: argumentatywna forma komunikacji, dążenie

autor koncepcji nowego dialogu społecznego, proponuje zastąpienie modelu demokracji partycypacyjnej⁷ liberalnym modelem demokracji deliberacyjnej. Jej istotą nie jest przetarg interesów, ale wypracowanie poszczególnych elementów rozumienia dóbr publicznych. W ten sposób, orientując się na upowszechnienie dialogu obywatelskiego, proponuje się posługiwanie pojęciem „nowego dialogu społecznego”, które ma wydźwięk koncyliacyjny, pozwalający na połączenie udziału w dialogu, tradycyjnie rozumianych partnerów społecznych i organizacji pozarządowych. Pojęcie jest szersze i najlepiej obejmuje istotę dialogu obywatelskiego, pozwalając na nowe otwarcie w dyskusji. Wykorzystanie go wydaje się także zasadne z tego powodu, że wpisuje się w najnowszy nurt dyskusji nad przysłością systemów politycznych „Wolnego Świata” (Sroka 2008: 219–220).

Próba odwołania się do pojęcia *governance* oraz do partycypacji politycznej wydaje się mieć szansę powodzenia. Jednak odwołanie się do inkluzyjnego pojęcia dialogu, bardzo mocno oscylującego wokół współuczestnictwa we władzy wykonawczej, zawęża zakres stosowalności pojęcia dialogu obywatelskiego do jego wymiaru instytucjonalnego. Nie uwzględnia w pełni wszystkich aspektów zawierających się w idei demokracji, sfery publicznej i społeczeństwa obywatelskiego, jako utopijnych wzorów życia społecznego, wskazujących na różnorodność form sprawowania i udziału we władzy. Nadmierne powiązanie z władzą wykonawczą powoduje ich zasadniczą słabość polegającą na ograniczonej możliwości stosowania.

Propozycja nowego ujęcia dialogu społecznego wyraźnie nawiązuje do Habermasowskiej idei wskrzeszenia sfery publicznej i działań komunikacyjnych, w których partnerzy dążą do osiągnięcia porozumienia. Wydaje się, że można tę

do osiągnięcia racjonalnie motywowanej zgody (szerokiego porozumienia, a nie partykularnego kontraktu), zarówno w ocenach, jak i pojmowaniu określonych spraw, jawny oraz otwarty charakter dysput prowadzonych w dobrej wierze, wolność od przymusu zmierzająca do zabezpieczenia równych szans bycia wysłuchanym, zgłaszania propozycji, formułowania argumentów etc., zogniskowanie debat na sprawach, które w imię dobra ogólnego można poddawać skutecznym regulacjom (Por. J. Habermas 2005: 324–325).

⁷ Uczestnictwo polityczne jest przez zwolenników demokracji partycypacyjnej widziane, jako środek zapobiegający nadużyciom władzy przez rządzących. Jako przykład służy tu ateńska polis, w której obywatele mieli rozległe możliwości bezpośredniego udziału w życiu publicznym, cenionym bardziej niż życie prywatne. Wśród zwolenników tej formy demokracji szczególnym poparciem cieszy się udział obywateli w różnych formach stowarzyszeń obywatelskich oraz teoria społeczeństwa wielogrupowego (M. Marczevska-Rytko 2001: 35). Nie istnieje jednakże uzgodniona definicja demokracji uczestniczącej. Według Sartoriego demokracja partycypacyjna nie tyle różni się od demokracji proceduralnej, wyborczej czy referendalnej, ile krzyżuje się z nimi i kładzie nacisk na aktywny, osobisty udział obywateli w sprawach publicznych (G. Sartori 1995: 135–150).

koncepcję dialogu zmodyfikować i, mając na uwadze wrażliwość przedstawicieli trzeciego sektora bardzo mocno przywiązanych do swojej tożsamości, określić ją jako „obywatelski dialog społeczny”. Koncepcja nawiązuje wprost do bogatej tradycji idei dyskursu publicznego, dziedzicząc jego najlepsze rozwiązania, wypracowane w dziejach dialogu społeczeństwa z władzą. Deliberacyjny model dialogu obywatelskiego miałby przez to dużo większą szansę na przekroczenie barier instytucjonalnych i zaistnienie na wszystkich poziomach życia społecznego, przede wszystkim w zbiorowościach lokalnych.

Dialog obywatelskiego nie powinno się ani mylić, ani utożsamiać z dialogiem społecznym, który jest sposobem komunikowania się między władzami publicznymi, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, a dotyczy przede wszystkim obszaru zbiorowych stosunków pracy, zbiorowego prawa pracy (www.pozytek.gov.pl). Dialog obywatelski, obejmując szerokie spektrum spraw społecznych, odnosi się niejako do całokształtu miejsca grup obywateli w państwie i społeczeństwie, a nie tylko miejsca do pracy (zakładu, branży, sektora gospodarki), co jest przecież istotą dialogu społecznego.

Społeczny i obywatelski dialog z praktyką paktów-porozumień sięga 1980 roku. W ramach porozumień Okrągłego Stołu powołano między innymi instytucję, w skład której wchodziłi przedstawiciele rządu, związków zawodowych i pozostałych sygnatariuszy. Jej zadaniem miało być monitorowanie realizacji porozumień. Jednak intensywna transformacja zmieniająca ustrój spowodowała, że instytucja ta przestała działać, gdyż podstawa transformacji ustrojowej nie mogła być przedmiotem negocjacji z dotychczasowymi grupami interesu. Chodziło o podważenie roli tych grup, co jednak spowodowało pojawienie się zarzutu odgórnego konstruowania nowego porządku społecznego (Gardawski 2008: 25; Gąciarz i Pańków 2001: 107). Z tych powodów dialog obywatelski, tak jak dialog społeczny, od samego początku wpisuje się w ramy demokracji przetargowej, w której dobrze zorganizowana mniejszość przesądza o sytuacji większości, dominującą zaś rolę odgrywają działania zorientowane na sukces, typowy dla uczestników sfery politycznej (Kaczocho 2004: 32). Związki zawodowe stały się pełnoprawnymi partnerami dialogu wówczas, kiedy w wyniku postępującego procesu prywatyzacji doszło do zawarcia jedyne w dziejach III RP – „Paktu o przedsiębiorstwie”. Pracownikom prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych za pośrednictwem związków zawodowych obiecano wysokie udziały w ich majątku w zamian za zgodę na sprzedaż. Dalszą konsekwencją było powołanie w 1994 roku

na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów Forum Dialogu Społecznego – trójstronnej rady monitorującej realizację postanowień zawartych w Pakcie.

W efekcie doszło do zinstytucjonalizowania dialogu społecznego na poziomie krajowym. W skład powołanej instytucji dialogu wchodził sygnatariusze „Paktu o przedsiębiorstwie” – członkowie związków zawodowych: NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, oraz organizacja pracodawców – dyrektorów zakładów państwowych i firm sprywatyzowanych zrzeszonych w Konfederacji Pracodawców Polskich. Związki zawodowe, głównie NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, w początkowej fazie działalności Komisji były zaangażowane politycznie po stronie rządzących lub opozycji politycznej. Pozwalało to organizacji realizować cele pracodawców bezpośrednio w strukturach władzy bez konieczności udziału w Trójstronnej Komisji. Związek będący w opozycji bojkotował jednak jej prace, co sprawiło, że w początkowym okresie nie udało się uzyskać porozumienia w żadnej kwestii (Gardawski 2008:25–28; 2009: 137–144). Dialog trójstronny nie służył ani legitymizowaniu poczynań władzy, ani zwiększeniu zgody społecznej dla podejmowanych przez nią reform. Tu ujawniła się najważniejsza słabość dialogu społecznego w tak zinstytucjonalizowanym kształcie.

Przełom nastąpił po uchwaleniu ustawy o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisji dialogu społecznego, dzięki czemu dialog społeczny na poziomie centralnym rozszerzono na poziom lokalny. Komisja uzyskała pełną reprezentatywność przez zastosowanie kryteriów liczebnościowych. Jej skład został poszerzony o organizacje pracodawców prywatnych: Business Centre Club i Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan” oraz Związek Rzemiosła Polskiego, ze strony pracodawców zaś o Forum Związków Zawodowych. Poszerzono zakres uprawnień Komisji, której głównymi celami stało się: dążenie do osiągnięcia i zachowania pokoju społecznego, dialog w kwestiach związanych z problematyką wynagrodzeń, świadczeń społecznych, a także opiniowanie ustawy budżetowej.

W Polsce praktykuje się przede wszystkim trójstronny dialog społeczny, skoncentrowany na przedstawicielach związków zawodowych i pracodawców. Coraz wyraźniej jednak widać, że już od dłuższego czasu jest to formuła niewystarczająca do uregulowania licznych fundamentalnych problemów społecznych. W związku z tym niektórzy autorzy traktują upowszechnienie praktyki dialogu obywatelskiego jako zjawisko pozytywne i konieczne. W wielu dziedzinach życia społecznego narastają wyzwania wykraczające poza obszar stosunków pracy,

które wymagały dialogu o zdecydowanie szerszym charakterze (Frieske 2005: 42–48). Prezentowane są argumenty na rzecz rozszerzania dialogu na coraz liczniejsze obszary życia publicznego. Zauważono niedocenianą dotąd postać dialogu obywatelskiego, dzięki czemu pojawiła się możliwość powstawania różnych form partycypacji społecznej: od uzyskania konsensu i udziału w debacie publicznej do bezpośredniego wpływania na decyzje natury administracyjnej czy politycznej.

Rozwój współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną rozpoczynał się z wielkim trudem, pokonując wiele przeszkód. Współpraca została zainicjowana w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej i Ministerstwie Ochrony Środowiska, a także przez administrację samorządów terytorialnych. W 1998 roku został powołany pełnomocnik premiera do spraw kontaktów z organizacjami pozarządowymi, który sprawował swoją funkcję tylko przez rok. Kontakty rządu z organizacjami obywatelskimi ożywiały się, kiedy propozycje rozwiązań legislacyjnych były niekorzystne dla środowiska obywatelskiego. Dialog między rządem a organizacjami pozarządowymi przybrał na sile i znaczeniu w trakcie prac przygotowawczych nad ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a także w czasie konsultacji dokumentów programowych funduszy strukturalnych UE.

W 2003 roku Sejm RP przyjął ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która stworzyła podstawy współpracy i partnerstwa między organizacjami pozarządowymi i władzami wszystkich szczebli. Powstały wówczas pierwsze instytucjonalne formy dialogu obywatelskiego: Rada Działalności Pożytku Publicznego, Ocena Skutków Regulacji, Wysłuchanie Publiczne, konsultacje dotyczące dokumentów programowych funduszy strukturalnych na lata 2007–2013 oraz konsultacje doraźne, dotyczące projektów ustaw odnoszących się do warunków funkcjonowania organizacji pozarządowych.

Możliwość prowadzenia dialogu obywatelskiego pojawiła się także w strukturalnych ramach Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych oraz ciałach opiniodawczych, w skład których wchodził przedstawiciele urzędów centralnych, organizacji związkowych, samorządów terytorialnych i gospodarczych oraz środowiska naukowego. W organizacjach pozarządowych wypracowano zasady wyłaniania reprezentantów interesów organizacji pozarządowych (Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Forum Darczyńców w Polsce), a także ciał obywatelskich do spraw kontaktów z rządem (Rada Działalności Pożytku Publicznego).

Powstanie Rady Działalności Pożytku Publicznego (zwanej dalej Radą) należy traktować jako wyraz określonego podejścia do trzeciego sektora – partnera w dialogu o polskim społeczeństwie obywatelskim. Nie można ocenić efektywności działań Rady jako ciała doradczego ministra pracy i polityki społecznej, stosując kryterium porównawcze do zbioru rozwiązań przyjętych w ministerstwie. Nie zawsze Radzie są przedstawiane do opiniowania projekty legislacyjne dotyczące trzeciego sektora. Wskazuje się na przykłady lekceważenia Rady, szczególnie przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów, traktujących ją jako reprezentację organizacji samorządowych.

Daje się zauważyć brak procedur administracyjnych pozwalających na bieżące monitorowanie przez RDPP projektów dotyczących trzeciego sektora. Brakuje także procedur określających sposób opiniowania dokumentów przez RDPP. Nakładanie się tych kwestii powoduje, że narasta zniecierpliwienie oraz frustracja członków Rady, a także dezorientacja co do dalszego jej funkcjonowania. Znaczną część swojego czasu i energii przedstawiciele Rady poświęcają na formułowanie postulatów dotyczących funkcjonowania lub definiowania swojej pozycji i roli. Wiele do życzenia pozostawia także gotowość rządzących do rozmowy i zrozumienia specyfiki dialogu obywatelskiego. Wydaje się bowiem, że niezupełnie rozumieją oni konieczność i korzyści płynące z uspołecznienia procesu rządzenia.

Rada bywa postrzegana jako instytucja, w której organizacje rządowe walczą z administracją rządową o swoje prawa, a nie jako pomost między władzą a obywatelami. Brakuje systemowych rozwiązań, które pozwolą Radzie zająć dobrze ugruntowane miejsce w dialogu. Jednym z postulowanych rozwiązań byłoby usytuowanie RDPP bezpośrednio przy Radzie Ministrów, co dałoby jej wszechstronne kompetencje w wielu dziedzinach życia społecznego (Stokowska 2007: 204–214).

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest uważana za najbardziej udany przykład aktu prawnego, nad którym prace zostały w tak szerokim zakresie uspołecznione. Sposób procedowania może być traktowany jako wzorcowy dla dialogu obywatelskiego. Określając w ustawie wzajemne ramy odniesienia, doprowadzono do przejrzystych relacji między partnerami i upodmiotowienia organizacji pozarządowych, których przedstawiciele uzyskali duże doświadczenie w rozmowach z władzą publiczną, która zaczęła rozumieć wagę dialogu, a także dostrzegać równoprawnych partnerów w organizacjach pozarządowych. Potwierdzeniem tego były prace nad nowelizacją ustawy, które toczy-

ły się w atmosferze dialogu obywatelskiego. Można przypuszczać, że prace nad ustawą przyczyniły się do poszerzenia dialogu społecznego o dialog obywatelski. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie była z gruntu obywatelska i dla obywateli ze względu na zakres przedmiotowy i sposób jej przygotowania. Jest ona efektem zastosowania otwartego, obywatelskiego trybu prac nad jej projektem (Makowski 2008: 11–12).

Po pierwszym roku funkcjonowania ustawa budziła wiele nadziei, pozytywnych ocen i oczekiwań dzięki swej zawartości ideowej. Jednak sposób jej funkcjonowania generował szereg problemów i zastrzeżeń. Doprowadziło to do przekonania, że ta ustawa nie stanie się „konstytucją trzeciego sektora”, ponieważ nie ma i nie mogła mieć charakteru ustrojowego – z wielu powodów. Ustalone procedury dotyczące konkursów oraz podstawowych zasad i form współpracy okazały się w praktyce fasadą, za którą działano według wcześniej ustalonych schematów. Zachodzi pytanie, dlaczego nie zdecydowano się na nadanie proceduralnego charakteru wcześniejszym mechanizmom wyznaczającym schemat współpracy? Prawdopodobnie były one wynikiem osiągniętego porozumienia wskutek wspólnoty partykularnych interesów, a nie zgody wynikającej z uznania wartości ważnych dla każdej ze stron.

Działalność instytucji powołanych na mocy ustawy o procedurach konkursowych okazała się nieskuteczna z powodu zapisów skutecznie ograniczających możliwość funkcjonowania procedur lub pozwalających na wybór innego trybu działania. Przepisy ustawy, wymuszając profesjonalizację trzeciego sektora, przyczyniły się do pomniejszenia roli małych organizacji i wzrostu poczucia zagrożenia ich członków. Zaistniała sytuacja sprzyja wykluczeniu ich z konkursów, ofert i innych form współpracy. Miejsce autentycznego dialogu obywatelskiego zajęły sztywne, biurokratyczne formy, nadając sformalizowany charakter współpracy organizacji pozarządowych z władzą publiczną. Paradoksalnie, sformalizowanie (czasami wręcz wymuszenie) wzajemnych relacji przyczyniło się do osłabienia współpracy, niszcząc spontaniczność i autentyczny dialog. Formalizacja i biurokracja są głównymi przeszkodami efektywnego budowania współpracy opartej na autentycznym dialogu (Niewiadomska-Guentzel 2008: 76). Na poziomie lokalnym często można zauważyć niechęć radnych wszystkich szczebli samorządu do współpracy z organizacjami pozarządowymi. Towarzyszy temu słaba orientacja w problematyce współpracy międzysektorowej. Radni obawiają się, że ustawa ograniczy, pomniejszy ich kompetencje i podważy ich mandat do reprezentowania interesów społeczności lokalnej wobec administracji samorządowej (Makow-

ski 2008: 30–31, 35). Nie angażują się we współpracę, traktując organizacje pozarządowe jako konkurenta, a nie partnera.

W Polsce funkcjonują mechanizmy, które są integralną częścią składową dialogu obywatelskiego. W instytucjach dialogu społecznego często hasłowo przywoływany jest dialog obywatelski, będący jedynie swoistą fasadą, bowiem w praktyce pozostaje nieobecny. Elity polityczne i pozarządowe nie mają ani wystarczającej wiedzy, ani doświadczeń na temat mechanizmów funkcjonowania dialogu. Wydaje się, że większą odpowiedzialność za ten stan ponosi strona rządowa jako gospodarz dialogu obywatelskiego. Elity polityczne i pozarządowe nie są w stanie lub też nie chcą wypracować spójnej wizji roli i miejsca dialogu, co powoduje jego chaotyczność i słabość.

Dialog jest traktowany fasadowo i instrumentalnie. Brakuje rozwiązań prawnych, istniejące zaś już są w znacznym stopniu uwarunkowane czynnikami politycznymi i gospodarczymi. Stan prawny jest wysoce niewystarczający, a proponowane rozwiązania etyczne dotyczące prowadzenia dialogu nie są przestrzegane. Funkcjonujące zasady dialogu są niejasne i mało precyzyjne, co powoduje ich swobodną interpretację. W dużej mierze niedoskonałości rozwiązań legislacyjnych wynikają z braku jasnej i precyzyjnej wizji funkcjonowania instytucji dialogu obywatelskiego. Przepisy kształtujące postać dialogu obywatelskiego były tworzone chaotycznie, bez wspólnych uzgodnień i planu.

Kształt instytucjonalny dialogu obywatelskiego nie został wypracowany jako efekt jego prowadzenia, ale jest wypadkową aktywności różnych środowisk, koncepcji, wzorców zagranicznych i doraźnych potrzeb (Długosz 2007). Nie napawają także optymizmem przykłady prowadzenia dialogu obywatelskiego. Wskazuje się na jego niską przydatność do realizowania polityki publicznej. Jest to nieefektywny instrument zarządzania publicznego z punktu widzenia poprawy efektywności polityki publicznej, przyspieszenia procesu legislacyjnego czy wzbogacenia debaty publicznej o ważne postulaty z punktu widzenia partnerów społecznych (Fałkowski, Grosse i Napiontek 2006: 99). Nieliczne udane próby jego prowadzenia zazwyczaj dotyczyły kwestii związanych z organizacją i funkcjonowaniem organizacji pozarządowych, natomiast nie podejmuje się lub bardzo rzadko dochodzi do współpracy w tworzeniu wspólnych decyzji w pozostałych kwestiach polityki publicznej.

Narastające problemy powodują, że organizacje obywatelskie działające na poziomie UE postulują wprowadzenie odpowiednich regulacji prawnych, sankcjonujących istnienie dialogu obywatelskiego i stworzenie jego stałych instytucji

działających w podobny sposób, jak ośrodki dialogu społecznego lub konsultacji prowadzonych z organizacjami samorządu lokalnego i regionalnego. Oznacza to przede wszystkim wprowadzenie konkretnych instytucji i procedur konsultacyjnych w *Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską*. Zwraca się uwagę na konieczność wyodrębnienia poszczególnych kategorii dialogu obywatelskiego (podobnie jak w dialogu społecznym), na przykład odnoszących się do kwestii zabezpieczenia społecznego, zrównoważonego rozwoju, dbałości o interesy przyszłych pokoleń oraz organizacji o ogólnych zainteresowaniach (tamże: 117).

Obszary zainteresowań dialogu społecznego i obywatelskiego pokrywają się tylko częściowo. Dlatego uzasadniona wydaje się interpretacja przyjęta przez Komisję Europejską oparta na założeniu, że poszczególne sprawy są konsultowane zgodnie z przedmiotem ich oddziaływania społecznego. Jednak organizacje obywatelskie wykazują rosnące zainteresowanie problematyką społeczno-gospodarczą, która do tej pory była głównie sprowadzana do dialogu między pracodawcami, pracownikami i władzami publicznymi. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy upatruje się w upowszechniającej się ekonomii społecznej, która poza celami związanymi z maksymalizacją zysków formułuje jeszcze inne cele, związane z szeroko pojmowanym rozwojem społecznym (Leś 2005: *passim*).

W Polsce poszukuje się rozwiązań wzmacniających rolę i znaczenie dialogu obywatelskiego. Jednym z nich jest propozycja utworzenia Rady Społeczno-Ekonomicznej mającej działać na wzór Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. W Unii Europejskiej wykorzystuje się wiele procedur konsultacyjnych dotyczących poszczególnych dziedzin. Są to sformalizowane sposoby partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji przez instytucje unijne (komitety, komisje, zespoły itp.). Istotne znaczenie ma Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES/EESC) – ciało opiniotawcze Komisji i Parlamentu Europejskiego. EKES występuje w roli pośrednika między zinstytucjonalizowanym społeczeństwem obywatelskim a decydentami Unii Europejskiej. Działa na podstawie traktatu nicejskiego⁸, który uściśla, że EKES składa się z „przedstawicieli różnych gospodarczych i społecznych części zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego” (art. 257). Organizacjom obywatelskim przyznano prawo do wypowiedzania się i konsultowania dokumentów dotyczących kwestii ekonomiczno-społecznych i rynku pracy na zasadach ogólnych. W ten sposób organizacje pozarządowe

⁸ Traktat nicejski (oficjalnie zwany Traktatem z Nicei) podpisano 26 lutego 2001 r., wszedł w życie 1 lutego 2003 r.

uzupełniają prace ważnej instytucji opiniodawczej, jaką jest EKES⁹, jednak nie uczestniczą w trójstronnych ani w dwustronnych instytucjach europejskich zajmujących się stosunkami przemysłowymi (Grosse 2006: 116).

W opinii EKES zaistniała sytuacja zwiększa jego odpowiedzialność za „organizowanie dyskusji pomiędzy przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego o odmiennych motywacjach” i „budowanie strukturalnego i trwałego dialogu zarówno wśród organizacji obywatelskich jak i pomiędzy europejskimi sieciami organizacji obywatelskich a instytucjami UE”¹⁰. EKES ułatwia więc dialog wewnątrz społeczeństwa obywatelskiego, a także między nim a instytucjami w następujący sposób:

1. **Członkostwo w Grupie III.** Poza pracodawcami z grupy I i pracownikami z grupy II, EKES w grupie III zrzesza 99 przedstawicieli „innych części społeczeństwa obywatelskiego”¹¹. Członkami grupy III zostają przedstawiciele wskazani przez Radę na wniosek rządów narodowych (nie samych członków organizacji obywatelskich). Decyzja o składzie delegacji danego państwa, szczególnie rozdziału miejsc między biznesem i organizacjami non profit, i o nominacji do tej grupy należy do kraju członkowskiego. W przypadku mniejszych krajów powoduje to niedostateczną reprezentację organizacji obywatelskich.
2. **Uczestnictwo w konsultacjach, przesłuchaniach i konferencjach EKES** – we współpracy z innymi instytucjami, głównie z Komisją Europejską EKES, odgrywa coraz większą rolę w organizowaniu konsultacji, konferencji i przesłuchań¹². Stwarza to szansę rozwijania dialogu wewnątrz

⁹ Należy podkreślić, że w wielu przypadkach uzyskanie opinii Komitetu jest obowiązkowe.

¹⁰ Zob. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Opinion on the Representativeness of European Civil Society Organisations in Civil Dialogue, 14 February 2006. Podpisany w listopadzie 2005 roku Protokół Współpracy pomiędzy Komisją Europejską a EKES potwierdza „rolę Komitetu jako instytucjonalnego pośrednika między instytucjami UE a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim” i stwierdza że „Komisja wspiera zobowiązanie Komitetu do wzmocnienia dialogu ze społeczeństwem obywatelskim nie tylko przez łączenie grup”, www.EKES.europa.eu/?i=portal.en.civil-society.

¹¹ Takich jak: „mały biznes, rękodzielo, wyznania religijne, spółdzielnie, stowarzyszenia non-profit, organizacje konsumentów, organizacje ochrony środowiska, stowarzyszenia rodzinne, stowarzyszenia wolontariackie, osoby niepełnosprawne, społeczności naukowe i akademickie, organizacje pozarządowe”. Lista członków EKES znajduje się na stronie: www.esc.eu.int/sco/group/documents/list.doc.

¹² Np. przesłuchanie na temat traktatu konstytucyjnego zorganizowane wspólnie z Parlamentem Europejskim w listopadzie 2004 r. oraz forum Budowanie mostów: jak przybliżyć Europę do jej obywateli? zorganizowane w kooperacji z Komisją Europejską w listopadzie 2005 r., www.interklasa.pl/portal/index/strony?mainSP=dokumenty.

organizacji obywatelskich Jednakże rola EKES jako pośrednika między instytucjami UE i społeczeństwem obywatelskim wywołuje szereg problemów, takich jak potencjalne rozmycie skuteczności oddziaływania oraz zagrożenie, że wyniki dyskusji mogą być poddane wybiórczej selekcji z nim trafiają do decydentów politycznych.

3. **Uczestnictwo w grupach eksperckich** wyznaczonych przez EESC dotyczących konkretnego projektu/propozycji politycznej.
4. **Uczestnictwo w „Grupie Łączności”** – od 2004 roku EKES powołuje „Grupę Łączności” między EKES a „przedstawicielami głównych sektorów europejskiego, zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”¹³. „Grupa” składająca się z przedstawicieli EKES i 14 członków reprezentujących organizacje pozarządowe, służy głównie jako pole wymiany informacji, umożliwiając dialog między organizacjami obywatelskimi i EKES. Organizuje również przesłuchania i seminaria, dostarcza ekspertyz w sprawach związanych z demokracją uczestniczącą i sprawach międzysektorowych (np. regulacji finansowych, strategii lizbońskiej, funduszy). Wartością, którą wnosi „Grupa”, jest zdolność do budowania dialogu wewnątrz społeczeństwa obywatelskiego i wzmocnienie jego dynamiki przez stwarzanie odpowiedniego gruntu, natomiast trudnością, którą stwarza, jest mnożenie forów dyskusyjnych i osłabianie ich oddziaływania (Fazi, Smith, 2006).

EKES napotyka wiele barier, co utrudnia komitetowi odgrywanie silniejszej roli kształtującej unijny dialog obywatelski. Elodie Fazi i Jeremy Smith – autorzy

¹³ Zadania „Grupy Łączności”:

1. Wymiana informacji i poglądów na temat konkretnych prac programowych i ważnych wydarzeń.
2. Określanie właściwych i możliwych tematów do współpracy.
3. Sprawdzanie przygotowania i praktycznych rozwiązań dla zwiększonego współdziałania sieci w pracy konsultacyjnej EKES.
4. Konsultacje i współpraca nad przygotowaniem przesłuchań, seminariów, konferencji itp.
5. Badanie innych spraw we wspólnym interesie, np. w kontekście dialogu z instytucjami UE, takich jak:
 - rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w życiu demokratycznym Unii;
 - interpretacja i wdrożenie artykułu I-47 projektu traktatu konstytucyjnego zawierającego zasady demokracji uczestniczącej: jak realizować demokrację uczestniczącą w praktyce i jak zorganizować dialog obywatelski;
 - reprezentatywność organizacji społeczeństwa obywatelskiego innych niż partnerzy społeczni;
 - finansowanie NGO, www.esc.eu.int/sco/group/documents/Reunion_constitutive_en.pdf.

raportu o usprawnieniu działania dialogu obywatelskiego w Unii Europejskiej¹⁴ za najważniejsze przeszkody uznają brak dostatecznej legitymizacji (np. brak procedury wyłaniania) i brak przejrzystości członkostwa w „Grupie Łączności” (Fazi, Smith 2006). Zdaniem tych autorów, równowaga sił między różnymi instytucjami i podmiotami będzie również odgrywać kluczową rolę w przyszłości, a pewne organizacje mogą wybierać inne podmioty UE, które będą wydawać się bardziej wpływowe od EKES. Wiele organizacji obywatelskich już teraz zdecydowało się nie angażować w prace „Grupy Łączności” w jej obecnym kształcie. Dotyczy to na przykład organizacji praw człowieka zrzeszonych w wielkiej Sieci Praw Człowieka i Demokracji oraz organizacji ochrony środowiska, które są członkami Green 10¹⁵.

Bliższe przyjrzenie się strukturze oraz mechanizmom działania Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego ujawnia wiele podobnych problemów, które występują w dialogu obywatelskim w Polsce. Czy możemy spodziewać się, że utworzenie nowej instytucji dialogu obywatelskiego zasadniczo wpłynie na poprawę jego kondycji? Niektórzy działacze organizacji pozarządowych, a także partnerzy dialogu społecznego obawiają się, że utworzenie nowej instytucji dialogu przyczyni się do jego rozmycia i osłabi niewielką efektywność dialogu prowadzonego w obecnej postaci. Główna obawa dotyczy tego, że rozbudowane struktury skupiające wszystkich instytucjonalnych partnerów dialogu mogą spowodować jego niedowład, a może nawet paraliż działania. Wówczas może się okazać, że ta forma współpracy społeczeństwa z władzą jest całkowicie nieskuteczna i w efekcie nieprzydatna jako instrument kształtowania ładu społecznego w Polsce. Paradoksalnie jest to sytuacja, która wydaje się korzystna z punktu widzenia skuteczności działania władzy. Skrócenie czasu decyzji i brak konieczności liczenia się z opinią partnerów społecznych, umacnia rządzących w przeko-

¹⁴ E. Fazi, J. Smith, 2006, *Civil Dialogue: Making it Work Better. Study Commissioned by the Civil Society Contact Group*. Brussels, <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>.

¹⁵ W oświadczeniu ówczesnej G-9 opublikowanym w maju 2005 r. nt. EKES podano: „rok temu G-9 (wtedy G-8) była zaproszona do wzięcia udziału w grupie łączności europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, którą prowadził EKES. G-8 zdecydowała się nie uczestniczyć. Nie było wtedy jasne – nie jest też teraz – jaką praktyczną korzyść ta inwestycja własnego czasu miałyby przynieść G-8, ponieważ grupa zna inne sposoby dyskusowania o wspólnych interesach z pozostałymi europejskimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, bez pośrednictwa trzecich stron (przykład: Grupa Kontaktu Społeczeństwa Obywatelskiego). Nie chcemy też brać udziału w procesie wzmacniania roli EKES, która w konsekwencji może ograniczyć możliwości bezpośrednich konsultacji z Komisją i innymi instytucjami dla takich grup jak Green 9” (za: E. Fazi, J. Smith, op.cit.).

naniu o słuszności podejmowanych decyzji. Taka sytuacja jednak nie służy ani demokracji, ani nie usprawnia procesu decyzji i kształtowania polityki publicznej. W dłuższej perspektywie czasowej osłabia to skuteczność i wydolność struktur administracji publicznej i paradoksalnie osłabia państwo.

Czy koncepcja utworzenia Rady Społeczno-Ekonomicznej w Polsce stwarza nową możliwość prowadzenia dialogu? Ta instytucja mając charakter integralny, obejmuje całokształt problematyki życia społecznego i najpełniej przedstawia wszystkie problemy i procesy zachodzące w społeczeństwie. Jednocześnie powstaje możliwość rozwiązań instytucjonalnych większości mankamentów dialogu społecznego i obywatelskiego. Wydaje się również, że wspieranie dialogu społecznego i obywatelskiego jest korzystne z punktu widzenia obywateli, a także administracji publicznej. Wiąże się to z bardziej efektywnym osiąganiem celów merytorycznych, jakim niewątpliwie jest poprawa jakości polityk publicznych, a także optymalizacja środków i metod ich realizacji. Nie można również pominąć istotnych funkcji legitymizacyjnych oraz promocyjnych wszelkich działań podejmowanych przez władze centralne i samorządowe, jakie towarzyszą rozwijaniu tych form dialogu. „Partycypacja partnerów społecznych w wypracowaniu decyzji politycznych przyczynia się do zwiększenia akceptacji społecznej dla prowadzonych polityk między innymi poprzez przychylnie komentowanie przez nich w mediach wspólnych uzgodnień. Ponadto, umożliwia udział partnerów społecznych we wdrażaniu tych polityk, co pozwala na zwiększenie działań administracyjnych” (Leś 2003).

Powołanie Rady Społeczno-Ekonomicznej stworzy możliwość wypracowania i wdrożenia procedur pozwalających na lepsze i bardziej efektywne rozwiązywanie problemów społecznych. Partnerzy dialogu mogą uzyskać nowy status pełnoprawnych uczestników dialogu, który ma szansę stać się załącznikiem autentycznej debaty publicznej, a przez to rzeczywistym centrum integracji społecznej. Dialog obywatelski w nowej formule może być widziany jako „dźwignia” poprawy jakości życia społecznego w Polsce. Poprawa komunikacji i dialogu jest warunkiem lepszego poznawania się, rozumienia i porozumiewania w celu budowy nowych więzi w sferze publicznej. „Od jakości komunikacji i dialogu zależeć będzie pozycja Polski w Europie i świecie. Nie tylko różnice wartości i interesów ale brak prawdziwej debaty jest w Polsce prawdziwym problemem. Inwestowanie w umiejętności i rozwój kultury dialogu może okazać się najlepszym rodzajem inwestycji dającej szansę na rozwój cywilizacyjny Polski” (Szomburg 2005:14). Jeżeli polskie społeczeństwo stoi przed taką szansą, to należy ją wykorzystać.

Powyższe stwierdzenia mają przede wszystkim charakter postulatów. Powstanie Rady Społeczno-Ekonomicznej nie przesądza o tym, że stanie się ona panaceum na wszystkie dolegliwości dialogu społecznego i obywatelskiego. Powołanie Rady Społeczno-Ekonomicznej należy raczej traktować jako wyraz imitacji unijnych rozwiązań do życia publicznego w Polsce. Warto na zakończenie przytoczyć stanowisko Piotra Glińskiego, który pisząc o wpływie ideologicznym Unii Europejskiej, zauważa, że dialog obywatelski w Polsce podlega, podobnie jak inne instytucje, „zjawisku europeizacji”. Według tego autora dialog obywatelski jest „szczególnym przypadkiem promocji idei demokracji partycypacyjnej czy deliberacyjnej. Mamy tu do czynienia ze wsparciem Unii Europejskiej dla idei i rozwoju instytucji dialogu obywatelskiego wśród nowych krajów członkowskich” (Gliński 2009: 43). Polska jako członek UE jest zobowiązana dyrektywami unijnymi do jego wdrażania i prowadzenia. Jednak Piotr Gliński sceptycznie wyraża się o możliwości adaptacji wzorców unijnych do warunków polskiej demokracji, pisząc: „obecnie trudno jest jeszcze zauważyć jakąś istotną zmianę społeczną w zakresie adaptacji kulturowych wzorów demokracji europejskiej. Społeczeństwo polskie akceptuje fundusze strukturalne i – zwłaszcza – dopłaty rolnicze, ale w niewielkim stopniu – póki co – zmieniło swą świadomość i kulturę demokratyczno-obywatelską. [...] „system” dość skutecznie broni się przed zmianami, także proobywatelskimi” (tamże: 46). Kwestią otwartą pozostaje odpowiedź na pytanie, czy Rada Społeczno-Ekonomiczna przyczyni się do rozwoju dialogu obywatelskiego w Polsce.

Literatura

- Długosz D. 2006, *W kierunku debaty publicznej?*, „Trzeci Sektor”, nr 4.
- Długosz D., Wygnański J.J. 2005, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa [brak inf. o wydawnictwie].
- Edith A. 2005, Interview *Quatre Grandes Cultures Associatives en Europe*, w: *Les Initiatives Citoyennes en Europe, Alternatives Economiques, Hors Série Pratique*, No. 19, May.
- European Commission: European governance. A White Paper, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.
- Fałkowski M. 2006, *Instytucjonalizacja dialogu trójstronnego w Polsce po roku 2001*, „Trzeci Sektor”, nr 6, Warszawa.
- Fałkowski M., Grosse T., Napiontek O. 2006, *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, ISP, Warszawa.

- Fazi E., Smith J. 2006, *Civil Dialogue: Making it Work Better. Study Commissioned by the Civil Society Contact Group*, Brussels, <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Civil%20dialogue,%20making%20it%20work%20better.pdf>.
- Frieske K.W. 2005, *Dialog społeczny i demokracja*, w: *Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju*, red. D. Zalewski, IPiSS, Warszawa.
- Gąciarz B., Pańków W. 2001, *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa*, ISP, Warszawa.
- Gliński P. 2005, *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków*, w: *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Scholar, Warszawa.
- Gliński P. 2009, *Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce – dwadzieścia lat przemian*, w: *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009*, red. R. Glajcar, W. Wojtasik, UŚ, Katowice.
- Grosse T.G. 2006, *Dialog społeczny a dialog obywatelski w Unii Europejskiej*, „Trzeci Sektor”, nr 4; <http://www.uea.ac.uk/psi/people/Perez-Solorzano%20documents/Europeansiation%20NP-S.PDF>.
- Habermas J. 2005, *Faktyczność i obowiązywanie*, w: *Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Scholar, Warszawa.
- Informacja na temat działania instytucji dialogu społecznego w ministerstwach i państwowych jednostkach organizacyjnych 2005*, MGiP, Warszawa.
- Instytucje dialogu społecznego przy urządach państwowych – informator 2007*, MPiPS, Warszawa.
- Kaczocha W. 2004, *Demokracja proceduralna oraz republikańska*, Wydawnictwo AE, Poznań.
- Leś E. 2003, *Rola Rady Działalności Pożytku Publicznego w kształtowaniu polskiego dialogu obywatelskiego i demokracji uczestniczącej*, wykład wygłoszony podczas inauguracyjnego posiedzenia Rady Działalności Pożytku Publicznego 27 listopada 2003 r.
- Lewenstein B., Palska H. 2004, *Organizacje pozarządowe na scenie publicznej Polski okresu transformacji: dynamika rozwojowa i relacje z władzą – analiza badań jakościowych*, w: *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, IFIS PAN, Warszawa.
- Łukasiewicz P. 1980, *Dialog jako metoda badawcza*, w: *Problemy teoretyczne i metodologiczne badań stylu życia*, red. A. Siciński, Polska Akademia Nauk Instytut Filozofii i Socjologii, Warszawa.

- Makowski G. 2008, *Instytucja wysłuchania publicznego w Polsce jako mechanizm partycypacji obywateli w procesie stanowienia prawa*, w: *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymusza, Fundacja ISP, Warszawa.
- Mandrysz W. 2007, *Dialog społeczny, dialog obywatelski w Polsce – dotychczasowe doświadczenia. Próba bilansu*, w: *Negocjowana demokracja czyli europejskie governance po polsku*, red. K. Wódz, Scholar, Warszawa.
- Niewiadomska-Guentzel M. 2008, *Ogólny obraz współpracy międzysektorowej*, w: *U progu zmian. Pięć lat ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, red. G. Makowski, Fundacja ISP, Warszawa.
- Marczewska-Rytko M. 2001, *Demokracja bezpośrednia teorii i praktyce politycznej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Miształ W. 2010, *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Sartori G. 1998, *Teoria demokracji*, tłum. P. Amsterdamski, D. Grinberg, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Schimanek T. 2003, *Dialog społeczny: wyzwania dla rządu i organizacji pozarządowych*, „Analizy i Opinie”, nr 9.
- Schimanek T. 2007, *Dialog obywatelski Polska 2007, ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, Instytut Spraw Publicznych, Projekt Kompas, Warszawa.
- Sroka J. 2008, *Dialog obywatelski w wojewódzkich komisjach dialogu społecznego*, w: *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka Państwa*, red. M. Rymusza, Fundacja ISP, Warszawa.
- Stokowska A. 2007, *Rada działalności pożytku publicznego jako ciało konsultacyjne*, w: *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, red. M. Rymusza, Fundacja ISP, Warszawa.
- Szomburg J. 2005, *Komunikacja i dialog dźwignią rozwoju Polski*, „Wartości i Rozwój”, nr 4, Gdańsk.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 310, t. 47.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.*
- Van Kersbergen K.I, van Waarden F. 2004, 'Governance' as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy, „European Journal of Political Research”, No. 43, http://www.kongres.ofop.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=11.
- www.pozYTEK.gov.pl/Organizacje,pozarzadowe,376.html (5.11.2007).
- www.pozYTEK.gov.pl/Organizacje,pozarzadowe,376.html).

Zasady dialogu społecznego, dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r.

**RADA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA
– NOWA INSTYTUCJA DIALOGU OBYWATELSKIEGO W POLSCE**

Streszczenie

W artykule autor próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy Rada Społeczno-Ekonomiczna jako nowe rozwiązanie instytucjonalne stwarza w Polsce szansę na przezwyciężenie niedostatków dialogu społecznego i obywatelskiego. Jej powołanie wzorowane jest na unijnej instytucji – Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym. W konkluzji autor stwierdza, że rozwiązania unijne nie znajdują odpowiedniego odzwierciedlenia w polskiej rzeczywistości. W związku z tym prognozuje, że Rada Społeczno-Ekonomiczna w niewielkim stopniu zmieni świadomość i kulturę obywatelską polskiego społeczeństwa.

Słowa kluczowe: dialog obywatelski, dialog społeczny, Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny, Rada Społeczno-Ekonomiczna

**SOCIO-ECONOMIC COUNCIL
– A NEW INSTITUTION IN POLISH CIVIL DIALOGUE**

Summary

The Socio-Economic Council is a new institution in Poland. The question is whether it is a real chance for overcoming the weaknesses of social and civil dialogue or only another example of imitating EU institutions. The Council follows the pattern of the European Economic and Social Committee. It is concluded that EU solutions are not properly reflected in the Polish reality. The Socio-Economic Council is another symptom of a superficial copying of EU institutions and it will hardly change the civic culture in Poland.

Keywords: civil dialogue, social dialogue, European Economic and Social Committee, Socio-Economic Council.