

*JAKUB RYSZARD STEMPIEŃ*

Uniwersytet Łódzki

## **DIALOG OBYWATELSKI W POLSCE JAKO PRZYKŁAD DZIAŁAŃ POZORNÝCH**

**(Streszczenie)**

**Słowa kluczowe:** działania pozorne, dialog obywatelski, demokracja

W artykule zostanie zaprezentowana analiza jakości dialogu obywatelskiego w Polsce z perspektywy koncepcji działań pozornych. Dialog ten – prowadzony między przedstawicielami administracji publicznej a organizacjami społeczeństwa cywilnego – służyć ma poprawie jakości demokratycznych rządów w krajach Unii Europejskiej (UE boryka się z problemem „deficytu demokracji”). Prowadzone w kraju rozliczne badania wskazują jednak, że proces konsultowania decyzji publicznych (będący głównym narzędziem dialogu obywatelskiego) w wielu przypadkach nabiera charakteru fasadowego; nie służy w istocie wypracowywaniu decyzji, lecz jedynie markowaniu współudziału partnera społecznego w procesie decyzyjnym. Ten stan rzeczy może zostać objaśniony przy wykorzystaniu opracowanej przez Jana Lutyńskiego koncepcji działań pozornych i typologii mechanizmów wywołujących działania pozorne [Lutyński 1977; Lutyński 1990a]. Zebrane dane wskazują, że fikcyjny charakter dialogu obywatelskiego w Polsce może się utrzymywać w dłuższym okresie czasu.

### **PRZEJAWY I ŹRÓDŁA DEFICYTU DEMOKRATYCZNEGO W UE**

Wielu autorów przyjmuje tezę, iż systemy demokratyczne, w tym: systemy demokratyczne krajów europejskich, borykają się obecnie z poważnym kryzysem. Wskazuje się tu m.in. na takie niepokojące objawy, jak: bardzo niski poziom zaufania obywateli do polityków, niezadowolenie z funkcjonowania demokracji oraz ogólny spadek poziomu zainteresowania polityką (co znajduje wyraz

w malejącej frekwencji wyborczej oraz w obniżaniu się – i tak bardzo skromnej – liczby członków tradycyjnych partii politycznych). Objawy te w ostatnich latach nasilają się<sup>1</sup>.

Syntetyczną diagnozę przyczyn tego obywatelskiego wycofania i niezadowolonia proponuje Zbigniew Woźniak, który wskazuje na następujące czynniki: *formalizowanie życia publicznego i przerost działań proceduralnych nad reprezentatywną debatą oraz dialogiem społecznym, markowanie partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych, rosnący cynizm polityków i partii politycznych traktujących instrumentalnie wyborców i ich potrzeby, nadużywanie i uproszczone stosowanie zasady większościowej w rozstrzyganiu ważnych spraw publicznych, a także przeregulowanie życia społecznego przy równocześnie niskim poziomie odpowiedzialności władz publicznych za błędne decyzje oraz narastającej korupcji w świecie polityki* [Woźniak 2006: 24]. Wydaje się, że zasadne byłoby uzupełnienie tego pakietu jeszcze o kryzys instytucji państwa opiekuńczego, wzrost politycznego zapotrzebowania na wiedzę ekspercką oraz zwielokrotnienie kanałów dostępności informacji i możliwości zrzeszania się obywateli. Te trzy czynniki nie tyle obniżają jakość systemu demokratycznego (elementy za to „odpowiedzialne” zidentyfikował Woźniak), ile określają wzmożone zapotrzebowanie obywateli na „dobre rządy” i na własne uczestnictwo w rządzeniu (które nie może być już sprowadzane li tylko do udziału w wyborach). Każdy z tych czynników przyczynia się bowiem do aktywizacji obywateli i społeczeństwa cywilnego oraz do podniesienia poziomu świadomości obywatelskiej<sup>2</sup>. Niedostateczne zapewnienie

<sup>1</sup> Według danych pochodzących z European Social Survey między 2002 r. i 2006 r. poziom frekwencji wyborczej w Europie obniżył się z 75,1% do 72,7%,; odsetek osób włączających się w prace jakiejś partii politycznej lub grupy aktywistów – i tak bardzo niski – zmniejszył się z 4,9% do 4,2%. Obniżył się też poziom zaufania Europejczyków do polityków (mierzone go na skali jedenastopniowej, gdzie zero oznaczało totalny brak zaufania, zaś 10 – pełne zaufanie; średnia arytm. dla wszystkich państw objętych badaniem wyniosła 3,89 w 2002 r. i 3,56 w 2006 r.). Na analogicznej skali mierzono poziom zadowolenia z funkcjonowania demokracji; poziom ten obniżył się między 2002 r. a 2006 r. z 5,47 do 5,22 [<http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/> - data dostępu: 10.11.2008].

<sup>2</sup> Po pierwsze, jako remedium na rozmaite wady państwa opiekuńczego, dość powszechnie swego czasu przyjęty został w krajach europejskich ideał rozwoju aktywności obywatelskiej, kreacji społeczeństwa cywilnego i cedowania na jego sformalizowane agendy w postaci organizacji pozarządowych części obowiązków, z którymi nie radziła sobie administracja publiczna. Trudno jednak wyobrazić sobie, aby społeczeństwo cywilne aktywizowało się wyłącznie w zakresie realizacji zadań, z którymi nie radzi sobie administracja publiczna, bez roszczeń do szerszej partycypacji politycznej (co stanowiłoby zresztą paradoksalne odwrócenie zasady pomocniczości). Po drugie, w sytuacji systematycznego komplikowania się świata, rośnie rola rozmaitych ekspertów (politycznych, gospodarczych, społecznych), których wpływ na podejmowanie decyzje polityczne

„przestrzeni” dla tej aktywności, a więc zamknięcie systemów demokratycznych na opcję zwiększenia partycypacji obywatelskiej w rządach, musi rodzić frustrację i niezadowolenie z funkcjonowania systemu „rządów ludu”.

Wskazane wyżej czynniki określające niską jakość współczesnych demokracji (*vide*: Woźniak) oraz wpływające na podniesienie społecznego zapotrzebowania na „dobre rządy” i szerszy udział w procesie politycznym mają charakter uniwersalny – są wspólnym znakiem teraźniejszości. Oprócz tego, można jednak wskazać również na specyficzne faktory przyczyniające się do powstania zjawiska tzw. „deficytu demokracji” w obrębie struktur Unii Europejskiej. Zapoznanie się z tymi czynnikami jest o tyle istotne, że podejmowane przez europejskich decydentów formalne sposoby zaradzenia problemowej sytuacji kryzysu i niedoborów demokracji, dotyczą również Polski i obowiązujących w Polsce regulacji prawnych.

Na deficyt demokratyczny w UE – jak stwierdza Tomasz Kubin – z jednej strony składa się brak społecznego uznania dla struktur UE, z drugiej zaś – niedemokratyczny charakter wielu instytucji unijnych. Kubin wskazuje, że w czterech możliwych wymiarach legitymizacji w UE (demokratyczna, pośrednia, utylitarna i cywilizacyjna) występują poważne niedostatki [Kubin 2007a: 13–27]. Obywatele zjednoczonej Europy nie mają tym samym rzetelnych podstaw by uważać struktury unijne za prawomocne.

Pisząc o drugim aspekcie deficytu demokratycznego UE (niedemokratycznym statusie wielu instytucji unijnych i niedemokratycznym charakterze poszczególnych regulacji prawnych), Kubin wskazuje przede wszystkim, że zakres kompetencji przyznanych poszczególnym organom jest w zasadzie sprzeczny z modelem trójpodziału władzy. Za władzę ustawodawczą można tu bowiem uznać: Radę UE, Parlament Europejski, Komitet Regionów (z głosem doradczym) oraz Komitet Społeczno-Ekonomiczny (również z głosem doradczym). Władza wykonawcza należy zaś po części do Komisji Europejskiej, a po części do Rady UE. Trybunał Sprawiedliwości – stanowiący władzę sądowniczą – nie jest natomiast właściwy do orzekania we wszystkich kwestiach [Prędkopowicz, Wierzchowska 2007:

---

jest bardzo znaczący. Wzrasta więc zarazem społeczne zapotrzebowanie na kontrolowanie tych decyzji. Wiesław Bokajło przytacza poważne argumenty na rzecz tezy, iż demokracja elitystyczna, oznaczająca rządy ekspertów jest demokracją jedynie z nazwy [Bokajło 2001: 18 i nast.]. Po trzecie, dzięki nowym technologiom informacyjno-komunikacyjnym (ICT), rozszerzają się możliwości działania i zrzeszania się obywateli. Obywatele mogą podpisywać elektroniczne petycje i listy protestacyjne, szybko i sprawnie organizować manifestacje, dyskutować, wymieniać się informacjami i materiałami. Podobnie, dzięki Internetowi zwiększają się możliwości dostępu obywateli do informacji publicznej, co może służyć większej przejrzystości sprawowania władzy. To również służy aktywizacji obywateli.

71–72; Kubin 2007b: 9–12]. Ponadto uwagę zwraca malejąca rola narodowej władzy ustawodawczej (pochodzącej z wyborów powszechnych) na rzecz unijnej władzy wykonawczej (pozbawionej pełnej demokratycznej legitymizacji) [Kubin 2007b: 21–22]. Wspomnieć też należy o problemie praktycznego braku odpowiedzialności takich instytucji jak Europejski Bank Centralny przed jakąkolwiek instytucją oraz niedostatkach w przejrzystości działań instytucji unijnych (a co za tym idzie: niedostatkach rozliczalności) [tamże: 22–30]. Braki w przejrzystości działań po części wiążą się z niedostępnością informacji (np. do 1993 r. wszystkie posiedzenia Rady UE były tajne), po części zaś ze specyficznym unijnym żargonem, niezrozumiałym dla przeciętnego obywatela.

Wydaje się, że dodatkowy wpływ na sceptyczne postawy obywateli UE w stosunku do prawomocności jej struktur, może mieć również swego rodzaju „grzech pierworodny” Unii w postaci braku konsultowania z obywatelami i braku wyjaśnienia obywatelom istoty pierwszych europejskich umów międzynarodowych i długookresowego znaczenia pierwszych wspólnot europejskich (m.in. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali). Jak piszą Kazimiera Wódz i Jacek Wódz, *powojenna integracja europejska to projekt realizowany początkowo ponad głowami obywateli przez niewielkie grono polityków i «oświeconych technokratów», którzy nie widzieli potrzeby ani możliwości legitymizacji swoich działań wobec europejskiej opinii publicznej* [Wódz K., Wódz J. 2007a: 17; zob. też Kubin 2007a: 9–10].

Na koniec wśród demokratycznych niedostatków UE należy wskazać brak europejskiego *demosu*, a więc suwerena, który byłby swego rodzaju odpowiednikiem narodu w demokracjach krajowych. Unia Europejska jest zatem bytem para-państwowym, lecz pozbawionym konstytuującej go zbiorowości. Poza tym na deficyt demokracji w UE składają się dodatkowo brak europejskiej opinii publicznej (i szerzej: europejskiej przestrzeni publicznej) oraz brak europejskich, a nie wyłącznie krajowych mediów [Kubin 2007a: 15–17; Prędkopowicz, Wierchowaska 2007: 73; zob. też Gniatkowski 2007: 60–63].

W tej sytuacji nie dziwi fakt, że obywatele UE prezentują postawę sceptyczną wobec prawomocności struktur unijnych. Znajduje to wyraz w traktowaniu UE jako bytu zasadniczo zewnętrznego i obcego (stąd odrzucenie w referendum narodowych przez Holendrów i Francuzów Traktatu Konstytucyjnego), niskim poziomie zaufania do instytucji unijnych oraz w przywiązywaniu przez obywateli większej wagi do spraw krajowych niż unijnych [Wojtaszczyk 2007: 78–79].

### MODEL DIALOGU OBYWATELSKIEGO (NEGOCJOWANEJ DEMOKRACJI) WDRAŻANY PRZEZ UE

Remedium zarówno na odczuwany kryzys demokracji przedstawicielskiej, jak i na „deficyt demokratyczny” staje się w UE nie tylko podkreślanie znaczenia wartości demokratycznych (w Traktacie Konstytucyjnym) lub zwiększanie roli Parlamentu Europejskiego jako ciała ustawodawczego posiadającego pełny mandat demokratyczny. Niezwykle istotne jest również wdrażanie *nowych rozwiązań w dziedzinie zarządzania publicznego (governance), lepiej dostosowanych do zmieniających się warunków ekonomicznych i otwartych na współpracę instytucji publicznych różnych szczebli z organizacjami obywatelskimi działającymi poza formalnym systemem reprezentacji politycznej. Nowy, partycypacyjny model rządzenia zakłada, że rozwiązywanie złożonych problemów współczesnego świata wymaga współdziałania władzy publicznej z partnerami społecznymi, reprezentującymi interesy obywateli organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami zawodowymi czy gospodarczymi, biznesem i mediami* [Wódcz K., Wódcz J. 2007b: 35–36]. Przyjmuje się tu, że poszczególne istotne decyzje polityczne a także programy działań powinny być opracowywane przy współdziałaniu partnera społecznego, jakim są organizacje pozarządowe (*Non-Governmental Organisations – NGO*). Zakłada się przy tym, że organizacje te stanowią rzeczywistą reprezentację interesów społeczeństwa jako całości, posiadają więc mandat do udziału w tego rodzaju konsultacjach.

Uznawanie konieczności konsultowania z obywatelami decyzji politycznych datuje się co najmniej od szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie 26–27.06.1992 r. W swych wnioskach Rada stwierdziła, że *koncept Traktatu z Maastricht polega na tym, aby proces integracji europejskiej kształtować bliżej obywateli oraz aby utwierdzić tożsamość narodów przynależnych do Unii*. Konieczne staje się wobec tego *zintensyfikowanie dialogu obywateli Europy wokół Traktatu z Maastricht i jego realizacji* [za: Sapieżko 2008: 115–116]. Znacznie ważniejszym dokumentem pozostaje jednak *Biała Księga nt. Rządzenia z 25.07.2001 r.* Komisja Europejska wskazuje w niej na konieczność pracy nad poprawą metod rządzenia Unią Europejską. Postęp jest możliwy, m.in. właśnie poprzez poszerzenie partycypacji społecznej przy kształtowaniu i wdrażaniu polityki unijnej (a także poprzez polepszenie jakości regulacji unijnych i stopnia ich egzekwowania; wzmocnienie roli UE w świecie oraz zweryfikowanie funkcjonowania instytucji unijnych) [Kozłicka 2003: 18]. Pod koniec 2002 r. Komisja Europejska zaproponowała też minimalne standardy konsultacji:

- przedstawienie pełnego tekstu konsultowanego dokumentu;

- wskazanie celów i zakresu konsultacji;
- wskazanie zagadnień – „obszarów” dokumentu szczególnie ważnych;
- podanie szczegółów dotyczących każdego „wysłuchania głosów”, spotkań, konferencji;
- podanie terminów i danych kontaktowych;
- wyjaśnienie procedury postępowania z zaprezentowanymi opiniami wobec konsultowanego materiału;
- przedstawienie dalszych kroków postępowania z konsultowanym dokumentem [Kozłicka 2003: 18].

Propozycja unijnych polityków – którą Kazimiera Wódz i Jacek Wódz nazywają modelem negocjowanej demokracji – nie wydaje się być w tym wymiarze niczym więcej, jak rozwiniętą i skonkretyzowaną koncepcją dialogu obywatelskiego, której nadaje się status normy prawnej. Jak pisze Marek Rymsza, *istotą dialogu obywatelskiego jako rozwiązania instytucjonalnego jest uspołecznienie procesu podejmowania decyzji publicznych przez umożliwienie obywatelom (a zwłaszcza sformalizowanym strukturom reprezentującym obywateli, w tym organizacjom pozarządowym) systematycznego wpływu na proces stanowienia prawa i przygotowywania dokumentów państwowych dotyczących bezpośrednio tychże obywateli* [Rymsza 2007: 8]. Dialog obywatelski jest więc prowadzony pomiędzy przedstawicielami administracji publicznej a przedstawicielami poszczególnych grup społecznych. Dialog ten powinien być prowadzony zarówno na szczeblu unijnym, jak i narodowym oraz regionalnym i lokalnym. Administracja publiczna – jako strona dialogu – może tu być reprezentowana zarówno przez struktury unijne, jak i przez struktury państwowe-rządowe lub samorządowe. W niniejszym tekście przedmiotem rozważań będzie aktywność krajowej administracji publicznej w Polsce (administracja państwowa i samorządowa) w kontekście dialogu obywatelskiego.

### **PRAWNE ASPEKTY WSPÓŁPRACY MIĘDZY ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ I ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI (NGO)<sup>3</sup> W POLSCE**

Można stwierdzić, że w Polsce współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych (w tym zwłaszcza: w wymiarze konsultowania projektów decyzji politycznych) stanowi dla polskiego prawa pewne *novum*. *Konstytucja RP* z 1997 r. w zasadzie nie reguluje w żaden sposób tej kwestii. Pojawiają się

<sup>3</sup> NGO – skrót od: *Non-Governmental Organization*

tu przede wszystkim odniesienia do zasad dialogu społecznego, nie wspomina się natomiast o dialogu obywatelskim (*Preambuła* oraz art. 59)<sup>4</sup>. Warto jednak odnotować, że w *Preambule* występuje również odwołanie do zasady subsydiarności, którą można pojmować jako pewną podstawę dla współpracy administracji publicznej z NGO'sami (jako działającymi na najniższym szczeblu). Dodatkowo należy wspomnieć o treści art. 63 *Konstytucji RP*, który stanowi iż *każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej*. Zdarzało się, że organizacje pozarządowe powoływały się na ten przepis wykazując swoje prawo do udziału w procesie politycznym (poprzez składanie wniosków i petycji).

Najważniejszym obowiązującym w Polsce dokumentem regulującym zasady współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jest niewątpliwie *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873]<sup>5</sup>. Ustawa nakłada na organy administracji publicznej obowiązek współpracowania z NGO'sami w każdej sytuacji, w której działania administracji dotyczą sfery swoistej dla organizacji pozarządowych (art. 5. 1. *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873])<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Dialog społeczny ma charakter trójstronny i jest prowadzony między przedstawicielami świata pracobiorców, świata przedsiębiorców i administracji publicznej. Można powiedzieć, że koncepcja dialogu obywatelskiego wyrasta z modelu dialogu społecznego.

<sup>5</sup> Pewne regulacje zawiera też *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej* [Dz.U. 1999 r. Nr 82 poz. 928], gdzie nakłada się na ministrów obowiązek współdziałania m.in. z organizacjami społecznymi (art. 38.1). Podobnie przez ustawy o samorządach na samorządy nakładany jest obowiązek realizacji ich zadań we współpracy m.in. z organizacjami pozarządowymi (art. 4.1. *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* [Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578] oraz art. 12.1 *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* [Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576]).

<sup>6</sup> Ustawa precyzuje, że *działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych*: (1) pomoc społeczna, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób; (1a) zapewnianie zorganizowanej opieki byłym żołnierzom zawodowym, którzy uzyskali uprawnienie do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej, inwalidom wojennym i wojskowym oraz kombatanom; (2) działalność charytatywna; (3) podtrzymywanie tradycji narodowej, pielęgnowanie polskości oraz rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej; (4) działalność na rzecz mniejszości narodowych; (5) ochrona i promocja zdrowia; (6) działania na rzecz osób niepełnosprawnych; (7) promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy; (8) upowszechnianie i

Współpraca ta może odbywać się w następujących formach:

- zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych (wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie wykonania tych zadań);
- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności i współdziałanie w celu zharmonizowania tych kierunków;
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji (podkr. – J.R.S.);
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej (art. 5. 1. *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873])

Współpraca ta powinna odbywać się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Ustawa przewiduje dodatkowo, że: *organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi* (art. 5. 3. *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873]).

Na mocy ustawy, działalność organizacji pozarządowych podlega nadzorowi ze strony ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego (za wyjątkiem organizacji pożytku publicznego działających w zakresie ratownictwa

---

ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn; (9) działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości; (10) działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; (11) nauka, edukacja, oświata i wychowanie; (12) krajoznawstwo oraz wypoczynek dzieci i młodzieży; (13) kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji; (14) upowszechnianie kultury fizycznej i sportu; (15) ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrona dziedzictwa przyrodniczego; (16) porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym; (17) upowszechnianie wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa; (18) upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działania wspomagające rozwój demokracji; (19) ratownictwo i ochrona ludności; (20) pomoc ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą; (21) upowszechnianie i ochrona praw konsumentów; (22) działania na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami; (23) promocja i organizacja wolontariatu; (24) działalność wspomagająca technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe oraz inne określone podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, zadania w zakresie innym niż wymienione wyżej jako należące do sfery zadań publicznych (art. 3 i art. 4. *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873]).

i ochrony ludności – te organizacje podlegają nadzorowi ministra właściwego do spraw wewnętrznych) (art. 28 *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873]). Minister zarządza kontrolę z urzędu lub na wniosek organu administracji publicznej; może też zlecić przeprowadzenie kontroli marszałkowi województwa (art. 29 *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873]).

To, na ile postanowienia *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* są wprowadzane w życie i wpływają na kształt współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych w Polsce, było przedmiotem kilku niedawnych badań. W niniejszym tekście przedmiotem zainteresowania będą społeczne konsultacje projektów decyzji publicznych, są one bowiem zarówno wymieniane w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (ich organizacja jest obligatoryjna i ma charakter normy prawnej), jak również stanowią podstawę modelu dialogu obywatelskiego (negocjowanej demokracji) wdrażanego przez UE. Badania wskazują, że konsultacje społeczne w wielu przypadkach przybierają dziś w Polsce formę działań pozornych z koncepcji Jana Lutyńskiego.

### POZORNY CHARAKTER DIALOGU OBYWATELSKIEGO W POLSCE

Jan Lutyński stworzył koncepcję działań pozornych w oparciu o zaobserwowane mankamenty funkcjonowania systemu komunistycznego w Europie Środkowo-Wschodniej [Lutyński 1990b]<sup>7</sup>. Był jednak przekonany, że występowanie działań pozornych pozostaje czasowo i przestrzennie nieograniczone; można jedynie stwierdzać, że w niektórych krajach i epokach mamy do czynienia ze szczególnym natężeniem tego typu przedsięwzięć [Lutyński 1977: 71; Lutyński

<sup>7</sup> Koncepcja działań pozornych została opracowana przez Jana Lutyńskiego w latach 70. XX wieku. W 1977 r. w kwartalniku „Kultura i Społeczeństwo” ukazał się artykuł Lutyńskiego pt. *Działania pozorne*, wcześniej przedstawiany w formie odczytu. Artykuł ten stanowi podstawę prowadzonej w niniejszym tekście analizy. W 1981 r. na VI Ogólnopolskim Zjeździe Socjologicznym, Lutyński przedstawił tekst *Niektóre właściwości i tendencje rozwojowe systemu dogmatycznego autorytaryzmu*, który w j. polskim został opublikowany dopiero w 1990 r. pod tytułem *System dogmatycznego autorytaryzmu i jego tendencje rozwojowe (ze szczególnym uwzględnieniem działań pozornych i ukrytych)* (tekst został wcześniej wydany po szwedzku w 1983 r.) [Lutyńska 1990: 281–282].

1990a: 108]. Nie istnieją zatem teoretyczne przesłanki, by nie zastanawiać się nad pozornym charakterem dialogu obywatelskiego we współczesnej Polsce.

Lutyński przez działania pozorne rozumiał takie przedsięwzięcia, które spełniają jednocześnie sześć poniższych warunków:

- oficjalnie uznane za istotne dla realizacji (niekoniecznie samodzielnej) jakiegoś ważnego społecznie celu,
- faktycznie tego celu nie realizują,
- o ich nieprzydatności wiedzą wszyscy lub prawie wszyscy w danej zbiorowości/systemie społecznym,
- jest to wiedza prywatna; nie jest ona publicznie, a zwłaszcza oficjalnie uzewnętrzniana,
- wystarczającą (choć nie zawsze jedyną) racją ich występowania jest to, że przypisano im istotną rolę w realizacji danego celu; ich rzeczywista funkcja polega więc na samym ich istnieniu,
- zawierają element fikcji odnoszący się do ich przebiegu lub celu [Lutyński 1977: 70; Lutyński 1990a: 107].

W przypadku dialogu obywatelskiego, już na wstępie stwierdzić można spełnienie warunku pierwszego, a więc oficjalnie przyznanego istotnego znaczenia dla realizacji społecznie ważnego celu. Decydenci europejscy są bowiem przekonani – co znajduje wyraz w przytoczonych wyżej dokumentach – o możliwości niwelacji przejawów deficytu demokratycznego w UE, m.in. dzięki wprowadzeniu zasad dialogu obywatelskiego do procesu politycznego. Stanowisko głoszące, iż dialog obywatelski stanowi szansę dla poprawy jakości demokracji podzielają też polscy politycy, którzy przyznali mu status normy prawnej we wspomnianej ustawie.

Warunkiem wstępnym diagnozowania pozornego charakteru dialogu obywatelskiego w Polsce jest stwierdzenie występowania zewnętrznych symptomów, oznak tego dialogu. Nierespektowanie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w postaci zupełnego lekceważenia jej postanowień i niepojęmowania w zupełności odpowiednich, przewidzianych przedsięwzięć, nie mogłoby bowiem być przykładem działań pozornych. Z badań Stowarzyszenia KLON/JAWOR wynika jednak, że w ciągu czterech lat od momentu wejścia w życie omawianej ustawy, zdecydowana większość gmin uchwaliła programy współpracy z organizacjami pozarządowymi (w 2004 r. było to 51,2%; w 2005 r. – 84,2%; w 2006 r. – 81,8%; w 2007 r. – 75,9%) [Herbst 2008: 15]. W 2007 r. połowa z gmin posiadających program współpracy z NGO'sami, deklarowała, że konsultowała jego projekt z przedstawicielami organizacji (co oznacza pewien

wzrost w porównaniu z latami poprzednimi) [tamże: 16]. Dane dotyczące samego dialogu obywatelskiego przedstawiają się natomiast następująco: w 2006 r. co czwarta gmina (27,5%) zadeklarowała przeprowadzanie konsultacji projektów aktów normatywnych; Wystąpił tu kilkukrotny wzrost poziomu deklaracji w porównaniu z pomiarem z 2004 r. [tamże: 38].<sup>8</sup>

Powyższe dane, pochodzące z badań ilościowych dostarczają w istocie wiedzy jedynie na temat zewnętrznych oznak realizowania zasad dialogu obywatelskiego i jako takie nie powinny służyć do wnioskowania o rzeczywistym wprowadzaniu tych zasad w życie. Stanowią jednak postawę dla dalszych analiz (ewentualnego) pozornego charakteru dialogu obywatelskiego w Polsce. Czy w przypadku tych – pozostających w mniejszości – gmin, w których deklaruje się przestrzeganie zasad dialogu obywatelskiego, zasady te są istotnie wprowadzane w życie?

Rzetelnej odpowiedzi na pytanie o pozorny charakter dialogu obywatelskiego w Polsce, służyć mogą przede wszystkim pogłębione techniki pozyskiwania danych takie jak studia przypadków, zogniskowane wywiady grupowe lub indywidualne wywiady pogłębione prowadzone z udziałem przedstawicieli zainteresowanych stron. W badaniach ilościowych o charakterze sondażowym pozyskanie adekwatnych, rzetelnych informacji wydaje się znacznie utrudnione.

Z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań, niezwykle cenne wydają się wobec tego rezultaty polskiej części badawczego projektu CIVGOV (*Organised Civil Society and European Governance*) realizowanego w dziesięciu krajach Unii Europejskiej w ramach Piątego Programu Ramowego. W Polsce projekt był realizowany przez zespół badaczy z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Śląskiego i Katedry Socjologii Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej. Na fazę badawczą projektu składały się wywiady (ponad 100) przeprowadzane z przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej oraz tzw. uprzywilejowanymi obserwatorami (dziennikarze, naukowcy), a także z przedstawicielami wybranych organizacji pozarządowych działających na terenie woj. śląskiego i opolskiego,

<sup>8</sup> W badaniach przeprowadzonych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej i Stowarzyszenie KLON/JAWOR w 2003 r. aż 80% zadeklarowało, że w sytuacji gdy podejmowana przez wójta/burmistrza decyzja dotyczy obszaru, w którym działa organizacja pozarządowa, to wójt/burmistrz na bieżąco konsultuje się z przedstawicielami tej organizacji. Zarazem trzy czwarte jednostek objętych badaniem stwierdziło, że strategia ich rozwoju została opracowana przy współdziałaniu organizacji pozarządowych [Mandes 2003: 13]. Pamiętać należy, że badanie to zostało przeprowadzone przed wejściem w życie *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (ustawa obowiązuje od 2004 r.). Zasady dialogu obywatelskiego pozostawały wówczas swego rodzaju pożądanym, choć niewymagającym (nieobowiązującym prawnie) standardem.

a także w Warszawie<sup>9</sup>. Celem badania było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie *o rolę i znaczenie budowanych oddolnie organizacji i ruchów społecznych w życiu społecznym i politycznym współczesnej Polski, w jakim zakresie działalność wyrażających interesy społeczne stowarzyszeń, ruchów społecznych oraz ich koalicji, jest w stanie budować mosty łączące życie obywateli z gremiami, które podejmują decyzje polityczne zarówno w skali państwowej jak i regionalnej oraz lokalnej* [Wódz, Niesporek 2007: 27]. Badanie dotyczyło więc w istocie jakości dialogu obywatelskiego w Polsce.

Przede wszystkim, z badań CIVGOV wynika, że konsultacje w wielu przypadkach nie realizują celu, jaki został im przypisany. Można tym samym mówić o spełnieniu kolejnego kryterium działań pozornych wyróżnionego przez Lutyńskiego. Oto trzy charakterystyczne wypowiedzi respondentów, które wydają się szczególnie warte przytoczenia:

– Uważam, że dialog państwa z organizacjami pozarządowymi jest w ogóle ograniczony. To, co obserwuję na swoim podwórku, to nikły poziom konsultacji, a także takie poczucie wzajemne i organizacji i władz, że są małe szanse, że konsultacje będą produktywne.

– [Konsultacje] są płytkie, dorywcze i wciąż zmieniają się partnerzy. Ze strony rządu, co zmiana opcji, to nowi partnerzy, a w obrębie jeszcze tych opcji, każda wymiana ministra czy kogoś na stanowisku powoduje, że ktoś nowy przychodzi i zaczyna od początku.

– *Administracja woli to, co sama wymyśli niż ktoś z boku to samo widzi inaczej [...] Jest za dużo takich [sytuacji], kiedy administracja sama wymyśla tematy, sama wymyśla projekty i sama je zatwierdza, czyli sama je przeżuwa. Za mało jest oddania autentycznie tego organizacjom pozarządowym, uważam że tego brakuje nam generalnie w kraju, że na tym ta odnowa powinna polegać* [Mandrysz 2007: 202, 205, 216].

Na fakt niewypełniania – przynajmniej w niektórych przypadkach – przez konsultacje społeczne ich zaprojektowanej funkcji wskazują również wyniki innych badań, w tym wyniki opierających się na studiach przypadków badań Instytutu Spraw Publicznych prowadzonych w ramach projektu Kompas II. Wskazuje się tam na przykład rządowych konsultacji z organizacjami pozarządowymi odnośnie projektu nowelizacji ustawy o fundacjach. Choć konsultacje

---

<sup>9</sup> Wytypowane organizacje działały w obszarach: ochrony środowiska, walki z rasizmem i regionalizmu (ruchy rewindykacyjne, organizacje zabiegające o ochronę języków i kultur mniejszościowych). Posługiwano się częściowo ustrukturyzowanym kwestionariuszem a uzyskany materiał został poddany analizie ramowej.

zostały przeprowadzone, a w ich toku zebrano opinie i propozycje organizacji, to ostatecznie propozycje te zostały w dużej mierze odrzucone i nie włączono ich do rządowego projektu nowelizacji [Krajewska 2007: 150; zob. też Stokowska 2007: 205-207]. Tym samym można mówić o niewielkiej efektywności tych konsultacji. Oczywiście rządzący nie mają obowiązku wprowadzania wszystkich sugerowanych rozwiązań, jednak jak pisze Anna Krajewska, *ignorowanie potrzeb i oczekiwań zgłaszanych przez partnerów społecznych w toku konsultacji sprawiać może wrażenie, że same konsultacje są jedynie fasadowym ozdobnikiem procesu tworzenia prawa i sposobem na stwarzanie złudzenia społecznej legitymizacji podejmowanych decyzji* [Krajewska 2007: 152].

Na niską efektywność (a więc niespełnianie założonych zadań) procesu konsultacji społecznych wskazuje też Olga Napiontek, która poddała analizie proces konsultowania projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013 z NGO'sami. Pisze ona, że system uwzględniania opinii zgłaszanych przez partnerów społecznych nie był przejrzysty (przyjęcie lub odrzucenie przedstawionych propozycji miało charakter decyzji arbitralnej); opinie były też traktowane powierzchownie. Konsultacje te nie były efektywne również w tym sensie, że nie zapewniły – co było jednym z ich głównych celów – Narodowemu Planowi Rozwoju społecznego poparcia, które zagwarantowałoby realizację planu także po zmianie ekipy rządzącej [Napiontek 2006: 26–32].

W przypadku dialogu obywatelskiego w Polsce można też mówić o spełnieniu kolejnych dwóch kryteriów definicyjnych działań pozornych z koncepcji Lutyńskiego. W wielu przypadkach jedynym celem podejmowanych konsultacji projektów decyzji publicznych jest bowiem – by odwołać się do słów Lutyńskiego – *samo ich istnienie*. Łączy się to z fikcyjnością ich przebiegu lub celu. Oto charakterystyczne wypowiedzi respondentów projektu CIVGOV:

– *Brałam udział w spotkaniach, które były przygotowaniem do zaopiniowania i zatwierdzenia strategii regionalnej, ale bardziej te spotkania miały charakter poinformowania sali o tym, co zostało załatwione, niż rzeczywistej dyskusji o tym, co się w tej strategii powinno znajdować.*

– *W zasadzie chodzi również o formalne odhaczenie, napisanie w sprawozdaniu, że tyle, a tyle organizacji konsultowało, z tyloma mieliśmy kontakt itd., bo dowodem na takie twierdzenie jest to, że gdy my się upieramy przy jakimś rozwiązaniu i upieramy się przy swoim stuprocentowym przekonaniu, co rzadko się zdarza, ale mamy czasami, to wtedy się nas ustawia jakby pod ścianę.*

– *W pewnym sensie proces konsultacji z organizacjami pozarządowymi, jeżeli chce się go tylko zamarkować, jest bardzo prosty, ponieważ wystarczy zorganizować spotkanie, siedzieć spokojnie i czekać i patrzeć, jak te organizacje się kłóca.*

*One po prostu idealnie to wykonują, klóć się z ogromnym zaangażowaniem, nie są w stanie bardzo często wyłonić wspólnej reprezentacji...* [Mandrysz 2007: 205, 212, 230; podkr. – I.R.S.].

Podobne rezultaty uzyskano w badaniu z 2007 r. przeprowadzonym przez Instytut Spraw Publicznych w ramach projektu KOMPAS. Badanie to miało postać 16 wywiadów grupowych przeprowadzonych z udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych i administracji publicznej (po jednym wywiadzie w każdym województwie), a celem badania był monitoring funkcjonowania *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. Prezentując uzyskane w badaniu wyniki, Kamila Hernik pisze: *pomimo iż ogólny obraz współpracy w zakresie konsultowania się i tworzenia zespołów [...] jest dość pozytywny, to organizacje podają przykłady łamania tych zasad. Według nich konsultacje są tylko na papierze, „pro forma”, czasem służą tylko „odfajkowaniu” takiego zobowiązania, a nie przekładają się na efektywniejszą współpracę* [Hernik 2007: 101].

Powyżej wykazano, że w przypadku dialogu obywatelskiego w Polsce (przynajmniej w niektórych sytuacjach) spełnione są cztery kryteria działań pozornych z koncepcji Lutyńskiego. Po pierwsze, instytucja dialogu obywatelskiego jest uważana za istotną dla niwelacji deficytu obywatelskiego w UE, ma też służyć ogólnej poprawie jakości rządzenia w krajach członkowskich. Po drugie, pogłębione badania wskazują, że cele dialogu nie są w istocie realizowane, zaś (po trzecie i czwarte) sama forma konsultacji nabiera cech fikcyjności i fasadowości, gdyż celem konsultacji jest w zasadzie jedynie *samo ich istnienie*. Podsumowując wyniki projektu Kompas II, Tomasz Schimanek stwierdza: *jeden z nielicznych pozytywów, który da się stwierdzić [...] to taki, że instytucje dialogu obywatelskiego w ogóle funkcjonują. Jakość i efektywność ich działania pozostawiają natomiast wiele do życzenia* [Schimanek 2007: 266]. Schimanek pisze dalej: *upolitycznienie dialogu, instrumentalne i fasadowe traktowanie go przez władzę, [...] brak czytelnych, jawnych zasad i procedur wzajemnej komunikacji, pomijanie milczeniem opinii obywateli, słabość reprezentacji, to tylko najważniejsze słabości obecnego dialogu obywatelskiego. Występują one w zasadzie we wszystkich opisanych w tomie instytucjach, a także, jak wynika z analiz i opinii ekspertów, w nieopisanych...* [tamże].

Jak natomiast przedstawia się kwestia wypełnienia pozostałych dwóch warunków określonych w koncepcji Lutyńskiego? Chodzi tu o powszechną świadomość nieprzydatności podejmowanych działań (pozornych), przy jednoczesnym nieupublicznianiu tej wiedzy. Wyniki badań nie przynoszą bezpośrednich informacji na temat wypełnienia tych dwóch kryteriów. Można jednak założyć, że racjonalnie działający aktorzy reprezentujący organy administracji publicznej

i odpowiedzialni za fikcyjny charakter konsultacji społecznych muszą zarazem zdawać sobie sprawę z fasadowego charakteru podejmowanych działań. Wiedzę taką posiadają też niewątpliwie przedstawiciele „drugiej strony”, a więc działacze pozarządowi (wskazują na to zresztą przytoczone wypowiedzi uczestników badań). Prawdopodobne jest przy tym, że świadomość fikcyjności konsultacji rozpowszechnia się w obydwu środowiskach, jednak zachodzi to w sposób nieoficjalny. Tym samym można założyć, że *o nieprzydatności danych działań wiedzą wszyscy lub prawie wszyscy*. Mało prawdopodobne wydaje się natomiast, aby przedstawiciele administracji rządowej lub samorządowej dążyli do upublicznienia pozornego charakteru podejmowanych przez siebie działań. Skutkowałoby to dla nich niewątpliwie odpowiednimi sankcjami organizacyjnymi.

Można więc przyjąć, że w niektórych przypadkach (niestety trudna do oszacowania jest ich frekwencja) dialog obywatelski w Polsce przybiera formę działań pozornych (w pełni zgodną z wymogami określonymi koncepcją Lutyńskiego). Dlaczego tak się dzieje?

#### **MECHANIZMY WYWOŁUJĄCE DZIAŁANIA POZORNE A UWARUNKOWANIA JAKOŚCI DIALOGU OBYWATELSKIEGO W POLSCE**

Jan Lutyński wyróżnił cztery rodzaje mechanizmów wywołujących działania pozorne. Odwołanie się do tej typologii wydaje się użyteczne przy próbie wyjaśnienia źródeł pozornego charakteru dialogu obywatelskiego w Polsce. Oto zidentyfikowane przez Lutyńskiego mechanizmy:

- mechanizm organizacyjno-decyzyjny (dotyczy fikcyjnego podejmowania decyzji, które faktycznie zapadły gdzie indziej),
- mechanizm aksjologiczny (dotyczy fikcyjnej realizacji uznawanych wartości),
- mechanizm rzekomo pragmatyczny (dotyczy działań podejmowanych w celu zamarkowania rozwiązywania realnych problemów),
- mechanizm obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych rozporządzeń [Lutyński 1977: 71–74; Lutyński 1990a: 108–114].

W przypadku dialogu obywatelskiego w Polsce można zasadnie twierdzić, że mechanizmem wpływającym na pozorny charakter tego dialogu jest w głównej mierze mechanizm obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych rozporządzeń. Oto, co na temat tego mechanizmu pisał sam Lutyński: *źródłem wywoływanych przez ten mechanizm działań pozornych jest obowiązek wykonywania tego, co*

w ogóle, względnie w przewidziany sposób, wykonać się nie da lub co dla osiągnięcia danego celu jest faktycznie niepotrzebne. [...] Działania przewidziane przez takie niezyciowe rozporządzenia nie są z reguły w całości wykonywane. Zwykle są to działania czysto formalne o charakterze szcztątkowym. Sprowadzają się one wówczas do stwierdzenia, najczęściej na piśmie, że wystąpiło coś, co faktycznie nie wystąpiło [...] Oczywiście takie szcztątkowe działania nie przyczyniają się do realizacji celu, który powinny realizować [Lutyński 1977: 73; Lutyński 1990a: 111–112].

O tym, że pozorny charakter dialogu obywatelskiego w Polsce jest wywoływany przez mechanizm obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych rozporządzeń, mogą świadczyć następujące wypowiedzi respondentów z projektu CIVGOV:

– [Urzednicy] niekoniecznie z własnej woli chcą współpracować. To raczej regulują przepisy, które ukazały się niedawno, głównie tam ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która jasno wskazuje na to, że jest obowiązek współpracy pomiędzy tymi podmiotami; musi być ta współpraca prowadzona przez administrację publiczną z organizacjami pozarządowymi.

– Głównym czynnikiem, który w tej chwili oddziaływuje, są wymogi prawne i jakby zobowiązania władz do reprezentowania uwzględniania opinii społecznych.

– Rząd musi spełniać dyrektywy, zabrał się szparko do wypełniania wymogów zawartych w tych dyrektywach, ponieważ to jest jego obowiązek. W związku z tym oczywiście bardzo intensywnie działa w tym kierunku, bo musi [Mandrysz 2007: 208, 212].

Mechanizm obowiązkowego wykonawstwa niezyciowych rozporządzeń nie polega jednak na omijaniu „idących z góry” poleceń, np. z uwagi na własne lenistwo, konieczny znaczny nakład pracy itd. Lutyński podkreśla, że u źródeł tego mechanizmu leży albo obiektywna niemożność wykonania polecenia albo fakt, że dane rozporządzenie jest w istocie pozbawione sensu i oznacza konieczność podejmowania czynności zbędnych, jałowych, nieprowadzących do osiągnięcia ostatecznego rezultatu, a czasem wręcz szkodliwych [Lutyński 1977: 73; Lutyński 1990a: 111–113]. W przypadku dialogu obywatelskiego w Polsce można powiedzieć, że sankcjonowany prawnie obowiązek jego prowadzenia jest sam w sobie zasadny i powinien prowadzić do zamierzonego celu, jednak przepisy te są niezyciowe w tym sensie, że ich wykonanie – w niektórych sytuacjach – pozostaje praktycznie niemożliwe. Decydują o tym następujące czynniki:

– obustronny brak przygotowania i chęci do prowadzenia rzetelnych konsultacji,

– wzajemne negatywne stereotypy administracji publicznej i NGO’ów,

– asymetryczny charakter relacji międzysektorowych utrudniający partnerskie współdziałanie.

Na obustronny brak przygotowania i chęci do prowadzenia rzetelnych konsultacji składają się po stronie administracji publicznej: przekonanie o poprawności, doskonałości własnych rozwiązań (stąd niechęć do korygowania ich o propozycje zgłaszane przez partnera społecznego) oraz postrzeganie NGO'sów jako konkurencji [Pacześniak 2007: 183]. Ten ostatni element dotyczy – jak się zdaje – zwłaszcza organów samorządowych. Piotr Gliński identyfikuje wręcz wśród antyobywatelskich grup interesu blokujących rozwój społeczeństwa cywilnego w Polsce właśnie grupę samorządową, która jest szczególnie niechętna w uznawaniu organizacji pozarządowych za równorzędnego partnera w procesie zarządzania sprawami lokalnymi i regionalnymi [Gliński 2005: 234–235; zob. też Woźniak 2002: 114–115]. Dodatkowo można tu wskazać jeszcze brak przekonania odnośnie celowości konsultacji oraz brak wiedzy, jak konsultacje powinny wyglądać (czyli brak profesjonalizmu).

Po stronie NGO'sów brak przygotowania i chęci prowadzenia rzetelnych konsultacji sprowadza się do: preferowania krytyki już podjętych decyzji ponad udział w ich wypracowywaniu (co służy nierzadko medialnej promocji danej organizacji) oraz skłócenia organizacji, niskiego poziomu zrzeszania się NGO'sów w federacje, co skutkuje brakiem wspólnej reprezentacji w relacjach międzysektorowych [Łęcki, Witkowski 2007: 261; Gliński 2005: 239; zob. też Woźniak 2002: 116–117; zob. też <http://civicpedia.ngo.pl/x/327345;jsessionid=575C451EBA07BA9C120F903BE909DDB4> – data dostępu: 10.11.2008]. Dodać do tego można zróżnicowany poziom przygotowania NGO'sów do udziału w konsultacjach, a czasem nawet ich kompletną ignorancję w tym zakresie [Hernik 2007: 99; Marciniak 2002].

Na problem merytorycznego nieprzygotowania do uczestniczenia w procesie konsultacji nakładają się – mające już utrwalonego charakter – wzajemne negatywne stereotypy obu stron dialogu obywatelskiego. Działacze społeczni są bowiem skłonni postrzegać administrację publiczną jako nadmiernie zbiurokratyzowaną, niewrażliwą na problemy społeczne, powolną i nieelastyczną [Woźniak 2002: 105; Bukowski, Marmuszewski 1998]. Organizacje pozarządowe są natomiast postrzegane jako nieprofesjonalne, cechujące się niedostatkami wiedzy eksperckiej, a także skłócone, rozproszone, pozbawione wspólnej reprezentacji i jednolitego stanowiska. Dochodzi do tego postrzegany, cechujący NGO'sy, prymat entuzjazmu nad racjonalnym planowaniem [Woźniak 2002: 105; Hernik 2007: 102–103].

Wreszcie należy również zwrócić uwagę na asymetryczny charakter relacji międzysektorowych utrudniający partnerskie współdziałanie. Co prawda w rozmaitych deklaracjach mowa jest o traktowaniu organizacji pozarządowych jako partnera administracji, jednak w istocie relacje między sektorem pierwszym i trzecim partnerskie nie są. Dominująca pozycja należy tu do administracji publicznej, która ma prawo kontrolować działalność organizacji społecznych (*vide: Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*). Co więcej, to urzędnicy rozdzielają granty, a więc przyznają organizacjom środki na prowadzenie działalności. Pozycja organizacji pozarządowych jest więc – niejako z definicji – podległa i nazywanie NGO’ów partnerem administracji powinno być postrzegane jako wyłącznie werbalny zabieg.

Sytuację tę mogłaby zrównoważyć działalność strażnicza trzeciego sektora. Wielu teoretyków zgadza się bowiem, że ważnym zadaniem, jakie staje przed organizacjami pozarządowymi jest monitorowanie działalności administracji publicznej z punktu widzenia legalności podejmowanych działań i ich zgodności z interesem społecznym [Leś 2000: 16–17]. Aktywność polskich organizacji strażniczych (tzw. *watchdog organizations*) nie była dotychczas przedmiotem systematycznych badań. Niemniej wielu autorów wyraża przekonanie o słabości tego aspektu funkcjonowania polskiego społeczeństwa obywatelskiego [Gliński 2005: 236–237; Pacześniak 2007: 185].<sup>10</sup> Dopóki aktywność strażnicza trzeciego sektora nie rozwinie się, dopóty utrzymywać się będzie asymetryczny charakter relacji między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi. Problemem pozostaje fakt, że być może blokadą tej aktywności pozostaje właśnie obawa przed „drażnieniem” strony decydującej o rozdziale środków (grantów).

## PODSUMOWANIE

Na pozorny charakter dialogu obywatelskiego w Polsce wpływają wskazane wyżej i pokrótce omówione czynniki. Niektóre z nich można usunąć w krótkim okresie czasu, pozostałe mają charakter bardziej trwały. I tak (niski) poziom merytorycznego przygotowania obydwu stron mógłby zostać podniesiony stosunkowo szybko dzięki akcjom szkoleniowym, rozpowszechnieniu odpowiednich publikacji (poradników) itd. Z pewnością więcej czasu byłoby potrzebne

<sup>10</sup> Choć pamiętać należy o pewnych sukcesach, takich jak np. skuteczny protest ekologów przeciw nielegalnej decyzji budowy obwodnicy augustowskiej przez Dolinę Rospudy lub uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny wątpliwości jakie zgłaszała Helsińska Fundacja Praw Człowieka pod adresem zgodności poszczególnych zapisów ustawy lustracyjnej z *Konstytucją RP*.

dla zwiększenia chęci obu stron do współpracy i dla zwiększenia poziomu przekonania o możliwości skuteczności konsultacji. Jedynie w długim okresie czasu mogą natomiast ulec korekcie: wzajemne negatywne stereotypy partnerów współpracy oraz jakość obywatelskiego nadzoru nad funkcjonowaniem administracji publicznej (poprzez rozpowszechnienie się działalności pozarządowych organizacji strażniczych).

Okazuje się zatem, że dialog obywatelski w Polsce może mieć jeszcze przez długi czas charakter pozorny. Oczywiście pozorność tego dialogu będzie zjawiskiem zróżnicowanym terytorialnie. Już dziś nie brak bowiem przykładów, że dialog obywatelski może być prowadzony rzetelnie i profesjonalnie. Z drugiej strony, nie brak jednak również dowodów, że wymóg prowadzenia dialogu może być traktowany jako *nieżyciowe rozporządzenie*, którego wykonanie jest pozbawione sensu i jako takie może/powinno być markowane.

Pozorny charakter dialogu obywatelskiego w Polsce nie oznacza jedynie utrudnienia (lub nawet zablokowania) procesu niwelacji deficytu demokratycznego i kryzysu demokracji w ogóle. Pamiętać należy, że jak każde działanie pozorne, także i te *przyczyniają się do obniżenia morale obywatelskiego i pracowniczego ich wykonawców, obserwatorów, a nawet zleceniodawców. Rozpowszechnienie działań pozornych podważa wiarę w autentyczność nie tylko związanych z nimi, lecz także i innych akceptowanych publicznie wartości i celów społecznego działania, usprawiedliwia obojętność i brak wewnętrznego zaangażowania w stosunku do nich. Uczestnictwo w licznych działaniach pozornych, które w części nie są wykonywane lub mogą być wykonywane niedbale, przyczynia się do rozpowszechnienia wzorów „złej roboty”* [Lutyński 1977: 76; Lutyński 1990a: 117–118].

## BIBLIOGRAFIA

Bokajło W. [2001], *Spółczesność obywatelska: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*, [w:] *Spółczesność obywatelska*, red. W. Bokajło, K. Dziubka, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Bukowski A., Marmuszeński S. [1998], *Organizacje pozarządowe a administracja publiczna*, [w:] *Opiekuńczość czy solidarność?* red. G. Skapska, Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków.

Gliński P. [2005], *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków*, [w:] *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska, Europa, świat*, red. W. Wesołowski, J. Włodarek, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Gniatkowski Z. [2007], *Komunikacja społeczna w UE – refleksje po odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego*, „Studia Europejskie” nr 2.

Herbst J. [2008], *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie KLON/JAWOR, Warszawa.

Hernik K. [2007], *Finansowe i pozafinansowe formy współpracy*, [w:] *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Monitoring funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. G. Makowski et.al – opracowanie dostępne na: <http://www.isp.org.pl/kompas/files/17832558960990803001202981689.pdf> (data dostępu: 10.11.2008).

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej – tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe.*

Koźlicka R. [2003], *Pozycja organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej*, [w:] *Trzeci sektor w Unii Europejskiej – przewodnik dla organizacji pozarządowych*, Stowarzyszenie KLON/JAWOR, Warszawa.

Krajewska A. [2007], *Konsultacje społeczne w praktyce. Studium dwóch przypadków*, [w:] *Organizacje pozarządowe, dialog obywatelski, polityka państwa*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Kubin T. [2007a], *Zagadnienie «deficytu demokracji» w UE – Część 1: Aspekty teoretyczne*, „Studia Europejskie” nr 1.

Kubin T. [2007b], *Zagadnienie «deficytu demokracji» w UE – Część 2: Aspekty praktyczne związane z funkcjonowaniem systemu instytucjonalnego Wspólnot Europejskich*, „Studia Europejskie” nr 2.

Leś E. [2000], *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Elipsa, Warszawa.

Lutyńska K. [1990], *Nota bibliograficzna*, [w:] J. Lutyński, *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, PWI, Warszawa.

Lutyński J. [1977], *Działania pozorne*, „Kultura i Społeczeństwo” nr 2.

Lutyński J. [1990a], *Działania pozorne*, [w:] J. Lutyński, *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, PWI, Warszawa.

Lutyński J. [1990b], *System dogmatycznego autorytaryzmu i jego tendencje rozwojowe (ze szczególnym uwzględnieniem działań pozornych i ukrytych)*, [w:] J. Lutyński, *Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa*, PWI, Warszawa.

Łęcki K., Witkowski M. [2007], *Zamiast zakończenia*, [w:] *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, red. K. Wódcz, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Mandes S. [2003], *Barometr współpracy 2003*, - opracowanie dostępne na: <http://administracja.ngo.pl/files/administracja.ngo.pl/public/badania/barometrfddl.pdf> (data dostępu: 10.11.2008).

Mandrysz W. [2007], *Relacje pomiędzy badanymi organizacjami a władzą publiczną na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym*, [w:] *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, red. K. Wódcz, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Marciniak P. [2002], *Ostrożne partnerstwo. Monitoring relacji między samorządem wojewódzkim a organizacjami pozarządowymi (wstępne wyniki badań)*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, IFiS PAN, Warszawa.

Napiontek O. [2006], *Dialog obywatelski w Polsce – doświadczenia konsultacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, „Trzeci Sektor” nr 6.

Paczeński A. [2007], *Zawłaszczanie trzeciego sektora przez polityków – patologia społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. A. Kracher, R. Morawski Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Racibórz.

Prędkopowicz D., Wierchowska A. [2007], *Demokratyczna legitymizacja w Unii Europejskiej*, [w:] *Dylematy modernizacji Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, ASPRA-JR, Warszawa.

Rymsza M. [2007], *O polityce państwa wobec trzeciego sektora i instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego*, [w:] *Organizacje pozarządowe, dialog obywatelski, polityka państwa*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Sapieżko J. [2008], *Zasada subsydiarności w stosunkach między Unią Europejską a państwami członkowskimi*, „Stosunki Międzynarodowe” nr 1-2.

Schimaneck T. [2007], *Stan dialogu obywatelskiego w Polsce. Kilka refleksji po lekturze studiów przypadków*, [w:] *Organizacje pozarządowe, dialog obywatelski, polityka państwa*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Stokowska A. [2007], *Rada Działalności Pożytku Publicznego jako ciało konsultacyjne*, [w:] *Organizacje pozarządowe, dialog obywatelski, polityka państwa*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

*Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* [Dz.U. 2003 r. Nr 96, poz. 873].

*Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* [Dz.U. 1999 r. Nr 82 poz. 928].

*Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* [Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578].

*Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* [Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576].

Wojtaszczyk K.A. [2007], *Czy instytucje Unii Europejskiej mogą być bliższe jej obywatelom?* [w:] *Dylematy modernizacji Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, ASPRA-JR, Warszawa.

Woźniak Z. [2002], *Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, [w:] *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, IFiS PAN, Warszawa.

Woźniak Z. [2006], *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, [w:] *Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności we współczesnej Polsce*, red. M. Nowak, M. Nowosielski, Instytut Zachodni, Poznań.

Wódz K., Niesporek A. [2007], *Dialog i współzrządzenie na poziomie regionalnym i ponadregionalnym*, [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. A. Kracher, R. Morawski, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Racibórz.

Wódz K., Wódz J. [2007a], *Europa urzędników brukselskich czy Europa obywateli? Źródła deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej*, [w:] *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, red. K. Wódz, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Wódz K., Wódz J. [2007b], *Partnerstwo społeczne i kultura dialogu – droga do przezwyciężenia deficytu demokratycznego w UE*, [w:] *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*, red. K. Wódz, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

[civicpedia.ngo.pl](http://civicpedia.ngo.pl)

[nesstar.ess.nsd.uib.no](http://nesstar.ess.nsd.uib.no)

*Jakub Ryszard Stempień*  
University of Łódź

### CIVIC DIALOGUE IN POLAND AS AN APPARENT ACTION

(Summary)

The study investigates the quality of civic dialogue in Poland. Its analysis is based on the theoretical principle of the concept of ‘apparent actions’. Civic dialogue between government and civil society organisations was introduced in order to improve the quality of democracy and is currently implemented by the member states of the EU. However, a significant body of research suggests that the process of consulting and negotiating public decisions in Poland is quite ‘apparent’, in that it does not lead to true, real negotiations, but exists only in order to simulate them.

This situation may be analysed and explained within the conceptual framework of apparent actions proposed by Jan Lutyński and his typology of mechanisms which cause apparent actions. Collected data suggests that the apparent condition of civic dialogue in Poland may be a permanent one.

**Keywords:** apparent action, civic dialogue, democracy