

Agnieszka HESS

Kraków

Bliżej obywateli czy bliżej państwa?
Wpływ akcesji do UE na warunki funkcjonowania i aspiracje
polskiego sektora pozarządowego w sferze politycznej

Streszczenie: Co najmniej od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej polskie władze deklarują potrzebę zwiększania i pogłębiania partycypacji obywatelskiej w Polsce. Deklaracje te znajdują odbicie w różnych dokumentach emitowanych przez władze publiczne. Jednym z elementów realizacji tych deklaracji ma być włączanie organizacji pozarządowych w procesy decyzyjne w państwie. Celem artykułu jest analiza wzajemnych relacji organizacji pozarządowych i administracji publicznej pod kątem jakości funkcjonowania instytucji dialogu obywatelskiego w Polsce. Autorka analizuje wzajemne relacje organizacji pozarządowych i administracji publicznej przed i po akcesji do Unii Europejskiej. Czyni to w oparciu o dostępne wyniki badań empirycznych z lat 90. oraz w oparciu o wyniki autorskich badań przeprowadzonych w 2011 roku.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, komunikowanie polityczne, demokracja uczestnicząca, sfera publiczna

Co najmniej od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, w różnych dokumentach emitowanych przez władze publiczne, zawierane są odniesienia nawiązujące do potrzeby zwiększania i pogłębiania partycypacji obywatelskiej m.in. poprzez włączanie w procesy decyzyjne organizacji pozarządowych, postrzeganych jako instytucjonalny rdzeń społeczeństwa obywatelskiego (*Strategia*, 2011). Tymczasem, badacze systematycznie zajmujący się zagadnieniami dialogu społecznego w Polsce są w zasadzie zgodni, że z trzech podstawowych celów polskiej transformacji – wprowadzenia instytucji rynku, wprowadzenia instytucji demokracji oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego – ten ostatni został osiągnięty w stopniu najmniej satysfakcjonującym (Głogosz, 2011, s. 167–173; Mokrzycki, 2001, s. 16–147; Kempny, 2004, s. 143–170; Gliński, 2006, s. 58–81).

Przyczyn bardzo powolnego rozwoju sektora instytucji obywatelskich w naszym kraju szukać należy zarówno po stronie instytucjonalnych i strukturalnych słabości państwa, jak i po stronie samoorganizującego się społeczeństwa. Wśród najważniejszych czynników, które hamowały aktywność społeczną w pierwszym okresie III RP, badacze wymieniają: przemieszanie się reprezentacji społecznych i politycznych po 1989 roku, narastające konflikty między ugrupowaniami i środowiskami postsolidarnościowymi, słabą akumulację kapitału społecznego, niekorzystne warunki instytucjonalne dla działalności pozarządowej (m.in. długo nieuregulowana sytuacja prawna dotycząca zasad funkcjonowania organizacji pozarządowych) oraz słabą pozycję państwa (Murawski, 1999, s. 47–67). Jednocześnie, do podstawowych czynników sprzyjających kształtowaniu się sektora pozarządowego w tych warunkach badacze zaliczają działalność społeczni-

kowską oraz pomoc zagraniczną (Murawski, 1999, s. 23–40). Działalność społecznikowska skupiała się na szeroko pojętej samoedukacji i samorozwoju. Pomoc zagraniczna przejawiała się natomiast w czterech wymiarach: finansowym, edukacyjnym (w tym organizacyjne *know-how*), kulturowym (odbudowa etosu społecznikostwa) i politycznym (popularyzacja idea realizacji sprawnego państwa, nawiązującej do koncepcji demokracji deliberacyjnej) (Sroka, 2008, s. 15–25). W pomocy zagranicznej w tym ostatnim wymiarze, zwłaszcza w obliczu integracji z UE, należy szukać pośredniej przyczyny rozwoju praktyk partycypacyjnych i wzrostu aspiracji III sektora do wywierania nacisku na polskie elity polityczne oraz oddziaływania na procesy decyzyjne (Gliński, 2004, s. 244–246).

Sama zmiana instytucjonalna, w zakresie budowy instytucji społeczeństwa obywatelskiego i współpracy międzysektorowej w III RP, dokonywała się w długim terminie i była powiązana z reorganizacją sposobu funkcjonowania całego aparatu państwowego i rozwojem pluralizmu argumentacji w sferze społeczno-politycznej. Pierwszym ważnym czynnikiem tych zmian była oddolna presja środowisk pozarządowych na elity polityczne w kierunku wymuszenia zmian legislacyjnych i instytucjonalnych korzystnych dla trzeciego sektora. Drugim istotnym elementem zmiany w kierunku uregulowania spraw związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych był korzystny klimat polityczny dla rozwoju III sektora po wyborach w 2001 roku¹. W latach 2001–2003 w debacie o dialogu społecznym zaczęto coraz częściej odwoływać się do europejskiej idei dialogu obywatelskiego, stanowiącej szerszą formułę kontaktów obywateli z władzą, obejmującej nie tylko tradycyjnych partnerów społecznych (związki zawodowe i organizacje pracodawców), ale także organizacje pozarządowe (Misztal, 2011, s. 190–196).

Jednak, działania w kierunku poszerzenia instytucji dialogu społecznego ujawniły ograniczenia zarówno po stronie trzeciego sektora, jak i administracji publicznej. Problemy sektora związane były przede wszystkim z wyłonieniem reprezentacji środowiska, nieprzygotowaniem do udziału np. w pracach nad budżetem oraz z brakiem siły przebicia wobec silnych, doświadczonych i dobrze zorganizowanych partnerów społecznych. Problemy po stronie administracji publicznej wynikały z tego, że państwo traktowało współdziałania międzysektorowe w sposób wybiórczy, a nie systemowy, co prowadziło w znacznej mierze do utrwalania antagonizmów między władzą publiczną a działaczami III sektora (Rymsza, 2006, s. 4–6).

W 2003 roku Sejm uchwalił ustawę *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, której priorytetowym celem było kompleksowe uregulowanie zasad i mechanizmów funkcjonowania organizacji trzeciego sektora. Zapisane w niej zostały rozwiązania i instrumenty działania, m.in. powołanie Rady Działalności Pożytku Publicznego, stanowiącej reprezentację organizacji pozarządowych do spraw kontaktów z rządem. Rozwiązania przyjęte w ustawie, m.in. Ocena Skutków Regulacji, Wystąpienie Publiczne,

¹ Wówczas to, ministrem pracy, a następnie wicepremierem i ministrem gospodarki został Jerzy Hausner, który wszedł do rządu Leszka Millera. Jerzy Hausner już wcześniej podejmował próby w celu uregulowania współpracy III sektora z administracją publiczną w drodze odrębnego aktu prawnego (w 1996 r. przedstawił projekt ustawy o działalności pożytku publicznego).

stworzyły podstawy do budowania bardziej partnerskich relacji między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną.

Uwarunkowania wzajemnych relacji organizacji pozarządowych i administracji publicznej po akcesji Polski do UE

Zasadniczy wpływ na kierunek zmian instytucjonalnych w zakresie miejsca i roli organizacji pozarządowych w państwie wywarł pakiet programów przedakcesyjnych i integracja Polski z UE. Rozszerzenie Unii Europejskiej otworzyło bowiem polskim organizacjom drogę do nowych środków i nowych wzorców działania, a na instytucjach władzy wymusiło wprowadzanie standardów unijnych dotyczących współpracy międzysektorowej. Zapisany w ustawie *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* wymóg konsultowania dokumentów strategicznych z partnerami społeczno-gospodarczymi, a także możliwość ubiegania się przez organizacje pozarządowe o realizację projektów unijnych wzmocniły III sektor i wymusiły na polskich elitach politycznych zmianę postrzegania roli organizacji pozarządowych w państwie.

Co więcej, unijna orientacja na wdrażanie instytucjonalnych rozwiązań propartykypacyjnych prowadzi do stopniowej zmiany reguł rządzących współpracą administracji publicznej i organizacji pozarządowych w kierunku partnerstwa (Szczerski, 2005, s. 38 i n.). Znajduje to wyraz w zapisach dokumentów o charakterze strategicznym przygotowywanych przez rząd lub jego agendy. Przykładami są: raport z 2008 roku przygotowany przez Zespół Doradców Premiera *Polska 2030* czy *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego* przygotowany w 2011 roku przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Podkreśla się w nich konieczność podniesienia poziomu partycypacji społeczeństwa w procesach decyzyjnych na każdym ich etapie. W raporcie *Polska 2030* postuluje się rozwijanie instrumentów pozwalających na bezpośrednie kontakty między obywatelami a władzą i mechanizmów umożliwiających dialog i komunikację (Makowski, 2011, s. 11–14). Kluczową rolę związaną z postulatem współdziałania administracji publicznej z obywatelami przypisuje się przy tym organizacjom pozarządowym. Traktowane są one nie tylko jako kanał artykulacji potrzeb i interesów oraz instrument partycypacji (zaangażowania obywateli w pracę społeczną, podejmowania działań na rzecz dobra wspólnego czy w imię obrony własnych interesów, czy skłonności do zrzeszania się), ale także jako instrument reprezentacji interesów społecznych.

Przyjęcie, w marcu 2010 roku, nowelizacji ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, która zakończyła kilkuletnie prace nad modyfikacją przepisów wyjściowych, oznacza dalszą zmianę instytucjonalną w podejściu do wzajemnych relacji między administracją rządową a organizacjami pozarządowymi. W praktyce jednak współpraca międzysektorowa na zasadach partnerstwa rozwija się powoli, o czym świadczą chociażby raporty z badań przygotowywane na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz przeprowadzane przez samo środowisko trzeciosektorowe (Arczewska, 2005; Skrzypiec, 2009; *Diagnoza*, 2008). Stosunkowo najczęściej zarzutów dotyczy, z jednej strony, powściągliwości w stosowaniu dostępnych mechanizmów partycypacji obywatelskiej przez władzę publiczną, z drugiej strony, problemów związanych z włączaniem się do procesów podejmowania decyzji po stronie organizacji pozarządowych (Górniak, 2011, s. 24–32).

Udział organizacji pozarządowych w zinstytucjonalizowanym dialogu obywatelskim

Wyróżnia się trzy podstawowe formy uczestnictwa organizacji pozarządowych w kontaktach z administracją publiczną: informowanie, konsultowanie i współdecydowanie (Długosz, Wygnański, 2005, s. 35, 36). Pierwsza ma charakter jednostronny, druga wzajemny, ale oparty o strukturę pytanie–odpowiedź, a trzecia oznacza dialog i wspólne dochodzenie do rozwiązań.

Dostarczanie informacji przez administrację uznawane jest za podstawowy czynnik w procesach komunikacyjnych i konsultacyjnych. Wynika on z założenia, że zanim obywatele otrzymają możliwość wpływu na decyzję, muszą być o niej poinformowani. Informowanie może mieć formę bierną (dostęp do informacji) bądź aktywną (promocja informacji). Celem konsultacji społecznych jest dotarcie do możliwie szerokiego audytorium i zapoznania się z jego opinią, aby jak najlepiej przygotować proponowane rozwiązania i proces ich wdrażania.

Konsultacje nie są tożsame z negocjacjami, gdyż ostateczna decyzja pozostaje po stronie administracji publicznej. Konsultowanie decyzji przez władze składa się z dwóch elementów: zbierania opinii na temat proponowanych przez administrację rozwiązań oraz debatę nad poruszonymi problemami. W opiniowaniu bierze udział zazwyczaj dość wąska liczba organizacji pozarządowych i jest ono często realizowane w formie pisemnej, natomiast debata ma bardziej charakter publiczny i angażuje różnych partnerów, nie tylko instytucjonalnych. Administracja konsultuje propozycje rozwiązań za pomocą różnych form badań opinii publicznej, instytucji wysłuchania publicznego, skarg i wniosków oraz spotkań publicznych i dyskusji za pośrednictwem narzędzi internetowych.

Współdecydowanie oznacza natomiast relacje oparte na zasadzie partnerstwa i konsensusu w procesie poszukiwania optymalnych rozwiązań dla definiowanych problemów, a następnie w podejmowaniu kompromisowej decyzji uzgodnionej przez obie strony. Komunikacja ma w tym przypadku charakter równoczesny, to znaczy konsultowanie i projektowanie rozwiązań następują jednocześnie. Współdecydowanie jest najmniej hierarchiczną formą dialogu obywatelskiego, zakłada dzielenie się władzą ze społeczeństwem m.in. poprzez delegowanie części uprawnień na rzecz partnerów (Misztal, 2011, s. 155–162).

Udział organizacji pozarządowych w programowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ocenie polityk publicznych w Polsce wyraźnie rośnie na przestrzeni ostatnich lat (Skrzypiec, 2009, s. 25). Jest to, między innymi, wynik przyjmowanych przez agendy rządowe, opisanych wcześniej, długoterminowych narodowych strategii rozwoju kraju oraz profesjonalizacji organizacji trzeciosektorowych w zakresie relacji z administracją publiczną. Z wyników badań stowarzyszenia Klon/Jawor wynika jednak, że częściej kontakty te podejmowane są na poziomie lokalnym, gminnym i powiatowym, rzadziej partnerami organizacji pozarządowych stają się urzędy marszałkowskie, natomiast z administracją rządową regularne kontakty ma zaledwie kilka procent podmiotów należących do trzeciego sektora. Aż trzy czwarte z nich nie utrzymuje żadnych relacji z instytucjami rządowymi na szczeblu centralnym. Wśród najczęściej spotykanych form pozafinansowej współpracy między administracją publiczną na wszystkich szczeblach władzy a organizacjami pozarządowymi wymienić można: uzgadnianie i prowadzenie wspólnych przedsięwzięć,

wymianę informacji oraz patronat udzielany działaniom organizacji (Herbst, Przewłocka, 2011, s. 122, 123). Na podstawie raportów z badań i dyskusji ekspertów dotyczących jakości współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych można wymienić kilka zasadniczych problemów, z którymi zmagają się trzeci sektor w tym obszarze.

Pierwszy z nich dotyczy obawy o zbytne upaństwowienie organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych, które podejmują się wykonywania zadań publicznych przy wykorzystaniu funduszy publicznych (Rymsza, 2011, s. 2–7; Sowa, 2010; Herbst, 2010; Frączak, 2010; Schimanek, 2010). Kwestia ta odnosi się przy tym zarówno do regulacji prawnych określających model współpracy między stronami, jak i do potencjału ekonomicznego trzeciego sektora. W pierwszym przypadku zwraca się uwagę na dewaluację prawa, która następuje w wyniku ciągłych nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego oraz na zagrożenie przeregulowania modelu współpracy międzysektorowej (Krajewska 2011, s. 65–73). Podkreśla się m.in., że obie strony inaczej rozumieją standaryzację wzajemnych relacji i mają wobec niej różne oczekiwania. Dla administracji publicznej oznacza ona ujednolicanie procedur za pomocą regulacji prawnych, a dla przedstawicieli trzeciego sektora jest to proces oddolnego uzgadniania i wypracowywania kodeksów współpracy (Dudkiewicz, 2011, s. 8–15). W drugim przypadku kluczowe staje się z kolei pytanie o ekonomizację trzeciego sektora. Aby zachować szanse na partnerskie relacje z administracją publiczną organizacje pozarządowe powinny posiadać odpowiedni potencjał ekonomiczny, w przeciwnym razie zachodzi obawa, że zlecenie zadań publicznych może w znacznym stopniu prowadzić do ich kolonizowania przez struktury państwowe (Wygnański, 2008).

Kolejnym problemem jest podwójna rola, w jakiej z reguły występują organizacje pozarządowe biorące udział w zinstytucjonalizowanym dialogu obywatelskim. Są one potencjalnymi przedmiotami oddziaływania prawa i podmiotami realizacji strategii (beneficjentami polityk publicznych) i jako takie mają prawo do konsultowania zapisów, które ich dotyczą. Jednocześnie organizacje pozarządowe występują jako reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego i działają jako rzecznicy grup społecznych, które same nie mogą skutecznie występować w swoim imieniu. W tym sensie trudno jednoznacznie określić nie tylko skuteczność organizacji pozarządowych w obszarze polityk publicznych, ale także ich optymalne miejsce w tym systemie.

Dodatkowym problemem jest brak mechanizmu wyboru reprezentacji instytucji obywatelskich w kontaktach z władzą, który umożliwiłby w miarę jednoznaczne wypracowanie wspólnego stanowiska trzeciego sektora w kwestiach, które stają się tematami w ramach zinstytucjonalizowanego dialogu obywatelskiego. Różnorodność i liczebność organizacji pozarządowych jest ich siłą, jeśli bierze się pod uwagę wieloaspektowość wprowadzanych przez nie wątków, spraw i punktów widzenia do debaty publicznej, ale staje się ich słabością w obliczu konieczności wyboru reprezentantów do ciał konsultacyjnych. W tym sensie, niska federalizacja organizacji pozarządowych w Polsce nie sprzyja budowaniu systemu współpracy trzeciego sektora i administracji publicznej. Pomimo wzrostu kooperacji w ramach trzeciego sektora, dominują sporadyczne kontakty między jego podmiotami. Jedynie 18% organizacji pozarządowych utrzymuje częste i regularne kontakty z innymi organizacjami (Herbst, Przewłocka, 2011, s. 131).

Organizacje pozarządowe, które stawiają sobie za cel wpływanie na sferę polityczną, najczęściej uciekają się do mechanizmów kampanijnych jako narzędzi oddziaływania na

system i państwo. Do podstawowych instrumentów tego oddziaływania należą: zjednywanie zwolenników, kampanie publiczne i lobbing polityczny (Eberlei, 2005, s. 386–416). W pierwszym wypadku, organizacje pozarządowe podejmują działania w celu przekonania do swoich racji części obywateli (inne instytucje obywatelskie) i zachęcenia ich do aktywności o charakterze politycznym. Celem kampanii publicznych jest z kolei kształtowanie opinii publicznej w danej sprawie, wprowadzenie danego problemu do dyskursu politycznego i, w konsekwencji, sprowokowanie działań w sferze polityki instytucjonalnej. Założeniem lobbingu politycznego jest natomiast osiąganie bezpośredniego wpływu politycznego w konkretnej sprawie będącej przedmiotem zainteresowania organizacji pozarządowych (Eberlei, 2005, s. 414).

Lobbowanie, kampanie i pozyskiwanie zwolenników zwykle nie budzą kontrowersji jako formy udziału sektora pozarządowego w sferze politycznej. Dyskusyjne są natomiast nowe środki i nowe wzorce działania instytucji obywatelskich w kontaktach z organizacjami politycznymi, które rozwijają się na skutek stopniowej zmiany reguł rządzących współpracą administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Jednym z istotnych elementów tej zmiany są aspiracje samego sektora pozarządowego do udziału w sferze polityki instytucjonalnej i włączania się w procesy polityczne. Ważnym źródłem informacji na temat współpracy międzysektorowej sprzed akcesji i po wstąpieniu Polski w struktury unijne są badania przeprowadzone wśród przedstawicieli instytucji obywatelskich biorących aktywny udział w życiu politycznym przed akcesją oraz tych organizacji trzeciosektorowych zaangażowanych w dyskurs polityczny, które powstały już po 2004 roku.

Wzajemne relacje III sektora i władzy politycznej w opinii liderów organizacji pozarządowych zaangażowanych w dyskurs polityczny końca lat 90.

Jak wynika z badań Barbary Lewenstein i Hanny Palskiej, przeprowadzonych w 2001 i 2002 roku wśród liderów dużych organizacji pozarządowych, zaangażowanych w dyskurs polityczny końca lat 90., współpraca NGO-s z władzą polityczną była oceniana w tym okresie jako niezadowolająca zarówno na poziomie kontaktów z władzą centralną, jak i na poziomie samorządów, a także na poziomie partii politycznych (Lewenstein, Palska, 2004, s. 80–134)². Wśród przyczyn tego niezadowolenia przedstawiciele organizacji pozarządowych wymieniali, z jednej strony, instrumentalne traktowanie sektora przez elity polityczne, niezrozumienie sensu działań pozarządowych oraz brak nawyku nego-

² Badaniem zostały objęte organizacje pozarządowe aktywnie uczestniczące w życiu publicznym (obecne w przekazie mediów i w polityce). Badaniem objęto okres 10 lat, czyli lata 90. Autorki przeprowadziły 15 wywiadów zindywidualizowanych z liderami takich organizacji, których działalność albo wymagała współdziałania z władzą (np. Centrum Stosunków Międzynarodowych, Stowarzyszenie przyjazne Miasta, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Federacja Inicjatyw Oświatowych) albo przynajmniej ustalenia „pola kompetencji” (np. Fundacja Kultury, Stowarzyszenie KLON/JAWOR, Federacja na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, Stowarzyszenie Caritas Polska).

cjonowania i kompromisowego rozwiązywania problemów wśród polityków. Z drugiej strony, liderzy NGO-s zwracali uwagę na dominujące znaczenie powiązań personalnych jako podstawowych kanałów komunikacji z władzą, co wiązało z brakiem jasnych regulacji prawnych określających zasady tej współpracy.

Największe emocje i najmniejsze zaufanie budziły wśród badanych kontakty trzeciego sektora z partiami politycznymi. Najważniejszym czynnikiem determinującym niechętną postawę środowiska pozarządowego wobec współpracy z partiami była obawa przed ideologicznym uwikłaniem (Lewenstein, Palska, 2004, s. 95, 96). Władzy centralnej zarzucano przede wszystkim brak wiary, że działalność pozarządowa jest koniecznym warunkiem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i dojrzałej demokracji. Co w praktyce oznaczało, że władza bała się oddać części kompetencji w ręce trzeciego sektora nawet wtedy, gdy oczekiwania obywateli przerastały możliwości państwa w obszarach życia społecznego, które z powodzeniem mogłyby zagospodarować i obsłużyć organizacje pozarządowe. Badani skarżyli się, że władza oczekuje od instytucji obywatelskich pomocy tylko w tych obszarach, w których brakuje pieniędzy publicznych. Eksponuje więc usługową funkcję organizacji pozarządowych, które robią to, czego państwo z różnych powodów nie może lub nie chce zrobić. Niektórzy z badanych twierdzili nawet, że w ustawie o organizacjach pożytku publicznego kryje się zamach na ich niezależność. Korzystanie z pieniędzy publicznych i dostarczanie usług wiązało się, w ich opinii, z oddaniem części suwerenności (Lewenstein, Palska, 2004, s. 100, 101).

Na podstawie wyników relacjonowanych badań można wyróżnić dwa przeciwne stanowiska przedstawicieli organizacji pozarządowych, aktywnie uczestniczących w latach 90. w dyskursie publicznym, odnoszące się do udziału instytucji obywatelskich w sferze politycznej. Liderzy NGO-s prezentujący pierwsze stanowisko twierdzili, że wpływ organizacji trzeciosektorowych na decyzje polityczne powinien ograniczać się do wyrażania potrzeb społecznych i ich hierarchizacji. Innymi słowy, nie powinny one zastępować w ostatecznym kształtowaniu i podejmowaniu decyzji demokratycznych instytucji, które posiadają mandat. W ich opinii istotą współpracy międzysektorowej jest rozdzielanie „pól kompetencji”. Respondenci prezentujący drugie stanowisko – przeciwnie – deklarowali gotowość bezpośredniego udziału w polityce, aby móc skutecznie realizować swoje pomysły. W ich opiniach, w niedoskonałym systemie zdominowanym przez sferę polityki, niektóre organizacje pozarządowe powinny dążyć do silnej reprezentacji politycznej, nie tylko pośrednio, za pomocą lobbingu, ale także powinny starać się o realną władzę poprzez udział jej członków w wyborach. Dotyczy to tych organizacji, które osiągnęły pewien poziom dojrzałości i profesjonalizmu oraz posiadają zdolności proponowania rozwiązań i przedstawiania programów reform (Lewenstein, Palska, 2004, s. 101).

Wzajemne relacje III sektora i władzy politycznej w opinii liderów organizacji pozarządowych zaangażowanych w dyskurs polityczny po akcesji Polski do UE

Na podstawie wywiadów przeprowadzonych w 2011 roku z liderami ogólnopolskich organizacji pozarządowych (Hess, 2011, s. 256–300), które aktywnie uczestniczą w de-

bacie publicznej i są systematycznie obecne w przekazie mediów³, można stwierdzić, że wśród działaczy społecznych dominuje wizerunek elit pozarządowych jako podmiotów w pełni profesjonalnych, których istotną funkcją jest edukowanie społeczeństwa i oddziaływanie na państwo.

Wszyscy przedstawiciele badanych organizacji pozarządowych zwracali uwagę na ogólną poprawę kondycji trzeciego sektora, która nastąpiła w okresie od momentu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. W opinii respondentów akcesja do UE przyczyniła się przede wszystkim do profesjonalizacji dużych organizacji pozarządowych oraz szybkiego rozwoju oddolnych i lokalnych inicjatyw społecznych, wpłynęła także na rozwój instytucjonalny sektora i poszerzający się zakres działalności organizacji pozarządowych. Równocześnie, respondenci wymieniali cały szereg słabości organizacji pozarządowych wynikających zarówno z czynników zewnętrznych, które tkwią po stronie państwa lub społeczeństwa, jak i niekorzystnych zjawisk, które występują w obszarze trzeciego sektora.

Ciągle aktualnym problemem, na który wskazali respondenci, jest kwestia sposobu finansowania organizacji pozarządowych. Zwracano uwagę na trudności związane z samym procesem pozyskiwania funduszy, na bariery instytucjonalne, a także na niski poziom świadomości obywatelskiej i społecznej w obszarze dobra wspólnego. Unia Europejska była postrzegana w tym kontekście jako ważne źródło finansowania instytucji obywatelskich w Polsce, ale jednocześnie jako struktura, która umożliwia utrzymywanie w świadomości społecznej złudnego przekonania o rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju. Dobrze obrazuje to następująca wypowiedź: „To nie jest żadne społeczeństwo obywatelskie, bo gdyby było, to te organizacje byłyby sponsorowane przez obywateli, ale w Polsce to są podmioty sponsorowane przez państwo, Unię Europejską lub podmioty zagraniczne” (O2).

Konieczność dostosowywania się organizacji pozarządowych do warunków stawianych im przez grantodawców i fundatorów była poza tym postrzegana w kategoriach ograniczania suwerenności sektora. Problem ten dotyczy, zdaniem respondentów, zarówno dużych podmiotów, które od lat funkcjonują w polskiej sferze publicznej, jak i lokalnych organizacji, których istnienie jest często uzależnione od funduszy pozyskiwanych od władz samorządowych: „Wiele organizacji, które z różnych stron zdobywały środki, ma kłopoty, więc korzystają z projektów unijnych, które potem wiążą różnymi zapisami, które ograniczają. W tych swoich zdaniach nie kierują się czystym sensem i logiką, a tylko zaspokojeniem roszczeń unijnego brata” (O1).

Jednym z najczęściej wymienianych problemów wewnątrz trzeciego sektora był z kolei niski poziom współpracy instytucji obywatelskich. Na podstawie wywiadów można stwierdzić, że duże organizacje pozarządowe dość chętnie wspierają słabe instytucje trzeciosektorowe oraz podejmują z nimi wspólne działania, ale tylko sporadycznie współpracują ze sobą. Co więcej, często postrzegają one siebie nawzajem w kategoriach

³ W okresie od września do grudnia 2012 roku autorka niniejszego artykułu przeprowadziła 10 zindywidualizowanych wywiadów z przedstawicielami następujących organizacji pozarządowych: Polska Akcja Humanitarna, Fundacja demosEuropa, Fundacja Obywatelskiego Rozwoju, Fundacja im. Stefana Batorego, Centrum im. Adama Smitha, Fundacja Rak'n'Roll – Wygraj Życie, Instytut Sobieskiego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Dzieci Niczyje.

konkurencji. Jako pośrednią przyczynę takiego stanu rzeczy, respondenci wskazywali zjawisko rywalizacji o granty finansowane m.in. z instytucji Unii Europejskiej: „Organizacje się ze sobą nie komunikują i nie współpracują ze sobą, bo się boją, że ktoś im podkradnie eksperta. Tu wszystko ustawiają pieniądze. Jeżeli budżetowanie jest tylko projektowe, to po dwóch trzech latach taki gość może wyfrunąć, trudno go utrzymać” (O2).

Na podstawie opinii respondentów można wyróżnić trzy różne podejścia do kwestii zaangażowania organizacji pozarządowych w sferę polityki. Pierwsze z nich charakteryzuje się przeświadczeniem o potrzebie całkowitej neutralności i nieuczestniczenia trzeciego sektora w polityce: „Wydaje mi się, że mieszanie organizacji pozarządowych do polityki w jakimkolwiek wymiarze nie jest dobrym pomysłem. Myślę, że z tego będzie więcej kontrowersji niż pożytku” (O6). W drugim podejściu zawierały się opinie, które wskazywały na, mniejsze lub większe, ambicje trzeciego sektora w zakresie oddziaływania na sferę polityki. Respondenci prezentujący takie poglądy wyrażali gotowość do udziału w instytucjonalnych formach dialogu obywatelskiego, które umożliwiają uczestnictwo organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych państwa, ale kategorycznie sprzeciwiali się podejmowaniu przez nie jakiegokolwiek współpracy z partiami politycznymi. „Bardzo dbamy o naszą neutralność. Nie możemy być posądzeni o sympatię z żadną partią, bo wtedy stracimy wiarygodność. Współpraca z partią z założenia nie jest możliwa” (O5). W trzecim podejściu sfera NGO-s jest utożsamiana ze sferą grup interesów, która musi oddziaływać na politykę. W konsekwencji, pozarządowym organizacjom eksperckim nie powinna przeszkadzać współpraca z partiami politycznymi (Hess, 2011, s. 293–294). Jednocześnie, większość respondentów krytycznie oceniła zjawisko przepływu osób z sektora pozarządowego do polityki twierdząc, że „działalność społecznikowska i polityczna nie dają się mentalnie pogodzić” (O8).

Przedstawiciele organizacji pozarządowych, w większości przypadków dostrzegają konieczność udziału trzeciego sektora w procesach konsultowania projektów ustaw, a także w innych formach zinstytucjonalizowanego dialogu obywatelskiego. Jednocześnie bardzo krytycznie oceniają oni efektywność rozwiązań mających na celu wdrożenie praktyk partycypacyjnych na poziomie instytucji państwa. Przedstawiciele instytucji obywatelskich zwracają przede wszystkim uwagę na fasadowość działań podejmowanych przez władze w zakresie włączania organizacji pozarządowych w procesy decyzyjne. Należy zaznaczyć, że respondenci zazwyczaj dostrzegają poprawę funkcjonowania instytucji dialogu obywatelskiego, nadal jednak wskazują na problem niskiego poziomu uwzględniania propozycji organizacji pozarządowych w przyjmowanych aktach prawnych. Często wyrażali oni przekonanie, że instytucje dialogu obywatelskiego służą przede wszystkim poprawie wizerunku instytucji publicznych. Wśród problemów związanych z efektywnością zinstytucjonalizowanego dialogu obywatelskiego tkwiących po stronie organizacji pozarządowych respondenci wymieniają natomiast: nieumiejętność wypracowywania jednorodnego stanowiska trzeciego sektora w konsultowanej sprawie oraz zbyt wygórowane roszczenia poszczególnych instytucji obywatelskich wobec administracji publicznej. Co więcej, dostrzegają oni mocne i słabe strony trzeciego sektora, ale jednocześnie są przekonani o wysokim poziomie profesjonalizmu organizacji pozarządowych i ich rosnącym potencjale w zakresie oddziaływania na społeczeństwo i państwo (administrację publiczną i procesy decyzyjne). Postrzegają się w roli ekspertów, którzy są zdolni do wypracowania najbardziej

korzystnych społecznie rozwiązań instytucjonalnych w obszarze spraw, którymi się zajmują.

Bliżej społeczeństwa czy bliżej państwa?

Z wyników badań prowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wynika, że w 2004 roku zarejestrowanych było w Polsce 45 tys. stowarzyszeń i 7 tys. fundacji, w 2012 roku liczby te wzrosły do 72 tys. stowarzyszeń i 11 tys. fundacji. W sektorze pozarządowym dominują działania regionalne lub lokalne. Już dwie trzecie organizacji (64%) nie wykracza ze swoimi aktywnościami ponad województwo. Zróżnicowanie organizacji pod względem liczebności członków jest bardzo duże. Przeważają stowarzyszenia małe. Co dwudzieste (6%) liczy mniej niż 15 osób, aż 40% skupia między 15 a 30 osób, a 16% zrzesza ponad 100 członków. Przytaczane powyżej wyniki badań Stowarzyszenia Klon/Jawor wskazują poza tym na powolny, ale systematyczny proces „krzepnięcia struktury wiekowej sektora” polegający na relatywnym powiększaniu się udziału w całej jego populacji organizacji starszych, funkcjonujących co najmniej pięć lat, a zatem mających potencjał zakorzenienia w świadomości społecznej (Przewłocka, Adamiak, Zajac, 2013).

Chociaż większość respondentów nadal nie dostrzega znaczącego wpływu organizacji pozarządowych na poprawę sytuacji ludzi, to jednak wyniki badań wskazują na poprawę wizerunku społecznego sektora. Polacy stopniowo zaczynają doceniać znaczenie organizacji w życiu lokalnych społeczności. W 2006 roku zaledwie 26% respondentów uważało, że organizacje pozarządowe rozwiązują problemy społeczne w ich sąsiedztwie, w 2011 roku procent osób podzielających to zdanie wzrósł do 35% (Gumkowska, 2011)⁴. Polacy ciągle jednak nie dostrzegają wpływu organizacji pozarządowych na sytuację ludzi w skali całego kraju. Aż 46% respondentów zgadza się, że organizacje mają na ogół niewielki wpływ na rozwiązanie ważnych problemów społecznych w Polsce, tylko 20% jest odwrotnego zdania (Gumkowska, 2011).

Po dwóch dekadach wolności w Polsce wykształciła się jednak swoista „elita organizacji pozarządowych”, które są rozpoznawalne przez społeczeństwo, mają wpływ na kształtowanie opinii publicznej w sprawach dotyczących ich działalności oraz są obecne w dyskursie politycznym. Należą do nich między innymi organizacje eksperckie typu think tank, które sytuują się w państwie na przecięciu systemu politycznego i społeczeństwa obywatelskiego. Operując w ramach społeczeństwa obywatelskiego wykorzystują one między innymi jego kanały komunikacyjne (sferę publiczną), legitymację społeczną sektora oraz uprzywilejowany prawnie charakter organizacyjny, natomiast obierając za cel oddziaływanie na organizacje i produkty systemu politycznego pozostają jednocześnie jego zapleczem eksperckim (Zbieranek, 2011, s. 21). Wzmocniony rozwój tych organi-

⁴ Świadczą o tym wyniki analogicznych badań z 2003 i 2006 roku. Zaledwie 26% respondentów uważało w 2006 roku, że organizacje pozarządowe rozwiązują problemy społeczne w ich sąsiedztwie. W 2003 roku aż 63% respondentów uważało, że w organizacjach pozarządowych dochodzi do nadużyć i prywaty, w 2010 roku opinię tą podzielało 47% respondentów, więcej zob. www.klon.org.pl oraz www.civicipedia.ngo.pl.

zacji nastąpił po przystąpieniu Polski do struktur unijnych. Akcesja do UE stworzyła bowiem polskim think tankom nowe możliwości w zakresie pozyskiwania środków finansowych oraz w obszarze form działania i wywierania wpływu na sferę polityki.

Bezpośrednio przed akcesją Polski do Unii Europejskiej najczęściej wskazywanym przez organizacje pozarządowe problemem była trudność w zdobywaniu funduszy. Znacząca większość z nich (ponad 70%) wiązała nadzieję na poprawę sytuacji finansowej ze środkami europejskimi i deklarowała zamiar ubiegania się o nie (Gumkowska, Herbst, 2005, s. 4, 28). Jednocześnie, sektor miał niewielkie doświadczenia związane z aplikowaniem o przedakcesyjne środki pomocowe. Tylko 14% organizacji podjęło wcześniej starania o pozyskanie tych funduszy, w tym przede wszystkim organizacje eksperckie (Gumkowska, Herbst, 2005, s. 28, 29). W tym kontekście, umiejętność przygotowywania wniosków i pozyskiwania środków w kręgach eksperckich stała się ważnym elementem rozwoju organizacji typu think tank. Należy jednak zaznaczyć, że niektóre z nich z założenia nie pozyskują funduszy unijnych. Ich przedstawiciele twierdzą, że realizacja grantów prowadzi do konieczności dostosowywania celów sektora pozarządowego od priorytetów UE oraz, że środki unijne dają Polakom jedynie złudzenie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (Hess, 2011, s. 277).

Wprowadzenie standardów unijnych dotyczących np. konsultowania dokumentów strategicznych z partnerami społecznymi wymusiło na instytucjach władzy m.in. zamawianie ekspertyz i zasięganie opinii III sektora, a eksperckim organizacjom pozarządowym dało możliwość proponowania rozwiązań instytucjonalnych w obszarze ich działalności. To sprawia, że biorą one regularnie udział w diagnozowaniu i przygotowywaniu propozycji rozwiązań konkretnych spraw i programów naprawczych.

Co więcej, polskie organizacje eksperckie coraz częściej rozwijają strategię komunikacyjną w obszarach kontaktów z administracją publiczną i różnymi podmiotami życia społeczno-politycznego oraz w relacjach z mediami, a także coraz sprawniej korzystają z nowych technologii i narzędzi komunikowania w celu przebiccia się ze swoim przekazem do sfery publicznej (Hess, 2013, s. 37–57).

Jak wykazały badania zawartości mediów opiniotwórczych, przeprowadzone przez autorkę artykułu w 2011 r. (Hess, 2011)⁵, organizacje eksperckie należą do tych podmiotów trzeciego sektora, które są prezentowane w miarę często i regularnie w różnych mediach. Na pierwszych czterech miejscach w rankingu najczęściej występujących w przekazie badanych mediów NGOs znalazły się kolejno: Forum Obywatelskiego Rozwoju, Centrum im. Adama Smitha, Fundacja demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej oraz Fundacja im. Stefana Batorego. Wśród pozostałych pozarządowych organizacji

⁵ Ilościowa i jakościowa analiza treści pod kątem sposobu przedstawiania trzeciego sektora w przekazie mediów objęła wypowiedzi prasowe zamieszczone w dziennikach ogólnopolskich, „Dzienniku. Gazeta Prawna”, „Gazecie Wyborczej”, „Naszym Dzienniku”, „Rzeczypospolitej” oraz wypowiedzi telewizyjne wyemitowane w głównych serwisach informacyjnych stacji telewizyjnych, „Wiadomościach” – TVP 1, „Panoramie” – TVP 2, „Wydarzeniach” – Polsat i „Faktach” – TVN. Analiza przeprowadzona została w 2011 roku. Do badań wyłoniono dwa tygodnie konstruowane. Materiał badawczy stanowiło 46 wydań dzienników ogólnopolskich, w których opublikowano 5045 jednostek wypowiedzi prasowych oraz 48 głównych wydań telewizyjnych serwisów informacyjnych, w których wyemitowano 486 jednostek wypowiedzi telewizyjnej.

eksperckich zakwalifikowanych do badań jakościowych znalazły się Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Instytut Sobieskiego, Instytut Obywatelski, Instytut Spraw Publicznych oraz Fundacja Ponoptykon (Hess, 2011, s. 179). Uzyskane wyniki badań mogą świadczyć, z jednej strony, o profesjonalizacji organizacji eksperckich w zakresie kontaktów z mediami, z drugiej strony, o zapotrzebowaniu mediów na opinie ekspertów i informację z obszaru trzeciego sektora. Mimo, że trzeciosektorowi eksperci komentują często sprawy i wydarzenia, które nie są priorytetowe z punktu widzenia reprezentowanych przez nich organizacji, to jednak wyrażają opinie dotyczące tematów, które są nagłaśniane przez media, co sprawia, że są oni obecni w debacie publicznej.

Warto zwrócić uwagę, że wśród wymienionych powyżej organizacji znajdują się instytucje młode, które powstały w ostatnich dziesięciu latach (FOR, demosEuropa, Instytut Sobieskiego, Instytut Obywatelski, ISP i Fundacja Ponoptykon), jak i takie, które budowały III sektor w Polsce w okresie transformacji systemowej (Centrum im. Adama Smitha, Fundacja im. Stefana Batorego, Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową). Organizacje te różnią się od siebie także obszarami zainteresowań, źródłami finansowania, przyjętymi strategiami i formami działania, ale łączy je cel, którym jest wywieranie wpływu na aktorów politycznych i innych aktorów społecznych w celu przeforsowania promowanych przez nie propozycji zmian i rozwiązań.

Można wyróżnić dwa podstawowe kierunki oddziaływania organizacji eksperckich w sferze polityki. Pierwszy, reprezentowany m.in. przez Forum Obywatelskiego Rozwoju, Fundację im. Stefana Batorego czy Helsińską Fundację Praw Człowieka zakłada przede wszystkim tzw. funkcje „strażnicze” (watchdogs) wobec władzy. Celem tych instytucji obywatelskich jest monitorowanie prawa, mechanizmów sprawowania władzy i jakości rządzenia na różnych szczeblach administracji publicznej oraz wymuszanie reakcji politycznych w postaci zajęcia stanowiska, korekty błędnych decyzji i polityk władz, czy zmiany przepisów prawnych. Ich siłą jest obecność w dyskursie publicznym i wsparcie opinii publicznej (pozyskiwanie zwolenników). Przekaz tych organizacji kierowany jest zatem przede wszystkim do szerokich kręgów społecznych. W konsekwencji są one postrzegane w społeczeństwie przez pryzmat realizowanych programów, takich jak „Przeciw korupcji” (Fundacja im. Stefana Batorego) czy kampania na rzecz zmniejszenia długu publicznego (Forum Obywatelskiego Rozwoju). Drugi model, prezentowany m.in. przez Centrum im. Adama Smitha, Fundację demosEuropa czy Instytut Sobieskiego, skupia się przede wszystkim na działalności analityczno-eksperckiej, czyli formułowaniu rekomendacji oraz ocen użytecznych dla polityki i gospodarki. Przekaz tych instytucji kierowany jest w pierwszej kolejności do elit politycznych i gospodarczych, a dopiero w drugiej kolejności podejmują one inicjatywy skierowane do szerokich kręgów obywateli. Przykład Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową pokazuje, że analityczno-badawcze organizacje eksperckie podejmują także działania skierowane na przyciąganie uwagi szerokich grup społecznych i mediów. Instytut w 2005 roku rozpoczął organizowanie Ogólnopolskich i Pomorskich Kongresów Obywatelskich, które mają stanowić przestrzeń dla dialogu między obywatelami, ekspertami, przedstawicielami władz i różnych organizacji społecznych (www.kongresobywatelski.pl).

Z racji stawianych przez eksperckie organizacje pozarządowe celów, w znaczącej większości przypadków, deklarują one całkowitą niezależność od partii politycznych

i innych podmiotów życia społeczno-politycznego. Przyglądając się dotychczasowemu współistnieniu w polskiej sferze publicznej *think tanków* i partii politycznych należy zwrócić uwagę, że jedynie dwie tego typu organizacje deklarują współpracę z konkretnymi partiami politycznymi. Są to: Instytut Sobieskiego współpracujący z partią Prawo i Sprawiedliwość oraz Instytut Obywatelski będący zapleczem eksperckim Platformy Obywatelskiej. Nie oznacza to jednak, że pozostałe eksperckie organizacje pozarządowe pozostają całkowicie poza wpływem politycznym. Po pierwsze, wśród liderów *think tanków* znajdują się osoby, które wcześniej funkcjonowały w polityce, należą do partii politycznych lub są ich sympatykami. Przykładem są: Aleksander Smolar – doradca premiera Tadeusza Mazowieckiego i premier Hannu Suchockiej, który zasiadał we władzach Unii Demokratycznej a następnie Unii Wolności (od 1990 r. prezes zarządu Fundacji im. Stefana Batorego), premier Leszek Balcerowicz (założyciel i prezes Forum Obywatelskiego Rozwoju) czy Paweł Świeboda – m.in. dyrektor Departamentu Unii Europejskiej w MSZ za rządów Leszka Millera, Marka Belki i Kazimierza Marcinkiewicza (jeden z liderów Fundacji demosEuropa). Między sektorem pozarządowym a sferą polityki następuje także przepływ osób w drugim kierunku, o czym świadczą kariery polityczne Leny Kolarskiej-Bobińskiej (prezes Instytutu Spraw Publicznych) czy Pawła Szalamachy (prezesa Instytutu Sobieskiego).

* * *

Unijna orientacja na systemowe wdrażanie instytucji partycypacyjnych w system zarządzania państwem sprzyja wzrostowi znaczenia organizacji pozarządowych w sferze polityki. Wbudowanie w sam proces polityczny możliwości poznawania poglądów obywateli i ich publicznego weryfikowania musi prowadzić bowiem do postępującej instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego. Dyskutowanie i konsultowanie przez instytucje władzy każdego problemu ze wszystkim obywatelami nie jest możliwe, tymczasem działające w określonych środowiskach organizacje pozarządowe mają potencjał orientowania się w najważniejszych i najbardziej aktualnych dla równych grup społecznych kwestiach. Z jednej strony, mają one zdolność zaspakajania oczekiwań społecznych, które przekraczają możliwości państwa, z drugiej strony, odgrywają istotne role w zakresie agregacji interesów społecznych i kształtowania obywatelskiego obszaru dyskursu politycznego. Procesy decentralizacji wielu funkcji władzy publicznej, instytucjonalizowania się dialogu obywatelskiego oraz partycypacji społecznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej sprawiają, że organizacje pozarządowe stają się znaczącym elementem zarządzania państwem, zarówno z perspektywy władzy, jak i z perspektywy obywateli. Należy jednak zwrócić uwagę, że elity pozarządowe mają także potencjał rozgrywania własnych interesów, które są często niezależne zarówno od interesów państwa, jak i społeczeństwa.

Bibliografia

- Arczewska M. (2005), *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Diagnoza problemów funkcjonowania organizacji pożytku publicznego* (2008), raport badawczy dla Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przygotowany przez Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Warszawa.

- Długosz D., Wygnański J. (2005), *Obywatele współdecydują: przewodnik po partycypacji społecznej*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Warszawa.
- Dudkiewicz M. (2011), *Standaryzacja współpracy międzysektorowej – jak dalece pożądana, jak dalece potrzebna, w jakim stopniu realna?*, w: *Jak współpracować? Administracja publiczna – sektor pozarządowy*, „Trzeci Sektor”, numer specjalny, Warszawa.
- Eberlei W. (2005), *Entwicklungspolitik fair-ändern: Zivilgesellschaftliche Kampagnen in Deutschland*, w: *NGOs im Prozess der Globalisierung*, red. A. Brunnengräber, A. Klein, H. Walk, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Frączak P. (2004), *Lokalne partnerstwo – siła nieporozumień*, w: *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Frączak P. (2010), *Organizacje pozarządowe a państwo – w poszukiwaniu równowagi*, „Trzeci sektor”, nr 20.
- Gliński P. (2004), *Barriere samoorganizacji obywatelskiej*, w: *Niepokoje polskie*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Gliński P. (2006), *Trzeci sektor w Polsce. Dylematy aktywności*, w: *Czy społeczny bezruch? O społeczeństwie obywatelskim i aktywności we współczesnej Polsce*, red. M. Nowak, M. Nowosielski, Instytut Zachodni, Poznań.
- Głogosz D. (1999), *Problemy rozwoju sektora pozarządowego w Polsce – charakterystyka ogólna*, w: *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, red. S. Golinowska, D. Głogosz, opracowanie PBZ, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Głowacki P., Skrzypiec R. (2008), *Raport z realizacji przez partie polityczne obietnic wyborczych dotyczących społeczeństwa obywatelskiego w V kadencji Parlamentu (2005–2007)*, Warszawa, www.ofop.engo.pl.
- Górnica K. (2011), *Uwarunkowania współpracy międzysektorowej – co wynika z badań?*, „Trzeci Sektor”, numer specjalny, Warszawa.
- Gumkowska M. (2011), *Polacy o III sektorze*, raport z badań, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Herbst J. (2010), *Sektor „in statu descendi”? O relacjach między sektorem pozarządowym i administracją publiczną w Polsce*, „Trzeci sektor”, nr 20.
- Herbst J., Przewłocka J. (2011), *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badań 2010*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Hess A. (2013), *Polskie think tanki jako społeczni uczestnicy dyskursu politycznego*, „Athenaeum”, nr 37.
- Hess A. (2013), *Społeczni uczestnicy medialnego dyskursu politycznego w Polsce. Mediatyzacja i strategie komunikacyjne organizacji pozarządowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Kempny M. (2004), *O uwarunkowaniach dynamiki polskich przemian: kapitał społeczny – słabe czy silne więzi?*, w: *Niepokoje polskie*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, IFiS PAN, Warszawa.
- Krajewska A. (2011), *Formy współpracy międzysektorowej po nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – perspektywy dla organizacji pozarządowych*, w: *Jak współpracować? Administracja publiczna – sektor pozarządowy*, „Trzeci Sektor”, numer specjalny, Warszawa.
- Kurczewska J., Staszyńska K., Bojar H. (1993), *Blokady społeczeństwa obywatelskiego: słabe społeczeństwo obywatelskie i słabe państwo*, w: *Społeczność w transformacji. Ekspertyzy i studia*, red. A. Rychard, M. Fedorowicz, IFiS PAN, Warszawa.
- 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: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Makowski G. (2011), *Nowe ramy uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych*, w: *Prawo i partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, red. G. Makowski, P. Sobisiak, ISP, Warszawa.
- Misztal W. (2011), *Dialog obywatelski we współczesnej Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Mokrzycki E. (2001), *Bilans niesentymalny*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Murawski K. (1999), *Państwo i społeczeństwo obywatelskie. Wybrane problemy rozwoju demokracji w Polsce 1989–1997*, Wydawnictwo WAM, Kraków.
- Piotrowski J. (2007), *Politycy wobec społeczeństwa obywatelskiego 2006/2007*, Warszawa, www.ofop.engo.pl.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* (2008), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Przewłocka J., Adamiak P., Zając A. (red.) (2013), *Życie codzienne organizacji pozarządowych w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Rymsza M. (2006), *Polityka państwa wobec trzeciego sektora w latach 1989–2006*, „Trzeci Sektor”, nr 8.
- Rymsza M. (2011), *Współpraca sektorowa w Polsce*, w: *Jak współpracować? Administracja publiczna – sektor pozarządowy*, „Trzeci sektor”, numer specjalny.
- Schimaneck T. (2007), *Dialog obywatelski Polska 2007. Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, ISP, Warszawa.
- Schimaneck T. (2008), *Dialog obywatelski Polska 2008*, ISP, Warszawa.
- Schimaneck T. (2010), *Plusy i minusy polskiego grantodawstwa*, „Trzeci sektor”, nr 20.
- Skrzypiec R. (2009), współpraca P. Frączak, T. Schimaneck (red.), *Ocena jakości działania organizacji pozarządowych*, ekspertyza na zlecenie Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Słodkowska I. (2009), *Społeczeństwo obywatelskie w programach wyborczych polskich partii politycznych*, w: *Monitoring obietnic przedwyborczych. Społeczeństwo Obywatelskie 2005–2009*, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Warszawa.
- Sowa K. Z. (2010), *Obywatel w państwie, czyli o typach ładu zbiorowego i społeczeństwie polskim słów kilka*, „Trzeci sektor”, nr 20.
- Sroka J. (2008), *Instytucje demokracji deliberacyjnej w polskim systemie politycznym. Wprowadzenie do kontekstu teoretycznego*, w: *Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym*, red. tenże, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego* (2011), projekt dokumentu po konsultacjach społecznych, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa.
- Szczerski K. (2005), *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Europy – przypadek Polski*, Zeszyt 20, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r., Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873 ze zm.
- Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r., Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658.
- Wygnański J. (2008), *Ekonomizacja organizacji pozarządowych. Możliwość czy konieczność?*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Zbieranek P. (2011), *Polski model organizacji typu think tank*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Zybała A. (2012), *O lepszą jakość polityk publicznych*, „Analizy i Opinie”, nr 127, Instytut Spraw Publicznych.

Źródła internetowe:

www.efs.gov.pl.

www.civicpedia.ngo.pl.

www.klon.org.pl.

www.kongresobywatelski.pl.

**Closer to citizens or to the state? The influence of the access to the EU on both
the conditions and aspirations of Polish non-governmental organisations
in the political sphere**

Summary

At least since the moment Poland joined EU Polish authorities have been insisting on the stronger and wider civic participation. It is reflected in the increasing number of emitted governmental documents. One of the most important items here is the attempt to engage NGOs in the decisive processes in the state.

The aim of this article is the analysis of the relations between Polish NGOs and public administration in terms of the quality of civic discourse. The author focuses on those mutual relations before and after Poland joined EU. She does so both on the basis of the research conducted in 1990s and her own research results from 2011.

Key words: non-governmental organizations, political communication, participatory democracy, public sphere