

Piotr Frączak

Dialog obywatelski jako forma współzrządzenia

Wiele ostatnio mówi się i pisze o dialogu obywatelskim. To zainteresowanie tematem, czy wręcz pewna moda, jest ze wszechmiar korzystne. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że próbuje się w sposób zbyt niefrasobliwy rozszerzać zakres tego pojęcia na wszelkie formy relacji władzy z obywatelami. Zadaniem niniejszego tekstu jest próba przedstawienia kilku podstawowych wyznaczników, które określają, czym dialog społeczny jest, a gdzie powinniśmy mówić o innych formach partnerstwa. Być może prezentowane stanowisko jest w jakimś stopniu bardzo restrykcyjne – np. próby oddzielenia konsultacji społecznych jako formy wspierającej dialog obywatelski, a nie odnoszący się do jego istoty – ale tym bardziej wydaje się być dobrą podstawą do dyskusji, pozwalając rozróżnić odmienne typy relacji, które opierają się na konsultacjach lub negocjacjach¹, na demokracji większościowej lub uzgodnieniowej, na rzecznictwie lub współdecydowaniu. I to nawet wtedy, gdy w praktyce społecznej próbuje się łączyć różne techniki i metody.

Historyczne korzenie dialogu obywatelskiego

Dla zrozumienia istoty współczesnego dialogu obywatelskiego ważne jest odwołanie się do historycznych procesów, które – w sposób w dużej mierze od siebie niezależny – tworzyły jego podstawy.

Pierwszym, który można określić tworzeniem się dialogu społecznego, był proces instytucjonalizacji konfliktu dotyczącego stosunków pracy. Było to przechodzenie od antagonistycznej wizji „walki klas” (konfliktu w sytuacji sprzecznych interesów) do wizji społeczeństwa „współzależnych interesów” opierającej się na za-

¹ Tu negocjacje traktujemy szeroko – jako wszelkie sposoby realnego wpływania na polityczne wybory i podejmowane decyzje.

łożeniu, iż „w gospodarce kapitalistycznej istnieje silna współzależność między interesami grup pozostających ze sobą w stanie konfliktu”². Dialog społeczny był tu odpowiedzią na deficyty demokracji przełomu wieków XIX i XX oraz próbą włączenia tradycyjnych ruchów społecznych (przede wszystkim związków zawodowych) w system społeczno-polityczny, zaś kumulacja tego procesu, czyli „okres 1945-1973 określany jest często jako czas neokorporacyjnego dialogu społecznego i paktów społecznych. (...) Praktyka ta przechodziła różne koleje, jednak prowadziła do tak solidnej instytucjonalizacji dialogu, że stał się on składnikiem kultury politycznej...”³.

Drugi proces, który wiązać można już to z tzw. nowymi ruchami społecznymi, już to bezpośrednio z tworzeniem się pojęcia „trzeci sektor”, dotyczył nowego podejścia do zaangażowania społecznego, opartego na myśleniu w kategoriach partycypacji obywatelskiej i próby przeciwdziałania nie tyle skutkom, ile przyczynom problemów współczesnego świata⁴. Chodziło więc o bezpośrednie zaangażowanie się w tworzenie i realizowanie polityk publicznych. Sukcesy tego procesu związane są nadal z kryzysem legitymizacji systemów demokratycznych⁵, ale też z innym podejściem do konfliktów (np. „stracił też na znaczeniu tradycyjny konflikt społeczny pomiędzy pracą a kapitałem”⁶) oraz z kryzysem państwa opiekuńczego, a co za tym idzie, wzrostem znaczenia organizacji pozarządowych w realizacji zadań państwa. Nic więc dziwnego, że zdobywające coraz większą siłę i legitymizację społeczną organizacje pozarządowe domagają się formalnego uznania, a „swoje dążenia opierają na prawnych zapisach o dialogu społecznym”⁷.

W tym historycznym kontekście widać wyraźnie, iż dialog obywatelski, podobnie jak i społeczny, nie dotyczą bezpośrednio jednostek, choć w ich imieniu są prowadzone. Stroną w tym dialogu nie są pojedynczy ludzie, ale „zorganizowani obywatele”, właśnie organizacje pozarządowe (często rozumiane szeroko jako wszelka zorganizowana działalność publiczna⁸). Gdybyśmy utożsamili dialog obywatelski po prostu z prawem obywateli do udziału w demokracji, to wprowadzenie nowego pojęcia nie miałyby większego sensu.

² Lehbruch Gerhard „Nowy korporatywizm i demokracja uzgodnieniowa”, s. 176, w: Michał Ankwicz (Jacek Tarkowski) (red.), *Władza i Polityka. Wybór tekstów ze współczesnej politologii zachodniej*, IN PLUS, Warszawa 1988.

³ Gardawski Juliusz, „Dialog społeczny – od praw cechowych do dyrektyw unijnych”, s. 21, w: Wojciech Misztala i Andrzej Zybala (red.), „Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski”, Centrum DIALOG, Warszawa 2008.

⁴ Dobrze ujął to Staś Gawroński w swojej książce „Ochotnicy miłości bliźniego” (Biblioteka Więzi, Warszawa 1999): „W istocie był to już najwyższy czas na radykalne działanie, które sięgnęłoby samych korzeni problemów, przekroczyło granicę bezkrytycznej i niewystarczającej dobroczynności...”.

⁵ Szczególnie wyraźnie widać to na poziomie Unii Europejskiej, gdzie „deficyt demokracji” próbuje się zapełnić udziałem organizacji pozarządowych.

⁶ Piotr Gliński, *Polscy zieloni. Ruch społeczny w procesie przemian*, IFIS PAN, Warszawa 1996, s. 91.

⁷ Renata Koźlicka, „Pozycja sektora pozarządowego w Unii Europejskiej”, w: *III sektor w Unii Europejskiej*, KLON/JAWOR, Warszawa 2000.

⁸ Dyskusja na temat, czy dialog społeczny jest częścią dialogu obywatelskiego, czy na odwrót, wydaje się być debatą nie tyle ideologiczną, co wynikającą z próby sił między tradycyjnymi a szeroko rozumianymi partnerami społecznymi w dialogu.

Inna demokracja – między deliberacją a współdecydowaniem

Szukając odpowiedzi na problemy związane z deficytem demokracji, tak przedstawicielskiej, jak i bezpośredniej (w coraz bardziej skomplikowanych sprawach takie mechanizmy, jak referendum czy obywatelska inicjatywa ustawo- czy uchwałodawcza nie są wystarczające) poszukuje się nowych rozwiązań. Idea demokracji uczestniczącej, włączającej samych zainteresowanych w proces podejmowania decyzji, ma co najmniej dwa różne oblicza. I niech nas nie zmyli fakt, że te dwie różne formy bardzo często posługują się podobnymi narzędziami, odwołują się do podobnych argumentów. Ich istota opiera się na zupełnie innej filozofii i dąży do różnych rozwiązań.

Jeśli chodzi o demokrację deliberatywną, to „najkrócej rzecz ujmując, polega ona na tym, że zachęceni przez instytucje publiczne obywatele zapoznają się, dyskutują i ostatecznie po namyśle (czyli deliberacji) wyrażają swoje preferencje wobec konkurencyjnych wyborów w sprawach publicznych.”⁹ Tym, co charakteryzuje demokrację deliberatywną, jest właśnie szeroka dyskusja, szerokie konsultacje.

Z kolei demokracja uzgodnieniowa¹⁰ (czasami zwana negocjacyjną lub neokorporacyjną) jest przeciwstawiana demokracji większościowej. W demokracji uzgodnieniowej „wspólnie uzgodnione rządy zastępują rządy większości”, a jej cechą charakterystyczną są „wielkie koalicje, wzajemne weto, proporcjonalność oraz autonomia poszczególnych segmentów”¹¹. Tu ogromną rolę pełnią nie tyle konsultacje, które prowadzi władza z obywatelami, ile negocjacje z określonymi grupami interesariuszy¹².

Dialog społeczny (obywatelski) w istocie powinien być uznany za formę demokracji uzgodnieniowej. W sytuacji, gdy zorganizowane społeczeństwo może bezpośrednio wpływać na działania władzy, jego samoorganizacja w jakimś stopniu musi być podporządkowana takiej możliwości. Pojawiają się wtedy problemy z reprezentatywnością poszczególnych partnerów¹³, określeniem, czyje interesy są przez kogo reprezentowane. Właśnie dopiero w kontekście demokracji uzgodnieniowej, a nie deliberatywnej (gdzie każdy ma prawo głosu, a decyzję i tak podejmuje rząd), dialog społeczny wymaga gwałtownego rozszerzenia na inne grupy społeczne – poza pracodawcami i związkami zawodowymi, ponieważ obszar, którym się zajmuje, coraz częściej wychodzi poza tradycyjne obszary pracy i płacy, a co za tym idzie, dotyczy uzgodnienia decyzji, w których przygotowaniu

⁹ Dagmir Długosz, Jan Jakub Wygnański, „Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej”, wstęp i redakcja Maciej Tański, Warszawa 2005.

¹⁰ Oczywiście za jedną z podstawowych form demokracji uzgodnieniowej można uznać ideę tradycyjnego dialogu społecznego, ale sama teoria dotyczy szerszego problemu.

¹¹ Giovanni Sartori, Teoria demokracji, PWN Warszawa, 1998.

¹² Por. np. Piotr Frączak, „W poszukiwaniu politycznej trzeciej drogi: demokracja uzgodnieniowa”, Przegląd Społeczny nr 3/1992.

¹³ Por. np. Piotr Frączak, Marzena Mendza-Drozd „Reprezentatywność instytucji społeczeństwa obywatelskiego” w: Trzeci Sektor nr 10/2007

powinny brać udział również inne instytucje (inne zorganizowane interesy¹⁴), w tym zainteresowane tematem oraz posiadające odpowiednie kompetencje organizacje pozarządowe.

Pytanie o rolę konsultacji w dialogu obywatelskim jest kluczowe, bowiem definicje często wręcz określają go jako „zinstytucjonalizowaną formę prowadzenia szeroko pojętych konsultacji społecznych w aspekcie planowania, rozwiązywania i podejmowania decyzji w zakresie społecznie ważnych kwestii w danej grupie społecznej”¹⁵. Czy więc można powiedzieć, że konsultacje społeczne nie należą do dialogu obywatelskiego? Nic bardziej błędnego. Drabina partycypacji społecznej w najprostszej formie składa się z trzech stopni – informowania, konsultowania i współdecydowania, każdy ze „sposobów partycypacji ma swoje zastosowania, w zależności od sytuacji. Nie wszystko zatem nadaje się do konsultowania czy współdecydowania, z drugiej jednak strony nie jest dobrze, jeśli administracja komunikuje się z obywatelami wyłącznie za pomocą obwieszczeń.”¹⁶ Drabina ma to do siebie, że właściwie nie można (czy raczej nie powinno się) ominąć poszczególnych szczebli. Tak jak nie da się w pełni konsultować pewnych rozwiązań bez wyczerpującego poinformowania partnerów, tak współdecydowanie bez konsultacji społecznych obarczone jest wielkim ryzykiem. Konsultacje są zatem niesłychanie ważnym narzędziem współdecydowania, czyli – w naszym rozumieniu – dialogu obywatelskiego. Jednak same konsultacje takim dialogiem jeszcze nie są, co więcej, w niektórych opracowaniach w ogóle nie są traktowane jako forma partnerstwa (zalicza się je do form manipulacji społecznej) polegającego na współdziałaniu, współdecydowaniu i współodpowiedzialności¹⁷. Dlatego nie można mówić o dialogu obywatelskiego przy przeprowadzeniu samych tylko konsultacji, nie ma o nim mowy, o ile nie będzie on „efektywny, nie będzie przekładał się na decyzje w sprawach publicznych”¹⁸.

Negocjacje z władzą wykonawczą

Kolejny obszar, gdzie można mówić o granicy dialogu obywatelskiego (społecznego), to określenie drugiego partnera po stronie administracji. Najczęściej mówi się o tym, że partnerzy społeczni (szeroko rozumiani) rozmawiają z administracją publiczną, ogólnie władzą itp. Trzeba tu wyraźnie podkreślić, iż jest to dialog

¹⁴ W ramach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego mówi się nie tyle o organizacjach pozarządowych, ile właśnie o innych interesach (Grupa III).

¹⁵ Witold Mandrysz, Dialog społeczny, dialog obywatelski w Polsce – dotychczasowe doświadczenia. Próba bilansu. W: Kazimiera Wódcz (red.) Negocjowana demokracja, czyli europejskie governanve po polsku, SCHOLAR, Warszawa 2007 s 115

¹⁶ Dągmir Długosz, Jan Jakub Wygnański, Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej, FIP, Warszawa 2005 s. 35

¹⁷ Por.: Drabina udziału społecznego, Tadeusz Borys, „Partnerstwo jako zasada zrównoważonego rozwoju”, w: Tadeusz Borys (red.), Zarządzanie zrównoważonym rozwojem, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok 2003, s. 204.

¹⁸ Witold Mandrysz, Dialog społeczny, dialog obywatelski w Polsce – dotychczasowe doświadczenia. Próba bilansu. W: Kazimiera Wódcz (red.) Negocjowana demokracja, czyli europejskie governanve po polsku, SCHOLAR, Warszawa 2007 s. 119

z władzą wykonawczą. Ten podział może się komuś wydawać subtelny, szczególnie w sytuacji gdy większość unormowań aktów prawnych przygotowywanych jest obecnie przez rząd i rozróżnienie między lobbingiem a rzecznictwem czy dialogiem obywatelskim może wydawać się nieistotne. Jednak jeżeli mówimy o uzgadnianiu stanowisk, to są one uzgadniane między rządem a partnerami i o ile wymaga tego proces legislacyjny¹⁹, dopiero jako uzgodnione (ewentualnie z protokołem rozbieżności) powinny trafiać pod obrady władzy ustawodawczej. Zwracam uwagę na tę różnicę. Dialog obywatelski jest inną formą demokracji niż demokracja parlamentarna, jest pozapartyjną formą nacisków na rząd.

Pozostaje pytanie, czy jest to dobre rozwiązanie. Tu może warto przypomnieć garść wypowiedzi na ten temat w debacie, jaka toczyła się (głównie w kontekście roli związków zawodowych) w Polsce po 1989 roku. I tak w tekście „Tendencje i perspektywy rozwoju systemu reprezentacji interesów w społeczeństwie post-socjalistycznym”²⁰ Hausner i Wojtyła pisali: „zbliżanie się do modelu korporacjonizmu społecznego jest bardzo trudne, ale w naszych warunkach o wiele bardziej realne niż urzeczywistnienie neoliberalnego modelu pluralistycznej równowagi różnych grup regulowanej przez rynek”. Przekonanie to przekładało się np. na deklaracje Jacka Kuronia: „to jest model korporacyjny, ale dla mnie oznacza on nie wzmocnienie roli państwa, lecz jej osłabienie. Często przypisuje mi się postawę »antypaństwa«, to znaczy konstruowanie modelu, w którym państwo byłoby ograniczane przez porozumienia różnych korporacji. Chodzi o (...) budowanie ładu społecznego w oparciu o porozumienia zorganizowanych pracodawców, pracowników i rządu”²¹.

Podobne tendencje przejawiały się wówczas w środowisku Solidarności. Jadwiga Staniszkis dostrzegała to np. w postawie Macieja Jankowskiego i Regionu Mazowsze: „to wizja korporacjonizmu, ale nie takiego iluzorycznego, jak to jest w »pakiecie o przedsiębiorstwie«. Właśnie korporacjonizmu pracującego – biznes, banki i związki zawodowe”²².

Z drugiej strony, byli też wyraźni przeciwnicy. Dla przykładu – Matyja i Ujazdowski w broszurze „Równi i równiejsi: rzecz o związkach zawodowych” uznali takie myślenie za zamach na polską demokrację: „Uważamy, że realizacja koncepcji korporatystycznych przekształcałaby państwo obywatelskie o normalnych procedurach w system ustrojowego uprzywilejowania związków zawodowych, podważałaby zasadność wyborów parlamentarnych, równość obywateli wobec prawa i wspólnotowe pojmowanie państwa”²³.

¹⁹ Trzeba podkreślić, że wiele często bardzo ważnych kwestii (jak np. alokacja i sposób wydawania Funduszy Europejskich) nie wymaga zatwierdzenia przez władzę ustawodawczą.

²⁰ W: J. Hausner (red.) System reprezentacji interesów w Polsce, AE, Kraków 1991.

²¹ Res Publica nr 2/1993.

²² Nieautoryzowana wypowiedź w Życiu Warszawy z 1 czerwca 1993 r.

²³ Kazimierz Michał Ujazdowski, Rafał Matyja, Równi i Równiejsi: rzecz o związkach zawodowych w Polsce, RYTM, Warszawa 1993.

W formie podsumowania można tu odnieść się do konkluzji prof. Morawskiego, który twierdził, iż „Trzeba uznać neokorporatyzm społeczny (oddolny) (...) za rozwiązanie przejściowo korzystne. Lepiej mieć system instytucjonalny, o którym wiadomo, że może działać efektywnie, niż decydować się na przemienne pojawiające się fale technokratyzmu i populizmu. Asymetria, którą przynosi korporatyzm, może być do zaakceptowania, jeśli sankcjonuje ją prawo ustalane przez społeczeństwo uczestniczące.”²⁴

Czy więc możemy uznać demokrację uzgodnieniową, szczególnie gdy oderwiemy ją od stereotypowego myślenia w kategoriach trójstronnych, za coś, co zagraża demokracji, czy raczej za zagrożenie uznać należy niekontrolowany społecznie, niezinstytucjonalizowany nacisk różnych grup interesu i grup rzeczniczych na rząd, a z taką sytuacją mamy właśnie do czynienia? Wzrastające znaczenie władzy wykonawczej musi prowadzić do przesunięcia się dużej części gry interesów i wartości na obszar funkcjonowania rządu. Idea „good governance” wręcz wymusza udział partnerów w zarządzaniu publicznym, wydaje się więc, że właśnie na nowo przemyślany dialog społeczny (obywatelski) powinien stać się jednym z atrybutów funkcjonowania współczesnego państwa.

Praktyka dialogu obywatelskiego w Polsce AD 2009

Tak oto wydaje się, że mamy główne wyznaczniki naszej definicji. Dialog społeczny jest więc **zinstytucjonalizowaną²⁵ formą uzgadniania stanowisk i wspólnego podejmowania decyzji, w których to procesach bierze udział władza wykonawcza i zorganizowane grupy społeczne.** Pytaniem jest, czy w ogóle w Polsce mamy do czynienia z dialogiem obywatelskim poza tradycyjnymi formami dialogu społecznego? Niewątpliwie większość przykładów w literaturze²⁶ nie spełnia tych kryteriów (np. wysłuchanie publiczne w parlamencie czy szerokie konsultacje społeczne). Nawet Rada Działalności Pożytku Publicznego na mocy swojego prawnego umocowania nie może być traktowana jako ciało dialogu obywatelskiego. Formalnie jest to bowiem ciało pełniące funkcje konsultacyjne przy ministrze ds. zabezpieczenia społecznego, którego członków mianuje ten minister. W teorii nie jest więc miejscem uzgadniania stanowisk i podejmowania decyzji, a stroną nie są wybierani przez środowisko reprezentanci. Trzeba jednak podkreślić, że – szczególnie w I kadencji – RDPP²⁷ pełniła funkcje negocjacyjne, a nominacje I i II kadencji – przynajmniej w części – brały pod uwagę głos organizacji pozarządowych²⁸. Że umiejscowienie i kompetencje RDPP budzą wąt-

²⁴ Witold Morawski, *Zmiana instytucjonalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

²⁵ Formalność dialogu obywatelskiego trzeba przeciwstawić wszelkim nieformalnym naciskom i układom.

²⁶ Por. np. M.Rymsza (red.), „Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa”, Instytut Spraw Społecznych, Warszawa 2007.

²⁷ Wynikało to jednak z pozytywnego nastawienia ówczesnego rządu do RDPP.

²⁸ Prowadzone były wybory internetowe, które – przynajmniej w części – zostały wzięte pod uwagę..

pliwości, podkreślano już nie raz²⁹, jednak w propozycji nowelizacji ten problem nie został rozstrzygnięty.

Jednak przykłady rzeczywistego dialogu obywatelskiego są, wbrew pozorom, czymś dość powszechnym w polskiej rzeczywistości, choć w dużej mierze na kształt dialogu obywatelskiego w Polsce wpływ miał proces wchodzenia w struktury Unii Europejskiej. Trzeba podkreślić, że wiele rozwiązań funkcjonujących w Unii, przynajmniej w teorii, skłania się w kierunku dialogu obywatelskiego, choć nie są to działania jednoznaczne i konsekwentne. Wynikają one bowiem z chęci zapewnienia obywatelom udziału w debacie publicznej na poziomie unijnym. Jednak te „[k]onsultacje w założeniu mające stanowić rodzaj debaty obywatelskiej w rzeczywistości stają się, w przeważającej części, negocjacjami (...), jeżeli aktywność i uczestnictwo organizacji społeczeństwa obywatelskiego sprowadzać się ma przede wszystkim do zaakceptowania zasad »kultury konsultacji«, to realnymi »graczami« procesu konsultacji stać się mogą prawie wyłącznie te organizacje, które są w stanie utrzymać stałe przedstawicielstwo w Brukseli. Chociaż bowiem za pomocą internetu także osoby prywatne mogą zgłaszać swoje opinie w trakcie konsultacji (...), to jednak realny wpływ na decyzje mają ci, którzy są fizycznie obecni w procesie ich podejmowania”³⁰. Z drugiej strony dopuszczanie do głosu zinstytucjonalizowanych przedstawicieli grup obywateli nie wynika jedynie z aksjologicznych przesłanek.

„[R]eprezentacje sieci NGOs powstają przy instytucjach nie tylko dlatego, że chcą uczestniczyć w wydarzeniach polityki europejskiej, ale dlatego, że same instytucje UE bardzo intensywnie wpływają na ich powstanie i funkcjonowanie. (...) Komisja Europejska inicjuje powstawanie takich sieci, ponieważ w wielu przypadkach związanych z polityką społeczną ma ona znacznie mniejsze kompetencje niż państwa członkowskie. Wpływając na powstanie sieci organizacji pozarządowych (...) Komisja stwarza sobie możliwość nacisku na poszczególne państwa poprzez organizacje pozarządowe.”³¹

Jednak to właśnie dzięki rozwiązaniom przyjętym w rozporządzeniach Komisji Europejskiej powstały w Polsce instytucje, które w sposób niewątpliwy są ciałami dialogu obywatelskiego, co oczywiście nie przesądza jeszcze o tym, że są to ciała funkcjonalne³². To komitety monitorujące w ramach Funduszy Europejskich, których jest w tej chwili ponad 40 i zasiada w nich ponad 100 przedstawicieli (i prawie tyluż zastępców) organizacji pozarządowych. Warto przypomnieć,

²⁹ Piotr Frączak, Marzena Mendza-Drozd „Działalność pożytku publicznego i organizacje pozarządowe – jaka ustawa?” Tezy do dyskusji nr 2, Stowarzyszenie Dialog Społeczny, kwiecień 2008.

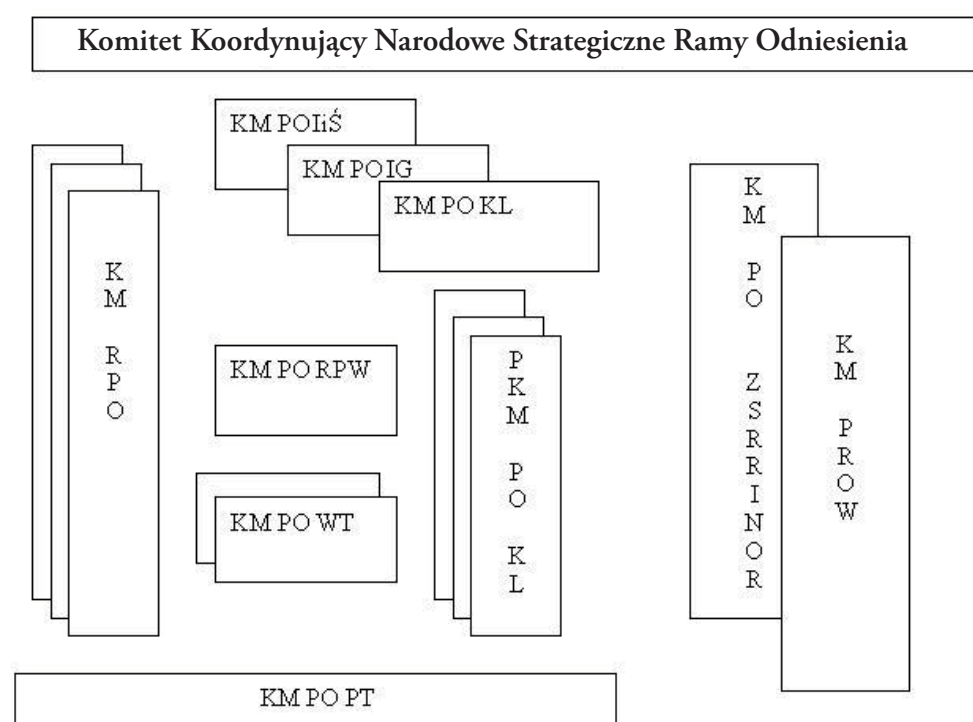
³⁰ Dariusz Gawin, „Europejskie Społeczeństwo obywatelskie. Projekt obywateli czy eurokratów”, w: Gliński i inni, Samoorganizacja, IFIS PAN, Warszawa 2004.

³¹ Renata Koźlicka, Współpraca organizacji pozarządowych z instytucjami Unii Europejskiej: poszerzenie dialogu społecznego w Dialog Obywatelski w procesie integracji Europejskiej, FIP, bmidw.

³² O trudnościach partnerstwa realizowanego w komitetach zob. w: Badanie ewaluacyjne: „Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL”, Kompania Dobrych Usług na zlecenie Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, masz. pow., Warszawa 2009.

że Komitet Koordynacyjny Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (zwany czasem komitetem komitetów) utworzony został „dla prawidłowej realizacji funkcji koordynacji polityk horyzontalnych, jak i strategicznego monitorowania i oceny realizacji NSRO”, zaś Komitety Monitorujące poszczególne Programy Operacyjne pełnią z mocy prawa funkcję nadzorczą nad Instytucją Zarządzającą. Co oznacza to w praktyce? Komitet Monitorujący ma możliwość (przynajmniej teoretyczną) bezpośredniego wpływu (w formie uzgodnień) na decyzje władz wykonawczych (przynajmniej w części jej władztwa w ramach realizacji Programów Operacyjnych), a poza tym ma bezpośrednią możliwość kontrolowania działań administracji. Na równych prawach są tam reprezentowani szeroko rozumiani partnerzy społeczni (w tym i tradycyjni partnerzy społeczni, czyli związki zawodowe i organizacje pracodawców), którzy sami wybierają swoich reprezentantów.

Rys. System komitetów monitorujących



Oczywiście nie tylko wszelkiego rodzaju zinstytucjonalizowane ciała (takie jak komitety, rady czy komisje) mogą zostać uznane za formy dialogu obywatelskiego. Jednym z takich rozwiązań, przeżywającym, jak wspomniałem wyżej w kontekście dialogu społecznego, apogeum do początku lat 70. są różnego rodzaju pakti społeczne. Ponownie pakti, ale już w formie bardziej obywatelskiej, zaczęły odzyskiwać znaczenie w latach 90.³³ (Irlandia czy – w obszarze organizacji pozarządowych – Wielka Brytania). Warto tu wspomnieć w kontekście wspomnianej

³³ Juliusz Gardawski, „Dialog społeczny – od praw cechowych do dyrektyw unijnych”, s. 24, w: Wojciech Misztala i Andrzej Zybala (red.), „Partnerstwo społeczne – model rozwoju Polski”, Centrum DIALOG, Warszawa 2008.

wyżej polityki UE wobec organizacji, że paktory te „pozwalają niekiedy rządóm realizować własną politykę wbrew zalecenióm Brukseli (rządy przeciwstawiały się rozstrzygnięcióm brukselskim powołując się na naciski partnerów społecznych i na ustalenia paktów)”. Niewątpliwie paktory, które są rodzajem umowy zawartej pomiędzy rządzącymi a społeczeństwem, spełniają wszystkie sformułowane wyżej kryteria dialogu obywatelskiego, choć filozofia tego drugiego rozwiązania jest trochę inna. Władza wykonawcza nie tyle formalizuje sposób współpracy z partnerami społecznymi (w tym organizacjami pozarządowymi), który jest następnie formą uzgadniania stanowisk, ile uzgadnia stanowisko (często pod silną presją strony społecznej) i podejmuje zobowiązania przyjmujące formę uzgodnień, porozumień, paktów, umów społecznych. Idea takich porozumień jest silnie zakorzeniona w polskiej tradycji. Równowaga demokratyczna w I Rzeczypospolitej XVI wieku opierała się na spisanych zobowiązaniach władzy (króla) wobec poddanych (pacta conventa). Taki charakter miały zarówno porozumienia sierpniowe w 1980 roku, jak i ustalenia Okrągłego Stołu w roku 1989. Również w III RP próbowano tej formy porozumienia, która przyjęła np. formę paktu o przedsiębiorstwie państwowym. Paktory są dobrym uzupełnieniem systemu demokracji w sytuacji, gdy demokracja przedstawicielska nie do końca może spełniać swoją funkcję, a duża część społeczeństwa nie czuje się wystarczająco reprezentowana.

W Polsce lat ostatnich również próbowano inicjować paktory społeczne. Miały one przyjąć już to formę szerokich umów społecznych, już to m.in w latach 2002-2004 porozumień na rzecz regionów. Jedne z uwagi na stosunek do nich władzy skazane były na porażkę (np. działania na Mazowszu), inne doszły do skutku. Przykładem może być „Pakt na rzecz rozwoju województwa warmińsko-mazurskiego podpisany w 2004 r. w obecności prof. Jerzego Buzka (...). Pod wspólnie wyznawanymi wartościami oraz zasadami dialogu i współpracy podpisali się przedstawiciele sektora publicznego (wojewoda, marszałek, gminy i Konwent Powiatów Województwa Warmińsko-Mazurskiego) i pozarządowego (Rada Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego), a także organizacje biznesowe (Sejmik Gospodarczy Warmii i Mazur, Stowarzyszenie Pracodawców Prywatnych, Loża BCC). Dziś pakt ten przywoływany jest w wielu strategicznych dokumentach jako modelowe porozumienie różnych środowisk na rzecz rozwoju regionalnego”³⁴. Podobnie szeroki charakter miało podpisanie 12 marca 2008 roku w Krakowie małopolskiego paktu na rzecz ekonomii społecznej. Jeżeli do tego dodamy jeszcze lokalne paktory na rzecz zatrudnienia, okaże się, że ta forma dialogu obywatelskiego znajduje podstawy w polskiej rzeczywistości, zaś przygotowywany na poziomie rządowym pakt na rzecz ekonomii społecznej (pierwsza próba podpisania go na III Ogólnopolskich Spotkaniach Ekonomii Społecznej w październiku br. się nie udała) budzi nadzieje na jego rolę na poziomie systemowym.

³⁴ Zbigniew Wejman, „Paktory, nie z diablem”, Tygodnik Powszechny – Rzecz Obywatelska 15/2007.

Z kolejną formą dialogu obywatelskiego (w jego wersji bardziej korporacyjnej) mamy do czynienia w przypadku samorządu gospodarczego i zawodowego (szczególnie w zawodach zaufania publicznego), gdy pewne struktury pozapaństwowe zostają, dzięki odpowiednim umocowaniom prawnym, włączone w system funkcjonowania państwa przejmując przy okazji pewne obowiązki lub zadania. Z takim włączeniem w system władzy (a więc i podejmowania decyzji) mamy do czynienia również w sytuacji niektórych organizacji pozarządowych, np. przy szczególnym rodzaju stowarzyszeń, do których „[p]rawo o stowarzyszeniach stosuje się jedynie w zakresie nieuregulowanym w tych przepisach”³⁵. Takimi są np. stowarzyszenia kultury fizycznej, ochotnicze straże pożarne, regionalne i lokalne organizacje turystyczne. Są też szczególne stowarzyszenia powołane na podstawie osobnych ustaw, takie jak Polski Czerwony Krzyż czy Polski Związek Łowiecki.

Jednak i „zwykłe” organizacje pozarządowe mogą zostać inkorporowane do systemu dzięki specjalnym ustawom. W ten sposób uzyskują specjalne uprawnienia, co powoduje, że w istocie mają formę prawnie ustanowionych korporacji. I tak np. Polski Związek Działkowców zgodnie z ustawą z 8 lipca 2005 r. o rodzinnych ogrodach działkowych zarządza rodzinnymi ogródkami działkowymi, a zgodnie z ustawą z 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym polskie związki sportowe (takie jak np. Polski Związek Piłki Nożnej) określają w swoich regulaminach „szczegółowe zasady uczestnictwa we współzawodnictwie sportowym w danej dyscyplinie sportu”, zaś „[u]dział klubu sportowego lub zawodnika we współzawodnictwie sportowym innym niż organizowane przez polski związek sportowy lub zrzeszającą ten związek międzynarodową organizację sportową w danej dyscyplinie sportu wymaga zgody właściwego polskiego związku sportowego.” Nieudane próby wprowadzenia przez władzę państwową zmian w PZPN (niezależnie od tego, czy z założenia słuszne, czy nie) pokazują siłę jaką dysponują takie organizacje.

Próba podsumowania

Używając pojęć dialog społeczny czy dialog obywatelski często nadmiernie rozszerza się ich znaczenie na wszelkie formy debaty publicznej czy konsultacji społecznych. Wydaje się jednak, że zasadne jest wyodrębnienie spośród form partnerskiego współdziałania obywateli z instytucjami państwa te, które mają zinstytucjonalizowaną formę, dotyczą relacji władza wykonawcza – zorganizowane grupy obywatelskie, a ich istotą są negocjacje, co oznacza, że są formą ustalania wspólnych stanowisk czy współuczestniczenia w podejmowaniu decyzji.

Oczywiście uczestnictwo w dialogu obywatelskim nie jest tylko przywilejem. Wymaga bowiem odpowiedzialności – i to w wielu wymiarach.

³⁵ H. Izdebski, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa. 2003, s. 24.

Przede wszystkim udział w dialogu obywatelskim oznacza odpowiedzialne występowanie w imieniu określonych interesów. Nie jest tak, że członkowie komitetów monitorujących, sygnatariusze paktów społecznych, władze korporacji mają prawo wypowiadać się jako eksperci w swoim własnym imieniu. Ich stanowisko jest stanowiskiem instytucji, grup społecznych, które reprezentują, w których imieniu zabierają głos. To zobowiązuje. Po pierwsze, do poznania zdania osób i instytucji, w imieniu których się wypowiadają, po drugie do zdystansowania się od własnych przekonań. Lider, który przedkłada swoje zdanie nad zdanie osób, które reprezentuje, nie nadaje się do dialogu obywatelskiego. Co więcej, partnerzy, którzy uczestniczą w dialogu obywatelskim, zobowiązują się automatycznie do „zachowania należytej staranności” w pracy nad aktami prawnymi, strategiami rozwoju, kryteriami wyboru projektów. Jest bowiem jeszcze, poza odpowiedzialnością wobec tych, których się reprezentuje, drugi problem. Uczestnicząc w dialogu obywatelskim (a nie np. konsultacjach społecznych) bierze się odpowiedzialność za ostateczny kształt wypracowanych decyzji. Zaakceptowany wynik negocjacji obciąża po równo obie strony. To oznacza, że wynegocjowany kompromis czy przyjęty konsensus równą odpowiedzialnością obarcza rząd i partnerów społecznych. A to z kolei wiąże się z trzecim aspektem odpowiedzialności w ramach dialogu społecznego. To jest odpowiedzialność reprezentantów za akceptację ostatecznych rozwiązań przez reprezentowane środowiska. Efekty dialogu obywatelskiego, czy to w formie ustaleń ciał decyzyjnych (jak komitety), czy zapisów paktów społecznych nie będą nic znaczyć, o ile nie będzie społecznej akceptacji dla przyjętych rozwiązań.

Czy więc dialog obywatelski może być sposobem na rozwiązanie jakichś problemów współczesnej Polski? To podstawowa teza do przedyskutowania. Jako podsumowanie przytoczę tu – jak mi się wydaje, nadal aktualne – sformułowane w 1992 roku stwierdzenie, że tak rozumiany dialog obywatelski może być „pociągającym pomysłem na rozwiązywanie problemów stojących przed władzą, prowadzącym jednocześnie do stabilizacji systemu. Umożliwia zwiększenie uprawnień władzy wykonawczej nie pozbawiając społeczeństwa kontroli nad dalszym przebiegiem reform. Na dodatek jest to forma zalegalizowania i tak już istniejących praktyk, gdyż grupy interesu od dawna nastawione są raczej na naciski na rząd niż na forsowanie swoich postulatów w dyskusjach sejmowych. Rząd natomiast zyskałby, dzięki ustalonym w wyniku negocjacji porozumieniom, legitymizację dla swojej działalności. Nie oznacza to, że model taki jest bez wad czy, co więcej, że nadaje się do rozwiązywania wszelkich problemów społecznych. (...) Jednak większym niebezpieczeństwem jest możliwość uzgadniania decyzji poza kontrolą społeczną. Jawność negocjacji, wypracowanie jasnych zasad ich prowadzenia może ograniczyć niekorzystne zjawiska (...). Umożliwi również rozwiązanie problemów monopolistycznych praktyk zakorzenionych w pozaprawnej praktyce społecznej...”³⁶

³⁶ Piotr Frączak, „W poszukiwaniu politycznej trzeciej drogi: demokracja uzgodnieniowa”, *Przegląd Społeczny* nr 3/1992.

Piotr Frączak – pedagog, ekspert organizacji pozarządowych, pracownik Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, członek m.in. Zarządu Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych i Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia.

UWAGA! Wszystkie materiały powstające w ramach „Tez do dyskusji” są efektem społecznego zaangażowania autorów. Nie są robione na niczyje zlecenie, odzwierciedlają poglądy autorów, którzy nie otrzymują żadnych honorariów.



POLSKO-AMERYKAŃSKA FUNDACJA WOLNOŚCI

Tekst został wydrukowany w ramach finansowania ze środków Programu „Wspieranie organizacji Pozarządowych 2009 – ścieżka EURO-NGO+ działania rzecznicze” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności.

Tezy do dyskusji

1. Marzena Mendza-Drozd, *Działalność pożytku publicznego czy usługi społeczne użyteczności publicznej?*, listopad 2007
2. Piotr Frączak, Marzena Mendza-Drozd, *Działalność pożytku publicznego i organizacje pozarządowe – jaka ustawa?*, kwiecień 2008
3. Piotr Frączak, Ryszard Skrzypiec, *Program współpracy w Warszawie – obszary dyskusji.*, czerwiec 2008
4. Katarzyna Kiełbiowska, *Księgowość w organizacjach pozarządowych*, sierpień 2008
5. Piotr Frączak, Ewa Kulik-Bielińska, *Instytucja fundacji w Polsce*, wrzesień 2008
6. Katarzyna Sadło, *Ustawa medialna – czas na kontrolę społeczną*, listopad 2008
7. Katarzyna Batko-Tołuć, *Biuletyn Informacji Publicznej w organizacjach pozarządowych*, listopad 2008
8. Krzysztof Izdebski, *Etyczne standardy działań strażniczych*, marzec 2009
9. Anna Mazgal, *Lobbing a organizacje obywatelskie*, sierpień 2009

