

## Problemy partycypacji społecznej w Polsce i ich wpływ na politykę publiczną

---

### Streszczenie

Autor analizuje problematykę partycypacji społecznej w Polsce w kontekście jej znaczenia dla polityki publicznej. Omawia bariery, które ograniczają rozwój partycypacji. Dostrzega je w sposobie funkcjonowania systemu demokracji („wadliwa demokracja” wg rankingu *Democracy Index*) oraz po stronie dialogu (m.in. wyodrębnienie nurtów dialogu społecznego i obywatelskiego, co jest nietypowe, jak na zachodnioeuropejskie standardy). Za barierę uznaje również sposób postrzegania przez klasę polityczną tego, czym jest demokracja. Wywołuje on bowiem wiele konsekwencji, m.in. prowadzi do obniżania standardów funkcjonowania sfery publicznej, powielania przestarzałego modelu zarządzania państwem, niedorozwoju ram prawnych dialogu obywatelskiego czy do niskiej jakości polityki publicznej.

Autor opisuje również najważniejsze zjawiska obrazujące sposoby funkcjonowania dialogu społecznego i obywatelskiego. Analizuje źródła ich obecnej kondycji, zarówno historyczne, jak strukturalne i polityczne.

**Słowa kluczowe:** demokracja, polityka publiczna, partycypacja społeczna, kultura polityczna, dialog obywatelski, dialog społeczny

---

---

### Social participation problems in Poland and the way they influence public policy

---

### Abstract

The author addresses the social participation issue in the context of its significance to public policy in Poland. He examines the barriers limiting the expansion of participation. He notices them in the way a democracy functions (“failed democracy” according to *Democracy Index*), as well as in the way the dialogue has been organised (for example, two separate currents have been established – i.e. the social one and the civic one, which is quite unusual by Western European standards).

He regards the politicians' perception of what a democracy is as a next barrier. As a result of that one can see lower standards of public sphere in place, antiquated public governance still in place, the underdevelopment of the legal framework for social dialogue and the low quality of policy-making.

The author also describes the most important social phenomena relating to the functioning of the social and civic dialogue mechanisms. He analyses the sources of the current condition of the dialogue in terms of historical, structural as well as political factors.

**Keywords:** democracy, public policy, social participation, political culture, civic dialogue, social dialogue

---

Kluczowa rola partycypacji społecznej w procesach programowania i realizacji polityki publicznej jest poza dyskusją i nie wymaga odrębnego uzasadnienia. Natomiast poniżej chcę przedstawić pewne cechy partycypacji w Polsce (na przykładzie dialogu obywatelskiego i społecznego), zakładając właśnie, że wpływa ona na rezultaty uzyskiwane w polityce czy przynajmniej na pewien klimat jej tworzenia i realizowania.

Najpierw chcę ukazać polityczny kontekst partycypacji. Dobrą szansą ku temu są wyniki badań międzynarodowych, które oceniają wybrane aspekty systemu politycznego (demokratycznego). Nasza kultura polityczna uzyskała niskie oceny w omawianym poniżej rankingu. W sposób niewątpliwy przekłada się to na poziom partycypacji społecznej.

Następnie wskażę na meandry samej partycypacji społecznej, również wobec tego, że w Polsce doszło do uformowania się dwóch, dość odseparowanych, nurtów dialogu – społecznego i obywatelskiego – co nie występuje w krajach zachodnich. Ma to również niewątpliwy wpływ na partycypację społeczną i politykę publiczną.

Zacznę od wskazania, że Polska umieszczona została w grupie europejskich „wadliwych demokracji” (*flawed democracy*) w *Democracy Index* (DI), który jest publikowany od 2006 r. przez The Economist Intelligence Unit. Mierzy on stan demokracji w 165 państwach reprezentowanych w ONZ za pomocą 60 wskaźników, obejmujących proces wyborczy i pluralizm, funkcjonowanie rządu, partycypację polityczną, kulturę polityczną oraz swobody obywatelskie<sup>1</sup>.

Państwa zaliczane do kategorii „wadliwych demokracji” wprawdzie przeprowadzają wolne i uczciwe wybory w sposób, który nie budzi zastrzeżeń oraz przestrzegają praw

---

<sup>1</sup> *Democracy Index 2012. Democracy at a standstill. A report from The Economist Intelligence Unit, 2013.*

obywatelskich, ale cechują je także istotne słabości, m.in. w zakresie efektywności rządzenia i zaangażowania obywateli w politykę (tabela 1)<sup>2</sup>.

Ponadto ranking wśród reżimów politycznych wyróżnia także:

- pełne demokracje (*full democracies*),
- systemy hybrydowe (*hybrid regimes*),
- reżimy autorytarne (*authoritarian regimes*)<sup>3</sup>.

Najwyższe miejsca wśród państw „pełnych demokracji” zajmują państwa skandynawskie (stanowiące światową czołówkę), państwa Beneluksu, Austria, Irlandia, Niemcy, Malta, Wielka Brytania, Republika Czeska i Hiszpania. W wypadku Polski autorzy indeksu najwyżej oceniają proces wyborczy i pluralizm oraz swobody obywatelskie, które uznają za porównywalne do czołówki państw Europy Zachodniej (np. Niemiec). Natomiast znacznie gorzej oceniają funkcjonowanie rządu, które zestawiane jest na poziomie Włoch, Portugalii i Cypru. Ale naszą generalną pozycję w indeksie najbardziej zaniżają oceny dotyczące kultury politycznej, a także – choć w mniejszym stopniu – partycypacji politycznej. W ostatecznym zestawieniu wyprzedzamy tylko Węgry, natomiast w zakresie kultury politycznej przegrywamy również z tym państwem<sup>4</sup>.

**Tabela 1. Partycypacja polityczna w państwach UE w latach 2006–2012\***

Państwo	2006	2008	2010	2011	2012
Szwecja	10,00	10,00	8,89	8,89	9,44
Holandia	9,44	9,44	8,89	8,89	8,89
Dania	8,89	8,89	8,89	8,89	8,89
Austria	7,78	7,78	7,78	7,78	7,78
Irlandia	7,78	7,78	7,78	7,22	7,22
Finlandia	7,78	7,78	7,22	7,22	7,22
Niemcy	7,78	7,78	7,22	6,67	6,67
Luksemburg	7,78	7,78	6,67	6,67	6,67
Słowenia	6,67	6,67	6,67	6,67	7,22
Czechy	7,22	6,67	6,67	6,67	6,67

<sup>2</sup> Ogólnie *Democracy Index 2012* lokuje Polskę na tym samym 44. miejscu, co Brazylię. Analogicznie było również w edycji *DI 2011*, z tą różnicą, że Polska wraz z Brazylią zostały zestawione *ex aequo* na pozycji 45. W 2010 r. Polska zajmowała w tym rankingu miejsce 48., w 2008 – 45., a w 2007 – 46.

<sup>3</sup> Metodologia *Democracy Index* zawiera charakterystykę wymiarów demokracji i wskaźników pomiaru pogrupowanych w pięciu indeksach wraz z opisem tworzenia ich wartości oraz systemem punktacji umożliwiającą zaliczenie poszczególnych krajów do czterech typów ustroju politycznego. Zamieszczone zostały również wszystkie pytania wraz z sugestiami korzystania z możliwych źródeł informacji do odpowiedzi, m.in. w postaci danych wyborczych, wyników badań opinii publicznej i opinii ekspertów.

<sup>4</sup> Zaskakujące są relatywnie wysokie miejsca państw takich jak Grecja czy Bułgaria, które rzadko są kojarzone z wysokim poziomem partycypacji politycznej. Jednak w ogólnym rankingu, na który składają się wszystkie indeksy, państwa te – jak Polska – zaliczane są do kategorii „ułomnych demokracji”.

Państwo	2006	2008	2010	2011	2012
Grecja	6,67	6,67	6,67	6,67	6,67
Francja	6,67	6,67	6,11	6,11	6,67
Włochy	6,11	6,67	6,11	6,67	6,67
Cypr	6,67	6,67	6,11	6,11	6,11
Bułgaria	6,67	6,11	6,11	6,11	6,11
Portugalia	6,11	5,56	6,11	6,11	6,67
Hiszpania	6,11	6,67	6,11	6,11	6,11
<b>Polska</b>	<b>6,11</b>	<b>6,11</b>	<b>6,11</b>	<b>6,11</b>	<b>6,11</b>
Wielka Brytania	5,00	5,00	6,11	6,11	6,11
Belgia	6,67	6,11	5,56	5,56	5,56
Litwa	6,67	6,11	5,56	5,56	5,56
Malta	6,11	6,11	5,56	5,56	5,56
Słowacja	6,11	6,11	5,56	5,56	5,56
Chorwacja	6,11	6,11	5,56	5,56	5,56
Łotwa	6,11	6,11	5,56	5,56	5,56
Estonia	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Rumunia	6,11	6,11	5,00	4,44	4,44
Węgry	5,00	5,56	5,00	4,44	4,44

\* Indeks partycypacji politycznej został zbudowany na podstawie odpowiedzi na pytania dotyczące: frekwencji w wyborach parlamentarnych; udziału mniejszości etnicznych, religijnych i innych w procesie politycznym; procentowego udziału kobiet w parlamencie, członkostwa w partiach politycznych i politycznych organizacjach pozarządowych, zaangażowania obywateli w politykę, udziału obywateli w legalnych demonstracjach, alfabetyzacji dorosłych, zainteresowania informacjami politycznymi oraz podejmowania przez władze państwowe działań promujących partycypację polityczną.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Democracy Index*.

## Kultura polityczna

Szczególnie interesujące są wyniki *Democracy Index* dotyczące kultury politycznej (tabela 2). Ich wymowa jest tym bardziej znacząca w odniesieniu do partycypacji społecznej w Polsce. Kultura polityczna wpływa negatywnie na jej treść, formy i efektywność działań w sferze publicznej.

Chociaż kultura polityczna nie jest tożsama z partycypacją społeczną, to jednak indeksy pośrednio wskazują na jej względną słabość w Polsce. Co więcej, poprawa stanu partycypacji jest mało prawdopodobna bez podwyższenia poziomu kultury politycznej i partycypacji politycznej.

Indeks demokratycznej kultury politycznej został zbudowany na podstawie odpowiedzi na pytania dotyczące: stopnia konsensusu społecznego i spójności trwale wspierających demokrację; poparcia dla silnego lidera, który pomija parlament i wybory; akceptacji rządów wojskowych; poparcia dla rządów ekspertów

i technokratów; identyfikacji z poglądem, że ustrój demokratyczny nie jest dobry dla utrzymania porządku publicznego; uznania, iż demokracja korzystnie wpływa na przemiany gospodarcze, poziomu poparcia dla demokracji oraz istnienia silnej tradycji rozdziału kościoła od państwa.

**Tabela 2. Demokratyczna kultura polityczna w państwach UE w latach 2006–2012\***

Państwo	2006	2008	2010	2011	2012
Szwecja	9,38	9,38	9,38	9,38	10,00
Dania	9,38	9,38	9,38	9,38	9,38
Finlandia	8,75	8,75	9,38	8,75	8,75
Luksemburg	8,75	8,75	8,75	8,75	8,75
Malta	8,75	8,75	8,75	8,75	8,75
Holandia	10,00	10,00	8,13	8,13	8,13
Irlandia	8,75	8,75	8,75	8,13	8,13
Wielka Brytania	8,13	8,75	8,13	8,13	8,75
Niemcy	8,75	8,75	8,13	8,13	8,13
Austria	8,75	8,13	8,13	8,13	8,13
Czechy	8,13	8,13	8,13	8,13	8,13
Hiszpania	8,75	8,75	7,50	7,50	7,50
Włochy	8,13	8,13	8,13	7,50	7,50
Francja	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50
Grecja	8,13	7,50	7,50	6,88	6,88
Portugalia	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50
Estonia	7,50	7,50	7,50	7,50	7,50
Belgia	6,88	7,50	7,50	7,50	7,50
Węgry	6,88	6,88	6,88	6,88	6,88
Słowenia	6,88	6,88	6,25	6,25	6,25
Litwa	5,63	6,25	6,25	6,25	6,25
Cypr	6,25	7,50	5,63	5,63	5,63
Łotwa	5,63	5,63	5,63	5,63	5,63
Chorwacja	5,63	5,63	5,00	5,00	5,63
Słowacja	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
<b>Polska</b>	<b>5,63</b>	<b>5,63</b>	<b>4,38</b>	<b>4,38</b>	<b>4,38</b>
Bułgaria	5,00	5,63	4,38	4,38	4,38
Rumunia	5,00	5,00	3,75	4,38	4,38

\* Indeks partycypacji politycznej został zbudowany na podstawie odpowiedzi na pytania dotyczące: frekwencji w wyborach parlamentarnych; udziału mniejszości etnicznych, religijnych i innych w procesie politycznym; procentowego udziału kobiet w parlamencie, członkostwa w partiach politycznych i politycznych organizacjach pozarządowych, zaangażowania obywateli w politykę, udziału obywateli w legalnych demonstracjach, alfabetyzacji dorosłych, zainteresowania informacjami politycznymi oraz podejmowania przez władze państwowe działań promujących partycypację polityczną.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Democracy Index*.

Ponadto wyniki *Democracy Index* sugerują także potrzebę zwiększenia efektywności rządu, który tworzy polityczne i instytucjonalne ramy rozwoju postaw oraz zachowań obywatelskich, w tym wzorów kultury i partycypacji społecznej.

## Zastrzeżenia metodologiczne

*Democracy Index* – podobnie jak inne porównania dotyczące złożonych zagadnień politycznych – jest obciążony pewnymi ograniczeniami teoretycznymi i metodologicznymi, które trzeba uwzględnić w interpretacji jego wyników. Dotyczą one czasu realizacji rankingu (brak danych po 2012 r.), a także tworzenia indeksów demokracji opartych na twardych danych, m.in. wynikach wyborów parlamentarnych, jak również subiektywnych ocenach – badania opinii publicznej, np. World Values Survey oraz poglądy ekspertów.

Łączenie takich danych w indeksy wykorzystujące anglosaskie kryteria rozwoju politycznego prowadzi w niektórych wypadkach (zwłaszcza w porównaniach krajów z odmiennych kręgów kulturowych) do wniosków, które budzą wątpliwości. Ich przykładem jest umieszczenie na wyższej pozycji w rankingu *Democracy Index 2012* Korei Południowej (miejsce 22.) przed Francją (29.) lub Botswaną (33.) przed Polską (45.).

Takie podejście ignoruje historyczne wzorce kulturowe i ramy instytucjonalne, tworzące trudno porównywalne metodami ilościowymi „ścieżki zależności” (*path dependency*). Określają one w znacznej mierze zakres możliwych wyborów, jak również przyszłych rozwiązań politycznych, prawnych, społecznych itd.<sup>5</sup>

Mimo powyższych uwag, wyniki serii *Democracy Index* można uznać za użyteczne narzędzie analityczne. Zwłaszcza, że w wypadku partycypacji politycznej i kultury politycznej nie ma zbyt wielu innych podobnych porównań<sup>6</sup>. Ich wykorzystanie wymaga jednak znacznej ostrożności wynikającej z odmienności znaczeń obywatelskości w różnych społeczeństwach, a także świadomości, że wiele kwestii traktowanych jako wyznaczniki partycypacji (np. zakres zaangażowania w politykę), ma w Polsce uwarunkowania znacząco odbiegające od państw zachodnich.

---

<sup>5</sup> D.C. North, P. Thomas, *The Rise of the Western World*, Cambridge University Press, Cambridge 1973; R. Putnam, R. Leonardi, R. Nanetti, *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey 1993.

<sup>6</sup> W zakresie dyskutowanej problematyki użyteczne są także dane Europejskiego Sondażu Społecznego, które wykazują, że Polska ma jeden z najniższych w Europie poziomów zaangażowania obywateli w podstawowe typy aktywności w sferze publicznej, mierzonego deklaracjami udziału w proteście, podpisywania petycji i pracy na rzecz organizacji społecznych. *Democracy Index* posługuje się jednak znacznie większą liczbą wskaźników pomiaru.

## Dialog obywatelski i społeczny – geneza problemu

Poniżej przechodzę do przedstawienia kolejnego zapowiedzianego wyżej zagadnienia, które ma silny wpływ na proces tworzenia polityki. Dotyczy ono wskazania źródeł trudności w funkcjonowaniu partycypacji społecznej na przykładzie głównie turbulencji wokół rozwoju dialogu obywatelskiego, a także do pewnego stopnia – dialogu społecznego.

Powyżej wskazywałem, że niski poziom kultury politycznej wpływa negatywnie na stan partycypacji społecznej (dialogu obywatelskiego). W Polsce bowiem występuje m.in. niska zdolność do budowania konsensusu politycznego lub społecznego czy kontrowersje wokół rozdziału Kościoła od państwa, które są słabą stroną polskiej kultury politycznej. Jej wzory mogą być jednak korygowane, czego przejawem są zmiany ordynacji wyborczych i zasad finansowania partii politycznych, stabilizujące kształt sceny partyjnej w końcu lat 90.

W Polsce od początku zmian ustrojowych po 1989 r. dominują krytyczne poglądy głoszące „kryzys partycypacji” i „deficyt obywatelskości”. Ma to związek z niskim poziomem kapitału społecznego, a wyraża się w braku zaufania do instytucji demokratycznych, braku poczucia politycznego sprawstwa na poziomie krajowym i lokalnym oraz niskim poziomie partycypacji obywatelskiej<sup>7</sup>. Wśród wskaźników takich tendencji wyszczególnia się zwykle dane dotyczące niskiej frekwencji wyborczej, niewielkiej bazy członkowskiej organizacji politycznych i obywatelskich oraz małe zaangażowanie członków w ich działalność, społeczne zniechęcenie i obojętność wobec zagadnień politycznych. Za przejawy kryzysu uznaje się także „enklawowy” lub niszowy charakter aktywności obywatelskiej, krytyczne postrzeganie podmiotów polityki, a nawet zjawiska „emigracji wewnętrznej” bądź „ucieczki w prywatność”, co jest znane z okresu socjalizmu państwowego.

W refleksji nad przyczynami tego rodzaju tendencji formułowanych jest wiele hipotez zakorzenionych w rozmaitych podejściach teoretycznych. Spośród najbardziej wpływowych można wskazać hipotezę szoku transformacyjnego (anomalii, dezorientacji i niezadowolenia), hipotezę dziedzictwa historycznego jako źródła deficytu obywatelskości (kultury nieufności, spuścizny dyktatury komunistycznej, wyuczonej bezradności, cywilizacyjnej niekompetencji itd.) lub hipotezę uwarunkowań

---

<sup>7</sup> R. Markowski, *Demokratyczny audyt Polski 2014*, Centrum Studiów nad Demokracją SWPS, Konfederacja Lewiatan, Warszawa 2014, s. 7.

strukturalnych, kumulacji barier tworzących syndrom współwystępowania wykluczenia ekonomicznego, społecznego i obywatelskiego<sup>8</sup>.

W ostatnich latach pojawiają się również inne próby wyjaśnienia słabości społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, które odwołują się do perspektywy postkolonialnej, w tym nowych interpretacji zależności centro-peryferyjnych i dyskursów regionalnych. W takim ujęciu, ich zwolennicy wskazują, że po 1989 r. doszło do propagowania modelu aktywności obywatelskiej, który nie wyrastał z polskich realiów, oddolnych doświadczeń i zasobów. Natomiast propagowano model zaczerpnięty ze wzorów zachodnich (podobnie jak neoliberalne reformy gospodarcze). Niektóre podmioty społeczne uznawały te krajowe doświadczenia i zasoby za balast stanowiący przeszkodę w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, definiowanego głównie w kategoriach wielkomiejskich struktur instytucjonalnych i formalnych oraz ilościowej ekspansji organizacji pozarządowych.

W rezultacie polska dyskusja o społeczeństwie obywatelskim skupiała uwagę przede wszystkim na tej formie obywatelskości, której wyrazem są organizacje pozarządowe. Z tego względu rozwój społeczeństwa obywatelskiego mierzono najczęściej stanem trzeciego sektora (liczbą organizacji pozarządowych). A jest to w naszych warunkach dość zawężona, jednowymiarowa perspektywa patrzenia, która nie uwzględnia specyfiki naszej sfery tradycji, wartości, ideologii itp. Sprawia, że pomijane są często inne formy aktywności, np. w ramach wspólnot rodzinnych, sąsiedzkich, w ramach parafii czy innych form samoorganizacji i aktywności obywateli, które nie są rejestrowane w oficjalnych statystykach<sup>9</sup> ani odnotowywane w badaniach<sup>10</sup>.

## Diagnoza deficytu rządów poprzez dyskusję

Można założyć, że stan dialogu obywatelskiego w Polsce jest również ważnym miernikiem poziomu rozwoju partycypacji społecznej w szerszym rozumieniu. Natomiast poniżej wskazuję, że dialog obywatelski obciążony jest u nas pewnymi istotnymi cechami demokracji, jak tym choćby swoistym deficytem „rządów poprzez

---

<sup>8</sup> L. Szczegóła, *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.

<sup>9</sup> K. Górniak, *Spoleczeństwo obywatelskie w Polsce. Spojrzenie Postkolonialne*, „Trzeci Sektor” 2014, nr 1(32).

<sup>10</sup> Przykładem ograniczeń głównego nurtu badań nad aktywnością obywatelską w Polsce jest niedowartościowanie społecznego i obywatelskiego potencjału wsi, które stało się konsekwencją przyjęcia koncepcji modernizacji opierającej się na preferowaniu rozwoju wielkich miast. Zob. „Trzeci Sektor” 2013, nr 29. W podobny sposób można rozpatrywać także pojawienie się nowych ruchów miejskich mających często charakter nieformalny, słabo uchwytny statystycznie.



dyskusję” (odwołuję się tu poglądu G. Sartoriego<sup>11</sup>). Celowo przywołuję słowo „dyskusja” jako kluczowy symbol w dialogu obywatelskim. Natomiast możemy u nas dość łatwo znaleźć uzasadnienie empiryczne dla tego deficytu. Dostarcza go choćby treść publikacji pt. *Ku dialogowi obywatelskiemu w Polsce*<sup>12</sup>, która analizuje wiele aspektów aktywności Rady Działalności Pożytku Publicznego (RDPP), jak również przedstawia opinie osób związanych z tworzeniem i ewolucją tego gremium. Na ich podstawie oraz na podstawie dalszych analiz i wypowiedzi osób, które odgrywały (lub odgrywały) wiodącą rolę w rozwoju dialogu obywatelskiego, można wskazać kilka kluczowych przyczyn powyższego deficytu:

- **Brak woli politycznej rządzących.** Po 2005 r. doszło do regresu dialogu. Kolejne rządy nie traktowały współpracy i partnerstwa jako kwestii priorytetowej. Administracja rządowa w znikomym stopniu angażuje się na rzecz budowania dialogu, czego przejawem jest również skład i traktowanie RDPP przez decydentów. Wyjątkiem mogą być lata 2003–2005, gdy rozpoczynano implementację zapisów dokumentu Zasady Dialogu Społecznego, a przedstawiciele rządu znacząco wspierali działalność Rady.
- **Dominacja perspektywy doraźnego „załatwiania spraw”.** Instytucje dialogu obywatelskiego nie uzyskały orientacji na strategiczne oraz długofalowe zagadnienia. Politycy nie włączają tych gremiów do podejmowania istotnych decyzji. Kierują się w tym zakresie najczęściej intuicją i bieżącą grą interesów. Sprzyja temu również postawa Ministerstwa Finansów, które sprowadza efekty dialogu obywatelskiego do obaw przed uszczupleniem finansów publicznych. Oznacza to marginalizację dialogu w instytucjach władzy politycznej, a także obniżanie jego znaczenia w świadomości społecznej.
- **Redukowanie roli dialogu obywatelskiego do spraw drugorzędnych.** Dialog jest traktowany bardzo instrumentalnie. Władze publiczne skupiają się na kwestiach formalnych, kontrolach, sprawozdawczości itd. Pomijają zagadnienia o istotnym znaczeniu. Rada jest ignorowana podczas konsultowania projektów aktów prawnych. Charakter deklaracyjny ma współpraca administracji publicznej z uczestnikami dialogu obywatelskiego. Częściej występuje model interwencji obywatelskiej związanej także ze sporadycznymi przejawami partycypacji w kształtowaniu i realizacji polityki publicznej.
- **Niski status dialogu obywatelskiego.** Rada (RDPP) jest uważana za gremium resortowe, a nie powszechnie akceptowane ciało dialogu obywatelskiego. Utworzono

<sup>11</sup> G. Sartori, *Teoria Demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 9.

<sup>12</sup> A. Wiktorska-Święcka, *Ku dialogowi obywatelskiemu w Polsce. Rada Działalności Pożytku Publicznego – 10 lat doświadczeń*, MPIPS, Warszawa 2013.

ją jako organ konsultacyjny i opiniotwórczy umiejscowiony przy Ministerstwie Pracy i Spraw Socjalnych z ograniczonym zakresem kompetencji oraz niewielkim autorytetem. Inne instytucje dialogu (np. Trójstronna Komisja czy Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego), cieszą się większym prestiżem. Są również lepiej zakorzenione w silniejszych organizacjach (pracodawcy, związki zawodowe) bądź przedstawicielstwach jednostek samorządu terytorialnego, jak Związek Miast Polskich czy Związek Gmin Wiejskich RP. Istotną barierą jest także powolne, zróżnicowane przestrzennie kształtowanie się regionalnego i lokalnego dialogu obywatelskiego jako narzędzia wspierającego rozwój sektora publicznego oraz pozarządowego.

- **Problemy reprezentatywności społecznych uczestników dialogu obywatelskiego.** Słabość sektora organizacji pozarządowych i jego duże zróżnicowanie wewnętrzne jako aspekt problemu artykulacji, samoorganizacji interesów społecznych, mechanizmów wyłaniania przedstawicieli obywateli w relacjach z administracją publiczną, w tym braku reprezentatywności przedstawicieli organizacji pozarządowych w RDPP.

## Demokracja jako współzawodnictwo elit, a nie deliberacja

Podejście do dialogu obywatelskiego w Polsce można uznać za wypadkową podejścia rządzących do demokracji. Raporty wielu organizacji (i osobiste doświadczenia autora uzyskane w Obywatelskim Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego) prowadzą do wniosku, że rządzący mają skłonność do dość zawężającego interpretowania tego, czym jest demokracja, w tym do ograniczania roli społeczeństwa obywatelskiego.

Otóż postrzegają ją w znacznym stopniu w kategoriach współzawodnictwa elit, demokracji reprezentatywnej lub demokracji wyborczej. Takie podejście marginalizuje – w sposób jawny bądź ukryty – inne sposoby definiowania demokracji. Natomiast rzeczywiście można wyróżnić, choćby z literatury przedmiotu, takie koncepcje demokracji, które mogłyby być niezgodne z interesami rządzących, jak na przykład koncepcja demokracji deliberatywnej, która zakłada położenie znacznego nacisku na debaty publiczne w sferze polityki.

Widoczne jest również to, że rządzący mają skłonność do powoływania się na neoliberalne oraz technokratyczne motywy, które skłaniają ich do redukcji demokracji do konstytucyjnych gwarancji wolności i praw jednostki, w tym praw

wyborczych, z których obywatele mogą korzystać raz na kilka lat, pozostawiając na co dzień rządzenie liderom partyjnym i administracji publicznej<sup>13</sup>.

Stosunek rządzących do demokracji widoczny jest także chociażby w podejściu do referendum, obywatelskiego prawa inicjatywy ustawodawczej, wysłuchania publicznego lub budżetu partycypacyjnego oraz w utrzymywaniu rozmaitych barier uczestnictwa w procesach legislacyjnych. W ostatnich latach wskaźnikowym przejawem polityki rządzącej koalicji PO-PSL było odrzucanie przez Sejm inicjatyw referendalnych w sprawie objęcia sześcioletnich dzieci obowiązkiem szkolnym i reformy systemu emerytalnego (wspieranych przez setki tysięcy ludzi), a także wywołanie protestów społecznych przeciwko ratyfikacji umowy ACTA oraz reformie refundacji leków. Wymienione kwestie w różnym stopniu nadają się do rozstrzygnięć referendalnych. Jednak sposób podejmowania decyzji w tych kwestiach świadczy o arogancji władzy i instrumentalnym traktowaniu instytucji demokratycznych. Spektakularnym przykładem stylu rządzenia zniechęcającego do idei partycypacji, był także przebieg kampanii referendalnej jesienią 2013 r. w sprawie odwołania prezydent miasta Warszawy.

Kolejnym ciekawym przykładem było także wzywianie rządzących (posługujących się nazwą Platforma Obywatelska), aby nie brano udziału w referendum. W kilka miesięcy później ci sami politycy apelowali, by Polacy głosowali w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Innymi przejawami skrajnej, politycznej instrumentalizacji instytucji dialogu obywatelskiego i demokracji bezpośredniej są inicjatywy referendalne zgłoszone najpierw przez prezydenta Bronisława Komorowskiego, a później przez jego nowo wybranego następcę Andrzeja Dudę. Obywatele mają prawo inicjatywy ustawodawczej. Jednak w ostatniej kadencji sejm ułożył do czerwca 2015 r. 25 projektów i żaden nie został uchwalony. W ten sposób posłowie koalicji rządzącej całkowicie zignorowali wysiłki organizacyjne ich inicjatorów, a równocześnie wyraźnie pokazali „kto tu rządzi” i jakie jest faktyczne miejsce obywateli w procesach legislacyjnych.

Ciekawym przykładem jest także ustawa o działalności lobbingowej z 2005 r., która wprowadziła nową instytucję wysłuchania publicznego. Ma ona być stosowana, gdy projekty ustaw dotyczą kwestii o istotnym znaczeniu dla obywateli. W praktyce jednak na ponad tysiąc zgłoszonych do Sejmu projektów ustaw odbyło się jedynie dziesięć wysłuchań publicznych, przy czym z instytucji tej nie korzystano w wypadku

---

<sup>13</sup> Na przykład Helsińska Fundacja Praw Człowieka odnotowuje w raporcie na temat stanowienia prawa w Polsce, że w kręgach politycznych nierzadkie jest przekonanie, iż wystarczającą formą partycypacji obywateli w procesie legislacyjnym jest inicjatywa obywatelska, a w pozostałym zakresie społeczeństwo powinno zawierzyć swoim wybranym reprezentantom. Pogląd ten przekłada się na brak zrozumienia dla idei uczestnictwa strony pozarządowej w procesie legislacyjnym, co ogranicza dialog nad zmianami w prawie. Zob. A. Pietryka, *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012.

tak znaczących projektów, jak reforma OFE, ustawa o podniesieniu wieku emerytalnego czy reforma szkolnictwa wyższego.

Z kolei na poziomie samorządowym nowym elementem demokracji bezpośredniej są lokalne budżety partycypacyjne, w których obywatele mogą współdecydować o wydawaniu miejskich i gminnych pieniędzy. Jednak według Instytutu Obywatelskiego, samorządy przeznaczają na nie zaledwie promile swojego budżetu (najwięcej w Kętach 3,4%). Władze arbitralnie nie poddają pod publiczne głosowanie części projektów lub je zmieniają wedle swojego uznania, np. anulują po ich wcześniejszym zaakceptowaniu<sup>14</sup>.

Ponadto organizacje pozarządowe wskazują często na występowanie wielu barier we współpracy z administracją publiczną w konsultacjach związanych z procesem legislacyjnym. Wśród nich najczęściej wskazywane są zbyt krótkie terminy na składanie uwag i opinii w konsultacjach utrudniające merytoryczne wypowiedzi; organizowanie prac nad projektami aktów prawnych wewnątrz instytucji administracyjnych niezależnie od formalnych konsultacji, w związku z czym zdarza się, że proces konsultacji toczy się wokół nieaktualnej wersji dokumentu; brak odpowiedzi na składane uwagi i opinie lub zdawkowość odpowiedzi; niepoważne traktowanie konsultacji, polegające na tym, że po zakończeniu formalnego procesu zbierania uwag, otwiera się nową dyskusję bez odniesienia się do wyników poprzednich konsultacji; traktowanie części konsultacji jako procesów fikcyjnych, organizowanych tylko po to, by zachować ich pozory, podczas gdy rzeczywiste i skuteczne rozwiązania zapewnia się w bezpośrednim oddziaływaniu na urzędników bądź posłów poza formalnymi zasadami<sup>15</sup>.

## Między deklaracjami o znaczeniu dialogu a praktyką

Powyższego rodzaju zjawiska i tendencje odzwierciedlają zasadnicze sprzeczności w traktowaniu partycypacji obywatelskiej przez rządzących w Polsce. Większość polityków deklaruje poparcie, lecz w sytuacji, gdy partycypacja mogłaby naruszać ich monopol władzy, stają się jej przeciwnikami. W debatach na temat uczestnictwa obywatelskiego zwraca się uwagę, że władze państwowe w niewielkim zakresie

<sup>14</sup> E. Siedlecka, *Wkurzenie zamiast demokracji*, „Gazeta Wyborcza”, 27–28.06.2015.

<sup>15</sup> Przykładem takiego podejścia wskazywanym przez przedstawicieli organizacji pozarządowych były prace nad Strategią „Sprawne Państwo”, która po całym procesie konsultacji została przygotowana niemal „na nowo” bez należytego odniesienia do ustaleń i wniosków wynikających z przekazanych opinii. Zob. G. Wiaderek, *Jakość konsultacji publicznych w procesach legislacyjnych – szanse i bariery w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych oraz Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015.

angażują się na rzecz edukacji społeczeństwa, nie pokazują, jak się organizować i jakie cele można wspólnie realizować.

Dystans „klasy politycznej” wobec partycypacji oraz instrumentalny sposób jej traktowania nie pozostają bez wpływu na jakość życia obywatelskiego i partycypacji. Można łatwo zaryzykować tezę, iż sprzyja on utrwalaniu wśród społeczeństwa postaw kontestowania rzeczywistości społecznej w miejsce chęci jej współtworzenia. Upowszechniają się postawy bierności lub nawet swoistego „wkurzenia” obywateli. Przykładem stało się zaskakująco wysokie poparcie dla kandydatury Pawła Kukiza w pierwszej turze wyborów prezydenckich 10 maja 2015 r. W efekcie takie zachowania „klasy politycznej” obniżają standardy sfery publicznej i powielają przestarzały model zarządzania państwem, czego wyrazem jest niedorozwój ram prawnych dialogu obywatelskiego i niska jakość polityki publicznej.

Jednocześnie decydenci polityczni, urzędnicy administracji rządowej i eksperci podkreślają niską faktyczną gotowość obywateli do osobistego uczestnictwa w przedsięwzięciach obywatelskich (rozdźwięk z werbalnym podejściem do partycypacji). Jest tak pomimo iż partycypacja ma już znaczące podstawy prawne, organizacyjne i finansowe. Dowodem na niską gotowość do partycypacji jest choćby przebieg referendów w sprawie odwołania władz samorządowych. W ostatnich latach na 165 takich referendów zaledwie siedem było ważnych, w wypadku pozostałych zabrakło wystarczającej liczby uczestników<sup>16</sup>. Również zainteresowanie obywateli budżetami partycypacyjnymi jest niewielkie. Wynosi średnio 13% frekwencji w głosowaniu za propozycjami takich budżetów, pomimo że głosowanie odbywa się przez Internet<sup>17</sup>.

Przedstawiciele administracji publicznej zarzucają często organizacjom pozarządowym, że w procesach konsultacji publicznej ich przedstawiciele wykazują nieznajomość tematyki i przedmiotu decyzji, prezentują wąski punkt widzenia oraz postawę roszczeniową wobec urzędników i administracji. Dostrzegają również niekiedy ukryty lobbing polityczny lub gospodarczy realizowany przy wykorzystaniu organizacji pozarządowych, które są zakładane bądź finansowane przez biznes. Organizacje pozarządowe krytykują administrację za próby uzależniania i nadmierną kontrolę (poprzez wymaganie składania rejestrów, sprawozdań itd.), przy równoczesnym

---

<sup>16</sup> Zob. debata *Obywatelska partycypacja – migotanie idei?*, „Biuletyn” 2014. Równocześnie badania różnych szczebli samorządu terytorialnego zwracają uwagę na wytworzenie się w nich mechanizmów autokratyzacji, biurokratyzacji, koncentracji władzy, upartyjnienia i słabości mechanizmów kontrolnych, które osłabiają motywacje obywateli do partycypacji politycznej. Zob. K. Dzieniszewska-Naroska, G. Makowski, *Dysfunkcje samorządu a zróżnicowanie ról społeczno-zawodowych radnych*, w: *Samorządowe unie personalne. Problemy zróżnicowania ról społeczno-zawodowych radnych*, red. K. Dzieniszewska-Naroska, G. Makowski, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 55–88.

<sup>17</sup> E. Siedlecka, op.cit.

dopominaniu się ścisłej współpracy i otwartości. Administracja podważa z kolei ich reprezentatywność.

Wydaje się, że obydwie strony wykazują skłonność do niedostatecznego zrozumienia specyfiki ich funkcjonowania, różnie rozumieją cele konsultacji publicznych. Odnotowuje się występowanie konfliktów pomiędzy organizacjami społecznymi, które „nie mówią jednym głosem”<sup>18</sup>. W rezultacie nawarstwiania się tego rodzaju sytuacji, w Polsce nastąpiła instytucjonalizacja swoistego negatywnego sprzężenia zwrotnego. Elity polityczne deklarują wsparcie dla dialogu obywatelskiego, lecz w praktyce ograniczają jego rolę do kwestii drugorzędnych. Z kolei decyzyjne wykluczenie lub marginalizacja sektora obywatelskiego obniżają społeczną gotowość do uczestnictwa w procesach politycznych i zwiększają bierność oraz apatię w sferze publicznej. Równocześnie niski status dialogu obywatelskiego nie zachęca partnerów społecznych do partycypacji w pracach mało efektywnych (często fasadowych) instytucji, a rządzący uzyskują kolejne argumenty na rzecz tezy o „obywatelach złej jakości”, którzy nie chcą lub nie potrafią korzystać ze swoich uprawnień.

## „Obywatele wysokiej jakości”

Badacze podkreślają, że partycypacja i obywatelskość, stan demokracji są warunkowane zjawiskami długiego trwania o wielorakich i jednocześnie działających czynnikach. W Polsce oddziałuje wiele czynników, które w przeszłości nie sprzyjały kształtowaniu „obywateli wysokiej jakości”:

- stosunki folwarczne i kultura poddańcza chłopów ukształtowane w XVI w.,
- ekskluzywna kultura obywatelska szlachty,
- utrata niepodległości Polski w okresie kształtowania się narodów i nowoczesnego obywatelstwa państwowego w końcu XVIII w.,
- późne zniesienie pańszczyzny chłopów w zaborze rosyjskim,
- krótki okres suwerenności kraju w latach 1918–1939,
- dyktatura komunistyczna po II wojnie światowej.

---

<sup>18</sup> Główne bariery w działaniach stron mające wpływ na jakość konsultacji są zestawiane w trzech grupach: (1) systemowo-prawnych; (2) utrwalonych złych praktyk; (3) barier o charakterze mentalnym (obaw, utrwalonych przekonań itd. Zob. G. Wiaderek, op.cit. Inny raport wskazuje, że z perspektywy organizacji pozarządowych wskazane jest m.in. włączenie większej liczby środowisk do ciał konsultacyjnych i poprawa współpracy z administracją (w tym szersze korzystanie z dobrych praktyk), uruchomienie dodatkowych programów wsparcia dla inicjatyw obywatelskich (materialnego, finansowego, medialnego) oraz utworzenie pełnomocnika Rządu do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego. Zob. P. Krygiel, *Aktywność obywatelska w Polsce – co możemy zrobić?*, Instytut Sobieskiego Warszawa 2015.

Powyższe czynniki wytwarzały obywateli ułomnych pod jakimś względem, ale dobrych według innych kryteriów, na przykład wycofanych ze sfery publicznej, lecz zaradnych i pomagających sobie w trudnych sytuacjach. W takiej perspektywie deficyty praktyk obywatelskich po 1989 r. nie powinny prowadzić do szczególnie pesymistycznych wniosków<sup>19</sup>.

Poszukując dalszych powodów owej „obywatelskości niższej jakości”, należałoby wskazać na kolejne czynniki. W Polsce znacznie później występowały zmiany polityczne, kulturowe i społeczne istotne z punktu widzenia roli partycypacji niż w krajach zachodnich, gdzie miały miejsce już od lat 60. XX w. Tam na scenie politycznej pojawiły się nowe ruchy społeczne, zmieniające język debaty publicznej oraz sposoby uprawiania polityki – ruchy pacyfistyczne, kontrkultura młodzieżowa, ruchy kobiece i feministyczne, organizacje ekologiczne, ruchy obrony praw człowieka bądź ruchy mniejszości (religijnych, etnicznych, kulturalnych, regionalnych, seksualnych itd.).

Równocześnie zmiany w Polsce trzeba również rozpatrywać na tle zupełnie odmiennych zmian politycznych zachodzących w świecie w ostatnich latach. Autorzy *Democracy Index 2012* zwracają uwagę na zatrzymanie – charakteryzowanej przez S. Huntingtona na początku lat 90. ubiegłego wieku – trzeciej fali demokratyzacji. Wskazują one na erozję i regres demokracji w Europie, w której kryzys 2008+ stał się katalizatorem negatywnych trendów zarówno w rozwoju politycznym większości krajów UE (ruchów antyemigranckich, populistycznych, nacjonalistycznych)<sup>20</sup>, jak i w jej najbliższym otoczeniu – w Rosji oraz Turcji, gdzie narastają silne tendencje autorytarne.

Indeks partycypacji politycznej w badanym okresie obniżył się w 17 krajach UE, w tym w najbardziej rozwiniętych i stabilnych demokracjach Północy (Szwecja, Finlandia, Niemcy, państwa Beneluksu), w dotkniętych kryzysem zadłużeniowym krajach strefy euro (Irlandia, Cypr) oraz w większości państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej.

W części tych ostatnich sytuacja odbiega niekorzystnie od standardów unijnych ze względu na dziedzictwo historii i post autorytarne wzorce zachowań obywatelskich, jak również niższy poziom rozwoju gospodarczego oraz instytucjonalnego, co zwykle obniża także poziom wsparcia władz dla organizacji pozarządowych. Przykładami takich sytuacji są kontrowersje wokół praw mniejszości etnicznych w republikach

<sup>19</sup> J. Raciborski, *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 155.

<sup>20</sup> W wielu krajach zachodnich obrońcy praw człowieka podkreślają także zagrożenia dla demokracji związane ze wzrostem znaczenia służb specjalnych, które otrzymują szczególne uprawnienia związane z koniecznością przeciwdziałania terroryzmowi islamskiemu. Inny problem erodujący demokratyczny dyskurs wiąże się z postępującą koncentracją głównych mediów informacyjnych, którą symbolizują korporacje multimedialne Silvio Berlusconi w Włoszech lub Ruperta Murdocha w Wielkiej Brytanii.

bałtyckich<sup>21</sup> lub budowa „nieoliberalnego państwa” przez rząd Viktora Orbana na Węgrzech, którego radykalizm i metody działania bywają niekiedy porównywane z Rosją pod rządami prezydenta Putina<sup>22</sup>.

\*\*\*

## Dialog społeczny *versus* obywatelski

Powyżej chciałem podkreślić, że partycypacja społeczna w Polsce ma trudne warunki rozwoju. Osłabia to zdolność państwa i społeczeństwa do kreowania polityki publicznej odpowiadającej na wyzwania i rozwiązującej problemy. Natomiast poniżej chciałbym jeszcze wspomnieć o kolejnym zjawisku, które osłabia partycypację w ogólnym rozumieniu jako proces deliberacji nad treściami polityki publicznej. Otóż w Polsce doszło do dość silnego ukształtowania dwóch, często konkurencyjnych wobec siebie, nurtów dialogu – obywatelskiego i społecznego (korporacyjnego). Pomiędzy podmiotami obu „dialogów” występuje momentami dość silne napięcie, co nie wpływa dobrze na generalną zdolność do partycypacji społecznej w procesie tworzenia polityki.

W 2015 r. zaistniała szansa na „uwspólnienie dialogu”, ale nie została wykorzystana. W drugiej połowie 2015 r. doszło – na podstawie konsensusu – do powołania Rady Dialogu Społecznego (RDS) jako nowej instytucji dialogu społecznego w miejsce dawnej Trójstronnej Komisji (TK) na gruncie nowej ustawy z lipca 2015 r.

---

<sup>21</sup> W republikach bałtyckich restrykcyjne ustawy wyłączyły z obywatelstwa większość mieszkańców pochodzenia rosyjskiego, którzy osiedlali się na ich terytorium po włączeniu do Związku Radzieckiego. Po odzyskaniu niepodległości republiki te pozbawiły mniejszość rosyjską możliwości partycypacji politycznej, co spotkało się z międzynarodową krytyką i oskarżeniami o naruszanie standardów praw człowieka. Jednym ze skutków takiej polityki stało się przyjmowanie przez rosyjskojęzycznych mieszkańców tych republik obywatelstwa Federacji Rosyjskiej. W 2014 r. po aneksji Krymu przez Rosję i agresji tego państwa na Ukrainie uzasadnianej obroną praw rosyjskiej mniejszości w Donbasie, pojawiły się obawy przed analogicznymi działaniami tego państwa wobec republik bałtyckich. Równocześnie pozbawienie mniejszości rosyjskiej praw obywatelskich może dostarczać Rosji pretekstu do realizowania agresywnej polityki w tym regionie.

<sup>22</sup> Na Węgrzech rząd centralizuje władzę w państwie w sposób krytykowany przez UE, rząd Stanów Zjednoczonych i organizacje obrony praw człowieka. Nowe regulacje m.in. zwiększają kontrolę rządu nad mediami oraz ograniczają autonomię szkolnictwa wyższego w imię wzmacniania „narodowego podejścia” do polityki publicznej. Zaostrzana jest także kontrola sektora NGO, zwłaszcza organizacji finansowanych z Zachodu, przeprowadzana za pomocą policyjnej konfiskaty komputerów i dokumentacji („The Economist” 2014). Rząd Viktora Orbana uzasadnia swoją politykę koniecznością odbudowy suwerenności narodowej ograniczonej przez międzynarodowe instytucje gospodarcze, korporacje transnarodowe i rynki kapitałowe, co wymaga przeciwwagi w postaci silnego państwa. Zob. I. Janke, *Napastnik. Opowieść o Viktorze Orbanie*, Demart, Warszawa 2012.



Okazało się, że Rada ponownie uzyskała korporacyjny charakter, podobnie, jak miała go poprzedniczka (TK). Oznacza to, że partnerzy dialogu społecznego nie wykorzystali szansy stworzenia szerszego niż wcześniej forum dialogu społecznego i obywatelskiego na wzór Komitetu Społeczno-Ekonomicznego UE lub Rad Społeczno-Gospodarczych, które działają w niektórych państwach Europy Zachodniej. Tymczasem już w 2002 r. rysowała się szansa na integrowanie obu nurtów dialogu<sup>23</sup>. W dokumencie „Zasady Dialogu Społecznego”<sup>24</sup>, ówcześni rządzący wskazywali na konieczność wzbogacania tradycyjnego dialogu społecznego o dialog obywatelski. Dokument określał również warunki niezbędne dla prowadzenia dialogu obywatelskiego<sup>25</sup>.

Organizacje pozarządowe, a nawet niektóre organizacje pracodawców, wystąpiły z dużą krytyką koncepcji RDS i jej składu, podobnie jak i sposobu oraz trybu przyjęcia ustawy powołującej Radę. Przyjęcie ustawy pogłębiło podziały w środowiskach tworzących rdzeń społeczeństwa obywatelskiego, a dialog społeczny uzyskał znaczące wzmocnienie instytucjonalne w porównaniu z dialogiem obywatelskim.

Niezależnie od konfliktogennych i statusowych aspektów tej zmiany prawnej, nowa formuła partnerstwa społecznego może otwierać jednak pewne nowe możliwości rozwoju dialogu obywatelskiego. Znajduje się on bowiem w znacznie lepszej kondycji w państwach, które mają dobrze rozwinięty dialog społeczny w stosunkach pracy.

Jeśli RDS przyczyni się do większego włączenia związków zawodowych i organizacji pracodawców do współpracy z państwem oraz wzmocni autonomiczny dialog partnerów społecznych, to Rada może odegrać ważną rolę w zakorzenianiu instytucjonalnych podstaw społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, zwłaszcza że stopniowo kształtują się także nowe formy współpracy partnerów społecznych z organizacjami pozarządowymi.

Kwestią do dalszej dyskusji pozostaje wypracowanie szerszej formuły instytucjonalnej łączącej dialog społeczny i dialog obywatelski. O tym, czy będzie zapotrzebowanie

---

<sup>23</sup> Zob. J. Gardawski, *Partnerstwo społeczne oraz dialog w Europie i w Polsce*, w: *Grupy interesu i lobbging*, red. K. Jasiński, Instytut Filozofii i Socjologii, Warszawa 2011, s. 130–135. Autor pisze szerzej na temat projektu ujednoczenia dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego jako części ambitnej, chociaż nieudanej, inicjatywy prof. J. Hausnera zawarcia „Paktu dla pracy i rozwoju”, który miał być odpowiednikiem zachodnich paktów społecznych dostosowujących gospodarkę do wymogów międzynarodowej konkurencyjności, kryteriów traktatu z Maastricht i ograniczeń finansów publicznych.

<sup>24</sup> *Zasady dialogu społecznego*, Rada Ministrów, Warszawa, 22.10.2002.

<sup>25</sup> Wśród takich warunków wymienione jest istnienie reprezentatywności trzeciego sektora, niezależność stron dialogu, sposób i zdolność przenoszenia ustaleń na niższy poziom funkcjonowania organizacji pozarządowych, równoważenie interesów stron dialogu; działanie na podstawie zasady wzajemnego zaufania, poszanowania i prowadzenia go w dobrej wierze; wola i gotowość do wspólnych działań obu stron dialogu w celu wypracowania kompromisów i porozumień, ustalenie przedmiotu merytorycznego dialogu oraz jego formy w kontekście podejmowania decyzji i ustaleń oraz zbudowanie odpowiednich struktur i instytucji dialogu, a także zapewnienie jego obsługi merytorycznej i logistycznej. Ibidem.

na taki kierunek rozwoju dialogu obywatelskiego zdecyduje w znacznej mierze wynik październikowych wyborów parlamentarnych 2015 r. i polityczne preferencje ugrupowań tworzących nowy rząd.

## Bibliografia

- Biała Księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*, red. E. Bogacz-Wojtanowicz, A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014.
- Błędy i bariery w dialogu firm z interesariuszami w Polsce*, Konfederacja Lewiatan, Warszawa 2011.
- Bohle D., Greskovits B, *Neoliberalism, Embedded Neoliberalism and Neororporatism: towards Transnational Capitalism in Central-Eastern Europe*, "West European Politics" 2007, No. 30(3).
- Debata: obywatelska partycypacja – migotanie idei?*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2014, nr 2.
- Democracy Index*, Economist Intelligence Unit, London 2013.
- Dzieniażewska-Narowska K., Makowski G., *Dysfunkcje samorządu a zróżnicowanie ról społeczno-zawodowych radnych*, w: *Samorządowe unie personalne. Problemy zróżnicowania ról społeczno-zawodowych radnych*, red. K. Dzieniażewska-Narowska, G. Makowski, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014.
- EU national economic and social councils and similar institutions*, European Economic and Social Committee, Brussels 2010.
- Gardawski J., *Partnerstwo społeczne oraz dialog w Europie i w Polsce*, w: *Grupy interesu i lobbying*, red. K. Jasiński, Instytut Filozofii i Socjologii, Warszawa 2011.
- Górniak K., *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce. Spojrzenie Postkolonialne*, „Trzeci Sektor” 2014, nr 1(32).
- Held D., *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge 2006.
- Janke I., *Napastnik. Opowieść o Viktorze Orbanie*, Demart, Warszawa 2012.
- Jasiński K., *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013.
- Jasiński K., *Partycypacja pracownicza w Polsce w europejskiej perspektywie porównawczej*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2014, nr 4(43).
- Krygiel P., *Aktywność obywatelska w Polsce – co możemy zrobić?*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2015.
- Markowski R., *Demokratyczny audyt Polski 2014*, Centrum Studiów nad Demokracją SWPS, Konfederacja Lewiatan, Warszawa 2014.
- North D.C., Thomas P., *The Rise of the Western World*, Cambridge University Press, Cambridge 1973.
- Orban the Unstoppable*, "The Economist", 27.09.–3.10. 2014.
- Ost D., *The Defeat of Solidarity. Anger and Politics in Postcommunist Europe*, Cornell University Press, Ithaca 2005.

- Pietryka A., *Kondycja procesu legislacyjnego a gwarancje ochrony praw człowieka – perspektywa pozarządowa*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012.
- Putnam R., Leonardi R., Nanetti R., *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey 1993.
- Raciborski J., *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Sartori G., *Teoria Demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Saward M., *Democracy*, Polity Press, Cambridge 2003.
- Schimanek T., *Dialog obywatelski. Polska 2007*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Siedlecka E., *Wkurzenie zamiast demokracji*, „Gazeta Wyborcza”, 27–28.06.2015.
- Szczegóła L., *Bierność obywateli. Apatia polityczna w teorii demokratycznej partycypacji*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.
- Towalski R., *Stosunki pracy w Europie Środkowej. Niewykorzystany potencjał*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego” 2014, nr 2.
- Trappmann V., Jasiocki K., Przybysz D., *Institutions or attitudes? The role of formal worker representation in labour relations*, w: *Business Leaders and New Varieties of Capitalism in post-Communist Europe*, red. K. Bluhm, B. Martens, V. Trappmann, Routledge, New York 2013.
- Wiaderek G., *Jakość konsultacji publicznych w procesach legislacyjnych – szanse i bariery w działaniach organizacji pozarządowych i administracji publicznej*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych oraz Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2015.
- Wiktorska-Święcka A., *Ku dialogowi obywatelskiemu w Polsce. Rada Działalności Pożytku Publicznego – 10 lat doświadczeń*, MPIPS, Warszawa 2013.
- Zasady dialogu społecznego*, Rada Ministrów, Warszawa 2002.
- Zielona księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce*, red. E. Bogacz-Wojtanowicz, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013.