

# Europeizacja w działaniu. Wpływ Strategii Lizbońskiej na rozwój sektora pozarządowego w Polsce

DOI: 10.35757/CIV.2010.12.03

## Wprowadzenie

W literaturze termin „europeizacja” odnosi się najczęściej do wpływu Unii Europejskiej na państwa członkowskie<sup>1</sup>. Badania prowadzone w tej dziedzinie obejmują także wpływ Unii na państwa kandydujące, stowarzyszone ze Wspólnotą oraz inne państwa wchodzące w bliskie relacje z Unią<sup>2</sup>. Dominuje podejście instytucjonalne, podkreślające znaczenie odgórnego transferu politycznego, to zna-

---

**Tomasz Grzegorz Grosse** – doktor habilitowany, docent w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, ekspert Instytutu Spraw Publicznych, badacz procesu integracji europejskiej i struktur Unii Europejskiej.

<sup>1</sup> Por. T.A. Börzel: *Europeanization: How the European Union Interacts with Its Member States*, w: S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.): *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford – New York 2005, s. 45–76; T.A. Börzel, T. Risse: *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics*, w: K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond (red.): *Handbook of European Union Politics*, Sage, London 2007; M.G. Cowles, J.A. Caporaso, T. Risse (red.): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca 2001; K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.): *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford – New York 2003; P. Mair: *The Europeanization Dimension (Review)*, „Journal of European Public Policy” 2004, t. 11, nr 2, s. 337–348. Zob. różne definicje europeizacji: J.P. Olsen: *The Many Faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, t. 40, nr 5, s. 921–952.

<sup>2</sup> F. Schimmelfennig: *Europeanization beyond Europe*, „Living Reviews in European Governance” 2007, t. 2, nr 1.

czy przepływu regulacji, norm i wartości z poziomu europejskiego do poziomu narodowego. Instytucjonalizm racjonalistyczny (racjonalnego wyboru)<sup>3</sup> kładzie nacisk na asymetrię władzy między UE a poziomem narodowym, co jest szczególnie widoczne w przypadku państw kandydujących do UE na początku obecnego stulecia<sup>4</sup>. Zastosowany wobec nich mechanizm warunkowego członkostwa wymusił przyjęcie dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*) bez żadnych możliwości negocjacyjnych (i bez możliwości wprowadzenia rozwiązań prawa krajowego do prawa unijnego)<sup>5</sup>. Możliwe było jedynie stosowanie okresów przejściowych dla przyjmowania niektórych instytucji europejskich. Transfer polityczny do państw kandydujących z Europy Środkowo-Wschodniej, opierający się na faktycznym wymuszeniu przyjęcia unijnych regulacji, jest uznawany za hierarchiczną i przymusową metodę działania w stosunkach międzynarodowych<sup>6</sup>. Według specjalistów był to najbardziej skuteczny mechanizm europeizacji, zastosowany także wobec Polski<sup>7</sup>, znacznie efektywniejszy niż „miękkie” metody perswazyjne, naśladowanie najlepszych praktyk lub innego typu mechanizmy dobrowolnego przyjmowania rozwiązań europejskich. Takim „miękkim” i woluntarystycznym sposobem działania jest między innymi otwarta metoda koordynacji, występująca w Strategii Lizbońskiej.

Instytucjonalizm racjonalistyczny podkreśla rolę interesów głównych aktorów europejskich, którzy decydowali o promowaniu

---

<sup>3</sup> Por. J.G. March, J.P. Olsen: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York 1989, s. 160.

<sup>4</sup> Por. A. Moravcsik, M.A. Vachudová: *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, „East European Politics and Societies” 2003, t. 17, nr 1, s. 42–57; T.A. Börzel, U. Sedelmeier: *The EU Dimension in European Politics*, w: P.M. Heywood, E. Jones, M. Rhodes, U. Sedelmeier (red.): *Developments in European Politics*, Palgrave Macmillan, Houndmills – Basingstoke – New York 2006.

<sup>5</sup> Por. U. Sedelmeier: *Europeanisation in New Member and Candidate States*, „Living Reviews in European Governance” 2006, t. 1, nr 3, s. 5.

<sup>6</sup> Por. F. Schimmelfennig: *Europeanization...*; A. Hyde-Price: *A „Tragic Actor”? A Realist Perspective on Ethical Power Europe*, „International Affairs” 2008, t. 84, nr 1, s. 29–44.

<sup>7</sup> Por. M.W. Bauer, Ch. Knill, D. Pitschel: *Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns*, „Journal of European Integration” 2007, t. 29, nr 4, s. 405–423; T.G. Grosse: *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, rozdz. 5.

europelizacji<sup>8</sup>. Wskazuje również na to, że europeizacja silnie oddziaływała na lokalne grupy interesów. Już sam obowiązek implementacji instytucji unijnych do miejscowego porządku prawnego wpływał na interesy społeczne, wzmacniając jedne i osłabiając inne. Unia stosowała szereg instrumentów, które miały na celu zdobycie przychylności najbardziej wpływowych grup interesów lub taką ich przebudowę, aby tworzyły społeczną konfigurację wspierającą procesy europeizacji<sup>9</sup>.

W stosunku do państw Europy Środkowo-Wschodniej specjaliści wskazują na brak kompetencji miejscowych elit urzędniczo-politycznych oraz radykalne odejście (ucieczkę) od wcześniejszych wzorców instytucjonalnych i tradycji administracyjnej<sup>10</sup>. Takie podejście pomniejszało znaczenie czynników lokalnych jako tych, które mogły mieć wpływ na efektywność europeizacji. Tymczasem, aby w pełni zrozumieć europeizację w naszej części Europy, niezbędna jest analiza uwarunkowań miejscowych, celów, jakie przyświecały integracji europejskiej oraz mechanizmów dostosowania do wpływów europeizacji.

Obszarem badawczym w niniejszym artykule jest wpływ Strategii Lizbońskiej, a zwłaszcza jej odnowionej formuły z roku 2005, na możliwości wspierania rozwoju organizacji pozarządowych w Polsce. Chodzi o zbadanie dwóch wzajemnie ze sobą powiązanych zagadnień: (1) wpływu Strategii na wspieranie rozwoju trzeciego sektora oraz (2) możliwości realizowania przez organizacje pozarządowe celów Strategii. Analiza tak zarysowanego obszaru badawczego służy osiągnięciu trzech głównych celów. Pierwszym jest opisanie ukie-  
runkowania i zawartości transferu politycznego europeizacji. Chodzi nie tylko o określenie transferowanych standardów postępowania, wartości oraz najważniejszych regulacji, ale także głównych celów i interesów aktorów unijnych związanych z europeizacją w dyskusjo-

---

<sup>8</sup> Por. A. Moravcsik, M. Vachudova: *National Interests...*

<sup>9</sup> Por. G. Marks, D. McAdam: *Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union*, „West European Politics” 1996, t. 19, nr 2, s. 249–278.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

wanym obszarze merytorycznym. Drugim celem artykułu jest analiza kwestii efektywności realizowania celów europeizacji w Polsce. Chodzi przede wszystkim o zbadanie skuteczności „miękkich” instrumentów oddziaływania, opierających się na otwartej metodzie koordynacji, a więc dobrowolnym, a nie przymusowym (warunkowym) sposobie przekazywania norm europejskich. W polskich warunkach silnym wsparciem dla transferu politycznego europeizacji były fundusze unijne, które zachęcały do wdrażania celów lizbońskich. Wreszcie trzecim celem artykułu jest analiza uwarunkowań lokalnych w procesach europeizacji. Czy dostosowanie do europeizacji dokonuje się w sposób mechaniczny lub spontaniczny, czy też intencjonalny, zgodnie z własnymi interesami i świadomie wybranymi celami rozwojowymi? Chodzi zwłaszcza o odpowiedź na pytanie, czy wzmacnianie organizacji pozarządowych w Polsce może służyć szerzej zakrojonym celom niż tylko związanym z poprawą realizacji celów lizbońskich? Czy możemy mówić o dalekosiężnej wizji rozwoju tego sektora w procesach polskiej transformacji systemowej, a także czy wykorzystujemy zainteresowanie Unii organizacjami pozarządowymi (i jej instrumenty finansowe) do realizowania wewnętrznych celów przebudowy państwa?

### **Działania Komisji Europejskiej wobec trzeciego sektora**

Działania na rzecz zwiększenia partycypacji społecznej w pracach Unii Europejskiej oraz wzmacniania organizacji pozarządowych poprzez instrumenty unijne zostały zapoczątkowane znacznie wcześniej przed ogłoszeniem ambitnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego na szczycie w Lizbonie (2000). Zwiększanie obecności i potencjału trzeciego sektora należy więc traktować szerzej niż tylko w odniesieniu do realizacji celów Strategii Lizbońskiej. Dotyczy to bowiem jednocześnie kilku celów politycznych, daleko wykraczających poza omawianą Strategię. Po pierwsze, miało słu-

żyć poprawie efektywności zarządzania. Chodziło przede wszystkim o poprawę realizacji polityk europejskich, o wzmocnienie koordynacji między politykami unijnymi i krajowymi, a także o skuteczniejszą implementację działań unijnych w państwach członkowskich. Jednym z elementów poprawy tej skuteczności było wykorzystanie pomocy organizacji obywatelskich do pobudzenia aktywności rządów w politykach europejskich oraz monitorowania sposobu implementowania tych polityk (i prawa europejskiego) w poszczególnych państwach członkowskich<sup>11</sup>. Podobne funkcje pełnią również wspierane i koordynowane przez Komisję Europejską sieci organizacji oraz instytucji lobbystycznych współpracujących przy realizacji polityk europejskich<sup>12</sup>. Po drugie, udział organizacji pozarządowych w politykach unijnych miał zwiększyć legitymizację społeczną dla działań podejmowanych przez unijne instytucje, a także poprawić wizerunek tych instytucji w odbiorze społecznym. Miał z jednej strony służyć upowszechnianiu informacji na temat polityk europejskich, a z drugiej budować przyjazny klimat społeczny wokół tych polityk i wokół samej Unii Europejskiej. Po trzecie, zwiększanie roli organizacji pozarządowych było związane ze szczególną wizją przyszłego kierunku rozwoju integracji europejskiej. Dotyczyła ona nie tylko poprawy partycypacji społecznej w działaniach Unii, co miało zwiększyć ich demokratyzację, a więc niwelować zjawisko deficytu demokracji w UE<sup>13</sup>. Obejmowała również wzmacnianie instrumentów wspólnotowych, w tym instytucji delegacyjnych (technokratycznych) w UE, a także osłabianie mechanizmów międzyrządowych w integrującej się Europie<sup>14</sup>. W ten sposób działania dotyczące trzeciego sektora miały

---

<sup>11</sup> Por. T.A. Börzel: *Participation through Law Enforcement. The Case of the European Union*, „Comparative Political Studies” 2006, t. 39, nr 1, s. 128–152.

<sup>12</sup> Por. Ch. Mahoney: *The Power of Institutions, State and Interest Group Activity in the European Union*, „European Union Politics” 2004, t. 5, nr 4, s. 441–466.

<sup>13</sup> Por. T.G. Grosse: *Demokratyczna czy technokratyczna legitymizacja Unii Europejskiej?* „Nowa Europa” 2008, nr 1 (6), s. 286–321.

<sup>14</sup> Por. A. Schout, A. Jordan: *Coordinated European Governance: Self-organizing or Centrally Steered?*, „Public Administration” 2005, t. 83, nr 1, s. 201–220. Szerzej: T.G. Grosse: *Europa...*

wielotorowe i dalekosiężne cele polityczne związane z funkcjonowaniem Unii i przyszłością integracji europejskiej.

Cele Komisji Europejskiej wobec organizacji trzeciego sektora najlepiej wyraziła *Biała księga na temat europejskiego zarządzania* (lub współrządzenia)<sup>15</sup>. W dokumencie tym szczególny nacisk jest położony na włączanie aktorów pozarządowych na wszystkich etapach realizacji polityk publicznych w Unii Europejskiej, zarówno podczas ich przygotowywania, implementacji, jak i monitoringu. Jednocześnie w dokumencie przedstawiono zasady dobrego rządzenia (*good governance*)<sup>16</sup>, które mają zastosowanie również wobec organizacji trzeciego sektora. Wśród pięciu zasad na szczególną uwagę zasługują dwie. Zasada otwartości zakłada, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne dla obywateli i opinii publicznej. Natomiast zasada partycypacji wprowadza szeroki udział społeczeństwa w pracach administracyjnych, na wszystkich poziomach władz publicznych (*multilevel-partnership*), a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja kładzie nacisk na udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach administracji (tak zwany dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tak zwany dialog społeczny). Odnosi się więc przede wszystkim do prac konsultacyjnych i realizacji zadań publicznych „na wyjściu” procesu politycznego, a w mniejszym stopniu „na wejściu”, a więc w trakcie wyborów do instytucji przedstawicielskich<sup>17</sup>. Pewnym wyłomem od tej tendencji jest uwzględnienie w procesie partycypacji aktorów regionalnych i lokalnych, którymi mogą być

---

<sup>15</sup> *European Governance. A White Paper*, Commission of the European Communities, Brussels, 25 lipca 2001, COM(2001) 428 final.

<sup>16</sup> Por. T.G. Grosse: *Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski*, „Studia Polityczne” 2009, nr 23.

<sup>17</sup> Z tym zagadnieniem są powiązane dwa typy legitymizacji społecznej dla działań politycznych: „na wejściu” procesu politycznego (tzw. *input legitimacy*) oraz „na wyjściu” tego procesu (*output legitimacy*). Dialog społeczny i obywatelski najczęściej odnosi się do poprawy legitymizacji „na wyjściu”, a więc w trakcie realizowania polityk publicznych. Por. F.W. Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 6.

między innymi instytucje samorządowe wybierane w wyborach powszechnych. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że Komisja wspomina o różnego rodzaju reprezentantach środowisk lokalnych i regionalnych, którymi mogą być miejscowe organizacje społeczne, zorganizowane grupy interesów itp.

Warto podkreślić, że zasada partycypacji odnosi się do bardzo szerokiego zakresu udziału przedstawicieli społeczeństwa w pracach administracji. Oprócz wyżej wymienionego dialogu społecznego i obywatelskiego obejmuje rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego (z przedsiębiorstwami lub organizacjami biznesu), a także szeroko rozumiane partnerstwo terytorialne (z samorządami terytorialnymi i organizacjami społecznymi reprezentującymi określone obszary geograficzne). Włączanie partnerów społecznych jest formułą poprawiającą zarządzanie politykami publicznymi, a więc zwiększającą efektywność i wydajność realizacji określonych celów tych polityk. Stanowi również instrument europeizacji<sup>18</sup> państw członkowskich. Jest ona rozumiana w sposób wielostronny – jako proces zarówno poprawiający jakość implementacji unijnego prawa i polityk UE na obszarze Wspólnoty, jak i zwiększający poziom akceptacji społecznej działań Unii i identyfikacji europejskiej. Zbliżone podejście do roli trzeciego sektora zostało zastosowane wobec państw kandydujących (tzw. akcesyjnych) oraz innych państw będących partnerami Unii w jej działaniach zewnętrznych. Dotyczy w szczególności sposobu polityki rozwojowej UE, ale ma również znaczenie na przykład dla osiągnięcia celów Unii w jej polityce handlowej<sup>19</sup>. *Biała księga na temat europejskiego zarządzania* zakłada więc wprowadzenie zasad dobrego rządzenia nie tylko do praktyki funkcjonowania instytucji unijnych i na różnych szczeblach administracji w państwach członkowskich, ale także promowanie tych zasad wśród państw kandydujących i stowarzyszonych z Unią oraz

---

<sup>18</sup> Por. T.G. Grosse: *Europeizacja*, w: W. Morawski (red.): *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, reżimy instytucjonalne*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

<sup>19</sup> Por. *European Governance. A White Paper*, s. 14–15.

innych partnerów zewnętrznych. Zakłada również wprowadzenie konkretnych instrumentów (w tym finansowych) wspierających aktywność organizacji pozarządowych i budujących ich potencjał (zdolności) do aktywnego udziału w politykach europejskich. Na potrzebę zwiększenia otwartości administracji europejskiej oraz wzrostu partycypacji społecznej w jej pracach zwraca się uwagę również w innych, wcześniejszych dokumentach Komisji Europejskiej<sup>20</sup>. Wskazuje się w nich na konieczność wzmocnienia organizacji pozarządowych poprzez fundusze unijne w celu silniejszego włączenia tych organizacji do realizacji celów polityk europejskich.

### **Trzeci sektor a Strategia Lizbońska**

Realizacja zasad określonych w *Białej księdze na temat europejskiego zarządzania* dotyczy wszystkich polityk publicznych, a wśród przykładowych instrumentów europejskich wymieniono również Strategię Lizbońską<sup>21</sup>. Została ona ukierunkowana na realizowanie celów rozwoju gospodarczego, zwłaszcza związanego z poprawą konkurencyjności, dalszą liberalizacją niektórych segmentów wspólnego rynku, szerszym wprowadzeniem nowoczesnych technologii do działalności gospodarczej itd. Jednocześnie w Strategii znalazły się priorytety związane z rozwojem społecznym i edukacją, w tym przeciwdziałaniem bezrobociu oraz marginalizacji społecznej, a także dotyczące poprawy stanu środowiska naturalnego. W ten sposób Strategia Lizbońska łączy cele związane z poprawą konkurencyjności ekonomicznej z celami społecznymi i zrównoważonym rozwojem gospodarczym.

Najważniejszą wadą Strategii jest to, że jej priorytety zostały określone bardzo szeroko. Wielu ekspertów wskazuje, że były one

---

<sup>20</sup> Por. *Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe*, COM (1997) 241 final, 6 czerwca 1997; *The Commission and Non-governmental Organizations: Building a Stronger Partnership*, Commission Discussion Paper, COM (2000)11 final.

<sup>21</sup> *European Governance. A White Paper*, s. 28.



rozproszone na zbyt wiele różnych, niekiedy wzajemnie sprzecznych ze sobą celów<sup>22</sup>. Powoduje to dwie poważne konsekwencje. Po pierwsze, Strategia w zbyt małym stopniu jest skoncentrowana na budowaniu nowoczesnej, opierającej się na wiedzy gospodarki w Europie. Po drugie, stosunkowo szeroko traktuje działania innowacyjne, obejmując zarówno te związane z rozwojem technologicznym i badaniami rozwojowymi, jak i szeroką gamę innowacji nietechnologicznych (organizacyjnych, marketingowych, aplikacyjnych itp.). Cele Strategii obejmują wspieranie zatrudnienia, w tym zwiększanie elastyczności zatrudnienia na rynku pracy, inwestycje zwiększające ochronę przyrody i transportowe, w tym zwłaszcza budowę trans-europejskich linii komunikacyjnych. Wspomniane priorytety nie zawsze mają związek z działaniami innowacyjnymi, choć Komisja stara się zwiększać poziom innowacyjności między innymi w zakresie rozwoju technologii ekologicznych lub działań edukacyjnych<sup>23</sup>. W niektórych przypadkach etykieta wydatków zgodnych z celami Strategii Lizbońskiej służy jednak bardziej celom propagandowym niż autentycznemu budowaniu nowoczesnej gospodarki w Europie, konkurencyjnej wobec gospodarek Stanów Zjednoczonych i Japonii.

Inną wadą Strategii jest to, że została oparta na nieskutecznym mechanizmie zarządzania, przez co była dość słabo wdrażana. Podstawą tego mechanizmu była tak zwana otwarta metoda koordynacji, co w przypadku Strategii oznaczało przygotowanie przez Komisję Europejską wytycznych programowych, które następnie były uszczegółowiane w ramach narodowych planów reform i im-

---

<sup>22</sup> Por. T.G. Grosse: *Nowe podejście do Strategii Lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, seria „Analizy i Opinie”, nr 34. Także: *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels 2004; A. Dierx, F. Ilzkovitz: *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy*, w: S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru (red.): *Competitiveness and Growth in Europe*, INFER Advances in Economic Research t. 1, Edward Elgar, Cheltenham 2006, s. 15–46.

<sup>23</sup> Por. *Realizacja Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu zatrudnienia przez państwa członkowskie i regiony za pośrednictwem polityki spójności UE w latach 2007–2013*. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 798, wersja ostateczna, Bruksela, 11 grudnia 2007.

plementowane przez państwa członkowskie. Główny ciężar wyboru działań merytorycznych, a także ich wdrażania, spoczywał więc na państwach członkowskich, a Komisja miała do dyspozycji jedynie miękkie (niewiążące prawnie) instrumenty ogólnego wytyczania kierunków programowych i monitorowania postępów ich realizowania przez poszczególne kraje.

Niski poziom efektywności realizowania Strategii wywołał szeroką krytykę oraz doprowadził do jej rewizji i opracowania odnowionej wersji: *Strategii wzrostu i zatrudnienia* (2005). Włączenie partnerów społecznych do realizacji tej Strategii stało się jedną z najważniejszych propozycji zmierzających do poprawy jej efektywności. Komisja zaproponowała koncepcję *Partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, które miało mobilizować poparcie społeczne dla wprowadzania zmian oraz wywierać presję na rządy narodowe w celu skuteczniejszego implementowania celów lizbońskich<sup>24</sup>. Partnerstwo było przy tym rozumiane bardzo szeroko, obejmując obok instytucji wspólnotowych i rządów narodowych także władze samorządowe, parlamenty narodowe, partnerów społecznych (tj. organizacje pracobiorców i pracodawców), przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i obywateli Europy. Obejmuje również partnerstwo publiczno-prywatne, czemu miały służyć między innymi Europejskie Inicjatywy Technologiczne<sup>25</sup>. Komisja nie ukrywała, że podstawowe znaczenie dla powodzenia odnowionej Strategii Lizbońskiej ma wzmocnienie wysiłków w państwach członkowskich: „Aby partnerstwo wydało owoce, konieczne jest pełne zaangażowanie każdego z uczestników na poziomie krajowym”<sup>26</sup>. Dlatego organizacje obywatelskie miały zostać silniej włączone do przygotowywania krajowych programów lizbońskich,

---

<sup>24</sup> Por. *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek Strategii Lizbońskiej*, Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2005) 24, Bruksela 2 lutego 2005, s. 13.

<sup>25</sup> Por. Commission Staff Working Document: *Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness*, SEC(2005) 800, Brussels, 10 czerwca 2005.

<sup>26</sup> *Wspólne działania na rzecz wzrostu...*, s. 15.

między innymi uczestniczyć w debatach nawiązujących do lokalnych uwarunkowań i problemów. Ponadto miały pomagać w działaniach informacyjnych i promujących cele Strategii, przybliżając obywatelom wyzwania, przed którymi stoi Europa<sup>27</sup>. Na poziomie unijnym organizacje społeczne miały nawet opracowywać własne propozycje wieloletniego programu lizbońskiego.

Odnowiona Strategia Lizbońska została skoncentrowana na promowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a spośród licznych celów cząstkowych wybrano cztery priorytety. Są nimi: (1) rozwój zasobów ludzkich, modernizacja rynków pracy i wzrost zatrudnienia; (2) rozwój przedsiębiorczości, poprawa otoczenia dla prowadzenia biznesu, w tym deregulacja i likwidacja obciążeń biurokratycznych; (3) rozwój wiedzy, innowacji i badań naukowych; (4) poprawa sytuacji na rynku energii i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. Włączanie partnerów społecznych miało przede wszystkim zastosowanie wobec pierwszego priorytetu, związanego z promowaniem zatrudnienia, w tym rozwoju kształcenia ustawicznego lub pomocy we wczesnej restrukturyzacji sektorów przemysłowych. Dotyczyło także zapewnienia większej mobilności siły roboczej na wspólnym rynku oraz zwiększenia elastyczności zatrudnienia na rynkach pracy i w stosunku do oczekiwań pracodawców. Miało to związek z liberalnymi koncepcjami zwiększenia integracji na wspólnym rynku oraz poprawą warunków strukturalnych w strefie euro w celu łatwiejszego niwelowania tak zwanych szoków asymetrycznych<sup>28</sup>. Ponadto działania trzeciego sektora miały pomóc zmniejszać rozbieżności płacowe między kobietami i mężczyznami<sup>29</sup>, a także zwiększać integrację osób wyłączonych z rynku pracy, zwłaszcza młodych.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 38.

<sup>28</sup> Czyli nagłych wydarzeń w gospodarce mających odmienny wpływ na podstawowe zmienne makroekonomiczne (np. zatrudnienie, inflację) w poszczególnych krajach strefy. Szerzej na temat powiązań Strategii Lizbońskiej z uwarunkowaniami funkcjonowania strefy euro: A. Martin (2005): *The EMU Macroeconomic Policy Regime and the European Social Model*, w: A. Martin, G. Ross (red.): *Euros and Europeans*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

<sup>29</sup> *Wspólne działania na rzecz wzrostu...*, s. 29.

Ważnym instrumentem wsparcia instytucji pozarządowych stał się program Progress (na lata 2007–2013), który jest zarządzany bezpośrednio przez Komisję Europejską<sup>30</sup>. Odnosi się on wprost do Strategii Lizbońskiej, a zwłaszcza celów związanych z rozwojem zatrudnienia, ochroną socjalną i integracją społeczną, poprawą warunków pracy, a także walką z dyskryminacją oraz zwiększeniem równości płci. Program zakłada rozwój działań promocyjnych wśród ogółu obywateli, wspieranie sieci współpracy europejskiej (między organizacjami społecznymi i Komisją Europejską) oraz wspieranie i monitorowanie poprawności stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich. Ma również wspierać organizacje trzeciego sektora w celu monitorowania efektywności funkcjonowania otwartej metody koordynacji, a więc również mobilizowania rządów narodowych do skuteczniejszego wypełniania zobowiązań lizbońskich<sup>31</sup>. W ten sposób organizacje pozarządowe i partnerzy społeczni stają się sojusznikami Komisji Europejskiej w realizacji Strategii Lizbońskiej oraz poprawy jej zarządzania.

W roku 2007 skończył się trzyletni okres obowiązywania odnowionej Strategii Lizbońskiej, a w roku 2008 rozpoczęła się kolejna trzyletnia jej odsłona (2008–2010). Na szczycie wiosennym Rady UE w roku 2008 zostały przedstawione propozycje korekty podejmowanych działań lizbońskich. Podstawowe cele i priorytety Strategii pozostały jednak niezmienione, a obok działań promujących innowacyjną gospodarkę znajdują się w dalszym ciągu takie, które w niewielkim stopniu są związane z realizacją tej wizji rozwoju. Większe znaczenie zyskała kwestia zmian klimatycznych i rozwoju energetyki, a także działania w polityce zewnętrznej. Jak wcześniej wspomniałem, cele odnoszące się do innowacyjnej gospodarki były realizowane bardzo słabo<sup>32</sup>. Niektóre problemy – na

---

<sup>30</sup> Decyzja nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. ustanawiająca wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress, Dziennik Urzędowy UE, L 315, 15 listopada 2006, s. 1–8.

<sup>31</sup> *Ibidem*, art. 2, 5.

<sup>32</sup> Por. B. v. Pottelsbergerhe: *Europe's R&D: Missing the Wrong Targets?*, „Bruegel Policy Brief” 2008, nr 3.

przykład silne dysproporcje wewnętrzne w Unii w zakresie badań i rozwoju – nawet się zwiększają. Właśnie te dysproporcje oraz niski poziom zaangażowania sektora prywatnego w działalność badawczą (w Europie jest on niższy niż na przykład w Chinach) skutkują słabością innowacji na Starym Kontynencie. Brakuje zatem bardziej ukierunkowanego podejścia do rozwiązywania tych problemów, które poprawiłoby skuteczność realizowania Strategii. Zamiast tego pojawiają się drugoplanowe propozycje działań. Na przykład we wprowadzeniu do komunikatu Komisji Europejskiej na temat przyszłości Strategii przewodniczący José Manuel Barroso wśród pięciu „ambitnych” propozycji działań wymienił ograniczanie liczby uczniów przedwcześnie opuszczających szkołę oraz zwiększanie oszczędności energii w budynkach użyteczności publicznej<sup>33</sup>. Niektóre cele w dalszym ciągu wydają się wewnętrznie sprzeczne. Na przykład z jednej strony postuluje się ograniczanie ciężarów nakładanych na przedsiębiorców, a z drugiej wprowadza kosztowne regulacje dotyczące energetyki, w dodatku bez wskazania unijnych instrumentów finansowych ułatwiających realizację tych działań w krajach mających większe problemy lub bardziej ograniczone możliwości budżetowe.

Podstawowym problemem Strategii Lizbońskiej pozostaje nieskuteczność jej wdrożenia. Otwarta metoda koordynacji, mimo zwiększenia partycypacji społeczeństwa obywatelskiego, okazała się nieefektywna. Zarówno Komisja, jak i Rada zalecają bardziej skrupulatne mechanizmy koordynowania polityk krajowych i monitorowania stopnia realizacji narodowych planów reform. Zachęcają państwa członkowskie do kontynuowania reform strukturalnych<sup>34</sup>. Proponują również silniejsze zintegrowanie polityk unijnych, w tym opracowanie wspólnotowego programu lizbońskiego na wzór narodowych planów reform. Ważnym instrumentem wsparcia rea-

---

<sup>33</sup> *Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej Strategii Lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008–2010)*, Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 803, wersja ostateczna, Bruksela 11 grudnia 2007, s. 2–3.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 8.

lizacji Strategii pozostaje polityka spójności. Wydaje się jednak, że są to instrumenty niewystarczające. Według ekspertów w dalszym ciągu brakuje wiążących mechanizmów koordynacji, a także zachęt finansowych, które ułatwiłyby realizowanie zapisów Strategii, zwłaszcza przez kraje mające mniejsze możliwości finansowe<sup>35</sup>. Jest to szerszy problem Unii, która dysponuje relatywnie bardzo małym budżetem. Dodatkowo jest to słaby instrument wsparcia dla realizowania strategicznych celów politycznych Unii, silnie obciążony historycznymi decyzjami. Trudno na przykład doszukać się powiązania między wydatkami wspólnej polityki rolnej (około 36 proc. budżetu UE na lata 2007–2013) a Strategią Lizbońską. Dlatego też większość kosztów realizowania celów lizbońskich spada na budżety krajowe, które nie zawsze mogą podołać realizacji ambitnych celów wspólnotowych.

Zawodzą także niektóre instrumenty regulacyjne Unii mające wdrażać Strategię Lizbońską. Jak dotąd nie wprowadzono patentu europejskiego, mimo stawiania takiego celu przynajmniej od roku 2000. Nie udało się w pełni zrealizować zamierzeń dotyczących dyrektywy usługowej, a obecnie Komisja sygnalizuje trudności z odpowiednio szybkim wdrożeniem tego prawa w niektórych państwach członkowskich<sup>36</sup>. Z kolei inne kosztowne dla budżetów krajowych działania regulacyjne Unii (związane między innymi z ochroną środowiska) wprawdzie będą realizowały cele Strategii, ale mogą utrudnić wygenerowanie środków publicznych w niektórych państwach członkowskich (na przykład na stymulowanie badań rozwojowych). Podsumowując, należy stwierdzić, że Strategia pozostała w dużym stopniu dobrowolnym mechanizmem koordynacyjnym, a efekty jej realizacji zależą w dużo większym stopniu od zaangażowania państw członkowskich niż od instrumentów unijnych.

---

<sup>35</sup> Por. W. Schelkle: *How Effective Are New Approaches to Economic Governance? The Relunched Lisbon Strategy and the Revised Pact*, „NewGov Policy Brief” 2008, nr 5; A. Pisani-Ferry, J. Sapir: *Last Exit to Lisbon*, Bruegel, Brussels 2006.

<sup>36</sup> *Sprawozdanie strategiczne...*, s. 14.

W wielu dokumentach europejskich dotyczących realizowania Strategii Lizbońskiej w latach 2008–2010 widać osłabienie zainteresowania wzmocnieniem organizacji pozarządowych jako metodą poprawy zarządzania. Może to świadczyć o stopniowym wyczerpywaniu się nadziei na to, że pobudzenie aktywności społecznej może się przyczynić do poprawy efektywności osiągania celów lizbońskich. Takie nadzieje zostały dodatkowo osłabione w obliczu kryzysu gospodarczego na świecie, który skoncentrował uwagę decydentów politycznych przede wszystkim na doraźnym niwelowaniu jego skutków. Podstawowym celem Komisji Europejskiej stało się w tym okresie przeciwdziałanie konsekwencjom kryzysu gospodarczego, a także uporządkowanie rozlicznych i coraz bardziej odważnych inicjatyw państw członkowskich. Chodziło również o odzyskanie inicjatywy politycznej przez Komisję w obliczu kryzysu oraz o próbę narzucenia państwom członkowskim wspólnotowych ram dla działań antykryzysowych. Działania Komisji można uznać za próbę odbudowania prestiżu politycznego Wspólnoty w obliczu coraz silniejszych tendencji odśrodkowych w Unii, narastających egoizmów narodowych i poszukiwania ratunku w obliczu kryzysu przede wszystkim wokół instytucji państwowych. Komisja Europejska starała się również wykorzystać kryzys do odkurzenia Strategii Lizbońskiej<sup>37</sup>. Chodziło zwłaszcza o powiązanie aktywności poszczególnych krajów z celami Strategii. Miało to służyć wykorzystaniu kryzysu do przeprowadzenia odważniejszych zmian strukturalnych w Europie i realizacji celów, które od niemal dziesięciolecia nie mogą się doczekać sprawnego wprowadzenia w życie. Właśnie dlatego za kolejną odsłonę Strategii Lizbońskiej można uznać *Europejski Plan Odbudowy Gospodarczej*<sup>38</sup>.

We wspomnianym dokumencie znajdują się nieliczne i dość zdawkowe odniesienia do społeczeństwa obywatelskiego. Oprócz

---

<sup>37</sup> Por. T.G. Grosse: *Program stabilności czy rozwoju? Ocena rządowego programu łagodzenia skutków kryzysu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, seria „Analizy i Opinie”, nr 89, s. 2–4.

<sup>38</sup> Por. Communication from the Commission to the European Council: *A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, COM(2008) 800, Brussels, 26 listopada 2008.

wcześniej wymienionych przyczyn tej sytuacji jest to zapewne związane ze skupieniem się na pilnych priorytetach merytorycznych, a mniej na poprawie zarządzania lub informowania o polityce Unii. W dokumencie dwukrotnie mówi się o potrzebie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w celu pobudzania produkcji oraz zmian technologicznych w przemyśle i budownictwie<sup>39</sup>. Wspomniano również o potrzebie ścisłej kooperacji z organizacjami pracodawców i pracowników (tak zwanymi partnerami społecznymi) w celu stymulowania zatrudnienia oraz dostosowania kwalifikacji pracowników do istniejącej i prognozowanej sytuacji na rynku pracy<sup>40</sup>. W innym dokumencie, będącym rozwinięciem propozycji zarysowanych w *Europejskim Planie Odbudowy Gospodarczej*, wspomniano o konieczności pogłębienia dialogu społecznego na szczeblu europejskim, w tym między innymi poprzez powołanie sektorowych rad zajmujących się poprawą zatrudnienia i umiejętności. Zaproponowano także działania zwiększające dostępność i przepływ informacji między zainteresowanymi stronami na temat sytuacji na rynku pracy<sup>41</sup>.

W podobnie zdawkowy sposób podchodzą do problematyki społeczeństwa obywatelskiego także inne dokumenty Komisji Europejskiej zajmujące się obecnym okresem realizacji Strategii Lizbońskiej (2008–2010). Na przykład zintegrowane wytyczne Wspólnoty dla polityki lizbońskiej prowadzonej przez państwa członkowskie wskazują na potrzebę współpracy z partnerami społecznymi w celu poprawy stabilności makroekonomicznej (zwłaszcza utrzymania niskiego poziomu inflacji), zwiększenia wydajności produkcji i usług, promowania elastyczności przy zachowaniu bezpieczeństwa zatrudnienia (model *flexicurity*) oraz przeciwdziałania segmentacji

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 17, 20.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>41</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy. Przewidywanie wymogów rynku pracy i potrzeb w zakresie umiejętności oraz ich wzajemne dopasowywanie*, Bruksela, 16 grudnia 2008, KOM (2008) 868, wersja ostateczna, s. 13, 15–18.



rynku pracy<sup>42</sup>. Komisja zaleca również rozwój mechanizmów europejskiego dialogu społecznego, zwłaszcza takiego, który będzie respektował wyżej wspomniane cele ekonomiczne na wspólnym rynku. Dokument zachęca do rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego przede wszystkim w zakresie transferu nowych technologii z obszaru nauki i prac badawczych do gospodarki<sup>43</sup>. Również dokument dotyczący wykorzystania polityki spójności do realizacji celów lizbońskich wspomina o partnerach społecznych jedynie w kontekście poprawy zatrudnienia, zwiększania jakości zasobów ludzkich i upowszechniania modelu *flexicurity*<sup>44</sup>. Z kolei we wniosku wprowadzającym program lizboński 2008–2010 na szczeblu europejskim (tj. stawiającym najważniejsze zadania do realizacji w tym okresie dla instytucji wspólnotowych) nie ma wzmianki o roli społeczeństwa obywatelskiego ani na temat unijnego dialogu społecznego lub obywatelskiego<sup>45</sup>. Natomiast w sprawozdaniu Komisji z realizacji Strategii w pierwszym roku obecnego cyklu (2008) tylko raz wspomniano o potrzebie dialogu na temat zwiększenia zatrudnienia oraz doskonalenia kompetencji na rynku pracy<sup>46</sup>.

Analizując dokumenty dotyczące obecnie obowiązującego okresu realizacji Strategii Lizbońskiej, można zatem zauważyć osłabienie zainteresowania Komisji Europejskiej wspieraniem organizacji pozarządowych jako metodą poprawiającą skuteczność realizacji celów lizbońskich. Jedyną dziedziną, w której w dalszym ciągu znajdują się wyraźne odniesienia do roli partnerów społecznych jest kwestia zatrudnienia, poprawy kompetencji zasobów pracy

---

<sup>42</sup> Communication from the Commission to the Spring European Council: *Integrated Guidelines for Growth and Jobs* (2008–2010), Brussels, 11 grudnia 2007, COM (2007) 803, final, s. 10, 26–27, 30–31.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 16, 21–22.

<sup>44</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: *Polityka spójności: inwestowanie w realną gospodarkę*, Bruksela, 16 grudnia 2008, KOM (2008) 876, wersja ostateczna, s. 4.

<sup>45</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Wniosek dotyczący wspólnotowego programu lizbońskiego 2008–2010*. Bruksela, 11 grudnia 2007, COM (2007) 804, wersja ostateczna.

<sup>46</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Sprawozdanie z realizacji wspólnotowego programu lizbońskiego na lata 2008–2010*, Bruksela, 16 grudnia 2008, KOM (2008) 881, wersja ostateczna, s. 3.

i w coraz mniejszym stopniu – upowszechniania modelu *flexicurity*. Jest to związane z koniecznością szybkiej odpowiedzi na kryzys gospodarczy, ale również ma związek z coraz wyraźniejszym słabnięciem idei Strategii Lizbońskiej jako głównego mechanizmu koordynacji polityk gospodarczo-społecznych w Europie. Dodatkowym czynnikiem jest osłabianie instrumentów wspólnotowych w Unii Europejskiej i coraz wyraźniejsze znaczenie polityki międzyrządowej. Podsumowując dotychczasowe refleksje, można więc uznać, że w ostatnich latach Komisji nie udało się wykorzystać organizacji trzeciego sektora ani do reaktywacji Strategii Lizbońskiej, ani do upowszechnienia preferowanej przez siebie wizji rozwoju integracji europejskiej (tj. wzmacniającej mechanizmy wspólnotowe i technokratyczne oraz osłabiającej mechanizmy międzyrządowe).

### **Między paradygmatem administracyjnym a paradygmatem sieciowym<sup>47</sup>**

Przechodząc do rozważań krajowych, chciałbym najpierw przedstawić w skrócie dwa typy postrzegania roli państwa w relacjach ze społeczeństwem. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z modelem państwa zredukowanego do wymiaru struktur admini-

---

<sup>47</sup> Zaproponowana klasyfikacja odwołuje się do kategorii despotycznej lub infrastrukturalnej władzy państwowej, wprowadzonej przez Michaela Manna. Władza despotyczna oznacza arbitralną i w praktyce nieograniczaną prawnie władzę administracji nad społeczeństwem, zaś władza infrastrukturalna stwarza ramy (m.in. prawne) dla aktywności społecznej, wprowadza zachęty dla określonych zachowań społecznych i prowadzi dialog (negocjacje) na temat polityk publicznych. Por. M. Mann: *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation States 1760–1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1993. Innym odniesieniem dla wyżej przytoczonej typologii modeli państwa jest *imperatywny* lub *interaktywny* sposób rządzenia. Istotą pierwszego jest wymuszanie pożądaných zachowań i zmian za pomocą różnych dostępnych narzędzi. Dla ośrodka kierowniczego uczestnicy systemu społecznego są jedynie obiektem oddziaływania. Przeciwnie podejście oparte na metodzie interaktywnej polega na wywoływaniu pożądaných zmian przez generowanie społecznej innowacji dokonującej się w następstwie społecznych interakcji, w tym również w oparciu o reaktywne współzrzedzenie ze strony władz publicznych. Por. J. Kooiman: *Findings, Speculations and Recommendations*, w: J. Kooiman (red.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage, New York 1993, s. 254; J. Hausner: *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 406–407.

stracji państwowej bezpośrednio zaangażowanych w realizację poszczególnych działań w sferze społecznej oraz podejmujących działania jednostronne, bez konieczności współpracy z organizacjami społecznymi lub przedsiębiorcami. W drugim – z modelem państwa sieciowego, w którym administracja ogranicza się do określania reguł oraz stymulowania partnerów społecznych i podmiotów gospodarczych w określonym kierunku<sup>48</sup>. Polityki publiczne są tutaj wynikiem interakcji w ramach sieci współdziałania społecznego i w dużym stopniu wynikają z aktywności społeczeństwa obywatelskiego.

Zarówno w Unii Europejskiej, jak i w wielu państwach członkowskich widoczne jest odchodzenie od zarządzania administracyjnego i hierarchicznego w kierunku zarządzania sieciowego, którego podstawą jest współdziałanie z partnerami pozarządowymi. Rozwój potencjału sieciowego wymaga elastycznego posługiwania się regulacją, zwłaszcza o charakterze ramowym, a więc pozwalającą na jej uszczegółowienie na poziomie zdecentralizowanym lub poprzez samoregulację partnerów społecznych i podmiotów prywatnych. Wymaga również stosowania odpowiednich zachęt finansowych oraz wsparcia potencjału organizacyjnego partnerów pozarządowych i zbudowania trwałych instytucji dialogu. Dla efektywności tego modelu duże znaczenie mają umiejętności i techniki współzrządzenia<sup>49</sup>. Stymulowanie rozwoju współpracy sieciowej odbywa się pod kierunkiem administracji, przy zachowaniu przez nią strategicznych funkcji sterujących, a także najczęściej przy utrzymaniu instrumentów władzy administracyjnej, które w razie potrzeby mogą zostać uruchomione<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Szerzej: T.G. Grosse: *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, „Civitas. Studia z Filozofii Polityki” 2007, nr 10, s. 121–152; *idem: Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne (przykład agencji wdrażających politykę rolną i rozwoju obszarów wiejskich w trzech nowych krajach członkowskich)*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 1 (3), s. 69–90.

<sup>49</sup> Por. T.G. Grosse: *Nowe metody zarządzania*, w: J. Czaputowicz (red.): *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

<sup>50</sup> Por. J.D. Levy: *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*, Harvard University Press, Cambridge 2006.

W badaniach diagnostycznych dotyczących relacji między administracją publiczną a rozwojem społeczeństwa obywatelskiego w Polsce widać stosunkowo duże podobieństwo do modelu państwa administracyjnego<sup>51</sup>. Jest to w dużym stopniu związane ze spuścizną PRL-u. Wynika również z procesów transformacji gospodarczej, uwypuklającej w polskich uwarunkowaniach znaczenie korzyści indywidualnych ponad interesem społecznym lub dobrem publicznym<sup>52</sup>. Dlatego podstawowym czynnikiem słabości społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest postkomunistyczna niechęć do działań społecznych (niski poziom kapitału społecznego) oraz prorynkowe nastawienie do maksymalizacji korzyści indywidualnych. Bezpośrednio z tym jest związana słabość organizacji pozarządowych, zwłaszcza w wymiarze finansowym i organizacyjno-eksperckim, a także zbyt silne ich uzależnienie od zamówień lub dotacji z sektora publicznego. W niektórych przypadkach przyczynia się to kształtowania relacji klientelistycznych między administracją a organizacjami społecznymi lub ich upolitycznienia. Ma to związek ze zjawiskiem oligarchizacji środowiska pozarządowego<sup>53</sup>. Natomiast po stronie administracji widoczna jest niechęć do transparentności działania oraz do włączania do własnych prac przedstawicieli trzeciego sektora. Widoczny jest również brak uznania organizacji pozarządowych za równorzędnego partnera w procesie zarządzania politykami publicznymi. Istnieje wiele barier biurokratycznych utrudniających partycypację organizacji pozarządowych w tych politykach, a wspomniane organizacje nie wypełniają odpowiedniej roli ani w realizacji polityk publicznych, ani w zakresie kontroli nad działaniami struktur administracyjnych.

---

<sup>51</sup> Por. diagnoza sektora obywatelskiego w *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009–2015*, załącznik do Uchwały Rady Ministrów nr 240/2008 z 4 listopada 2008 r., Warszawa 2008, s. 35–37; *Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych. Monitoring funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

<sup>52</sup> Por. T.G. Grosse: *Kultura organizacyjna administracji. Czy jest możliwa zmiana?*, „Biuletyn Służby Cywilnej” 1998, nr 2.

<sup>53</sup> *Strategia wspierania rozwoju...*, s. 36.

## Główne krajowe dokumenty strategiczne

Analizując powiązania między wdrażaniem Strategii Lizbońskiej w Polsce a rozwojem trzeciego sektora, należy przede wszystkim ocenić dwa podstawowe krajowe dokumenty, mianowicie *Strategię wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009–2015* oraz *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011*. Celem pierwszego dokumentu, zgodnie z nazwą, jest wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Realizacja Strategii Lizbońskiej nie jest więc jego pierwszoplanowym zadaniem. Istnieją jednak dość wyraźne powiązania między obydwiema strategiami, a wiele priorytetów polskiej *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* było inspirowanych przez kierunki i metody działania Komisji Europejskiej. W treści dokumentu znajdziemy zresztą informacje o jego zgodności ze Strategią Lizbońską oraz zapewnienia, że realizacja zawartych w nim postanowień przyczyni się do osiągania jej wyzwań<sup>54</sup>. Warto zauważyć, że we wcześniejszej wersji omawianego dokumentu<sup>55</sup> (opracowanej w roku 2005 na lata 2007–2013) nie ma tego typu informacji, mimo że obie wersje są bardzo podobne pod względem zawartości i struktury treści, a nawet mają te same propozycje priorytetów interwencji. Może to stanowić przesłankę dla tezy, że dla twórców dokumentu wspieranie rozwoju trzeciego sektora w Polsce nie miało związku z wypracowaniem szerszej koncepcji włączenia organizacji pozarządowych w realizację polityk unijnych, w tym również Strategii Lizbońskiej. W dokumencie nie ma również pomysłów dotyczących udziału tych organizacji w polskiej polityce na arenie europejskiej.

Przynajmniej dwa priorytety *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* mają wyraźny związek z celami lizbońskimi. Są one zgodne z intencjami Komisji Europejskiej, aby kierować aktywność organizacji pozarządowych na pobudzanie

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 9–11.

<sup>55</sup> *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007–2013*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005.

zatrudnienia, zwiększanie integracji społecznej na rynku pracy oraz rozwój kapitału ludzkiego. Takie ukierunkowanie ma priorytet trzeci, wspierający zaangażowanie tych organizacji na rzecz integracji społecznej (w tym również przeciwdziałającej dyskryminacji na rynku pracy), a także priorytet czwarty, który stymuluje rozwój przedsiębiorczości społecznej. W dokumencie – poza wymienionymi obszarami – nie ma innych wyraźnie wskazanych polityk publicznych, w których oczekiwana jest pomoc ze strony organizacji obywatelskich. Dlatego trudno oczekiwać, aby przyczynił się on do szerszego wdrażania innych celów lizbońskich w Polsce. Nie znalazły się w nim na przykład propozycje działań w zakresie rozwoju innowacyjnej gospodarki lub transferu technologii ze sfery naukowo-badawczej do przedsiębiorstw (w tym zajmujących się ekonomią społeczną). Należy jednak zauważyć, że w wielu dokumentach unijnych znajduje odzwierciedlenie również wąskie postrzeganie roli trzeciego sektora w implementacji Strategii Lizbońskiej.

W *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* widoczna jest również charakterystyczna dla Komisji Europejskiej metodyka podejścia do trzeciego sektora. Chodzi o jego wykorzystanie do pobudzania aktywności społecznej, upowszechniania informacji i kształtowania oczekiwanych przez Komisję postaw społecznych. Zbliżone ukierunkowanie ma między innymi priorytet pierwszy, nastawiony na aktywizację i edukację obywatelską. Natomiast priorytet drugi został zaprojektowany w celu wzmacniania potencjału organizacji pozarządowych i rozwoju infrastrukturalnego trzeciego sektora. Tego typu działania są zgodne z metodyką działania Komisji Europejskiej, wykorzystującej unijne środki finansowe do budowy zdolności tego sektora do aktywnego udziału w politykach europejskich.

Podobne wnioski można wyciągnąć z analizy *Krajowego Programu Reform 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> *Krajowy Program Reform 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, Rada Ministrów, Warszawa 2008.

W dokumencie przewidziano aktywizację społeczeństwa, między innymi poprzez wsparcie rozwoju organizacji pozarządowych i dialogu społecznego (zwłaszcza działanie czwarte w ramach priorytetu pierwszego<sup>57</sup>). Organizacje społeczne mają być wsparciem dla działań lizbońskich w Polsce przede wszystkim w odniesieniu do poprawy zatrudnienia (w tym rozwoju przedsiębiorczości społecznej), wdrażania modelu *flexicurity*, a także zwiększania solidarności międzypokoleniowej związanej ze zmianami demograficznymi. Takie ujęcie roli organizacji pozarządowych wynika w dużym stopniu z wpływów europeizacji i jest zgodne ze stanowiskiem prezentowanym przez Komisję Europejską, w aspekcie zarówno merytorycznym, jak i metodologicznym. Zapleczem dla działań *Krajowego Programu Reform* ma być „wprowadzanie nowego modelu aktywności społecznej, wykorzystującego potencjał tkwiący w tzw. ekonomii społecznej, aktywności organizacji pozarządowych oraz wzmocnionym dialogu pomiędzy administracją a obywatelami”<sup>58</sup>. Polski dokument jest więc w pełni zgodny z wytycznymi europejskimi, co jednak powoduje, że rola organizacji pozarządowych w implementacji celów lizbońskich jest rozumiana stosunkowo wąsko, przede wszystkim w odniesieniu do rynku pracy i polityki społecznej. W niewystarczającym stopniu obejmuje inne obszary polityk publicznych, w tym zwłaszcza związane z rozwojem innowacyjnej gospodarki, poprawą jakości kapitału ludzkiego lub transferem technologii i innowacji do przedsiębiorstw. Wprawdzie w dokumencie przewiduje się dalszy rozwój idei partnerstwa publiczno-prywatnego, ale nie ma mowy o partnerstwie technologicznym (o którym wspomina Komisja przy okazji Europejskich Inicjatyw Technologicznych). Brakuje również odniesień do możliwości szerszego włączenia polskich organizacji do konsultacji Strategii Lizbońskiej na arenie europejskiej lub do innego typu działań polityki polskiej w Unii.

---

<sup>57</sup> Por. priorytet 1, działanie 4: *Rozwój instytucji ułatwiających zwiększenie aktywności społeczeństwa obywatelskiego, wspieranie i rozwój przedsiębiorstw oraz wzmocnianie roli organizacji partnerów społecznych i mechanizmów dialogu społecznego. Krajowy Program Reform 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, s. 18–19.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 10.

## **W poszukiwaniu krajowej wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego**

W *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* widoczne jest dążenie do zerwania z dotychczasowym, wąskim i jednostronnym spojrzeniem na problematykę funkcjonowania państwa. Deklarowana jest chęć odejścia od stereotypowego traktowania organizacji pozarządowych, jako klienta administracji „wyciągającego dłoń” po publiczne środki i będącego jedynie uzupełnieniem administracji publicznej w realizacji zadań publicznych<sup>59</sup>. Budowa społeczeństwa obywatelskiego stanowi więc próbę zasadniczej reformy sposobu funkcjonowania państwa. Chodzi w niej nie tylko o wzmocnienie potencjału sektora pozarządowego i jego silniejsze włączenie do realizacji polityk publicznych, ale także o przebudowę administracji w kierunku większej transparentności i współpracy z organizacjami społecznymi (zgodnie z zasadami dobrego rządzenia)<sup>60</sup>. Celem dokumentu jest zainicjowanie wspólnego działania obu stron, opartego „na zasadach dialogu, wzajemności i równorzędności, których celem jest dążenie do społeczeństwa opartego na demokratycznym współuczestnictwie”<sup>61</sup>. Tego typu wizja kształtowania relacji między trzecim sektorem i administracją może stanowić próbę zmiany paradygmatu postrzegania państwa z modelu administracyjnego w kierunku modelu sieciowego.

Głównym instrumentem realizacji *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* jest program operacyjny *Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009–2013* (PO FIO), którego priorytety działania pokrywają się z celami zapisanymi w *Strategii*<sup>62</sup>. Rząd deklaruje, że Fundusz będzie finansowany wyłącznie ze źródeł krajowego budżetu państwa w wysokości przynajmniej

---

<sup>59</sup> Por. *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009–2015*, s. 4–5.

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 38.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>62</sup> Por. *Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009–2013*, załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 238/2008 z 4 listopada 2008 r.



60 mln zł rocznie<sup>63</sup>. Bez wątpienia będzie to znaczące wsparcie dla trzeciego sektora w Polsce, choć warto zauważyć, że skala dotacji wypłaconych w roku 2006 przez administrację organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych przekroczyła kwotę 1,6 mld zł (a więc ponad 26 razy więcej niż przewiduje PO FIO). Ponadto część zadań *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* będzie realizowana poprzez fundusze zagraniczne. Przede wszystkim przez Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013, w którym na zadania związane z rozwojem potencjału trzeciego sektora (działanie 5.4) oraz rozwój dialogu społecznego (5.5) zarezerwowano ponad 122 mln euro. Wsparcie dla organizacji pozarządowych będzie również dostępne z innych programów unijnych, na przykład w ramach osi 4 Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Wspomniane instrumenty będą omówione szerzej w dalszej części artykułu. Wykorzystane zostaną także środki z Funduszu dla Organizacji Pozarządowych w ramach Mechanizmu Finansowego EOG i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 oraz fundusze ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

Planowane środki finansowe wzmocnią organizacje pozarządowe, najprawdopodobniej przede wszystkim te największe spośród nich lub mające wcześniejsze doświadczenie w kontaktach z administracją i specjalizujące się w problematyce określonej w wyżej wymienionych dokumentach programowych. Można również oczekiwać korzystnych efektów realizacji wybranych polityk publicznych, zwłaszcza związanych z poprawą integracji społecznej, rozwojem ekonomii społecznej i rozwojem kapitału ludzkiego. Jednak czy takie działania są wystarczające dla przebudowy modelu państwa? Jak się wydaje, *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* oraz towarzyszące jej instrumenty implementacyjne mogą być niewystarczające dla osiągnięcia tego celu, a zwłaszcza przebudowy sposobu działania i postrzegania funkcji państwa po stronie administracji publicznej. Potrzebne by-

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 54–55.

łyby uzupełniające działania ukierunkowane na zmiany wewnątrz administracji, poczynając od nakreślenia długofalowej strategii dobrego rządzenia<sup>64</sup>. Ponadto należałoby rozszerzyć zakres współdziałania między administracją a trzecim sektorem na inne dziedziny polityk publicznych, w tym również podejmowanych przez rząd RP na arenie europejskiej<sup>65</sup>. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* znajduje się daleko większy zakres działań publicznych dostępnych dla takiej współpracy niż wymieniony w *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*<sup>66</sup>.

### **Analiza wybranych programów operacyjnych polityk Unii Europejskiej**

Najważniejszym dokumentem dla implementacji unijnej polityki spójności w Polsce jest *Narodowa Strategia Spójności* (NSS)<sup>67</sup>. W wielu miejscach tego dokumentu znajdują się odniesienia do Strategii Lizbońskiej oraz zapewnienia o zbieżności celów między obiema strategiami. Nie ma jednak wyraźnego opisanie roli trzeciego sektora w realizacji celów lizbońskich. Z analizy treści *Narodowej Strategii Spójności* można jednak wnioskować, że organizacje pozarządowe będą w największym stopniu zaangażowane w pobudzanie zatrudnienia, rozwój kapitału ludzkiego (i społecznego) oraz zwiększanie integracji (tj. spójności) w wymiarze społecznym. Ponadto zgodny ze Strategią Lizbońską będzie sposób

---

<sup>64</sup> Por. T.G. Grosse: *Dylematy dobrego rządzenia...*

<sup>65</sup> Polskie organizacje pozarządowe i organizacje lobbystyczne reprezentujące biznes są bardzo słabo reprezentowane w pracach na szczeblu europejskim, co jest związane m.in. z ich brakiem doświadczenia oraz niewystarczającymi zasobami finansowymi i organizacyjnymi. Por. A. Cianciara: *Polski lobbying gospodarczy w Unii Europejskiej*, wykład na seminarium Zakładu Europeistyki w Instytucie Studiów Politycznych PAN, Warszawa, 13 października 2009.

<sup>66</sup> Por. art. 4 *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, DzU 2003, nr 96, poz. 873, z późn. zmianami.

<sup>67</sup> Por. *Polska: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.

organizacji polityki spójności w Polsce. Opiera się on na inicjowaniu długofalowych strategii i programów rozwojowych przy poszanowaniu zasady partnerstwa<sup>68</sup>. W konsekwencji wspiera dialog społeczny, obywatelski i publiczno-prywatny, a także wzmacnia potencjał organizacji pozarządowych „do pełnienia roli aktywnego partnera administracji publicznej oraz efektywnego i profesjonalnego świadczenia usług publicznych”<sup>69</sup>. Służy temu pierwszy cel NSS zmierzający do poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowy mechanizmów partnerstwa. Takie podejście do polityki spójności jest zgodne – zarówno w warstwie celów merytorycznych, jak i metod działania – z wcześniej omówionymi dokumentami unijnymi, co dowodzi silnego wpływu europeizacji.

Osobnym pytaniem jest to, czy w *Narodowej Strategii Spójności* można odnaleźć szerszą koncepcję przebudowy państwa w zakresie współpracy trzeciego sektora z administracją i bardziej ambitną wizję rozwoju społeczeństwa obywatelskiego? Z jednej strony w dokumencie znajdziemy szereg deklaracji dotyczących budowy nowoczesnego i partnerskiego państwa oraz wzmacniania mechanizmów współpracy między administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi<sup>70</sup>. Wśród zasad przyświecających realizacji polityki spójności w Polsce wymieniono poprawę rządzenia (*good governance*), partnerstwo i społeczeństwo obywatelskie<sup>71</sup>. Także wyodrębnienie jako pierwszego w Strategii celu zmierzającego do rozbudowy mechanizmów partnerstwa dobrze świadczy o intencjach autorów dokumentu. Z drugiej strony pojawiają się pewne wątpliwości. W wizji rozwoju kraju zaproponowanej w omawianym dokumencie nie ma mowy o rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, ale jedynie o tym, że Polska stanie się państwem przyjaznym dla obywateli. Wspomniano również o ułatwieniu dostępu organizacji pozarządowych do finansowania (między innymi

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 45.

<sup>69</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>70</sup> *Ibidem*, s. 45, 47, 32.

<sup>71</sup> *Ibidem*, s. 39–40.

dzięki upowszechnieniu dostępu do Internetu)<sup>72</sup>. Ponadto wprowadzenie celu pierwszego NSS ma „podstawowy związek z możliwościami pełnego i efektywnego wykorzystania wszystkich środków dostępnych dla Polski w ramach europejskiej polityki spójności 2007–2013”<sup>73</sup>. W takiej sytuacji nie wiadomo, czy celem polityki spójności w świetle NSS ma być gruntowna przebudowa państwa w kierunku wcześniej omówionego modelu sieciowego, czy raczej budowa instrumentu wsparcia dla działań administracji i efektywnej absorpcji unijnych funduszy. Widoczna jest natomiast silna inspiracja dla rozwoju współpracy między instytucjami administracyjnymi a organizacjami pozarządowymi w Polsce ze strony dokumentów i regulacji Unii Europejskiej.

Cele NSS w zakresie modernizacji administracji i rozwoju partnerstwa z organizacjami pozarządowymi najpełniej realizuje Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)<sup>74</sup>. Program ma rozliczne i silne związki ze Strategią Lizbońską. Jego autorzy zakładają, że około 83 proc. łącznej alokacji środków finansowych na PO KL będzie realizowało cele lizbońskie<sup>75</sup>. Z analizy treści omawianego dokumentu można wnioskować, że organizacje pozarządowe będą zaangażowane w realizację celów lizbońskich przede wszystkim w odniesieniu do poprawy zatrudnienia (w tym ekonomii społecznej), integracji społecznej, wprowadzania modelu *flexicurity* na rynku pracy, wspierania wzrostu potencjału adaptacyjnego firm i wydajności pracy, a także poprawy zarządzania zmianą gospodarczą<sup>76</sup>. W ramach priorytetu zorientowanego na wprowadzanie unijnych zasad dobrego rządzenia znajduje się specjalnie wyodrębniony cel szczegółowy (czwarty w kolejności) skierowany na budowę potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych ukierunkowanych na wzmocnienie ich aktywnego uczestnictwa

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 38.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 42.

<sup>74</sup> Por. *Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

<sup>75</sup> Por. *ibidem*, s. 130.

<sup>76</sup> Por. *ibidem*, s. 118, 160–161, 191–192.

w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej. Priorytet przewiduje wykorzystanie pomocy organizacji pozarządowych do promowania partnerstwa publiczno-społecznego, upowszechniania zasad i wartości dialogu społecznego i obywatelskiego itp.<sup>77</sup>. Takie podejście jest zgodne – zarówno w warstwie celów merytorycznych, jak i metod działania – z wcześniej omówionymi dokumentami unijnymi i krajowymi. Wspólną cechą wszystkich tych dokumentów jest stosunkowo wąski zakres celów lizbońskich, w których przewiduje się aktywne włączenie partnerów społecznych.

Organizacje społeczne mogą być beneficjentami wszystkich priorytetów – bądź jako projektodawcy w procedurze konkursowej, bądź jako bezpośredni odbiorcy wsparcia. Wsparcie jest realizowane zwłaszcza poprzez priorytet drugi (*Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących*), priorytet piąty (*Dobre rządzenie*), a także priorytet ósmy (*Regionalne kadry gospodarki*). Jednym z celów priorytetu piątego jest wzmocnienie potencjału partnerów społecznych (tj. związków zawodowych i organizacji pracodawców) oraz instytucji dialogu społecznego na szczeblu krajowym i regionalnym. Zaplanowano działania systemowe wzmacniające partnerów społecznych oraz ułatwiające im udział w uzgadnianiu polityk publicznych, w tym rozwój instytucji dialogu społecznego, usprawnienie funkcjonowania organizacji partnerów społecznych, wsparcie ich udziału w pracach europejskich struktur dialogu społecznego, a także wzmacnianie reprezentatywności organizacji społecznych między innymi poprzez promowanie wiedzy o instrumentach i mechanizmach dialogu społecznego<sup>78</sup>. Przewiduje się, że na działania wspierające organizacje pracowników i pracodawców, w tym zwłaszcza takie, o których mowa w regulacjach unijnych<sup>79</sup>, to znaczący na szkolenia, działania mające na celu tworzenie

---

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 119, 128, 186–187,

<sup>78</sup> *Ibidem*, s. 146.

<sup>79</sup> Por. art. 5 ust. 3 *Rozporządzenia (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 31 lipca 2006, L 210, s. 12–18.

sieci współpracy, wzmocnienie dialogu społecznego oraz działalność podejmowaną wspólnie przez partnerów społecznych, przeznaczone zostanie około 1 proc. środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO KL<sup>80</sup>. Istnieje możliwość zwiększenia puli tych pieniędzy pod warunkiem wysokiego poziomu wykorzystywania funduszy.

Omawiany program jest więc bardzo ważnym instrumentem rozwoju potencjału trzeciego sektora oraz instytucji dialogu społecznego i obywatelskiego. Ma również znaczenie dla „budowy nowoczesnego i partnerskiego państwa”<sup>81</sup>, w nawiązaniu do unijnych zasad dobrego rządzenia i zgodnie z paradygmatem państwa sieciowego. W wielu miejscach dokumentu znajdują się deklaracje „wzmocnienia mechanizmów konsultacyjnych i współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie stanowienia i realizacji polityk publicznych i regulacji prawnych oraz realizacji zadań publicznych, w tym również do działań związanych ze społecznym nadzorem nad instytucjami publicznymi”<sup>82</sup>. Wspomniane zapisy zostały wzmocnione poprzez konkretne propozycje działań operacyjnych oraz powiązanych z nimi środków finansowych przeznaczonych dla organizacji pozarządowych. Wydaje się bardzo istotne, że oprócz wsparcia dla trzeciego sektora i instytucji dialogu oraz partnerstwa z administracją przewidziano również działania skierowane do samej administracji publicznej. W ramach priorytetu piątego PO KL przewidziano możliwości wzmocnienia kompetencji urzędników do współpracy z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi. Ponadto przewidziano działania informacyjne i szkoleniowe mające promować wśród administracji podejście partnerskie do współpracy z trzecim sektorem<sup>83</sup>. W Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki znajduje się więc kompleksowy zestaw działań przygotowujących zarówno stronę społeczną, jak i administrację publiczną do wspólnego kreowania

---

<sup>80</sup> Program Operacyjny Kapitał Ludzki, s. 147.

<sup>81</sup> *Ibidem*, s. 128.

<sup>82</sup> *Ibidem*, s. 173. Podobne deklaracje znajdziemy np. na s. 81, 115, 119, 126, 128, 137.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 179.

oraz realizacji zadań publicznych. Pewnym problemem może być zakres finansowania tego typu działań, obejmujący około 5 proc. środków PO KL<sup>84</sup> (i niecałe 0,8 proc. środków wydatkowanych w ramach NSS). Omawiany program jest najważniejszym instrumentem wsparcia finansowego dla organizacji pozarządowych, ale zakres środków wydatkowanych w skali całej polityki spójności stawia pod znakiem zapytania możliwości skutecznej zmiany systemowej w relacjach między administracją i społeczeństwem obywatelskim. Ponadto omawiane zasady zarządzania, choć deklaratorywnie dotyczą wszystkich obszarów polityk publicznych, to faktycznie mają odniesienie przede wszystkim do współpracy w sferze polityki zatrudnienia, dialogu społecznego i pomocy społecznej (zwłaszcza w zakresie integracyjnym).

Innym instrumentem polityki europejskiej wdrażanym w Polsce i stanowiącym ważny mechanizm wsparcia dla trzeciego sektora jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW)<sup>85</sup>. Formalnie nie wchodzi on w zakres polityki spójności, a więc nie jest instrumentem realizacji Narodowej Strategii Spójności, ale powinien być omówiony w niniejszym artykule z racji skali środków przekazywanych organizacjom pozarządowym<sup>86</sup>. Jednocześnie w warstwie retorycznej program wyraźnie kontrastuje z wymową PO KL pod względem możliwości przebudowy relacji między administracją i społeczeństwem obywatelskim. Ten kontrast wiele mówi o szansach na zmianę modelu funkcjonowania państwa z paradygmatu administracyjnego w kierunku paradygmatu sieciowego, zwłaszcza na poziomie lokalnym i w gminach wiejskich.

Autorzy PROW w kilku miejscach zapewniają o jego zgodności ze Strategią Lizbońską<sup>87</sup>. Jednak faktyczna użyteczność progra-

---

<sup>84</sup> W całym okresie realizacyjnym PO KL na wspomniane cele zaplanowano ponad 610 mln euro.

<sup>85</sup> Por. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.

<sup>86</sup> W ramach osi czwartej tego programu w całym okresie realizacji pomocy unijnej zarezerwowano ponad 787 mln euro.

<sup>87</sup> *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, s. 155, 168.

mu do realizacji celów lizbońskich jest stosunkowo niska. Wynika to przede wszystkim z konserwatywnego podejścia polityki unijnej do rozwoju obszarów wiejskich (zwłaszcza usytuowanych peryferyjnie), czego wyrazem jest wspieranie rozwoju tradycyjnych dziedzin aktywności gospodarczej przy ograniczonym zakresie wprowadzania innowacji<sup>88</sup>. Udział trzeciego sektora we wdrażaniu PROW został przewidziany głównie w ramach osi trzeciej (*Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej*) oraz osi czwartej (*Leader*). Oba instrumenty są zgodne ze Strategią Lizbońską w odniesieniu do przyjętych metod działania. Włączanie organizacji pozarządowych służy bowiem aktywizacji społeczności wiejskich, a także upowszechnianiu informacji i promowaniu poszczególnych działań programu. Znacznie słabszy jest związek PROW z celami lizbońskimi w warstwie programowej. O ile pobudzanie zatrudnienia oraz przedsiębiorczości są z nimi zgodne, o tyle trudno o taką zbieżność w odniesieniu do poprawy jakości życia lub zaspokajania potrzeb społecznych i kulturowych mieszkańców<sup>89</sup>.

W programie nie ma działań mających wspierać rozwój potencjału organizacji pozarządowych czy rozbudowywać instytucje dialogu obywatelskiego lub partnerstwa między administracją a trzecim sektorem. Pośrednią formą wsparcia jest natomiast możliwość udziału organizacji społecznych w poszczególnych działaniach jako beneficjenta PROW. Trudno również doszukać się w omawianym dokumencie wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego lub zasadniczej zmiany relacji między administracją i organizacjami pozarządowymi. Trzeci sektor jest traktowany dość instrumentalnie, jako wsparcie dla działań biurokracji umożliwiające sprawniejszą realizację zadań operacyjnych. Wprawdzie oś *Leader* ma na celu kształtowanie oddolnego i partnerskiego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich między trzema sektorami: publicznym, gospo-

---

<sup>88</sup> Szerzej: T.G. Grosse: *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, rozdział VII.

<sup>89</sup> Por. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, s. 298.



darczym i społecznym<sup>90</sup>, działanie obejmuje jednak dość wąski zakres spraw merytorycznych, dodatkowo w niewielkim wymiarze terytorialnym. Ponadto na uwagę zasługuje rozdzielenie sektora publicznego od społecznego, co może oznaczać utożsamienie spraw publicznych wyłącznie ze strukturami administracyjnymi (i realizowanymi przez nie zadaniami). Tego typu myślenie jest bliższe paradygmatowi państwa administracyjnego niż państwa sieciowego.

### **Podsumowanie**

W artykule omówiłem wpływ Strategii Lizbońskiej na możliwości rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Przy tej okazji analizowałem cele i interesy aktorów unijnych (zwłaszcza Komisji Europejskiej) związane z procesami europeizacji. Po pierwsze, transfer polityczny z Unii Europejskiej miał służyć poprawie efektywności zarządzania, w tym usprawnieniu wdrażania Strategii Lizbońskiej opierającej się na dość mało skutecznej otwartej metodzie koordynacji. Jednym z elementów poprawy efektywności zarządzania było wykorzystanie pomocy organizacji obywatelskich do pobudzenia aktywności rządów oraz monitorowania sposobu implementowania celów lizbońskich przez państwa członkowskie. Po drugie, udział organizacji pozarządowych w politykach unijnych miał zwiększyć legitymizację społeczną dla działań podejmowanych przez unijne instytucje, a także poprawić wizerunek tych instytucji w odbiorze społecznym. Miał z jednej strony służyć upowszechnianiu informacji na temat Strategii Lizbońskiej, a z drugiej budować przyjazny klimat społeczny wokół tej strategii i wokół samej Unii Europejskiej. Po trzecie, zwiększanie roli organizacji pozarządowych było związane ze szczególną wizją przyszłego kierunku rozwoju integracji europejskiej. Wizja ta dotyczyła nie tylko poprawy partycypacji społecznej w działaniach Unii, co miało zwiększyć

---

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 302.

ich demokratyzację, a więc niwelować zjawisko deficytu demokracji w UE. Obejmowała również wzmocnienie instrumentów wspólnotowych, w tym instytucji delegacyjnych (technokratycznych) w UE, a także osłabianie mechanizmów międzyrządowych w integrującej się Europie. W ten sposób działania dotyczące trzeciego sektora miały wielotorowe i dalekosiężne cele polityczne związane z funkcjonowaniem Unii oraz przyszłością integracji europejskiej.

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy wnioskować, że część celów Strategii Lizbońskiej jest w Polsce realizowana przy aktywnym udziale organizacji trzeciego sektora. Pomoc tych organizacji dotyczy zwłaszcza pobudzania zatrudnienia (między innymi w ramach ekonomii społecznej), integracji społecznej, wprowadzania modelu *flexicurity* na rynku pracy oraz rozwoju kapitału ludzkiego. Zgodne z celami Strategii Lizbońskiej jest także wspieranie instytucji dialogu społecznego, obywatelskiego i publiczno-prywatnego oraz wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych do efektywnego udziału w realizacji zadań publicznych i monitorowania działalności administracji. Takie podejście jest zgodne – w odniesieniu zarówno do celów merytorycznych, jak i metod działania – z podejściem Komisji Europejskiej wobec roli trzeciego sektora w Strategii Lizbońskiej. Widoczny jest więc duży wpływ Komisji (i innych instytucji wspólnotowych) zarówno na sposób wdrażania celów lizbońskich, jak i na formy oraz zakres wsparcia dla trzeciego sektora w Polsce. Dowodzi to stosunkowo dużej efektywności europeizacji w Polsce, uzyskanej przede wszystkim dzięki wsparciu funduszy unijnych.

Konsekwencją silnego wpływu europeizacji jest dość wąski obszar polityk publicznych, w których realizacji uczestniczą organizacje pozarządowe. Warto przypomnieć, że w art. 4 *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* znajduje się daleko większy zakres działań publicznych dostępnych dla tych organizacji. Można więc wnioskować, że wpływ dokumentów programowych i regulacji unijnych z jednej strony wprowadza określone standardy zarządzania dotyczące potrzeby współdziałania z organizacjami

pozarządowymi (na przykład na różnych etapach realizacji programów europejskich), a z drugiej strony wpływa na pewne ograniczenie zakresu aktywności tych organizacji jedynie do wybranych dziedzin. Inną konsekwencją europeizacji jest chęć wykorzystania potencjału trzeciego sektora między innymi do aktywizacji społecznej, w tym do promowania działań europejskich oraz do poprawy absorpcji unijnych środków.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy podkreślić, że wpływ europeizacji wiąże się z poważną szansą rozwoju trzeciego sektora. Zachętą do lokalnego dostosowania wobec transferu politycznego z Unii Europejskiej są przede wszystkim unijne środki pomocowe, które są bezpośrednio ukierunkowane na wsparcie potencjału organizacji pozarządowych lub na rozwój instytucji dialogu społecznego i obywatelskiego. Regulacje unijne sprzyjają natomiast zapraszaniu tych organizacji do zarządzania programami operacyjnymi, w tym wdrażania poszczególnych działań. Europeizacja wzmocni przede wszystkim największe organizacje pozarządowe lub mające doświadczenie w kontaktach z administracją i specjalizujące się w problematyce wskazanej w odpowiednich dokumentach unijnych. Może to utrwalić tendencje do oligarchizacji środowiska organizacji pozarządowych, o którym mowa w *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*<sup>91</sup>.

W niektórych dokumentach krajowych widać zarys szerszej koncepcji wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenia partnerstwa między administracją i trzecim sektorem. Jako przykład mogą posłużyć *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* oraz *Narodowa Strategia Spójności*. Jednak w analizowanych dokumentach brakuje wspólnej i daleko siężnej wizji tego typu reform. Nie ma również konsekwentnego odwoływania się do takiej wizji w najważniejszych dokumentach operacyjnych mających znaczenie dla rozwoju trzeciego sektora w Polsce. Zamiast tego występuje silne zróżnicowanie sposobu

---

<sup>91</sup> *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009–2015*, s. 36.

definiowania celów politycznych w odniesieniu do omawianego sektora między poszczególnymi programami. Jako przykład mogą posłużyć różnice między Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki a Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich. W tym drugim dokumencie trudno się doszukać jakiegokolwiek wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego lub zasadniczej zmiany relacji między administracją i organizacjami pozarządowymi. Trzeci sektor jest traktowany dość instrumentalnie, jako wsparcie dla działań biurokracji ułatwiające realizację zadań operacyjnych. Biorąc pod uwagę to, że ostatnio osłabło zainteresowanie Komisji Europejskiej wspieraniem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, można się spodziewać trudności w wykrystalizowaniu omawianej wizji w przyszłości, a także jej konsekwentnej realizacji.

Podsumowując, należy stwierdzić, że choć Polska włączyła organizacje pozarządowe do implementacji celów lizbońskich, to nie czyni tego w sposób optymalny, a stosunkowo wąski zakres współpracy merytorycznej jest zgodny z preferencjami instytucji europejskich. Fundusze unijne wspierają rozwój potencjału trzeciego sektora w Polsce oraz instytucje dialogu społecznego i obywatelskiego. Nie są one jednak w pełni wykorzystane do wewnętrznej przebudowy państwa, zwłaszcza odchodzenia od paradygmatu administracyjnego i wprowadzania standardów państwa sieciowego. Nie zostały również wykorzystane do włączenia organizacji pozarządowych do szerszego realizowania polityk publicznych, w tym również polityki Polski na arenie europejskiej. Opisywane tendencje pokazują mechanizmy lokalnego dostosowania do procesów europeizacji. Opierają się one z jednej strony na silnej podatności na wzorce zewnętrzne, co jest wzmacniane przez zachęty finansowe z unijnego budżetu. Z drugiej strony wspomniane wzorce są implementowane w sposób dość mechaniczny i spontaniczny, a więc bez dostatecznego uwzględnienia lokalnych interesów i celów.