

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Dr Tomasz Grzegorz Grosse

Strategia Lizbońska a rozwój
sektora pozarządowego
w Polsce

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-113

PAŹDZIERNIK 2009

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.
Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy dotyczące poszczególnych projektów ustaw sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2009

Redakcja:
Robert Stawicki

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04

Strategia Lizbońska a rozwój sektora pozarządowego w Polsce

Wprowadzenie

Celem ekspertyzy jest przedstawienie związków między Strategią Lizbońską (2000), w szczególności jej odnowioną formułą z roku 2005 i możliwościami wspierania rozwoju sektora organizacji pozarządowych w Polsce. Moim zamiarem jest próba odpowiedzi na dwa pytania związane z tematem ekspertyzy: (1) o rolę Strategii we wspieraniu trzeciego sektora oraz (2) o możliwości realizowania przez organizacje pozarządowe celów ww. Strategii. Analizę rozpocznę od próby odpowiedzi na wspomniane pytania w odniesieniu do dokumentów europejskich, później będę na nie odpowiadał oceniając polskie działania związane z realizowaniem Strategii Lizbońskiej.

Działania na rzecz zwiększenia społecznej partycypacji w pracach Unii Europejskiej oraz wzmocnienia organizacji pozarządowych poprzez instrumenty unijne zostały zapoczątkowane znacznie wcześniej niż ogłoszenie ambitnej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego na szczycie w Lizbonie. 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 służyć poprawie efektywności zarządzania. Chodziło przede wszystkim o poprawę realizacji polityk europejskich, o wzmocnienie koordynacji między politykami unijnymi i krajowymi, jak również bardziej skuteczną 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 członkowskich¹.

¹ T. A. Börzel (2006): *Participation Through Law Enforcement. The Case of the European Union*, Comparative Political Studies, vol. 39, nr 1, 128-152.

Podobne funkcje pełnią również wspierane i koordynowane przez Komisję Europejską sieci organizacji i instytucji lobbystycznych, współpracujących przy realizacji polityk europejskich². Po drugie, udział organizacji pozarządowych w politykach unijnych miał zwiększyć legitymizację społeczną dla działań podejmowanych przez instytucje UE, 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 społecznej partycypacji w działaniach Unii, co miało zwiększyć ich demokratyzację, a więc niwelować zjawisko deficytu demokratycznego w UE³. Obejmowała również wzmacnianie instrumentów wspólnotowych, w tym instytucji delegacyjnych (technokratycznych) w UE, a także osłabianie mechanizmów międzyrządowych w integrującej się Europie⁴. W ten sposób działania dotyczące trzeciego sektora miały wielotorowe i dalekosiężne cele polityczne związane z funkcjonowaniem Unii i przyszłością integracji europejskiej.

W tym kontekście warto zastanowić się, czy wzmacnianie organizacji pozarządowych w Polsce może służyć szerszej zakrojonym celom, aniżeli tylko związanym z poprawą realizacji celów lizbońskich. Czy podobnie jak to ma miejsce w Unii Europejskiej możemy mówić o dalekosiężnej wizji rozwoju tego sektora w procesach polskiej transformacji systemowej, a także czy wykorzystujemy zainteresowanie Unii organizacjami pozarządowymi (i jej instrumenty) do realizowania wewnętrznych celów przebudowy państwa? Czy widoczna jest również szersza wizja włączenia organizacji pozarządowych do realizacji poszczególnych polityk publicznych, w tym również polityki Polski na arenie europejskiej? Początkiem dyskusji na ten temat było stanowisko liderów trzeciego sektora⁵. Warto zastanowić się w jakim stopniu wspomniana debata została podchwycona przez decydentów politycznych.

² Ch. Mahoney (2004): *The Power of Institutions, State and Interest Group Activity in the European Union*, European Union Politics, vol. 5, nr 4, 441-466.

³ Por. T. G. Grosse (2008): Demokratyczna czy technokratyczna legitymizacja Unii Europejskiej? *Nowa Europa*, nr 1 (6), s. 286-321.

⁴ Por. A. Schout, A. Jordan (2005): Coordinated European governance: Self-organizing or centrally steered?, *Public Administration*, vol. 83, nr 1, 201-220. Szerzej: T. G. Grosse (2008): *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

⁵ Por. P. Frączak, M. Rogaczewska, K. Wygnański (2005): Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, <http://www.dialogspoleczny.engo.pl/>, 29.09.2009.

Działania Komisji Europejskiej wobec trzeciego sektora

Cele Komisji Europejskiej wobec organizacji trzeciego sektora najlepiej wyraziła *Biała księga na temat europejskiego zarządzania (lub współzrządzenia)*⁶. Kładzie ona szczególny nacisk 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*)⁷, które mają zastosowanie również wobec organizacji trzeciego sektora. Wśród pięciu zasad dwie zasługują na szczególną uwagę. Zasada otwartości zakłada, że instytucje administracyjne powinny być maksymalnie transparentne przed obywatelami i opinią publiczną. 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 (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. 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 przedstawicielskich⁸. Pewnym wyłomem od tej tendencji jest uwzględnienie w procesie partycypacji aktorów regionalnych i lokalnych, którymi mogą być m.in. 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. Obok 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

⁶ European Governance. A White paper, Commission of the European Communities, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final.

⁷ Por. T. G. Grosse (2009): Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski, Studia Polityczne, w druku.

⁸ Z tym zagadnieniem są powiązane dwa typy legitymizacji społecznej dla działań politycznych: „na wejściu” (tzw. *input legitimacy*) oraz „na wyjściu” procesu politycznego (*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 (1999):

i wydajność realizacji określonych celów tych polityk. Jest również instrumentem europeizacji⁹ krajów członkowskich. Jest ona rozumiana w sposób wielostronny, zarówno jako proces poprawiający jakość implementacji unijnego prawa i polityk UE na obszarze Wspólnoty, jak również zwiększający poziom społecznej akceptacji dla działań Unii i identyfikacji europejskiej. Zbliżone podejście do roli trzeciego sektora zostało zastosowane wobec krajów akcesyjnych oraz innych państw będących partnerami Unii w jej działaniach zewnętrznych. Dotyczy w szczególności polityki rozwojowej UE, ale ma również znaczenie np. dla osiągania celów Unii w jej polityce handlowej¹⁰. *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 krajów akcesyjnych i stowarzyszonych z Unią oraz innych partnerów zewnętrznych. Zakłada również szereg konkretnych instrumentów (w tym finansowych) wspierających aktywność organizacji pozarządowych i budujących ich potencjał (zdolności) do aktywnego udziału w politykach europejskich. O potrzebie zwiększenia otwartości administracji europejskiej i zwiększenia partycypacji społecznej w jej pracach mowa również w innych, wcześniejszych dokumentach Komisji Europejskiej¹¹. Wskazują one na konieczność wzmocnienia tych organizacji poprzez fundusze UE w celu ich silniejszego włączenia 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 Lizbońską¹². Została ona ukierunkowana na realizowanie celów rozwoju gospodarczego, zwłaszcza związanego z poprawą konkurencyjności, dalszą liberalizacją niektórych segmentów wspólnego rynku, szerszego wprowadzenia nowoczesnych technologii do działalności gospodarczej itd. Jednocześnie w omawianej Strategii znalazły się priorytety związane z rozwojem społecznym i edukacją, w tym przeciwdziałaniem bezrobociu i marginalizacji społecznej, a także dotyczące poprawy stanu środowiska naturalnego. W ten sposób Strategia Lizbońska łączy cele poprawy

Governing in Europe: effective and democratic? Oxford, Oxford University Press, s. 6; F. W. Scharpf (2003): *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, MPIfG Working Paper 03/1.

⁹ Por. T. G. Grosse (2009): *Europeizacja*, w: W. Morawskiego (red.): *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, reżimy instytucjonalne*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

¹⁰ Por. European Governance. A White paper, s. 14-15.

¹¹ Por. Communication from the Commission on promoting the role of voluntary organisations and foundations in Europe, COM (1997) 241 final - 06.06.1997; The Commission and non-governmental organizations: building a stronger partnership, Commission Discussion paper, COM (2000)11 final.

¹² European Governance. A White paper, s. 28.

konkurencyjności ekonomicznej z celami społecznymi i zrównoważonym rozwojem gospodarczym.

Najważniejszym problemem Strategii było to, że jej priorytety zostały określone bardzo szeroko. Wielu ekspertów wskazuje, że były one rozproszone na zbyt wiele różnych, niekiedy wzajemnie sprzecznych ze sobą celów¹³. Niesie to za sobą dwie poważne konsekwencje. Po pierwsze, Strategia w zbyt małym stopniu jest skoncentrowana na budowaniu w Europie nowoczesnej, opierającej się na wiedzy gospodarki. Po drugie, stosunkowo szeroko traktuje działania innowacyjne, obejmując zarówno te związane z rozwojem technologicznym i badaniami rozwojowymi, jak również szeroką gamę innowacji nie-technologicznych (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 transeuropejskich linii komunikacyjnych. Wspomniane priorytety nie zawsze mają związek z działaniami innowacyjnymi, choć Komisja stara się zwiększać poziom innowacyjności m.in. w zakresie rozwoju technologii ekologicznych lub działań edukacyjnych¹⁴. W niektórych przypadkach etykieta wydatków zgodnych z celami Strategii Lizbońskich służy jednak bardziej celom propagandowym, aniżeli autentycznemu budowaniu nowoczesnej gospodarki w Europie, konkurencyjnej wobec Stanów Zjednoczonych i Japonii.

Innym problemem Strategii było to, że została oparta na nieskutecznym mechanizmie zarządzania, przez co była dość słabo wdrażana. Jego podstawą była tzw. otwarta metoda koordynacji, co w przypadku Strategii oznaczało przygotowanie przez Komisję Europejską wytycznych programowych, które następnie były uszczegóławiane w ramach narodowych planów reform i implementowane 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 i doprowadził do jej rewizji i opracowania odnowionej wersji: Strategii wzrostu i zatrudnienia

¹³ Por. T. G. Grosse (2005): Nowe podejście do strategii lizbońskiej, Instytut Spraw Publicznych, 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 (2006): 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 Vol. 1, Cheltenham: Edward Elgar, s. 15-46.

¹⁴ Por. Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i 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 11-12-2007.

(2005). Włączenie partnerów społecznych do realizacji tej Strategii stało się jedną z najważniejszych propozycji zmierzających do poprawy jej efektywności. Komisja zaproponowała¹⁵ koncepcję *Partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, które miało mobilizować poparcie społeczne dla wprowadzania zmian i wywierać presję na rządy narodowe w celu skuteczniejszego implementowania celów lizbońskich. 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 ono również partnerstwo publiczno-prywatne, czemu miały służyć m.in. Europejskie Inicjatywy Technologiczne¹⁶. Komisja nie ukrywała, że kluczowe 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*”¹⁷. Dlatego organizacje obywatelskie miały zostać silniej włączone do przygotowywania krajowych programów lizbońskich, w tym 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 Europa¹⁸. Na poziomie unijnym organizacje społeczne miały nawet opracowywać własną propozycję wieloletniego programu lizbońskiego.

Odnowiona Strategia Lizbońska została skoncentrowana na promowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, a spośród rozlicznych celów cząstkowych wybrano cztery główne priorytety. Są to: (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 promocją 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

¹⁵ 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 r., s. 13.

¹⁶ 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, 10.6.2005.

¹⁷ *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej*, s. 15.

¹⁸ *Ibidem*, s. 38.

to związek z liberalnymi koncepcjami zwiększenia integracji na wspólnym rynku oraz poprawą warunków strukturalnych w strefie euro w celu łatwiejszego niwelowania tzw. szoków asymetrycznych¹⁹. Ponadto, działania trzeciego sektora miały pomóc zmniejszać rozbieżności płacowe między kobietami i mężczyznami²⁰, jak również zwiększać integrację osób wyłączonych z rynku pracy, zwłaszcza młodych.

Ważnym instrumentem wsparcia instytucji pozarządowych stał się program Progress (na lata 2007-2013), który jest zarządzany bezpośrednio przez Komisję Europejską²¹. 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 zwiększaniem 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 krajach 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 lizbońskich²². 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 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 zyskał temat zmian klimatycznych i rozwoju energetyki, a także działania w polityce zewnętrznej. Jak wcześniej wspomniałem, cele odnoszące się do innowacyjnej gospodarki – były bardzo słabo realizowane w praktyce²³. Niektóre problemy – np. silne dysproporcje wewnętrzne w Unii w zakresie badań i rozwoju – nawet zwiększają się. Właśnie te dysproporcje oraz niski poziom zaangażowania sektora prywatnego w działalność

¹⁹ Nagłe wydarzenie w gospodarce mające 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.

²⁰ *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej*, s. 29.

²¹ *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, 15.11.2006, s. 1-8.

²² *Ibidem*, art. 2, 5.

²³ Por. B. v. Pottelsbergerhe (2008): *Europe's R&D: Missing the wrong targets?* Bruegel Policy Brief, no. 3, February.

badawczą (w Europie jest on niższy niż np. w Chinach) - skutkują słabością innowacji w Europie. Brakuje więc 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 J. M. Barroso wśród pięciu „ambitnych” propozycji działań wymienił ograniczanie liczby uczniów przedwcześnie opuszczających szkołę oraz zwiększanie oszczędności energii w budynkach użyteczności publicznej²⁴. Niektóre cele w dalszym ciągu wydają się wewnątrznie 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 o większych problemach lub bardziej ograniczonych możliwościach budżetowych.

Podstawowym problemem Strategii Lizbońskiej pozostaje nieskuteczność jej wdrożenia. Otwarta metoda koordynacji pomimo 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 strukturalnych²⁵. Proponują również silniejsze zintegrowanie polityk unijnych, w tym opracowanie wspólnotowego programu lizbońskiego na wzór narodowych planów reform. Ważnym instrumentem wsparcia realizacji Strategii pozostaje polityka spójności. Wydaje się jednak, że są to instrumenty niewystarczające. Według ekspertów²⁶ w dalszym ciągu brakuje wiążących mechanizmów koordynacji, a także zachęt finansowych, które ułatwiłyby realizowanie zapisów Strategii, zwłaszcza przez kraje dysponujące mniejszymi możliwościami finansowymi. 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% budżetu UE na lata 2007–2013) a Strategią Lizbońską. Dlatego też *gros* kosztów realizowania celów lizbońskich spada na budżety krajowe, które nie zawsze mogą podołać realizacji ambitnych celów wspólnotowych.

²⁴ *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 11.12.2007, s. 2-3.

²⁵ *Ibidem*, s. 8.

²⁶ Por. na ten sam temat: W. Schelkle (2008): *How effective are New approaches to economic governance? The re-launched Lisbon Strategy and the revised Pact*, NewGov Policy Brief, no. 5, http://www.eu-newgov.org/public/Policy_Briefs.asp, A. Pisani-Ferry, J. Sapir (2006): *Last exit to Lisbon*, Bruegel, Brussels.

Zawodzą także niektóre instrumenty regulacyjne Unii mające wdrażać Strategię Lizbońską. Jak dotąd nie wprowadzono patentu europejskiego, pomimo 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 członkowskich²⁷. Z kolei inne kosztowne dla budżetów krajowych działania regulacyjne Unii (np. związane 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, Strategia pozostała w dużym stopniu dobrowolnym mechanizmem koordynacyjnym, a efekty jej realizacji zależą w dużo większym stopniu od zaangażowania państw członkowskich, niż od instrumentów UE.

W wielu dokumentach europejskich dotyczących realizowania Strategii Lizbońskiej w okresie 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 przyczynić się 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 skutków kryzysu. Także podstawowym celem Komisji Europejskiej stało się w tym okresie przeciwdziałanie skutkom kryzysu gospodarczego, a także uporządkowanie rozlicznych i coraz bardziej odważnych inicjatyw państw członkowskich. Chodziło również o odzyskanie inicjatywy politycznej przez Komisję w obliczu kryzysu, a także 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 okazję kryzysu do odkurzenia Strategii Lizbońskiej²⁸. Chodziło zwłaszcza o powiązanie aktywności poszczególnych krajów z celami Strategii Lizbońskiej. Miało to służyć wykorzystaniu kryzysu do przeprowadzenia odważniejszych zmian strukturalnych w Europie i realizacji celów, które od niemal

²⁷ *Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008-2010)*, s. 14.

²⁸ Por. T. G. Grosse (2008): *Program stabilności czy rozwoju? Ocena rządowego programu łagodzenia skutków kryzysu, Analizy i Opinie*, Instytut Spraw Publicznych, nr 89, s. 2-4.

dziesięciolecia nie mogą doczekać się sprawnego wdrożenia. Właśnie dlatego *Europejski Plan Odbudowy Gospodarczej*²⁹ można uznać za kolejną odsłonę Strategii Lizbońskiej.

We wspomnianym dokumencie znajdują się nieliczne i dość zdawkowe odniesienia do społeczeństwa obywatelskiego. Oprócz 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 jest mowa o potrzebie rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w celu pobudzania produkcji i zmian technologicznych w przemyśle i budownictwie³⁰. Wspomniano również o potrzebie ścisłej kooperacji z organizacjami pracodawców i pracowników (tzw. partnerami społecznymi) w celu stymulowania zatrudnienia i poprawy kwalifikacji pracowników do istniejącej i prognozowanej sytuacji na rynku pracy³¹. W innym dokumencie³² będącym rozwinięciem propozycji zarysowanych w *Europejskim Planie Odbudowy Gospodarczej* wspomniano o konieczności pogłębienia dialogu społecznego na szczeblu europejskim, w tym m.in. poprzez powołanie sektorowych rad zajmujących się poprawą zatrudnienia i umiejętności. Zaproponowano także działania zwiększające dostępność i przepływ informacji między zainteresowanymi stronami w zakresie sytuacji na rynku pracy.

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 niskiego poziomu inflacji), zwiększenia wydajności produkcji i usług, promocji elastyczności przy zachowaniu bezpieczeństwa zatrudnienia (tzw. model flexicurity) i przeciwdziałania segmentacji na rynku pracy³³. 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 gospodarki³⁴. Również dokument

²⁹ Por. Communication from the Commission to the European Council: *A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, COM(2008) 800, Brussels, 26.11.2008.

³⁰ *Ibidem*, s. 17, 20.

³¹ *Ibidem*, s. 14.

³² 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, dnia 16.12.2008, KOM(2008) 868 wersja ostateczna, s. 13, 15–18.

³³ Communication from the Commission to the Spring European Council: *Integrated Guidelines For Growth And Jobs* (2008-2010), Brussels, 11.12.2007, COM(2007) 803 final, s. 10, 26-27, 30-31.

³⁴ *Ibidem*, s. 16, 21-22

dotyczący wykorzystania polityki spójności do realizacji celów lizbońskich wspomina o partnerach społecznych jedynie w kontekście poprawy zatrudnienia, zwiększania jakości zasobów ludzkich i upowszechniania modelu flexicurity³⁵.

Z kolei we wniosku wprowadzającym program lizboński 2008–2010 na szczeblu europejskim³⁶ (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. Natomiast w sprawozdaniu Komisji z realizacji Strategii w pierwszym roku obecnego cyklu (2008) tylko raz wspomniano o potrzebie dialogu na temat poprawy zatrudnienia i umiejętności na rynku pracy³⁷.

Analizując dokumenty dotyczące aktualnie obowiązującego okresu realizacji Strategii Lizbońskiej można więc zauważyć osłabienie zainteresowania Komisji Europejskiej wspieraniem organizacji pozarządowych, jako metodą poprawiającą skuteczność realizacji celów lizbońskich. Jedynym obszarem, gdzie w dalszym ciągu znajdują się wyraźne odniesienia do roli partnerów społecznych jest kwestia zatrudnienia, poprawy kompetencji zasobów pracy i w coraz mniejszym stopniu w odniesieniu do 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 międzyrządowe).

³⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: *Polityka spójności: inwestowanie w realną gospodarkę*, Bruksela, dnia 16.12.2008, KOM(2008) 876 wersja ostateczna, s. 4.

³⁶ 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.

³⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Sprawozdanie z realizacji wspólnotowego programu lizbońskiego na lata 2008-2010*. Bruksela, dnia 16.12.2008, KOM(2008) 881 wersja ostateczna, s. 3.

Między paradygmatem administracyjnym i sieciowym³⁸

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 administracji 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, gdzie administracja ogranicza się do określania reguł i stymulowania partnerów społecznych i podmiotów gospodarczych w określonym kierunku³⁹. Polityki publiczne są tutaj wynikiem interakcji w ramach sieci współdziałania społecznego i w dużym stopniu wynikają z aktywności społeczeństwa obywatelskiego.

Zarówno w UE, jak i w wielu państwach członkowskich widoczne jest odchodzenie od zarządzania administracyjnego i hierarchicznego w kierunku 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 współzrządzenia⁴⁰. 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 mogą w razie potrzeby zostać uruchomione⁴¹.

³⁸ Zaproponowana klasyfikacja odwołuje się do kategorii despotycznej lub infrastrukturalnej władzy państwowej, wprowadzonej przez Michaela Mann'a. Władza despotyczna oznacza arbitralną i w praktyce nie ograniczaną 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 (1993): *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation States 1760-1914*, Cambridge University Press, Cambridge. Innym odniesieniem dla wyżej przytoczonej typologii modeli państwa jest *imperatywny* lub *interaktywny* sposób rządzenia. Istotą pierwszego jest wymuszanie za pomocą różnych dostępnych narzędzi pożądanego zachowań i zmian. Dla ośrodka kierowniczego uczestnicy systemu społecznego są jedynie obiektem oddziaływania. Przeciwnie podejście bazujące na metodzie interaktywnej polega na wywoływaniu pożądanego zmian przez generowanie społecznej innowacji dokonującej się w następstwie społecznych interakcji, w tym również w oparciu o reaktywne współzrządzenie ze strony władz publicznych. Por. J. Kooiman (1993): *Findings, Speculations and Recommendations*, w: J. Kooiman (red.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, s. 254; J. Hausner (2008): *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, s. 406-407.

³⁹ Szerzej: T. G. Grosse (2007): *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, Civitas nr 10, s. 121-152; także: T. G. Grosse (2008): *Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne (Przykład agencji wdrażających politykę rolną i rozwoju obszarów wiejskich w trzech nowych krajach członkowskich)*, Zarządzanie publiczne nr 1 (3), s. 69-90.

⁴⁰ Por. T. G. Grosse (2008): *Nowe metody zarządzania*, w: J. Czaputowicz (red.): *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, PWN, Warszawa.

⁴¹ Por. J. D. Levy (2006): *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*, Cambridge: Harvard University Press.

W badaniach diagnostycznych dotyczących relacji między administracją publiczną a rozwojem społeczeństwa obywatelskiego w Polsce⁴² widać stosunkowo duże podobieństwo do modelu państwa administracyjnego. Jest to w dużym stopniu związane ze spuścizną PRL-u. Wynika również z procesów transformacji gospodarczej uwypuklającej w polskich uwarunkowaniach znaczenie indywidualnych korzyści ponad interesem społecznym lub dobrem publicznym⁴³. 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-ekspertycznym, a także zbyt silne ich uzależnienie od zamówień lub dotacji z sektora publicznego. W niektórych przypadkach przyczynia się do kształtowania relacji klientalnych między administracją a organizacjami społecznymi lub ich upolitycznienia. Natomiast po stronie administracji widoczna jest niechęć do transparentności działania i do włączania do własnych prac przedstawicieli trzeciego sektora. Widoczny jest również brak uznania organizacji pozarządowych za równorzędnego partnera w procesie zarządzania politykami publicznymi. Istnieje szereg barier biurokratycznych utrudniających partycypację organizacji pozarządowych w tych politykach, a wspomniane organizacje nie wypełniają ani odpowiedniej roli w realizacji polityk publicznych, ani w zakresie kontroli nad działaniami struktur administracyjnych.

Główne krajowe dokumenty strategiczne

Analizując wzajemne powiązania między wdrażaniem Strategii Lizbońskiej w Polsce a rozwojem trzeciego sektora należy przede wszystkim ocenić dwa wiodące krajowe dokumenty w tej mierze, 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 obiema Strategiami, a szereg priorytetów polskiej *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* był inspirowany przez kierunki i metody działania Komisji Europejskiej. W treści dokumentu znajdziemy zresztą informacje o jego zgodności ze Strategią Lizbońską i zapewnienia, że

⁴² Por. diagnoza sektora obywatelskiego w Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009-2015, 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.

⁴³ Por. T. G. Grosse (1998): Kultura organizacyjna administracji. Czy jest możliwa zmiana? Biuletyn Służby Cywilnej, nr 2.

przyczyni się do osiągnięcia jej wyzwań⁴⁴. Warto zauważyć, że we wcześniejszej odsłonie omawianego dokumentu⁴⁵ (opracowanej w roku 2005 na lata 2007–2013) nie ma tego typu informacji, pomimo tego, 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 zatrudnienia, zwiększanie integracji społecznej na rynku pracy oraz rozwój kapitału ludzkiego. Takie ukierunkowanie ma priorytet 3 wspierający zaangażowanie tych organizacji na rzecz integracji społecznej (w tym również przeciwdziałającej dyskryminacji na rynku pracy), a także priorytet 4, 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. Przykładowo nie ma propozycji 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 się równie 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 posiada m.in. priorytet 1 nastawiony na aktywizację i edukację obywatelską. Natomiast priorytet 2 został zaprojektowany w celu wzmacniania potencjału organizacji pozarządowych i rozwoju infrastrukturalnego trzeciego sektora. Tego typu działania są zgodne z metodyką

⁴⁴ Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009–2015, s. 9–11.

⁴⁵ Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2007–2013, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005.

działania Komisji Europejskiej, wykorzystującej środki finansowe UE 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*⁴⁶. Dokument przewiduje aktywizację społeczeństwa, m.in. poprzez wsparcie rozwoju organizacji pozarządowych i dialogu społecznego (zwłaszcza działanie 4 w ramach priorytetu 1⁴⁷). 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, jak również zwiększania solidarności międzypokoleniowej związanej ze zmianami demograficznymi. Takie ujęcie roli organizacji pozarządowych jest więc zbliżone do stanowiska prezentowanego przez Komisję Europejską, zarówno w aspekcie merytorycznym, jak również 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”⁴⁸. 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 UE.

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

⁴⁶ Krajowy Program Reform 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej, Rada Ministrów, Warszawa 2008.

⁴⁷ Por. Priorytet 1, Działanie 4: Rozwój instytucji ułatwiających zwiększanie 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.

⁴⁸ Ibidem, s. 10.

środki i będącego jedynie uzupełnieniem administracji publicznej w realizacji zadań publicznych⁴⁹.

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 również przebudowę administracji w kierunku większej transparentności i współpracy z organizacjami społecznymi (zgodnie z zasadami dobrego rządzenia)⁵⁰.

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”⁵¹. Tego typu wizja kształtowania wzajemnych relacji między trzecim sektorem i administracją może stanowić próbę zmiany paradygmatu postrzegania państwa z modelu administracyjnego w kierunku sieciowego.

Głównym instrumentem realizacji *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* jest program operacyjny *Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009–2013* (PO FIO)⁵², którego priorytety działania pokrywają się z celami zapisanymi w Strategii. Rząd deklaruje, że będzie on finansowany wyłącznie ze źródeł krajowego budżetu państwa w wysokości przynajmniej 60 mln zł rocznie⁵³. 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, np. w ramach osi 4 Leader Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. Wspomniane instrumenty zostaną szerzej omówione w dalszej części ekspertyzy. Wykorzystane zostaną także środki z Funduszu dla Organizacji Pozarządowych w ramach

⁴⁹ Por. *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na lata 2009–2015*, s. 4–5.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 38.

⁵¹ *Ibidem*, s. 40.

⁵² Por. Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009–2013, załącznik do uchwały Rady Ministrów 238/2008 z dnia 4 listopada 2008, Warszawa.

⁵³ *Ibidem*, s. 54–55.

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 największe spośród nich lub mające wcześniejsze doświadczenie w kontaktach z administracją i specjalizujące się w problematyce określonej w ww. 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 byłyby uzupełniające działania ukierunkowane na zmiany wewnątrz administracji, poczynając od nakreślenia długofalowej strategii dobrego rządzenia⁵⁴. Ponadto, należałoby rozszerzyć zakres współdziałania między administracją a trzecim sektorem na inne obszary polityk publicznych, w tym również podejmowanych przez rząd RP na arenie europejskiej. 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 aniżeli wymieniony w *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego*⁵⁵.

Analiza wybranych programów operacyjnych polityk UE

Najważniejszym dokumentem dla implementacji unijnej polityki spójności w Polsce jest *Narodowa Strategia Spójności* (NSS)⁵⁶. W wielu miejscach tego dokumentu znajdują się odniesienia do Strategii Lizbońskiej i zapewnienia o zbieżności celów między obu 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. Zgodny ze Strategią Lizbońską będzie ponadto sposób organizacji polityki spójności w Polsce. Opiera się on na inicjowaniu długofalowych

⁵⁴ Por. T. G. Grosse (2009): Dylematy dobrego rządzenia (good governance). Wnioski dla Polski.

⁵⁵ Por. art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r. nr 96, poz. 873, z późn. zmianami.

⁵⁶ Por. Polska: Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.

strategii i programów rozwojowych przy poszanowaniu zasady partnerstwa⁵⁷. 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”⁵⁸. 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 i polskimi.

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 pozarządowymi⁵⁹. Wśród zasad przyświecających realizacji polityki spójności w Polsce wymieniono poprawę rządzenia (*good governance*), partnerstwo i społeczeństwo obywatelskie⁶⁰. 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, a jedynie o tym, że Polska stanie się państwem przyjaznym dla obywateli. Wspomniano również o ułatwieniu dostępu organizacji pozarządowych do finansowania (m.in. za sprawą upowszechnienia dostępu do Internetu)⁶¹. 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”⁶². 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 funduszy UE. Widoczna jest natomiast silna inspiracja dla rozwoju współpracy między instytucjami administracyjnymi a pozarządowymi w Polsce ze strony dokumentów i regulacji UE.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 45.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 47.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 45, 47, 32.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 39-40.

⁶¹ *Ibidem*, s. 38.

⁶² *Ibidem*, s. 42.

Cele NSS w zakresie modernizacji administracji i rozwoju partnerstwa z organizacjami pozarządowymi najlepiej realizuje program operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL)⁶³. Program ma rozliczne i silne związki ze Strategią Lizbońską. Jego autorzy zakładają, że około 83% łącznej alokacji środków finansowych na PO KL będzie realizowało cele lizbońskie⁶⁴. 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 gospodarczą⁶⁵. 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 w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej. Priorytet przewiduje wykorzystanie pomocy organizacji pozarządowych do promocji partnerstwa publiczno-społecznego, upowszechniania zasad i wartości dialogu społecznego i obywatelskiego itp.⁶⁶. 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. W szczególności wsparcie jest realizowane poprzez Priorytet II (*Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących*), Priorytet V (*Dobre rządzenie*), a także Priorytet VIII (*Regionalne kadry gospodarki*). Jednym z celów piątego priorytetu jest wzmocnienie potencjału partnerów społecznych (tj. związków zawodowych i organizacji pracodawców) oraz instytucji dialogu społecznego na szczeblu krajowym i regionalnym. Zaplanowano działania systemowe wzmocniające 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, wzmocnianie reprezentatywności organizacji społecznych m.in. poprzez promocję wiedzy

⁶³ Por. *Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

⁶⁴ Por. *Ibidem*, s. 130.

⁶⁵ Por. *Ibidem*, s. 118, 160–161, 191–192.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 119, 128, 186–187,

o instrumentach i mechanizmach dialogu społecznego⁶⁷. Przewiduje się, że na działania wspierające organizacje pracowników i pracodawców, w tym zwłaszcza takie, o których mowa w regulacjach unijnych⁶⁸, tj. na szkolenia, działania mające na celu tworzenie sieci współpracy, wzmacnianie dialogu społecznego oraz działalność podejmowaną wspólnie przez partnerów społecznych, przeznaczony zostanie około 1% środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO KL⁶⁹. 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”⁷⁰, w nawiązaniu do unijnych zasad dobrego rządzenia i zgodnie z paradygmatem państwa sieciowego. W wielu miejscach dokumentu znajdują się deklaracje „wzmacniania 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”⁷¹. Wspomniane zapisy zostały wzmocnione poprzez konkretne propozycje działań operacyjnych oraz powiązanych z nimi środków finansowych przeznaczonych dla organizacji pozarządowych. Co wydaje się być bardzo istotne: 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 sektorem⁷². W programie *Kapitał Ludzki* znajduje się więc kompleksowy zestaw działań przygotowujący stronę społeczną, jak również administrację publiczną do wspólnego kreowania i realizacji zadań publicznych. Pewnym problemem może być zakres finansowania tego typu działań, obejmujący około 5% środków PO KL⁷³ (i niecałe 0,8% środków wydatkowanych w ramach NSS). Omawiany program jest najważniejszym instrumentem wsparcia finansowego dla organizacji pozarządowych, ale zakres środków wydatkowanych

⁶⁷ *Ibidem*, s. 146.

⁶⁸ 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 uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1784/1999*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 31.7.2006, L 210, s. 12-18.

⁶⁹ Program Operacyjny Kapitał Ludzki, s. 147.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 128.

⁷¹ *Ibidem*, s. 173. Podobne deklaracje znajdziemy np. na s. 81, 115, 119, 126, 128, 137.

⁷² *Ibidem*, s. 179.

⁷³ W całym okresie realizacyjnym PO KL zaplanowano ponad 610 mln euro na wspomniane cele.

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 deklaratywnie dotyczą wszystkich obszarów polityk publicznych, to faktycznie mają odniesienie przede wszystkim do współpracy w zakresie 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)⁷⁴. Formalnie nie wchodzi on w zakres polityki spójności, a więc nie jest instrumentem realizacji NSS, ale powinien być omówiony w niniejszej ekspertyzie z uwagi na skalę środków przekazywanych organizacjom pozarządowym⁷⁵. Jednocześnie w warstwie retorycznej program wyraźnie kontrastuje z wymową PO KL pod względem możliwości przebudowy wzajemnych relacji między administracją i społeczeństwem obywatelskim. Ten kontrast wiele mówi o szansach zmiany modelu funkcjonowania państwa z paradygmatu administracyjnego w kierunku sieciowego, zwłaszcza na poziomie lokalnym i w gminach wiejskich.

Autorzy PROW w kilku miejscach zapewniają o jego zgodności ze Strategią Lizbońską⁷⁶. Jednak faktyczna użyteczność programu 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 obszarów aktywności gospodarczej przy ograniczonym zakresie wprowadzania innowacji⁷⁷. Udział trzeciego sektora we wdrażaniu PROW został przewidziany głównie w ramach osi 3 (*Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej*) oraz osi 4 (*Leader*). Oba instrumenty są zgodne ze Strategią Lizbońską w odniesieniu do przyjętych metod działania. Włączanie organizacji pozarządowych służy bowiem aktywizacji wiejskich społeczności, jak również upowszechnianiu informacji i promocji poszczególnych działań programu. Znacznie słabszy jest związek PROW z celami lizbońskimi w warstwie programowej. O ile pobudzenie zatrudnienia oraz przedsiębiorczości są z nimi zgodne, o tyle trudno o taką zbieżność

⁷⁴ Por. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2007.

⁷⁵ W ramach osi 4 tego programu zarezerwowano ponad 787 mln euro w całym okresie realizacji pomocy UE.

⁷⁶ *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, s. 155, 168.

⁷⁷ Szerzej: T. G. Grosse (2007): *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, rozdz. VII.

w odniesieniu do poprawy jakości życia lub zaspokajania potrzeb społecznych i kulturowych mieszkańców⁷⁸.

W programie nie ma działań mających wspierać rozwój potencjału organizacji pozarządowych, ani 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. Wprowadzie oś *Leader* ma na celu kształtowanie oddolnego i partnerskiego podejścia do rozwoju obszarów wiejskich między trzema sektorami: publicznym, gospodarczym i społecznym⁷⁹. 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, aniżeli sieciowego.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy wnioskować, że część celów Strategii Lizbońskiej jest w Polsce realizowana przy aktywnym udziale organizacji trzeciego sektora. W szczególności pomoc tych organizacji dotyczy pobudzania zatrudnienia (m.in. w ramach ekonomii społecznej), integracji społecznej, wprowadzania modelu flexicurity na rynku pracy oraz rozwoju kapitału ludzkiego. Ponadto zgodne z celami Strategii Lizbońskiej jest wspieranie instytucji dialogu społecznego, obywatelskiego i publiczno-prywatnego, a także wzmacnianie potencjału organizacji pozarządowych do efektywnego udziału w realizacji zadań publicznych i monitorowania działalności administracji. Takie podejście jest zgodne – zarówno w odniesieniu 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 również na formy i zakres wsparcia dla trzeciego sektora w Polsce. Konsekwencją tej zbieżności jest dość wąski obszar polityk publicznych, w których realizacji uczestniczą organizacje pozarządowe. Warto przypomnieć, że w ustawie o działalności

⁷⁸ Por. *Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013*, s. 298.

pożytku publicznego i o wolontariacie znajduje się daleko większy zakres działań publicznych dostępnych dla tych organizacji⁸⁰. Można więc wnioskować, że wpływ dokumentów programowych i regulacji unijnych z jednej strony wprowadza określone standardy zarządzania dotyczące potrzeby współdziałania z organizacjami pozarządowymi (np. na różnych etapach realizacji programów europejskich), a z drugiej strony wpływa na pewne ograniczenie zakresu aktywności tych organizacji jedynie do wybranych obszarów merytorycznych. Innym podobieństwem między działaniami unijnymi i krajowymi jest chęć wykorzystania potencjału trzeciego sektora m.in. do aktywizacji społecznej, w tym promocji działań europejskich, a tym samym do poprawy absorpcji środków UE.

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy podkreślić, że realizacja Strategii Lizbońskiej w Polsce wiąże się z poważną szansą rozwoju trzeciego sektora. Jest to związane przede wszystkim ze środkami pomocowymi UE, które są ukierunkowane bezpośrednio na wsparcie potencjału organizacji pozarządowych lub na rozwój instytucji dialogu społecznego i obywatelskiego. Ponadto wynika to z zaproszenia tych organizacji do zarządzania programami operacyjnymi, w tym wdrażania poszczególnych działań. W mniejszym stopniu dotyczy to krajowych instrumentów pomocowych, zwłaszcza *Funduszu Inicjatyw Obywatelskich*, który choć był częściowo inspirowany przez Strategię Lizbońską nie jest nastawiony na realizację jej celów. Ma również nieco mniejsze znaczenie finansowe.

W niektórych dokumentach krajowych widać zarys szerszej koncepcji wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenia partnerstwa między administracją i trzecim sektorem. Przykładem jest *Strategia wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* oraz *Narodowa Strategia Spójności*. Jednak w analizowanych dokumentach brakuje wspólnej i dalekosiężnej 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 definiowania celów politycznych w odniesieniu do omawianego sektora między poszczególnymi programami. Przykładem są różnice między PO KL a PROW. W tym drugim dokumencie trudno doszukać się 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 w ostatnim okresie osłabło zainteresowanie Komisji Europejskiej wspieraniem rozwoju

⁷⁹ *Ibidem*, s. 302.

⁸⁰ Por. art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

społeczeństwa obywatelskiego, można spodziewać się trudności wykrystalizowania omawianej wizji w przyszłości, a także jej konsekwentnej realizacji w praktyce.

Ponadto najważniejsze instrumenty operacyjne wspierające organizacje pozarządowe mogą być niewystarczające dla przebudowy sposobu działania i postrzegania funkcji państwa po stronie administracji publicznej. Potrzebne byłyby zwiększone działania ukierunkowane na zmiany wewnątrz samej administracji, poczynając od nakreślenia długofalowej strategii dobrego rządzenia⁸¹. Należałoby także rozszerzyć zakres współdziałania między administracją a trzecim sektorem na inne obszary polityk publicznych, w tym również podejmowanych przez rząd RP na arenie europejskiej. Okazją dla tego typu działań są przygotowania do pełnienia Prezydencji w UE (w roku 2011). Należałoby zastanowić się w jaki sposób organizacje pozarządowe mogą pomóc realizować cele polskiej Prezydencji, a także wypracować przy tej okazji systemowe rozwiązania dotyczące udziału trzeciego sektora w polskiej polityce europejskiej.

Podsumowując należy stwierdzić, że choć Polska włączyła organizacje pozarządowe do implementacji celów lizbońskich, to nie czyni tego w najbardziej optymalny sposób, a stosunkowo wąski zakres merytorycznej współpracy jest zgodny z preferencjami instytucji europejskich. Fundusze unijne wspierają rozwój potencjału trzeciego sektora w Polsce i instytucje dialogu społecznego i obywatelskiego. Jednak nie są one 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.

⁸¹ Por. T. G. Grosse (2009): Dylematy dobrego rządzenia (good governance).



