

Wojciech Misztal

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Dialog obywatelski i innowacyjny rozwój demokracji

Samoorganizacja obywateli jest najczęstszym przejawem organizacji społeczeństwa obywatelskiego funkcjonującego zgodnie z podstawowymi zasadami demokracji. Przestrzenią działania społeczeństwa obywatelskiego w ustroju demokratycznym jest sfera publiczna. W niej mogą decydować się rozstrzygnięcia mające wpływ na kształt życia społecznego. Są one efektem zbiorowych interakcji i należą do tych obszarów życia społecznego, których skutecznego i efektywnego działania nie daje się zaprojektować odgórnie, ponieważ powstały i funkcjonują jako efekt zakorzenienia instytucji, przyjętych i rozpowszechnionych reguł oraz wdrożonych procedur określających specyfikę działania społeczeństwa demokratycznego. Szereg przyczyn, między innymi: sekularyzacja idei społeczeństwa obywatelskiego, odejście od empiryczno-racjonalistycznego modelu rządzenia czy też zniechęcenie obywateli, powoduje współcześnie obserwowany kryzys podstawowych form demokracji reprezentatywnej. Dotyka on także Polskę, w której procesy demokracji nie w pełni się rozwinęły, napotykając szereg barier. Współcześnie rządzący muszą podejmować coraz bardziej skomplikowane decyzje, stąd działalność wyspecjalizowanych agend i wykwalifikowanych ekspertów. Współzależność lokalnych jednostek administracyjnych rośnie tak dalece, że nie sposób sensownie mówić o ich autonomii (Śpiewak, 1997). Podobnie jak w krajach dojrzałej demokracji przedstawicielskiej strukturalne braki polskiej demokracji utrudniają wykształcenie się rozwiniętej społeczności politycznej.

Do rozwiązań stosowanych w krajach o długoletniej tradycji demokratycznej należy rozszerzenie zakresu wpływu obywateli na sprawy mające

decydujące znaczenie w kształtowaniu życia zbiorowego. Demokracja potrzebuje obywateli rozumnych, aktywnych i obdarzonych poczuciem współodpowiedzialności za dobro publiczne (Śpiewak, 1997). Sprawne funkcjonowanie systemu demokratycznego wymaga zaangażowania dojrzałych członków społeczeństwa obywatelskiego skupionych w swojej instytucjonalnej postaci – organizacjach pozarządowych. Neutralność światopoglądowa państwa demokratycznego, która wynika z zasady pluralistycznej, jest więc do pewnego stopnia ograniczona, bo wspiera się na wyraźnie sformułowanym ideale aktywności politycznej – mocnym wzorcu obywatela. Można powiedzieć, że miernikiem demokracji jest poziom zaangażowanych w życie publiczne obywateli. Cechą charakterystyczną demokracji partycypacyjnej jest obecność struktur pośredniczących między obywatelami a władzami publicznymi. Najczęściej stanowią je organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które stały się podmiotem niezbędnym we współczesnej debacie politycznej, szczególnie w Unii Europejskiej (Śpiewak, 1997).

Demokratyzacja wszystkich istotnych sfer społecznych oraz kształtowanie się opinii publicznej umożliwia poszerzenie kompetencji demokratycznych obywateli i prowadzenie debaty publicznej, a przez to zwiększa zaangażowanie obywateli w tradycyjną reprezentację i wzmacnia jej prawomocność, a także sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego. Za jedną z innowacyjnych form rozwoju demokracji można uznać dialog obywatelski. Można go także traktować jako wyraz realizacji idei demokratycznych rządów obywateli. Pomijając szczegółowe rozważania terminologiczne, czym jest dialog obywatelski, można w nim upatrywać sposobu komunikacji pomiędzy władzą publiczną a obywatelami lub po prostu podmiotami działającymi w innych sektorach, przede wszystkim w organizacjach pozarządowych. Jak czytamy w rządowym dokumencie, dialog obywatelski dotyczy głównie organizacji obywatelskich – stowarzyszeń, fundacji działających na rzecz istotnych interesów społecznych oraz interesu publicznego (*Zasady Dialogu Społecznego*, 2002).

Demokracja stwarza zaangażowanym obywatelom możliwość aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, dialog obywatelski zaś jawi się jako potencjalne źródło kreatywności, innowacyjnych rozwiązań problemów w życiu publicznym. Mamy dzięki temu możliwość wzmocnienia demokracji proceduralnej przez zastosowanie demokracji deliberacyjnej opartej na stałych relacjach obywateli i władz publicznych. Proceduralny i partycypacyjny bieg demokracji nie stanowią tu logicznego przeciwieństwa. Robert Dahl akceptuje obydwie formy demokracji, podkreślając jej szczególne znaczenie w sto-

sunkach gospodarczych. Wprowadzone rozróżnienie demokracji proceduralnej i partycypacyjnej ma charakter idealnotypowy, a w opracowaniach danej problematyki można napotkać przykłady czerpania z obydwu źródeł (Grabowska, Szawiel, 2001, s. 82–86; Sartori, 1998, s. 147).

Wydaje się, że pomimo wielu zastrzeżeń dialog obywatelski stwarza szansę dla politycznej partycypacji obywateli w życiu publicznym, sformatowanym, a często wręcz zawłaszczanym przez media aktywnie kreujące jego kształt. Organizacjom pozarządowym daje on możliwość odegrania istotnej roli w sferze funkcji przypisywanych społeczeństwu obywatelskiemu: „usług, innowacji, rzecznictwa obywatelskiego (*citizen advocacy*), rzecznictwa politycznego (*policy advocacy*), ekspresyjną oraz socjalizacyjną rolę w sferze demokratycznej, a także rolę wspólnototwórczą” (Leś, 2003). Jak dotychczas podstawową słabością dialogu jest brak wypracowanych i sprawdzonych wzorów możliwych do szerokiego wykorzystania. Jednocześnie w tym można upatrywać szansę dla innowacyjnej roli dialogu obywatelskiego jako jednej z efektywnych form udziału obywateli w demokratycznej przestrzeni publicznej. Pozwalając obywatelom na współudział w sprawowaniu władzy można wykreować wiele jego ciekawych, innowacyjnych form, będących dla danej zbiorowości najbardziej widocznym przejawem demokracji partycypacyjnej.

W dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów 2 października 2002 roku pt. „Zasady Dialogu Społecznego” stwierdza się, że organizacje pozarządowe współuczestniczą w wypracowywaniu i realizacji programów inicjowanych przez władze publiczne oraz uzupełniają działania administracji publicznej tam, gdzie nie jest ona w stanie samodzielnie wypełnić ważnych społecznie zadań. Przedmiotem dialogu obywatelskiego jest uzgadnianie strategii i polityk publicznych, jak również wzajemne przekazywanie opinii, ustaleń i celów rozwojowych na różnych szczeblach administracji publicznej. Efektem skutecznego wdrażanego dialogu obywatelskiego jest zatem możliwość wpływu obywateli na życie publiczne oraz na formułowane przez władze polityki i programy rozwojowe, jak również realizowane zadania – udział w kreowaniu polityki publicznej. W porównaniu z działalnością innych instytucji, zwłaszcza rządowych i samorządowych, istotną cechą organizacji pozarządowych jest wysoka atrakcyjność społeczna ich działań. Innowacyjność, spontaniczność, kreatywność i elastyczność działania, przystępne członkostwo, altruistyczny rodowód i misja społeczna, bliskość i bezpośredni kontakt z osobami potrzebującymi, skuteczność, różnorodność, stosunkowo niskie koszty funkcjonowania (udział wolontariuszy i działanie nie dla zysku), to cechy, które sprawiają, że działalność organizacji pozarządowych często oce-

niana jest znacznie wyżej niż działalność innych struktur społecznych – rządowych, samorządowych, politycznych, komercyjnych czy biznesowych (Gliński, 2005, s. 176). Zaletą organizacji pozarządowych jest zdolność do innowacji, szybka adaptacja do lokalnych warunków i ułatwiony dostęp do „trudnych” grup społecznych (Wygnański, 1996, s. 61).

Współcześnie w Polsce występują różne formy dialogu, które wymagają zbudowania szerokich platform partycypacji obywateli dających możliwość prowadzenia debat publicznych. Komunikacja władz publicznych z obywatelami jest możliwa poprzez dialog społeczny, dialog obywatelski czy konsultacje społeczne. Dialog społeczny stanowi sposób komunikowania się między władzami publicznymi, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców, a dotyczy przede wszystkim obszaru zbiorowych stosunków pracy (zbiorowego prawa pracy). Dialog obywatelski odnosi się głównie do organizacji pozarządowych i ruchów obywatelskich. Jest on następstwem zachodzących procesów decentralizacji i dekoncentracji państwa. Do najczęściej stosowanych form we wzajemnych kontaktach uczestników dialogu obywatelskiego bywa zaliczana: wymiana informacji, opiniowanie projektów aktów prawnych, współdziałanie i współpraca z organami administracji publicznej przy realizacji zadań publicznych, służące zbliżeniu stanowisk administracji rządowej i partnerów społecznych, konsultacje, zajmowanie stanowiska (zgłaszanie uwag i zastrzeżeń)” (Zasady Dialogu Społecznego, 2002).

Czy organizacje pozarządowe są w stanie prowadzić dialog przyczyniający się do innowacyjnych rozwiązań? Aby tak się stało, muszą spełnić niezbędne warunki, by organizacja uchodziła za proinnowacyjną. Organizacje pozarządowe, przede wszystkim organizacje pożytku publicznego, powinny posiadać doświadczenie i przygotowanie do prowadzenia dialogu. Tymczasem organizacje pozarządowe nie są pod tym względem monolitem, a wręcz przeciwnie – w ich przypadku mamy do czynienia z bardzo zróżnicowanymi stylami działania. Na podstawie dokonanych rozróżnień pomiędzy organizacją pozarządową jako grupą interesu Piotr Gliński wyróżnia działania na rzecz pożytku publicznego z podziałem na pożytek publiczny „zewnątrzny” i pożytek publiczny „wewnętrzny”; działania na rzecz pożytku publicznego i jednocześnie interesu własnego danej grupy; działania na rzecz interesu własnego (Gliński, 2006, 2009, s. 24). Podział na grupy interesu i pożytku publicznego dotyczy zjawiska zróżnicowania wewnętrznego sektora pozarządowego. Wyodrębniając najbardziej charakterystyczne typy Gliński wyróżnia pięć stylów działania organizacji pozarządowych: styl trzeciosektorowy, ce-

chujący się na ogół nowoczesną, profesjonalną, pozarządową tożsamością; styl leaderski, z dominującą pozycją obywatelskiego lidera; styl nostalgiczny, charakterystyczny dla wielu organizacji postpeerelowskich; styl „nawróconego” (odzyskany), cechujący przetransformowane organizacje starego typu; styl fantomowy, w którym dominującą cechą jest niewykorzystanie tkwiącego w organizacji potencjału; styl promieniującej enklawowości obywatelskiej, dla którego charakterystyczna jest wysoka jakość działalności obywatelskiej i jej wpływ na szersze otoczenie organizacji; styl parapolityczny, dla którego zasadą działania jest udział w debacie publicznej i politycznej; styl symbiotyczny, w którym podstawą funkcjonowania organizacji jest współzycie z instytucjami zewnętrznymi wobec niej; styl biznesowy, w którym dominuje interes materialny członków organizacji; styl wspólnotowy, dla którego zasadą organizującą życie organizacji jest budowa i funkcjonowanie wspólnoty (Gliński, 2006, 2009).

Zróżnicowane style działania organizacji pozarządowych pozwalają na konstatację, że nie wszystkie chcą mieć, a tylko niektóre z nich mają, zdolność do prowadzenia dialogu obywatelskiego, a tym bardziej do tworzenia i implementowania innowacyjnych rozwiązań w życiu publicznym. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na uwarunkowania sprzyjające innowacyjności i wpływające na rozwój innowacyjnego myślenia. Jakie są zatem społeczne uwarunkowania kreatywności organizacji pozarządowych? Czym powinna charakteryzować się organizacja pozarządowa, aby móc z powodzeniem prowadzić efektywny, innowacyjny dialog z władzą publiczną? Jak każda organizacja, trzeci sektor ma swoją specyfikę wynikającą z szeregu uwarunkowań: tradycji, otoczenia społecznego i kapitału intelektualnego, który tworzą cechy kapitału ludzkiego (indywidualnego i społecznego), strukturę i zasady funkcjonowania oraz sposób komunikowania się z otoczeniem. Ze względu na sposób działania w organizacjach obywatelskich, podobnie jak i w innych, dają się wyróżnić dwa typy orientacji:

- Orientacja na świat zewnętrzny. Towarzyszy temu poczucie ciągłej rywalizacji z innymi organizacjami, reagowanie na nowe trendy i poszukiwanie nowych rozwiązań. Taka organizacja jest nastawiona na zmianę, wymogi otoczenia, innowacje i rezultaty, a także osiąganie nowych pozycji.
- Orientacja na rzeczywistość wewnętrzną organizacji. Organizacja koncentruje się na tym, co się dzieje w niej samej. Tu kładzie się nacisk na przestrzeganie procedur, przyjętych zasad, porządku, troszczy się o budowanie atmosfery opartej na pozytywnych relacjach i rozwija pracę zespołową (Stączek, 2012, s. 143).

Cechą podstawową każdej dobrej organizacji jest jej kapitał społeczny jako uogólniona zasada wzajemności i społecznego zaufania (Gliński, 2005, s. 225–226; Stączek, 2012, s. 145). Według Roberta Putnama (2008, s. 33) „kapitał społeczny odnosi się wprost do powiązań między jednostkami – sieci społecznych i norm wzajemności oraz wyrastającego z nich zaufania. [...] jest blisko spokrewniony z tym, co niektórzy nazywali cnotą obywatelską (*civic virtue*). [...] kapitał społeczny kieruje uwagę na fakt, że cnota obywatelska jest najsilniejsza wtedy, gdy jest osadzona w gęstej sieci wzajemnych relacji społecznych”. Putnam pisze, że kapitał społeczny może być jednocześnie „dobrem prywatnym” i „dobrem publicznym”, gdyż niektóre korzyści z inwestowania przypadają osobom postronnym, a inne promują interesy bezpośredniego inwestora (Putnam, 2008, s. 36). Rozpatrując charakterystyczne zjawiska występujące w organizacjach daje się zauważyć dwa podstawowe kryteria wyróżniające zasadnicze tendencje w ich działaniach. Oscylują one w granicach wyznaczanych przez skłonność do kontroli bądź swobody działania swych członków. Skłonność do kontrolowania przejawia się w zachowaniu porządku wewnętrznego, dbałości o przejrzystość i niezmienność. Wysoko cenione są procedury, przepisy, standardy i posłuszeństwo. W organizacji stawiającej na swobodę ceni się niezależność, dynamizm działania bez krępujących schematów i zakresów obowiązków, a także elastyczność (Stączek, 2012, s. 143).

Organizacja, w której dominującą tendencją jest orientacja na świat zewnętrzny i elastyczność działania, sprzyja wytworzeniu się wśród jej członków poczucia tworzenia, ale i niepewności. Pozyskiwanie zasobów odbywa się poprzez innowacje. Kulturę organizacyjną charakteryzuje duże zapotrzebowanie na innowacje wobec potrzeb otoczenia, nowych usług, produktów i form organizacyjnych. Taka organizacja jest zorientowana na świat zewnętrzny i swobodę działania. Panująca w niej dobra atmosfera przekłada się na potencjał ludzki i pracę zespołów. Jest to organizacja, w której bardzo liczy się otwarta komunikacja i przekonanie, że partycypacja sprzyja zaangażowaniu. W tej organizacji istnieje zapotrzebowanie na innowacje w zakresie tworzenia form do rozwoju potencjału społecznego (Stączek, 2012, s. 144). Chciałoby się powiedzieć, że jest to typ organizacji bardzo pożądaný w dialogu obywatelskim. Należałoby też zadać sobie pytanie, na czym miałyby polegać innowacyjna rola dialogu obywatelskiego w budowaniu demokracji?

Czy dialog obywatelski rzeczywiście sprzyja emancypacji obywateli od wewnętrznej logiki świata procedur administracyjnych? Niewątpliwie ma on służyć działaniu komunikacyjnemu i demokratycznie kształtowanej opinii

i woli obywateli wpływającej na określanie granic zarówno wobec działań władzy publicznej, jak i biznesu (Śniezek, 2001, s. 211–212). Władza i obywatele spotykają się w przestrzeni publicznej jako zainteresowani we współdziałaniu w kreowaniu reguł i mechanizmów życia społecznego. Istotnym elementem dialogu jest też udział obywateli w redystrybucji środków publicznych. Pomimo że wskazuje się na instytucjonalne formy organizacji obywatelskich, należy podkreślić, iż w demokratycznym państwie każdy obywatel ma możliwość uczestniczenia w dialogu obywatelskim. Jednak ze względów organizacyjnych czyni to za pomocą swych przedstawicieli. Lansowana koncepcja dialogu obywatelskiego w Polsce i Unii Europejskiej zakłada silną pozycję rządu jako gospodarza, organizatora i inicjatora dialogu (Schimanek, 2007, s. 10–11).

W 2010 roku została znowelizowana Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wprowadzono w niej rozwiązania instytucjonalne dające możliwość prowadzenia dialogu obywatelskiego na szczeblu lokalnym. Ustawa zobowiązuje rady wszystkich trzech szczebli samorządu lokalnego do współpracy na zasadach partnerstwa i suwerenności stron, w tym do wzajemnego informowania się o kierunkach działań. Nowelizacja między innymi reguluje kwestię powołania wojewódzkich rad działalności pożytku publicznego. Artykuł 41a ustawy stanowi, że „Marszałek województwa na wspólny wniosek co najmniej 50 organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie województwa, może utworzyć Wojewódzką Radę Działalności Pożytku Publicznego, jako organ konsultacyjny i opiniodawczy [...]” (Sienicka, 2010, s. 12).

Do zadań rad wojewódzkich należy w szczególności:

- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych, w tym w zakresie programów współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- wyrażanie opinii o projektach uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4;
- udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi;
- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych;
- wyrażanie opinii o projekcie strategii rozwoju województwa (<http://administracja.ngo.pl/x/523866>).

Na wniosek organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może (odpowiednio na terenie powiatu lub gminy) utworzyć powiatową lub gminną radę pożytku publicznego. W skład rad powiatowych i gminnych wchodzi: przedstawiciele organu stanowiącego i wykonawczego powiatu lub gminy oraz organizacji pozarządowych i innych podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego, prowadzących działalność nadanym terenie.

Zadania rad powiatowych i gminnych:

- opiniowanie strategii rozwoju powiatu lub gminy;
- opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego, dotyczących sfery zadań publicznych;
- wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności pożytku publicznego;
- udzielanie pomocy w przypadku sporów między tymi organizacjami a organami administracji publicznej (Sienicka, 2010, s. 13).

Zinstytucjonalizowany dialog obywatelski dotyczy przede wszystkim kwestii leżących w obszarze działania organizacji pozarządowych, stowarzyszeń i fundacji, które prowadzą swoją działalność na rzecz istotnych interesów społecznych oraz ogólnego interesu publicznego. W szczególności dialog dotyczy współpracy organów administracji publicznej wszystkich szczebli z organizacjami pozarządowymi oraz zasad i form realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Należy także podkreślić, że konsultowanie polityki państwa, rządu i samorządu terytorialnego w obszarach o szczególnym nasileniu aktywności organizacji obywatelskich mieści się całkowicie w merytorycznym zakresie prowadzonego dialogu obywatelskiego. Na podstawie wglądu w treść zadań i celów działalności instytucji lokalnego dialogu obywatelskiego można wnioskować, że rola organizacji pozarządowych została sprowadzona głównie do wyrażania opinii lub doradztwa. W tym tkwi potencjalne źródło słabości dialogu, bowiem lokalni liderzy samorządowi (wójt, burmistrz) zazwyczaj postrzegają działalność członków stowarzyszeń jako potencjalne źródło zagrożenia i głównie zwracają uwagę na mogące się potencjalnie pojawić tendencje do kontrolowania działań władzy. Na potwierdzenie tej opinii warto przytoczyć wyniki badania CBOS, gdzie stwierdza się, że zdaniem Polaków najczęściej do powiedzenia w sprawach lokalnych mają najbardziej prominentni przedstawiciele władz samorządowych – w zależności od szczebla: sołtys, wójt, burmistrz lub prezydent

miasta. Niespełna połowa ankietowanych wskazała tych reprezentantów władz samorządowych jako najlepiej dbających o interesy obywateli (46%) (CBOS, 2013, s. 6). Kontrastuje to ze stwierdzeniem, że organy administracji publicznej, respektując odrębność i suwerenność zorganizowanych wspólnot obywateli, winny uznawać ich prawo do samodzielnego definiowania i rozwiązywania problemów, w tym należących do sfery zadań publicznych. W takim zakresie mają one współpracować z organizacjami obywatelskimi, a także wspierać ich działalność oraz umożliwiać realizację zadań publicznych. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w odpowiednich zapisach prawnych. W przywoływanym już dokumencie programowym rządu przyjętym przez Radę Ministrów 22 października 2002 *Zasady Dialogu Społecznego* stwierdza się, że organizacje pozarządowe współuczestniczą w wypracowywaniu i realizacji programów inicjowanych przez władze publiczne oraz uzupełniają działania administracji publicznej tam, gdzie nie jest ona w stanie wypełnić samodzielnie ważnych społecznie zadań (*Zasady Dialogu Społecznego*, 2002). Najogólniej ujmując, przedmiotem dialogu obywatelskiego są wszelkie kwestie związane z miejscem i sytuacją grup obywateli w państwie i społeczeństwie.

W praktyce dialog obywatelski w Polsce, jego jakość i zakres występowania podlega uwarunkowaniom charakterystycznym dla poziomu rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój dialogu obywatelskiego zależy wprost od stanu aktywności obywatelskiej. Ta z kolei jest uwarunkowana przekonaniem poczucia wpływu na losy kraju i zbiorowości lokalnej, w której żyją i działają, lub potencjalnie mogliby działać, obywatele. Tymczasem niespełna jedna piąta Polaków jest przekonana, że ma jakiś wpływ na sprawy kraju (19%), natomiast zdecydowana większość (79%) uważa, że nie ma żadnej możliwości wpływania na bieg spraw publicznych. Poczucie obywatelskiego sprawstwa jest wyższe na poziomie lokalnym (miasta lub gminy) – deklaruje je ponad dwie piąte badanych (42%). Obywatele w Polsce są przekonani, że na rozwój ich miejscowości wpływa samorząd gminny i powiatowy, następnie Unia Europejska, a dalszej kolejności samorząd wojewódzki oraz rząd. W większości opinii to Unia Europejska (52%), nie zaś rząd w Warszawie (34%) decyduje o losach mieszkańców Polski (CBOS, 2013, s. 3–4).

Obywatele RP nie są entuzjastycznie nastawieni do działalności społecznej na rzecz lokalnych wspólnot. Przekłada się to na poziom aktywności obywatelskiej – trzy czwarte ankietowanych (75%) nie podejmowało żadnej pracy na rzecz wspólnoty. Najczęściej występującą formą aktywności

obywatelskiej był deklarowany współudział w organizacji jakiejś imprezy na rzecz wspólnot lokalnych (9%). Jeszcze mniej obywateli bezpośrednio kontaktowało się z radnymi lub lokalnymi politykami (5%), bądź działało w organizacji kościelnej, np. w parafii lub pracowało dla jakiejś organizacji pozarządowej. Problemy będące przedmiotem dialogu, a przez to wymagające kontaktów z urzędnikami skłoniły do działania 8% obywateli, natomiast w samych konsultacjach społecznych brało aktywny udział 4%. Kontakty z mediami podejmowane przez respondentów w sprawach lokalnych występują (2%) sporadycznie (tamże, s. 6). Na obszarach wiejskich ograniczone zasoby komunikacji społecznej na poziomie gminy nie sprzyjają rozwojowi debaty lokalnej. Niewielkie zasoby komunikacyjne powodują, że model pluralistycznej komunikacji lokalnej w ogóle nie jest możliwy do zrealizowania. Istniejące zasoby, którymi gminy (wiejskie i miejskie) dysponują, są przez władze słabo wykorzystane do włączania obywateli w procesy decyzyjne, choćby przez ten najniższy szczebel partycypacji (Olech, 2012, s. 136–137).

Obraz aktywności obywatelskiej nakreślony na podstawie przytoczonych danych wskazuje na niską zdolność władzy publicznej do wykorzystania potencjału tkwiącego w dialogu obywatelskim. Jednakże nie oznacza to, że dialog obywatelski należy widzieć tylko przez pryzmat zaangażowania ogółu obywateli. Nieco inaczej rysuje się postać dialogu w wymiarze działalności organizacji pozarządowych. Władze lokalne coraz częściej postrzegają sektor pozarządowy jako głównego, a nawet jedynego partnera dialogu. Jednocześnie ponad 60% urzędów gminnych nie prowadzi bazy ani rejestru organizacji pozarządowych działających na ich terenie, a zatem nie ma dostatecznej wiedzy na temat zasobów trzeciego sektora działających na terenie samorządu. Można to poczytywać za przyczynę poważnych ograniczeń i utrudnień we współpracy z trzecim sektorem (tamże, s. 136–138).

O kondycji lokalnego dialogu obywatelskiego świadczą bezpośrednie relacje instytucjonalne między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. W Polsce mają one jednowymiarowy i płytki charakter współpracy finansowej, w której organizacje pozarządowe pełnią rolę wykonawcy zadań publicznych zleczanych przez administrację. Utrwalające się uzależnienie finansowe od dysponenta środków publicznych jest przyczyną znaczącego osłabienia pozycji trzeciego sektora jako partnera dialogu. Można je traktować jako główny wskaźnik kondycji lokalnego dialogu obywatelskiego. W oczekiwaniach teoretyków i praktyków powinien być on efektywnym me-

chanizmem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i demokracji partycypacyjnej. Jednakże z wielu przyczyn tak się nie dzieje. W obecnym stanie dialogu bardzo dużo zależy od osobistej motywacji i zaangażowania urzędników i członków organizacji obywatelskich. Jest to swego rodzaju reakcja na nadmierną instytucjonalizację trzeciego sektora i utrwalenie się zbiurokratyzowanego stylu współdziałania.

Natomiast w procesie rozwoju i współpracy międzysektorowej daje się zauważyć zjawisko dialogu nastawionego na obywateli niezrzeszonych. Zachodzi proces stopniowego otwierania się władz lokalnych na współpracę z mieszkańcami i angażowaniem ich w procesy decyzyjne na poziomie gminy. Szczególnie efektywnie wykorzystywany przez gminy jest mechanizm konsultacji społecznych. Pozostaje jedynie mieć nadzieję, że zamierzenia władz publicznych poprzedzone informacją o przedmiocie konsultacji doczekają się także efektywnego procesu negocjacji z zainteresowanymi stronami. Mamy jednakże do czynienia z powolnym, ale sukcesywnie zachodzącym zjawiskiem rozumienia, akceptacji i stosowania rozwiązań demokratycznych na poziomie lokalnym. Budowanie instytucjonalnych rozwiązań, a także rozwinięta współpraca finansowa i pozafinansowa sprzyjają umacnianiu się na szeroką skalę demokracji partycypacyjnej w polskim życiu społecznym (tamże, s. 146–148).

Władza publiczna i obywatele odkrywają i akceptują jako wartość rozwój relacji międzysektorowych opartych na dialogu, w który należy inwestować. Jego trwałość i efektywność w dużej mierze zależy od kapitału społecznego, którego zasadniczym elementem jest wielowymiarowa współpraca oparta na zaufaniu do partnerów instytucjonalnych. Wzajemne kontakty i skupianie się na dystrybucji środków finansowych można uznawać za dobry początek dalszej współpracy i rozwoju nowoczesnego kształtu polityki publicznej realizowanej wspólnie z obywatelami na wszystkich poziomach zarządzania. W sferze publicznej coraz bardziej są widoczne pozytywne przykłady uspołecznienia działań decyzyjnych. To pozwala uznać je za postępujący proces wzmacniający stosowanie efektywnie funkcjonujących demokratycznych mechanizmów życia publicznego w Polsce. Dialog obywatelski z całą pewnością stwarza możliwość kreowania innowacyjnych rozwiązań. Można zatem przypuszczać, że modyfikacja wielu rozwiązań problemów społecznych będąca skutkiem efektywnego wykorzystania dialogu obywatelskiego przyczyni się do zrozumienia, a co za tym idzie, przekonania o słuszności jego zastosowania w życiu publicznym opartym na zasadach demokracji partycypacyjnej.

Literatura

- CBOS, 2013, *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, Komunikat z badań, Warszawa.
- Gliński, Piotr, 2005, *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków*, w: W. Wesołowski, J. Włodarek (red.), *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości*, Warszawa, Scholar i PTS.
- Gliński, Piotr, 2006, *Styl działania organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?*, Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gliński, Piotr, 2009, *Spółczesność obywatelska w Polsce – dwadzieścia lat przemian*, w: R. Glajcar, W. Wojtasik (red.), *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009*, Katowice, UŚ.
- Grabowska, Mirosława, Szawiel Tadeusz, 2001, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa, WN PWN.
- Leś, Ewa, 2003, „Rola Rady Działalności Pożytku Publicznego w kształtowaniu polskiego dialogu obywatelskiego i demokracji uczestniczącej”, wykład wygłoszony podczas inauguracyjnego posiedzenia Rady Działalności Pożytku Publicznego 27 listopada 2003 roku.
- Olech, Anna (red.), 2012, *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, T.1., Warszawa, ISP.
- Putnam, Robert, 2009, *Samotna gra w kregle*, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Sartori, Giovanni, 1998, *Teoria demokracji*, tłum. Piotr Amsterdamski i Daniel Grinberg, Warszawa, WN PWN.
- Schimanek, Tomasz, 2007, *Dialog obywatelski. Polska 2007, Ocena wybranych instytucji dających obywatelom możliwość wpływania na podejmowanie decyzji publicznych*, Warszawa, ISP, Projekt Kompas.
- Stączek, Marek, 2012, *Kreatywność. Jak ją rozwijać w sobie i w organizacji?*, Warszawa, Wydawca Katarzyna Krzan.
- Śniezek, Ryszard, 2001, *Spółczesność obywatelska w kategoriach dualizmu System/Lebenswelt w teorii krytycznej Jürgena Habermasa*, w: W. Bokajło, K. Dziubka (red.), *Spółczesność obywatelska*, Wrocław, UW.
- Śpiewak, Paweł, 1997, *Demokracja Partycypacyjna*, „Wiedza i Życie” nr 3.
- Wygnański, Jakub, 1996, *Dlaczego warto mówić o organizacjach pozarządowych?*, w: A. Kunicka (red.), *Miejsce dla każdego. Szkice i opracowania o sektorze pozarządowym w Polsce*, Warszawa, Fundusz Współpracy, Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych w Polsce.
- Zasady Dialogu Społecznego. Dokument programowy rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 r. Zasady Dialogu Społecznego – dokument programowy Rządu przyjęty ... index.php (<http://administracja.ngo.pl/x/523866>).