

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XV (2015)

ISSN 2081-3333

Ryszard Kozioł

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Partycypacja publiczna i społeczna we współczesnej Polsce: pojęcie, formy, podmioty i uwarunkowania

Zagadnienia partycypacji absorbują uwagę zarówno teoretyków (specjalistów i badaczy), jak i praktyków życia publicznego (polityków, urzędników, aktywistów porządkowych). Popularność pojęcia, społeczna doniosłość, częstotliwość pojawiania się w dyskursie publicznym, znacząca liczba publikacji oraz zróżnicowanie stanowisk, świadczą o aktualności, wadze i znaczeniu problematyki, nie ułatwiają jednak jej analizy. Partycypacja jest pojęciem wielowymiarowym i swój właściwy sens znaczeniowy uzyskuje w konkretnym kontekście. Oczywistym kontekstem znaczeniowym dla partycypacji stają się zagadnienia demokracji i administracji publicznej.

Partycypacja a demokracja

Partycypacja nieodłącznie związana jest z pojęciami demokratycznego państwa prawnego, dialogu społecznego, społeczeństwa obywatelskiego i dobra wspólnego. Można ją traktować jako instrumentalną wykładnię naczelnych zasad ustrojowych, bowiem uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego w procesie podejmowania decyzji i wykonywaniu zadań publicznych stanowi z jednej strony wyraz demokratycznej polityki i demokratycznego stylu zarządzania sprawami publicznymi, z drugiej strony jest wyrazem dbałości ze strony aktorów społecznych o wspólne dobro, jakim jest państwo, wyrazem zaufania obywateli do państwa, społecznej akceptacji porządku instytucjonalnego (Niżnik-Dobosz 2014: 26). Silne związanie partycypacji z demokracją wydaje się być ubocznym skutkiem kryzysu demokracji przedstawicielskiej w Polsce. Brak porozumienia w kluczowych kwestiach publicznych, eskalowanie konfliktów politycznych i pogłębianie podziałów społecznych przyczyniało się do podważenia zaufania obywateli do demokratycznych mechanizmów. Diagnozowane przez badaczy przeświadczenie coraz większej rzeszy obywateli, że ich głos, ich potrzeby i wartości są marginalizowane, pomijane i lekceważone przez rządzących, wyrastało z przekonania, że funkcjonujący w demokracji mechanizm większościowy podatny jest na manipulacje, preferuje grupy silniejszych, sprawniejszych i bardziej zdeterminowanych, umożliwiając im realizowanie decyzji,

które służą im samym. Wadliwie funkcjonujący mechanizm demokracji, ułatwiający wygranym realizowanie własnych celów przy pomocy wszelkich dostępnych przez system sposobów, przyczynia się do poczucia alienacji i deprywacji, hamując tym samym proces rozwoju społecznego. Towarzyszy temu zjawisko zatowimowania obywateli, będące konsekwencją rozpadu tradycyjnych więzi w ponowoczesnym społeczeństwie. Niezadowolenie i rodzący się dysonans między realną demokracją a jej aksjologicznymi założeniami staje się w sposób naturalny przedmiotem żywej dyskusji i stymuluje poszukiwania zmierzające do jej naprawienia czy też usprawnienia (Reykowski 2007: 9). Jednym z kierunków poszukiwań staje się demokracja partycypacyjna oraz idea państwa kooperującego (zob. Konsor 2008).

Liczne postulaty powrotu do dialogu i porozumienia, jako kluczowych elementów demokracji, doprowadziły do pojawienia się w literaturze przedmiotowej głosów domagających się odejścia od teorii wyboru publicznego, traktowania demokracji jako obszaru mechanizmów rynkowych i marketingowych manipulacji, głosów zwolenników pełniejszej, bardziej świadomej partycypacji obywatelskiej w demokratycznych procesach decyzyjnych. Nieco przedwcześnie głoszone wręcz, że demokracja partycypacyjna i demokracja deliberatywna są projektami politycznymi, dojrzałymi pod względem teoretycznym, normatywnym jak i praktycznym (zob. Krzynówek 2010). Przegląd występujących w literaturze ujęć i różnorodność wzorców partycypacji świadczy, że nie jest to jeszcze koncepcja spójna i ukończona, a równocześnie wskazuje, że posiada wspólne cechy i elementy (partycypacja jako uczestnictwo podmiotu „dotkniętego w specyficzny sposób” przez określone rozstrzygnięcie), akcentowane przez jej zwolenników w różnych wymiarach. W wymiarze politycznym (ustrojowym) to zatem typ państwa, w którym proces podejmowania i wykonywania decyzji oparty jest na uczestnictwie samych zainteresowanych. W wymiarze społecznym to typ społeczeństwa obywatelskiego, bazującego na wielopoziomowej komunikacji między ludźmi, mającymi nieograniczony dostęp do informacji i możliwość działania w sferach ich bezpośrednio dotyczących. W wymiarze kulturowym to typ kultury, w ramach której jej członkowie mimo dzielących ich różnic, opierają swoją indywidualną i zbiorową aktywność na akceptacji dwóch fundamentalnych wartości: demokracji i partycypacji. W wymiarze moralnym to typ stosunków i postaw, w których zaangażowanie wypływa ze wzajemnego szacunku i uznaniu odrębnych punktów widzenia. W wymiarze antropologicznym to typ człowieka zaangażowanego wirtualnie i realnie (myślenie, mówienie i działanie) w sprawy wspólnot społecznych i politycznych (Zgiep 2012: 57–72).

Demokracja partycypacyjna to wielowątkowy i zróżnicowany wewnętrznie projekt. Składają się na niego bowiem nie tylko rozważania teoretyczne i badania naukowe, ale także działania praktyczne, eksperymenty publiczne czy wręcz ruchy społeczno-polityczne, propagujące i wcielające w życie rozmaite partycypacyjne rozwiązania (zob. Erbel, Sadura 2012), mieszczące się między „władzą rozumianą jako zdolność do wydawania decyzji a wpływem na decyzje innych” (Gliński, Lewenstein, Siciński 2004: 212). Głównym wyznacznikiem tych poszukiwań tych poszukiwań jest przekonanie, że nowe spojrzenie na zarządzanie sprawami publicznymi

wymaga uwzględnienia procesu przejścia od modelu demokracji przedstawicielskiej do modelu demokracji partycypacyjnej. Należy jednak podkreślić, że zdaniem większości zwolenników tego modelu demokracja partycypacyjna to w dalszym ciągu demokracja przedstawicielska, tyle że pogłębiona pluralistyczną, kolektywną metodą podejmowania decyzji. Partycypacja stanowi niejako dodaną wartość, dodatkowy aspekt, swoisty czynnik, pogłębiający tradycyjne mechanizmy nie tylko o uczestnictwo obywateli w wykonywaniu władzy publicznej, wynikające z praw politycznych, ale także udział różnorodnych grup społecznych w podejmowaniu decyzji. Nowoczesne zarządzanie sprawami publicznymi wymaga zatem zsynchronizowania demokracji, dialogu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego (Schmidt-Aßmann 2011: 129).

Partycypacja a administracja publiczna

Partycypacja, zakotwiczona unijnym i krajowym dorobkiem prawnym, stanowi istotną część nauki prawa administracyjnego i nauki administracji. Zdaniem wielu badaczy w dalszym ciągu widoczny jest jednak deficyt dorobku doktrynalnego i orzecznictwa, niedobór uporządkowanej refleksji naukowej. Pogłębionych badań wymagają konteksty partycypacji, jej uzasadnienie, legitymizacja, specyfika podstaw prawnych. Pożądane są także badania w zakresie metod, form, środków, partnerów, różnorodnych form uzależnień aktorów społecznych od administracji publicznej. Wskazane niedobory i nieścisłość aparatu pojęciowego powodują, iż pojęcie partycypacji przybiera niejednokrotnie postać modnego terminologicznego wytrychu, skutecznego w bezrefleksyjnym przemycaniu arbitralnego, partykularnego interesu (grupowego, resortowego) do końcowych rozstrzygnięć władzy publicznej (Niżnik-Dobosz 2014: 22–23).

Popularność pojęcia partycypacji związana jest z koncepcją *Governance* (*Good Governance*, *Public Governance*), która stanowi kolejny po *New Public Management* (dalej NPM) paradygmat administracji publicznej¹. Współczesna literatura uznaje wręcz partycypację (obok jawności, rządów prawa, odpowiedzialności, zorientowania na konsensus, efektywności, skuteczności, inkluzyjności) za jedną z podstawowych zasad *Governance* („Koncepcje Good Governance...” 2008: 38).

NPM nawiązywało do teorii organizacji i zarządzania, usiłując przenieść na grunt sektora publicznego zasady oraz instytucje charakterystyczne dla sektora przedsiębiorstw. Sztandarowym założeniem tej koncepcji było traktowanie człowieka/obywatela/mieszkańca jako klienta/konsumenta, a administrację publiczną jako dostawcy świadczeń publicznych w warunkach wolnego rynku. Już na płaszczyźnie rozwiązań NPM eksponowano partycypację obywateli w procesach

¹ W literaturze przedmiotowej odnaleźć można stanowiska, wedle których *Governance* jest nie tyle zaprzeczeniem NPM, ale jego rozwinięciem: „Rozwój ujawnia się bowiem w ewolucyjnym przejściu od zastanych modeli do rozwiązań, które nawarstwiając się próbują eliminować wady poprzedników. Każda administracja publiczna jest wytworem pewnego ciągu historycznych zdarzeń, a zarazem swoistym odzwierciedleniem jej ewoluującej tożsamości” (Hausner 2008: 23).

decyzyjnych poprzez włączanie biznesu, organizacji pozarządowych oraz inicjatyw obywatelskich w rozwiązywanie problemów publicznych i podejmowanie kluczowych decyzji dotyczących wspólnot. Sama zaś partycypacja ujmowana była jako wyższa niż komunikowanie forma współpracy władz publicznych z obywatelami oraz ich organizacjami (Zawicki, Mazur, Bober 2004: 18).

Jakościową zmianę przyniosła jednak dopiero koncepcja *Governance*, która w swej warstwie ideologicznej odnosiła administrację do społeczeństwa obywatelskiego, a nie jak NPM do gospodarki rynkowej, zastępując urynkowienie administracji publicznej postulatem jej uspołecznienia². Oparto się przy tym na założeniu, że sektor publiczny jest wartością, która nie może być zastępowana bezrefleksyjnym przejmowaniem zasad wolnego rynku. Zmieniając pojęcie klienta/konsumenta w pojęcie interesariusza, określono podstawową rolę administracji jako „część składową życia społeczeństwa, uczestniczącą w rozwiązywaniu problemów zbiorowych przy udziale zainteresowanych jednostek i grup społecznych” (Izdebski 2007: 71). *Governance* (partycypacyjne zarządzanie publiczne³) umożliwia zmniejszenie dystansu między rządem a administrowanymi, zniesienie dychotomicznego podziału na administrujących i administrowanych. Administrowani stają się bowiem zarazem uczestniczącymi w administrowaniu:

Człowiek ze swoją godnością nie potrzebuje legitymizacji, to władza potrzebuje legitymizacji od człowieka. Człowiek przychodzący do urzędu afirmuje tym samym uczestniczenie w administrowaniu. Od tego, czy urzędnik rozumie swoją rolę i istotę służby publicznej, zależy, czy prawidłowo wykorzysta partycypację człowieka w administrowaniu. Jednostka może wskazać problem społeczny, który nie znajduje w danej chwili rozwiązania prawnego (Niżnik-Dobosz 2014: 43).

NPM bazowało na teorii organizacji zarządzania, *Governance* bazując na teorii sieci przyjmuje założenie, że rządzenie opiera się na uzależnieniu osiągnięcia zakładanych celów od równoczesnych interakcji wielu podmiotów, określanych mianem interesariuszy. Struktura sieciowa rozumiana jest jako organizacja, w której hierarchiczna koordynacja zastępowana jest poziomymi stosunkami. Wszystkie podmioty realizujące wspólne cele są od siebie zależne, gdyż żaden z nich nie dysponuje wystarczającymi aktywami (środkami, wiedzą, doświadczeniem) umożliwiającymi samodzielne i efektywne rozwiązywanie problemów.

² „Poszczególne grupy społeczne mogą reprezentować rozproszone, obojętne lub egoistyczne, lokalne interesy grupowe, ale ich połączenie ujawnia i artykułuje interes ponadlokalny, regionalny, krajowy, transgraniczny, międzynarodowy, a nawet globalny. Zatem przez zapewnienie uczestnictwa społecznego w podejmowaniu decyzji sektora publicznego uzyskiwany jest kolektywny, społeczny, wszechstronny i pluralistyczny wymiar” (Knosala 2010: 49).

³ „Pojęcie trudne do przetłumaczenia na język polski, z uwagi na brak terminu, który zawierałby w sobie tyle zjawisk i procesów, których opisuje pojęcie jest konglomeratem. Wielu autorów uważa, że wśród wielu prób przekładu, najbardziej trafną i pełną propozycją oddającą istotę zagadnienia jest tłumaczenie: partycypacyjne zarządzanie publiczne” (Małecka-Łyszczyk 2014: 46).

Zmiana jakościowa w stosunku do NPM wyraża się m.in. poprzez ewolucję postrzegania roli partnerów społecznych uczestniczących w zarządzaniu publicznym. Przystają być zewnętrznymi dostawcami usług, a stają się współuczestnikami procesu zarządzania publicznego. Ich relacja z podmiotami publicznymi nie opiera się jak dotychczas na prostych relacjach kontraktowych, ale na zaufaniu i współdziałaniu. W efekcie prawidłowe funkcjonowanie modelu *Governance* możliwe jest jedynie przy odpowiednim przygotowaniu partnerów, form współdziałania i nałożeniu współpracy interesariuszy (*stakeholders*). Sieciowy, współzależny układ świadczenia usług publicznych tworzy nową partycypacyjną perspektywę współdziałania sektora publicznego z sektorem pozarządowym. Uczestnictwo staje się podstawą funkcjonowania modelu *Governance* (Kulesza, Sześciński 2013: 117).

Administracja partycypująca koncentruje się zatem w swych działaniach na interaktywnym koordynowaniu, sterowaniu działaniach, współtworząc efekt końcowy z partnerami społecznymi. Pożądane zmiany wywoływane są poprzez intensyfikację procesu społecznej innowacji, dokonującej się w następstwie społecznych interakcji. Podmioty publiczne przyjmują postać uczestnika tego procesu, a aktorzy społeczni stają się jego podmiotami. Zadaniem ośrodka wywołującego i ukierunkowującego zmiany jest stymulowanie reguł, które umożliwią uczestnikom realizację wspólnych interesów (Hausner 2001: 16–21). Powodzenie przedsięwzięć uzależnione jest od umiejętności wyzwolenia przez ośrodek kierowniczy (administrację publiczną) właściwego potencjału uczestników systemu społecznego (poprzez właściwe procedury komunikowania, negocjowania i partycypacji). Rolą podmiotu kierującego jest jednak nie tylko stymulowanie, ale również kontrolowanie przebiegu procesu partycypacji (Łukasiewicz 2012: 353–365).

Należy przy tym podkreślić, że partycypacja zakłada nie tylko konieczność przestrzegania procedur przez wszystkich uczestników procesu (podmiotów publicznych i niepublicznych), ale także swoistą symetrię. Prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego wymaga sprawnie działającej administracji, ale również należyte działanie administracji nie jest możliwe bez właściwie funkcjonującego społeczeństwa obywatelskiego. Administracja odseparowana od społecznych zasobów i struktur, nie jest w stanie realizować zadań publicznych, w sposób satysfakcjonujący obywateli.

Kluczowa dla koncepcji *Governance* partycypacja społeczna w wykonywaniu zadań publicznych jest zatem nie tylko korzystna, ale wręcz niezbędna zarówno dla społeczeństwa jak i dla administracji. Korzyści z efektywnej partycypacji to między innymi: lepsze poinformowanie otoczenia społecznego o planach; lepsze zrozumienie potrzeb obywateli i zwiększenie szans na ich zaspokojenie poprzez adresowaną podaż usług publicznych; możliwość sporządzenia mapy problemów publicznych; precyzyjniejsze określanie priorytetów i lepsze rozdysponowanie posiadanych zasobów; szybsza informacja o pojawiających się problemach, ograniczająca niebezpieczeństwo ich eskalacji; wiarygodniejsze uzasadnianie i poparcie działań władzy publicznej (Małecka-Lyszczek 2014: 49).

Aspekty przedmiotowe i funkcjonalne partycypacji

Partycypacja, rozumiana jako mniej lub bardziej bezpośrednie uczestnictwo w życiu społecznym, publicznym, politycznym, może przyjmować różnorodną postać (Kaźmierczak 2011: 83). Niezwykła wręcz pojemność potencjalnie możliwych form stanowi poważne utrudnienie w klarownym przedstawieniu jej aspektów funkcjonalnych i przedmiotowych, ponieważ systematyka form partycypacyjnych nie jest precyzyjna, jednoznaczna i zakończona, a pojawiające się próby jej klasyfikowania często cechuje nadmierny subiektywizm.

Wśród najczęściej pojawiających się w dyskursie publicznym typologii występuje podział na partycypację: indywidualną, społeczną, publiczną i polityczną. Partycypacja indywidualna w tym ujęciu to aktywność jednostki (będąca przeciwieństwem apatii i bierności), jej codzienne wybory, postawy, zachowania i działania, które podejmowane są w celu wyrażania swoich oczekiwań wobec społeczeństwa, w których jednostka chce społecznie funkcjonować, np. poprzez uczestnictwo w ruchach społecznych (Kułak-Krzysiak 2014: 61). Partycypacja społeczna (zwana także horyzontalną lub wspólnotową) to udział jednostek w działaniach zbiorowych podejmowanych w społecznościach, do których przynależą lub w których żyją na co dzień. W niektórych ujęciach to także udział mieszkańców w zarządzaniu sprawami społeczności terytorialnej, do której należą (zob. Hausner 1999). Partycypacja publiczna to zaangażowanie jednostki w działanie struktur i instytucji demokratycznego państwa, którego celem jest tworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych (zadania publiczne muszą odpowiadać potrzebom społecznym, a partycypacja ułatwia dobór zadań i metod, które odzwierciedlają oczekiwania społeczne) oraz uzyskanie społecznej akceptacji i zaufania obywateli dla działań władz publicznych. Partycypacja publiczna to zatem proces, w trakcie którego przedstawiciele społeczeństwa uzyskują wpływ, a pośrednio także kontrolę na decyzje władz publicznych, gdy mają one bezpośredni wpływ na ich własne interesy (Kijowski 2010: 9). Partycypacja polityczna to wszelka dobrowolna aktywność w sferze polityki, poprzez którą jednostki bądź grupy społeczne chcą wpływać na wybór rządzących i/lub rezultaty działań politycznych. Jej zróżnicowanie ujawnia wewnętrzna klasyfikacja, wedle której partycypacja polityczna dzieli się na: konstytucyjną i niezinstytucjonalizowaną; legalną i nielegalną; legitymowaną i nielegitymowaną, stereotypową i niekonwencjonalną (Antoszewski, Herbut 2000: 403–405).

Powyższa typologia tylko pozornie porządkuje materię partycypacyjną. Poszczególne typy partycypacji są ze sobą integralnie powiązane i wzajemnie się implikują. Szczególnie między sąsiadującymi rodzajami partycypacji granice są sztucznie wyznaczane, rozmyte i nieostre. Uwidacznia się to wyraźnie w sytuacji próby wskazania i przyporządkowywania wybranych mechanizmów, form organizacyjnych i procedur do poszczególnych rodzajów partycypacji.

Przykładowo, do tradycyjnych form partycypacji politycznej (*political participation*) zaliczyć można: przynależność do partii politycznych, uczestnictwo w wyborach, referendach, lobbying, nieposłuszeństwo obywatelskie, strajki, demonstracje,

wiece, zgromadzenia, pikety etc. Partycypacja publiczna (*community participation*) przejawia się natomiast w intencjonalnym stosowaniu procedur i metod konsultacyjno-deliberatywnych, takich jak: tworzenie budżetów obywatelskich (partycypacyjnych), pismenne komentowanie projektów legislacyjnych, ławy obywatelskie, konferencje obywateli, wiece publiczne, elektroniczne wiece publiczne, deliberatywne badanie opinii publicznej, negocjacyjne tworzenie regulacji, obywatelskie komitety doradcze, konferencje zgody, visioning i grupy fokusowe. Przykładów praktycznego zastosowania i eksperymentalnego testowania modeli pogłębionej partycypacji jest już stosunkowo dużo (zob. Długosz, Wygnański 2005). W polskiej literaturze przedmiotowej odnaleźć można bardziej szczegółowe opisy zasad i działalności komórek planistycznych i konferencji konsensu paneli obywatelskich lub obywatelskich ław przysięgłych, deliberatywnego ustalenia preferencji opinii publicznej i głosowania deliberatywnego (Sroka 2009: 121–125).

Do typowych narzędzi partycypacji społecznej zalicza się najczęściej: konsultacje społeczne, budżet obywatelski, fundusz sołecki, inicjatywę lokalną, obywatelską inicjatywę uchwałodawczą (Maszkowska, Sztop-Rytkowska 2013: 93–141), a także różne formy aktywizacji jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego i instytucji dialogu obywatelskiego (np. rady sołeckie, osiedlowe, dzielnicowe, rady pożytku publicznego, rady konsultacyjne).

Powyższa prezentacja nie tylko nie wyczerpuje listy możliwych instrumentów partycypacyjnych, ale również nie wskazuje jednoznacznie przyporządkowania konkretnego instrumentu do poszczególnego rodzaju partycypacji. Przykładowo, różnice między wiecami politycznymi a wiecami publicznymi dotyczą zwykle treści merytorycznych i nie mają podłoża formalnego, podobnie konsultacje społeczne i konsultacje publiczne czy równoczesne zaliczanie budżetu obywatelskiego do narzędzi partycypacji publicznej i partycypacji społecznej zarazem.

Spektrum instrumentów partycypacyjnych przewidzianych bądź stosowanych w administracji publicznej jest równie bogate, chociaż nieprecyzyjne. Partycypacja może przyjmować rozmaitą postać, dotyczyć różnorodnych funkcji i form działania administracji publicznej (Niżnik-Dobosz 2014: 43). Udział społeczeństwa obywatelskiego w administrowaniu to z zasady liczne dobrowolne formy uczestnictwa społecznego w podejmowaniu rozstrzygnięć, wykonywaniu kompetencji i zadań publicznych, przyjmujące między innymi postać wspólnych kompetencji, współdziałania, kooperacji, koordynacji, inicjowania postępowań i procedur, opiniowania, uzgadniania, konsultowania, przedkładania stanowisk, opinii biegłych i innych środków dowodowych, kontrolowania, monitorowania, akredytacji, certyfikacji, tworzenia norm technicznych, przygotowywania projektów rozstrzygnięć, prawa wysłuchania, debaty publicznej, forum dyskusyjnego, inicjatywy obywatelskiej, zawierania mieszanych umów publiczno-prywatnych, bezpośredniego wykonywania zadań publicznych (Niżnik-Dobosz 2014: 36).

W literaturze przedmiotowej można również odnaleźć próbę uporządkowania powyższych form partycypacyjnych, dla których odniesieniem stają się funkcje administracji publicznej. W ramach funkcjonalnego uporządkowania można zatem

wyróżnić formy partycypacyjne występujące w sferach reglamentacyjno-porządkowej, świadczącej, właścicielskiej oraz formy pojawiające się w ramach funkcji zarządzania rozwojem (Kulesza, Izdebski 2004: 104 i 126). Podkreśla się przy tym, że w niektórych przypadkach sama materia administrowania z uwagi na swoje obiektywne atrybuty w sposób naturalny generuje i oczekuje uczestnictwa aktorów społecznych (ochrona, środowiska, pomoc społeczna, edukacja, kultura itp.).

Na zagadnienia partycypacji można patrzeć również przez pryzmat form działania administracji publicznej: prawotwórczej (lobbing lub obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, składanie wniosków i uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego itp.); tworzenia aktów polityki administracyjnej; tworzenia aktów generalnych; wydawania aktów konkretyzacji prawa (udział ngo's w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, członkowie pozaetatowi w składach orzeczniczych sko); milczenia organów administracji publicznej; wydawania aktów administracyjnych egzekwowania prawa; porozumień administracyjnych; ugód administracyjnych; umów administracyjnych; działań społeczno-organizatorskich; czynności materialno-technicznych. Granice tak rozumianej partycypacji są jednak trudne do wyznaczenia. Nie budzi wątpliwości udział podmiotów społecznych w realizacji zadań publicznych w formach niewładczych, dopuszczenie aktorów społecznych do współwykonywania zadań publicznych lub zlecanie zadań publicznych, ale już nie zlecanie funkcji władczych. Funkcje władcze powinny być bowiem zarezerwowane dla podmiotów reprezentujących interes ogólny (dobro wspólne), a aktorzy społeczni kierują się interesem społecznym, posiadającym relewantny, ale i partykularny charakter (Niżnik-Dobosz 2014: 43).

Sygnalizowane powyżej ujęcia stanowią jedynie przykład porządkowania złożonej problematyki partycypacji. Pełna systematyka partycypacyjnych form administracji nie jest możliwa z uwagi na rozproszenie instrumentów i mechanizmów partycypacyjnych w licznych źródłach prawa administracyjnego, ustrojowego, proceduralnego i materialnego. Swoistą próbę uporządkowania problematyki partycypacji publicznej miała stanowić ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (*Ustawa z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, Dz.U. 2003 Nr 96, poz. 873). Gwarantuje ona organizacjom pożytku publicznego prowadzącym kwalifikowaną prawem działalność pożytku publicznego pomoc i wsparcie organów administracji publicznej. W świetle jej uregulowań współpraca między podmiotami społecznymi a administracją publiczną odbywa się w następujących formach: zlecania organizacjom pozarządowym zadań publicznych; wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności; konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów; tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym; umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej; umowy partnerskiej. Zlecanie realizacji zadań publicznych może przybierać następujące formy: powierzania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji; wspierania wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Ustawa reguluje także kwestię wojewódzkich, powiatowych i gminnych rad

działalności pożytku publicznego jako organów konsultacyjno-opiniodawczych, a również niezwykle ważną z punktu widzenia partycypacji instytucję inicjatywy lokalnej. W jej ramach mieszkańcy jednostek samorządu terytorialnego mogą bezpośrednio bądź za pośrednictwem organizacji pożytku publicznego złożyć wnioski o realizację zadania publicznego (w zakresie wymienionym w ustawie) do tej jednostki samorządowej, na terenie której zamieszkują lub znajduje się siedzibę organizacji. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać organizacjom pożytku publicznego pożyczek, gwarancji i poręczeń. Ustawa napisana w duchu założeń *Governance* określa również, że współpraca między podmiotami publicznymi i społecznymi odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności.

Aspekty podmiotowe partycypacji

Podmiotowy wymiar partycypacji tylko pozornie wydaje się być lepiej czy też precyzyjniej uporządkowany. Stronami procesu partycypacyjnego realizującymi wspólne przedsięwzięcia są podmioty publiczne oraz podmioty społeczne. Wypełniają one nieco inne, ale komplementarne funkcje, działają w odmienny sposób, ale ich współpraca i partnerstwo w realizacji wspólnych zamierzeń tworzą wartość dodaną. Partycypacyjne partnerstwo nie ma jednak charakteru bezwzględnego, nie zakłada bowiem absolutnej równorzędności stron. Uprzywilejowana pozycja sektora publicznego w modelu partycypacyjnym wymaga jednak od niego wyjścia z roli hegemonu i poważne, odpowiedzialne traktowanie niezależnych partnerów społecznych. Partycypacja może przebiegać sprawnie jedynie wówczas, jeśli oparta będzie się na silnych strukturach społeczeństwa obywatelskiego. Zaangażowaniu społeczeństwa w możliwości korzystania z mechanizmów partycypacyjnych musi także towarzyszyć postrzeganie administracji jako jednego z istotnych uczestników dialogu społecznego (Małecka-Lyszczyk 2014: 51–52).

Koncentracja na społecznych uczestnikach procesów partycypacyjnych z uwagi na silnie zróżnicowanych form organizacyjnych i struktur społeczeństwa obywatelskiego (w tym niesformalizowanych inicjatyw obywatelskich) implikuje jednak szereg problemów. W literaturze przedmiotowej odnaleźć można wiele zawężających lub rozszerzających sposobów definiowania społecznych podmiotów partycypacyjnych. W świetle wybranych propozycji podmiotami partycypacyjnymi zatem są:

- podmioty partycypacyjne *sensu largo*: obywatele oraz ich zrzeszenia, podejmujący każdy rodzaj uczestnictwa w obszarze publicznym lub podmioty partycypacyjne *sensu stricte*: podmioty niepubliczne, które partycypują w obszarze ściśle związanym z wykonywaniem zadań publicznych (Małecka-Lyszczyk 2014: 54–56);
- sieć organizacji pozarządowych i podmiotów gospodarczych (Hausner, Niewiadomski, Wróbel 2011: 43);
- społeczeństwo obywatelskie w różnorodnych, typowych formach organizacyjnych, reprezentatywnych dla trzeciego sektora, ale także inne struktury społeczne, w tym podmioty ekonomii społecznej (Niżnik-Dobosz 2014: 30);

- organizacje pożytku publicznego w świetle ustawy z 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, którą nazwać można konstytucją partycypacji społecznej w wykonywaniu zadań administracji publicznej (Domagała, Haładaj, Wrzosek 2010: 104–106).

Skalę i konsekwencję zróżnicowania powyższych ujęć uwidacznia koncentracja na skrajnych propozycjach definiowania podmiotów partycypacyjnych. W przypadku uwzględnienia najpełniejszego wariantu, tj. obywateli oraz wszelkich form obywatelskiego zorganizowania, ich liczebność potencjalnie wynosiłaby ponad 38 milionów podmiotów, a w przypadku uwzględnienia jedynie najwęższego wariantu, czyli instytucji pożytku publicznego, ich liczebność zredukowana zostałaby do jednie nieco ponad 8 tysięcy podmiotów.

Abstrahując w tym miejscu od sporów teoretyczno-terminologicznych, należy podkreślić, że największy potencjał partycypacyjny tkwi jednak w instytucja trzeciego sektora. Tym pojęciem zazwyczaj określa się ogół organizacji pozarządowych, zwanych również obywatelskimi lub społecznymi, które są organizacjami *non-profit* i *pro publico bono*, czyli nie nastawiają się na osiągnięcie zysku i działają dla dobra publicznego. Odgrywają istotną, wysoko ocenianą rolę strażnika wartości konstytuujących społeczeństwo demokratyczne, szczególnie takich jak: demokracja, pluralizm, partycypacja (Balawajder 2007: 125). Zajmują się między innymi integracją społeczną, troską o dobro wspólne, pełnią rolę opiniotwórcze, promują niekonwencjonalne formy działania, inicjują zmiany społeczne, a także świadczą różnorodne usługi o charakterze publicznym (zob. Leś 1998, Leś, Nałęcz 2001).

Istnieją co najmniej dwa podstawowe podejścia do odczytywania roli organizacji pozarządowych. Według pierwszego stanowiska istnienie ngo's wynika z nieudolnego funkcjonowania systemu państwowego, który nie jest w stanie należycie zaspokoić potrzeb społeczeństwa. Są zatem ważnym partnerem państwa i samorządu w wykonywaniu zadań publicznych, świadczą usługi na rzecz społeczeństwa w tych dziedzinach, w które władze publiczne marginalnie lub niewystarczająco się angażują. Działają przy tym sprawniej, szybciej, skuteczniej i taniej niż władze publiczne. Będąc dysponentami powierzonych im środków, z uwagą przyglądają się każdemu planowanemu wydatkowi, oceniając jego racjonalność i zgodność z celami statutowymi. Środki finansowe nie są marnotrawione, ponieważ podlegają kontroli prawnej i obywatelskiej. Funkcjonowanie aparatu organizacji pozarządowych ze względu na pomoc wolontariuszy i aktywistów jest dużo tańsze i wydajniejsze. Ngo's unikają przerostu biurokracji, znają specyfikę obszaru działań, efektywniej wykonują obowiązki, mając świadomość przyczyniania się do dobra ogółu. Odmienne stanowisko nie kwestionuje powyższej specyfiki działania, wyraża aprobatę dla funkcjonowania organizacji pozarządowych, ponieważ stanowią „swoistą amortyzację” między sferą publiczną i prywatną. Dzięki nim obywatele mają poczucie uczestniczenia w życiu publicznym, a także posiadają narzędzie łagodzenia konfliktów i napięć społecznych, a przede wszystkim stanowią dla obywateli instytucjonalną płaszczyznę aktywności zbiorowej, przestrzeń umożliwiającą korzystanie ze swoich wolności i praw. Trzeci sektor stwarza obszar działania,

w którym jednostki mogą realizować swoje pomysły i rozwijać się przy jednoczesnym pożytku dla dobra ogółu, wspólnoty. Ponadto różnorodność form działalności w ramach tego sektora umacnia więzi społeczne, poczucie zaufania i przynależności do wspólnoty. Można zatem stwierdzić, że im więcej możliwości partycypacji, tym proporcjonalnie większa liczba i aktywność organizacji pozarządowych (zob. Mozga-Górecka 2006, 2008).

Potencjał partycypacyjny organizacji pozarządowych wynika również z ich liczebności, jednakże jej określenie nie jest prostym zadaniem. Sposób kwalifikowania określonych organizacji do kategorii sektora społecznego w ciągu ostatnich 25 lat podlegał istotnym zmianom. Na początku procesu transformacji ustrojowej stosowano jeszcze klasyfikacje wywodzące się z schyłkowego okresu PRL. Stosując połączone kryterium podstawy prawnej i podstawowych funkcji, do grupy organizacji społecznych zaliczano: stowarzyszenia i organizacje stowarzyszeniopodobne; partie polityczne; związki zawodowe i organizacje społeczno-zawodowe; kościoły i związki wyznaniowe; spółdzielnie i organizacje spółdzielczopodobne (spółki wodne, spółki leśne itp., z wyłączeniem spółek prawa handlowego); organizacje samorządowe (zróżnicowane organizacje samorządu mieszkańców miast i wsi, samorządu zawodowego, samorządu gospodarczego oraz samorządów specjalnych) (por. Smoktunowicz 1988, 1992). Tak szeroko definiowany według ówczesnych zasad trzeci sektor liczyłby obecnie ponad 130 tysięcy zarejestrowanych podmiotów (Biuletyn FDP 2012: 15).

W zmieniającej się rzeczywistości określenie liczebności polskich organizacji pozarządowych jest z jednej strony prostsze, a z drugiej jeszcze trudniejsze niż wcześniej. Dzięki istniejącym rejestrom i nasilonym badaniom wiedza o organizacjach pozarządowych wciąż się powiększa⁴, jednakże wraz ze zmieniającymi się regulacjami prawnymi, kwestionującymi dotychczasowe schematy klasyfikacyjne, pojęcie organizacji pozarządowych staje się niejednoznaczne (podobnie jak i ich zróżnicowany status formalnoprawny). Na mocy ustawy *O działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* upowszechnia się szeroka znaczeniowo definicja organizacji pozarządowych jako zbioru wszelkich podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku. W zbiorze tym znajdują się organizacje silnie różniące się od siebie: stowarzyszenia (rejestrowane i zwykłe), fundacje, pozostałe organizacje społeczne (działające na podstawie odrębnych ustaw, np. część towarzystw i klubów sportowych), inicjatywy społeczne Kościoła katolickiego i innych kościołów, spółdzielnie socjalne oraz stowarzyszenia samorządowe. Ponadto do zbioru organizacji pozarządowych zaliczyć by można także przewidziane w ustawie „inicjatywy lokalne”, czyli zrzeszenia o charakterze mniej formalnym (a więc także inicjatywy podejmowane przez grupy obywateli,

⁴ Przykładowo, Stowarzyszenie Klon/Jawor od początku lat dziewięćdziesiątych prowadzi badania trzeciego sektora i publikuje ich wyniki. Od początku 2002 roku opracowuje zbiorcze raporty zatytułowane *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych*. Podobną działalność prowadzą również inne ośrodki pozarządowe (np. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych) i liczne środowiska naukowe.

mieszkańców, ruchy obywatelskie czy ruchy miejskie) Można poszerzyć ten zbiór o organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, a także przedsięwzięcia ekonomii społecznej, inne niż wcześniej wymienione. Kontrowersje związane z kryterium klasyfikacyjnym wpływają w istotny sposób na szacowanie liczebności i ocenę potencjału trzeciego sektora (Biuletyn FDP 2011: 25), można jednak z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że po dwóch dekadach funkcjonowania III RP liczebność polskiego trzeciego sektora przekroczyła spektakularny poziom 100 tysięcy podmiotów.

Wedle sygnalizowanych powyżej szerokich założeń metodologicznych, ich liczba byłaby ponaddwukrotnie większa. Trzon trzeciego sektora stanowią stowarzyszenia oraz fundacje w liczbie blisko 112 tys. (w tym: 12 tys. fundacji, a licząc oddziały terenowe 14 tys. podmiotów oraz 87 tys. stowarzyszeń, a z oddziałami lokalnymi 97 tys. podmiotów). Ponadto zarejestrowanych w systemie REGON było 25 tys. towarzystw i klubów sportowych, 16 tys. Ochotniczych Straży Pożarnych, 46 tys. pozostałych stowarzyszeń (działających na podstawie odrębnych ustaw). Przy jeszcze szerszym ujęciu, do tego zbioru należałoby także dodać 6,5 tys. organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego (wyłączając związki zawodowe i organizacje pracodawców), 3,8 tys. pozostałych organizacji członkowskich, niesklasyfikowanych jako stowarzyszenia (np. koła łowieckie, pracownicze kasy pożyczkowe, komitety społeczne itp.), około 2 tys. oddziałów lokalnych jednostek organizacyjnych Kościoła katolickiego, pełniących działalność społeczną (Biuletyn FDP 2011: 25). W sumie daje to imponującą liczbę 212 tys. podmiotów. Nie oddaje ona jednak rzeczywistego stanu trzeciego sektora.

W oficjalnych statystykach ukryta jest bowiem trudna do oszacowania liczba organizacji nieaktywnych, oficjalnie niezlikwidowanych, ale praktycznie niedziałających. Zgodnie z weryfikacją rejestru REGON prowadzoną przez GUS można założyć, że udział organizacji nieaktywnych w całej populacji organizacji pozarządowych nie przekracza 25% ogółu zarejestrowanych podmiotów. Biorąc pod uwagę jedynie liczbę zarejestrowanych stowarzyszeń i fundacji, można orientacyjnie ocenić, że rzeczywista liczba organizacji pozarządowych stanowiących trzon trzeciego sektora w Polsce nie przekracza 80–85 tys. podmiotów (Biuletyn FDP 2011: 26). Z innych źródeł (prowadzonych cyklicznie przez Stowarzyszenie Klon/Jawor badań) wynika, że w Polsce aktywnie działa tylko nieco ponad 50 tys. stowarzyszeń, 16 tys. Ochotniczych Straży Pożarnych, około 10 tys. fundacji, co w sumie daje wielkość około 75 tys. aktywnie działających podmiotów (Przewłocka 2013: 17).

Ważnym elementem charakterystyki sektora pozarządowego jest jego dynamika. Trzeci sektor każdego roku powiększa się o nowe stowarzyszenia i fundacje. Porównanie danych z kolejnych lat pokazuje wyraźny wzrost zainteresowania aktywnością pozarządową w dekadzie lat 90. XX wieku, następnie zatrzymanie trendu wzrostowego (a nawet lekki spadek rejestracji stowarzyszeń na przełomie wieków) i względną stabilizację liczby nowych organizacji w ostatnich latach. Obecnie co roku powstaje około 4 tys. stowarzyszeń i 1 tys. fundacji (przy czym zainteresowanie ich rejestracją wyraźnie rośnie w stosunku do stowarzyszeń) (Przewłocka,

Adamiak, Herbst 2013: 26). Należy również podkreślić, że procesowi powstawania nowych stowarzyszeń i fundacji towarzyszy proces „wymierania” organizacji starszych. Struktura stażu aktywnych organizacji podlega zmianom. Dotychczasowe badania wskazywały na stopniowy proces krzepnięcia sektora, to znaczy relatywnego zwiększania się liczby organizacji starszych do liczby organizacji nowopowstałych. Nowsze badania nie potwierdzają już tej tendencji. Od kilku lat udział najmłodszych organizacji nie tylko nie zmniejszył się, ale wyraźnie wzrósł. Prawie 45% działających obecnie organizacji liczy sobie nie więcej niż 5 lat, podczas gdy jeszcze kilka lata temu stanowiły one tylko 37% ogółu organizacji. Zmiana ta nie wiąże się ze spadkiem liczebności organizacji najstarszych, ale z wyraźnym zmniejszeniem się liczebności organizacji działających od 6 do 10 lat (powstałych w pierwszej dekadzie XXI wieku). Tendencja ta sygnalizuje zatem zjawisko swoistego „kryzysu dojrzałości” organizacji pozarządowych o średnim stażu (Biuletyn FDB 2011: 29).

Wybrane bariery partycypacji publicznej i społecznej

Kryzys dojrzałości nie jest jednak głównym problemem polskich organizacji pozarządowych. W swoim codziennym funkcjonowaniu borykają się z trudnościami, które stanowią istotne bariery zarówno w ich aktywności społecznej, jak i w partycypacji publicznej. Podzielić je można na cztery podstawowe grupy: materialno-finansowe, społeczne, administracyjne i prawne.

Bariery materialne i finansowe

Trudności w zdobywaniu funduszy lub sprzętu niezbędnego do prowadzenia działalności to najczęściej wskazywany problem, odczuwany przez 61% organizacji. Problemy materialne nie są wyimaginowane, o czym świadczyć może analiza kondycji finansowo-majątkowej trzeciego sektora. W 2011 roku przeciętna organizacja dysponowała budżetem w wysokości 16 tys. zł. Jedna piąta stowarzyszeń (20%) funkcjonuje bowiem niemal bez środków, dysponując rocznie najwyżej 1 tys. zł, 22% organizacji posiadała środki do 10 tys. zł rocznie, 36% organizacji osiągnęło wpływy do 100 tys. zł. Jedynie 18% ma do dyspozycji ponad 100 tys. zł, a 4% przekracza kwotę 1 mln zł (Przewłocka 2013: 9). Nawet w grupie organizacji dysponujących ponad 100 tys. zł rocznie aż 57% wskazuje na problemy ze zdobywaniem funduszy i sprzętu. Poważnym problemem jest brak rezerw finansowych, posiada je zaledwie co piąte stowarzyszenie, pozostałe natomiast utrzymują się z pozyskiwanych na bieżąco środków. Zagraża to ich płynności finansowej, szczególnie gdy realizują projekty, których koszty zwracane są dopiero po ich poniesieniu. Niewiele stowarzyszeń wypracowuje środki na działania statutowe. Tylko 10% organizacji uzyskuje dochody z działalności gospodarczej, 9% natomiast pobierało opłaty w ramach odpłatnej działalności statutowej, podczas gdy środki publiczne stanowiły dochód 41% organizacji. Jednocześnie tylko 30% uzyskiwało darowizny od instytucji lub firm, a 29% – od osób prywatnych. Środki z „1%” podatku uzyskało 17% organizacji, a 7% utrzymywało się tylko ze składek członkowskich.

Trzy czwarte organizacji znajduje się w złej kondycji finansowej. Prawie połowa nie posiada żadnego majątku trwałego (48%), majątek o wartości do 1 tys. deklaruje 5% organizacji, 23% wycenia swój majątek w przedziale 1–10 tys., 17% w przedziale 10–100 tys., a tylko 6% posiada majątek powyżej 100 tys. zł. W grupie „mających” organizacji deklaruje się posiadanie: wyposażenia biurowego – 30%, sprzętu specjalistycznego – 27%, oprogramowania i licencji – 16%, kapitału rezerwowego – 7%, nieruchomości – 6% oraz samochodów – 5% (Przewłocka 2013: 5).

Bariery społeczne i organizacyjne

Kolejnym poważnym problemem polskich organizacji jest kryzys zaangażowania. Ponad połowa (50,7%) ankietowanych uznało, że problem ten jest „bardzo odczuwalny”. Potwierdzają to wyniki prowadzonych badań. Co dwudzieste stowarzyszenie (6%) zrzesza mniej niż 15 osób, połowa organizacji liczy nie więcej niż 35 członków, 16% – ponad 100 członków, podczas gdy największe, stanowiące niespełna promil, skupiają po kilkadziesiąt czy nawet kilkaset tysięcy członków. Nie oznacza to jednak, że wszystkie wykazywane osoby faktycznie angażują się w działania organizacji. Średnio ponad jedna trzecia to członkowie nieutrzymujący kontaktów z organizacją. Warto ponadto podkreślić, że im większa organizacja, tym mniejszy odsetek członków zaangażowanych. W małych organizacjach, liczących do 20 członków, średnio aktywnych jest 56% z nich, podczas gdy w liczących powyżej 250 członków – 45% (Przewłocka 2013: 19).

Obok kryzysu zaangażowania drugim problemem organizacji, sygnalizującym stagnację, jest brak dopływu nowych osób. W ponad jednej trzeciej stowarzyszeń w ciągu dwóch lat poprzedzających badanie nie pojawiła się żadna nowa osoba. Nie działa uspokajająco fakt, że z ponad połowy organizacji nikt się nie wypisał, zaś bilans zapisów i wypisów z organizacji jest dodatni, ponieważ formalne członkostwo nie daje gwarancji aktywności. Gdy uwzględnimy obie te kwestie, okaże się, że w niemal co trzecim stowarzyszeniu baza członkowska nie zmieniła się w żaden sposób – do organizacji ani nikt się nie zapisał, ani z niej nie wypisał (Przewłocka 2013: 20).

Trzecim powodem niepokoju okazuje się niski poziom aktywności wolontariuszy zewnętrznych. 94% organizacji opiera swoją działalność na nieodpłatnym zaangażowaniu członków i władz, 19% z nich częściowo wykorzystuje wsparcie płatnych pracowników, a współpracę z wolontariuszami zewnętrznymi (nawet sporadyczną) wykazało tylko 55% organizacji (przeciętnie z 8 osobami). Współpraca z wolontariuszami szczególnie często stosowana jest przez stowarzyszenia zajmujące się usługami socjalnymi i pomocą społeczną (63%), a także ochroną zdrowia (59%), rzadko natomiast w pozostałych branżach (10%).

Oczywiście to tylko jedno z wielu organizacyjnych problemów polskich stowarzyszeń i fundacji. Na kolejnych miejscach wciąż pojawiają się kwestie związane z trudnościami z utrzymaniem fachowego personelu (30,5%), brakiem dostępu do informacji (27,4%), „wypaleniem zawodowym” i znużeniem liderów (26,8%), niekorzystnym wizerunkiem medialnym i brakiem zaufania (16,7%), brakiem

współpracy lub konfliktami z innymi organizacjami (12,9%), konkurencją ze strony innych organizacji (12,2%), konfliktami i napięciami wewnątrz organizacji (7,1%), a także niewielkim zainteresowaniu szkoleniami dotyczącymi funkcjonowania organizacji (Biuletyn FDB 2011: 110).

Sygnalizowane wyżej kwestie uprawniają do postawienia wniosku, że przynajmniej w części badanych organizacji pojawiają się wyraźne symptomy kryzysu zarządzania jakością, zasobami ludzkimi czy umiejętnościami interpersonalnymi.

Bariery administracyjne

W rankingu najbardziej odczuwalnych problemów, utworzonym na podstawie badań instytucji trzeciego sektora⁵, organizacje pozarządowe wskazują na bariery współpracy z administracją publiczną. Zaraz po deficytach materialnych i kryzysie zaangażowania społecznego, na trzecim miejscu pojawiają się problemy zbiurokratyzowania administracji publicznej (49% wskazań), na piątym miejscu natomiast niejednoznaczne reguły współpracy z administracją publiczną (35%).

Kontakty z administracją stanowią istotną część aktywności organizacji pozarządowych. Najważniejszym partnerem jest lokalna administracja samorządowa, z którą stale kontaktuje się 85% stowarzyszeń, natomiast częste i regularne kontakty utrzymuje 37% stowarzyszeń. Zdecydowanie rzadziej organizacje pozarządowe współpracują z administracją regionalną i centralną. Specyfika ngo's wpływa na dobór partnerów publicznych. Prawie wszystkie stowarzyszenia wiejskie (96%) współpracują z samorządem gminnym, a tylko 15% kontaktuje się z instytucjami regionalnymi lub centralnymi. Natomiast 81% stowarzyszeń miejskich stale współpracuje z administracją lokalną, za to częściej (29%) kontaktuje się z instytucjami centralnymi (w Warszawie takie kontakty deklaruje aż 44%). Głównym obszarem współpracy jest: finansowanie przez administrację zadań publicznych realizowanych przez ngo's (w 2009 roku 54% stowarzyszeń wykorzystywało środki samorządowe, które łącznie stanowiły około 20% przychodów wszystkich polskich stowarzyszeń), wypracowywanie i prowadzenie wspólnych przedsięwzięć (57%), wymiana informacji (51%), patronat samorządu nad działalnością organizacji trzeciego sektora (49%). Generalna ocena współpracy z administracją wypada pozytywnie, jednakże negatywne opinie pojawiają się w kilku bardziej konkretnych kwestiach. Krytycznie oceniane są reakcje administracji na inicjatywy własne stowarzyszeń (projekty uchwał lub propozycje konkretnych działań). Niezadowolenie budzi również postawa administracji w przypadkach wspólnego realizowania projektów unijnych. Negatywne oceny pojawiają się również w kwestiach konsultowania przez ngo's projektów uchwał lub dokumentów. Zdecydowana większość

⁵ Poniższe dane zaczerpnięte zostały m.in. z opublikowanych raportów z badań przeprowadzonych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2010* oraz badań Instytutu Spraw Publicznych Indeks jakości współpracy, realizowanych w ramach projektów: *Moja Polis – interaktywny system monitoringu partnerstwa lokalnego i rozwoju aktywnych społeczności lokalnych* oraz *Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy*.

stowarzyszeń nie była zapraszana do konsultacji, a wśród tych, które brały w nich udział, pojawiały się opinie, iż ich stanowisko było pomijane lub marginalizowane.

Istotną przeszkodą harmonijnej współpracy z administracją samorządową okazuje się być również niedostateczna znajomość zasad współdziałania samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Co trzecie badane stowarzyszenie nie zna procedur korzystania ze środków publicznych znajdujących się w rękach samorządów, 27% stowarzyszeń uznało je za nieczytelne, a tylko 41% orientuje się w tych procedurach i uważa je za czytelne. Ponadto zaledwie ponad połowa z nich (52%) ma świadomość istnienia gminnych programów współpracy z organizacjami społecznymi. Zakres poinformowania zależy głównie od natężenia współpracy z administracją lokalną. Spośród stowarzyszeń niemających kontaktów z urzędem tylko 33% posiada wiedzę o istnieniu programu, natomiast wśród deklarujących częste kontakty aż 68%. Podobnie kształtuje się poziom znajomości innych dokumentów regulujących zasady współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. Stowarzyszenia nieutrzymujące kontaktów z administracją lokalną w 39% wykazywały się znajomością takich uregulowań, natomiast aż w 74% te stowarzyszenia, które regularnie kontaktują się z lokalnymi urzędami. Powyższe dane są o tyle niepokojące, iż nieświadomość istnienia podstawowych regulacji może skutkować pogłębieniem wzajemnej nieufności i separacji, utrudnieniami dostępu do środków publicznych, spadkiem poziomu i jakości realizowanych zadań publicznych. W świetle przeprowadzonych badań⁶ trzy podstawowe przyczyny niskiego poziomu wiedzy o zasadach współpracy wynikają: po pierwsze, z nieprzysługiwania należytej wagi do informowania o programach współpracy, gdyż jego uchwalenie traktowane jest przez władze samorządowe jako jedna z wielu formalności wynikająca z obowiązków ustawowych; po drugie, ponad połowa urzędów uchwalających programy współpracy w ogóle nie konsultowała ich z lokalnymi organizacjami pozarządowymi; po trzecie, organizacje nie interesują się programami współpracy, ponieważ nie wierzą, że by mogły one zmienić ich dotychczasowe relacje z samorządami (Przewłocka 2013: 21).

Ostatnia z wymienionych przyczyn ujawnia kolejny poważny problem partycypacji publicznej, jakim jest kryzys zaufania do administracji publicznej. Mniej niż połowa stowarzyszeń (47%) uważa, że decyzje o nawiązaniu współpracy lub przyznaniu środków publicznych zapadają jedynie na podstawie merytorycznych i obiektywnych kryteriów. Prawie 30% nie wypowiada się jednoznacznie lub nie ma na ten temat swojego zdania, natomiast prawie jedna czwarta (24%) jest przekonana, że zasady obiektywizmu nie są przestrzegane, ponieważ liczą się przede wszystkim układy, znajomości, polityczne rozgrywki czy powiązania radnych z lokalnymi

⁶ *Monitoring współpracy urzędów z organizacjami pozarządowymi za 2009 rok*. Raport powstał na podstawie danych zbieranych w ramach *Monitoringu współpracy urzędów i ich jednostek podległych i nadzorowanych z sektorem pozarządowym*, który Stowarzyszenie Klon/Jawor realizowało we współpracy z Departamentem Pożytku Publicznego MPiPS w 2010 roku. Badaniem objęte zostały zarówno urzędy samorządu terytorialnego różnych szczebli, jak i administracji rządowej – od urzędów administracji centralnej, poprzez urzędy wojewódzkie, po administrację zespoloną w województwach.

organizacjami. Z subiektywnymi odczuciami znaczenia powiązań politycznych, towarzyskich i rodzinnych na uzyskanie wsparcia finansowego korespondują badania dotyczące granic między środowiskami pozarządowymi i samorządowymi. Są one nieostre i rozmyte. Wielu lokalnych aktywistów jest równocześnie zaangażowanych w działalność pozarządową i samorządową. Prawie 29% stowarzyszeń (a aż 45% na terenach wiejskich) ma w swoich władzach osoby zajmujące stanowiska funkcyjne w administracji publicznej lub samorządzie terytorialnym. Połączenie aktywności społecznej i zawodowej, wynikające ze specyfiki i tradycji lokalnej, w swej istocie nie jest naganne, jednakże może stanowić powód braku zaufania do obiektywizmu procesu decyzyjnego i nieść ze sobą niebezpieczeństwo konfliktu interesów w przypadku dystrybucji niewystarczających zasobów (Przewłocka 2013: 23).

Subiektywne poczucie braku zainteresowania, poparcia lub wręcz oporu lokalnych środowisk politycznych przed wspólnymi z sektorem pozarządowym przedsięwzięciami to również istotne źródło zauważalnego kryzysu uczestnictwa mieszkańców i stowarzyszeń w projektach publicznych (zob. Grabski 2014, Kraszewski, Mojkowski 2014). Formalne i mechaniczne traktowanie przez władze publiczne procedur partycypacyjnych oceniane jest gorzej niż ich niestosowanie (Kułak-Krzysiak 2014: 58–66). Zdaniem środowisk pozarządowych najczęstsze uchybienia w wykorzystywaniu instrumentów partycypacyjnych to: zbyt krótki czas na wypowiedzanie się partnerów społecznych, brak jasnego celu lub niewłaściwe jego sformułowanie, brak informacji o wynikach konsultacji, ignorowanie zgłoszonych w trakcie konsultacji opinii, zawężanie kręgu konsultowanych, brak reprezentatywności aktorów społecznych, niechęć do alternatywnych punktów widzenia, nieczytelność dokumentów i trybu działania, wykorzystywanie konsultacji jedynie do legitymizowania przedstawianych propozycji.

Bariera prawne

Wśród przyczyn, które mogą osłabiać aktywność społeczną oraz utrudniać wdrażanie mechanizmów partycypacji publicznej, nie można pominąć barier prawnych. Niedoskonałość, brak lub nadmiar przepisów stanowi problem jedynie dla 25% badanych stowarzyszeń. Należy jednak podkreślić, że jeśli chodzi o gencalia, czyli prawne gwarancje wolności tworzenia i funkcjonowania organizacji, to w zdecydowanej większości są one pozytywnie odbierane. Obawy związane z prawnymi gwarancjami wolności zrzeszania się sygnalizuje jedynie 16% stowarzyszeń, 28% nie ma zdania na ten temat, a aż 56% uważa, że są one w pełni wystarczające. W środowiskach pozarządowych panuje niemal powszechne przekonanie, że przepisy regulujące funkcjonowanie trzeciego sektora powinny być proste, zrozumiałe i stanowić możliwie zamkniętą całość. Wśród krytyków pojawiają się jednak głosy, że mnogość podstaw prawnych, implikująca różnorodność form organizacyjnych trzeciego sektora, wprowadza „tyle porządku, co zamieszania”. Arbitralne decyzje w zakresie definiowania i wyróżniania organizacji zrzeszeniowych i zakładowych, zawarte w poszczególnych ustawach, przyczyniają się do niejednoznaczności statusu prawnego poszczególnych rodzajów instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Funkcjonujące w polskim prawie teoretyczne założenie „tworzenia odrębnych typów organizacji (zazwyczaj osób prawnych) dla poszczególnych obszarów działalności” nie sprzyja jednoznaczному określaniu przynależności konkretnych instytucji do obszaru organizacji pozarządowych (Kisilowski 2009: 192). Pokładanych w niej nadziei (doprecyzowania granic obszaru sektora pozarządowego) nie spełniła również ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która dla wielu miała być swoistą konstytucją trzeciego sektora (zob. Biuletyn FDP 2012).

Trzonem regulacji prawnych dla większości podmiotów pozarządowych rozpoczynających działalność pozostaje zatem w dalszym ciągu ustawa o stowarzyszeniach, do której środowiska pozarządowe zgłaszały liczne zastrzeżenia i propozycje zmian, dotyczące m.in. uproszczeń w rejestracji, księgowości i nadzorze, wzmocnienia uprawnień stowarzyszeń zwykłych i ich członków itp.⁷ W świetle ich opinii, zmiany powinny ułatwiać zakładanie i funkcjonowanie stowarzyszeń, zwiększać ich przejrzystość, znosić obciążenia biurokratyczne i finansowe.

Formalności związane z rozpoczynaniem działalności społecznej prawie dla połowy organizacji pozarządowych nie stanowią problemu, prawie co trzecia nie ma w tej kwestii zdania, natomiast aż jedna czwarta obowiązujące procedury uznaje za nieprzyjemne. W ich opinii podstawową formą aktywności społecznej powinno być stowarzyszenie zwykłe, o znacznie szerszych niż obecne uprawnieniach, a wystarczającą zasadą mogłoby być zgłaszanie działalności społecznej (nawet drogą elektroniczną) do organu administracji gminnej lub miejskiej. Na podstawie zgłoszeń tworzony byłby centralny rejestr stowarzyszeń zwykłych (Biuletyn FDP 2012: s. 26–33).

Forma stowarzyszenia rejestrowego natomiast powinna być stosowana jedynie w przypadkach wymagających posiadania osobowości prawnej (np. pełnienia funkcji instytucji zaufania publicznego lub uzyskiwania statusu organizacji pożytku publicznego). Pożądane są przy tym znaczne uproszczenia w rejestracji, która nie powinna być bardziej skomplikowana niż rejestracja działalności gospodarczej czy sportowej. Postulowane są między innymi takie zmiany, jak zmniejszenie z 15 do 9 minimalnej liczby osób koniecznej do utworzenia stowarzyszenia rejestrowego; możliwość dowolnego kształtowania struktury stowarzyszenia (przy zachowaniu konieczności określenia w statucie formy bieżącego zarządzania, zarządzania strategicznego, kontroli wewnętrznej⁸), skrócenie czasu rejestracji do jednego miesiąca; uproszczenie procedury nadawania osobowości prawnej terenowym oddziałom stowarzyszeń; zniesienie wymogu udziału organu nadzoru w postępowaniu rejestrowym, a nawet zlikwidowanie nadzoru podmiotowego administracji publicznej

⁷ Ogólnopolskie Forum Organizacji Pozarządowych z pomocą portalu www.ngo.pl podjęło prace nad przygotowaniem zmian w tym zakresie i poddaniem ich pod dyskusję na forach internetowych, jak również bezpośrednio na różnego rodzaju konferencjach. <http://nowastrategiasektora.ngo.pl/> [dostęp 8.04.2015]

⁸ Forma bieżącego zarządzania – np. zarząd, forma zarządzania strategicznego – np. rada programowa, forma kontroli wewnętrznej – np. komisja rewizyjna.

(z uwagi na jego – diagnozowany przez środowiska pozarządowe – fasadowy charakter i niski poziom merytoryczny).

Znacząca część organizacji pozarządowych dostrzega problemy związane z obowiązkami biurokratycznymi, wynikającymi z przepisów prawnych. Na pięciostopniowej skali określającej te obowiązki od „mało uciążliwych” do „zbyt uciążliwych” jedna trzecia organizacji wskazuje dwa pierwsze punkty skali, jedna trzecia – środek skali i również jedna trzecia – dwa ostatnie punkty skali. Organizacje odczuwające uciążliwość istniejących przepisów proponują dostosowanie zakresów i wzorów sprawozdań do specyfiki prowadzonej działalności, a tym samym odejście od obowiązku prowadzenia księgowości identycznej lub podobnej jak podmioty nastawione na zysk, czyli np. spółki prawa handlowego. Wśród zgłaszanych postulatów pojawiają się m.in. następujące rozwiązania: po pierwsze, obowiązek składania przez stowarzyszenia zwykłe jedynie uproszczonych sprawozdań finansowych; po drugie, zwolnienie z tego obowiązku stowarzyszeń korzystających jedynie ze środków pochodzących ze składek i darowizn od członków, po trzecie: możliwość prowadzenia uproszczonej księgowości przez stowarzyszenia rejestrowe w przypadku nieprzekroczenia wyznaczonego pułapu obrotów, niekorzystających ze środków publicznych lub nieprzekroczenia wyznaczonego pułapu wykorzystania środków publicznych.

W opinii środowisk pozarządowych uproszczenie i zróżnicowanie form księgowości przyczyniłoby się do zwiększenia zainteresowania prowadzeniem działalności gospodarczej. Ponad połowa stowarzyszeń bowiem takiej działalności nie prowadzi, tylko 18% uważa, że dotychczasowe warunki jej prowadzenia są korzystne, a aż 30% stowarzyszeń ocenia je jako niekorzystne i uciążliwe. Pozytywnie wpłynęłoby to również na pozyskiwanie środków od darczyńców, ponieważ dotychczasowe rozwiązania prawne, zdaniem środowisk pozarządowych, przewidują niewystarczające zachęty dla filantropii indywidualnej (zdaniem 47% ankietowanych), jak i ze strony przedsiębiorstw (zdaniem 50%).

Działalność gospodarcza organizacji pozarządowych (będąca jednym z ważnych źródeł finansowania, w sytuacji gdy dotacje wymagają wkładu własnego) często budzi kontrowersje, podejrzliwość, zarzuty o nadużycia i nieuczciwość. Rozwiązaniem tego problemu powinno być zatem z jednej strony ułatwienie działalności gospodarczej na rzecz celów społecznych, z drugiej natomiast wzmocnienie mechanizmów samokontrolnych. Organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą, pełniące funkcje instytucji zaufania publicznego lub posiadające status organizacji pożytku publicznego powinny cyklicznie (co najmniej raz na trzy lata) poddawać się audytowi społecznemu (swoistej lustracji społecznej). Zdaniem środowisk pozarządowych obecne rozwiązania prawne nie promują samoorganizacji, samoregulacji i tworzenie standardów współdziałania. Konieczne zatem jest wypracowanie rozwiązań, które bez administracyjnego nadzoru umożliwiłyby dbanie o wizerunek organizacji, wzmacnianie jej roli oraz eliminowanie zachowań nieetycznych. Wprowadzeniu uznawanych prawnie form samokontroli powinna towarzyszyć możliwość tworzenia federacji organizacji pozarządowych,

które po spełnieniu określonych warunków mogłyby pełnić funkcje analogiczną do izb gospodarczych, związków audytu społecznego (rewizyjnych, lustracyjnych) czy związków lustracyjnych w spółdzielczości. Tworzenie federacji zrzeszających organizacje pozarządowe w miejsce dotychczasowych związków stowarzyszeń w kontekście objęcia definicją organizacji pozarządowych również podmiotów innych niż fundacje i stowarzyszenia (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku... art. 3.), bardziej odpowiada obecnym realiom i umożliwia skuteczniejsze działanie społeczne⁹.

Wśród propozycji zgłaszanych przez liderów trzeciego sektora odnaleźć można również cały pakiet rozwiązań ułatwiających łączenie, przekształcanie, zawieszanie bądź likwidację stowarzyszeń. W obecnej sytuacji prawnej stowarzyszenia o podobnych celach statutowych nie mogą łączyć się w jeden podmiot. Inkorporowanie możliwe jest jedynie poprzez likwidację jednego stowarzyszenia i przekazanie jego majątku drugiemu stowarzyszeniu, o ile statut rozwiązywanego podmiotu na to pozwala. Prawne ułatwienia pozwoliłyby na łączenie się stowarzyszeń, które mają problemy z utrzymaniem minimalnej bazy członkowskiej oraz pozyskiwaniem środków finansowych. Łączenie stowarzyszeń umożliwiłoby efektywniejsze wykorzystanie majątku i dorobku dwóch lub więcej organizacji bez konieczności przerywania ciągłości instytucjonalnej jednej z nich, ciągłości członkostwa, ewentualnego zwalniania zatrudnionych pracowników itp. Równie ważną kwestią wydają się być ułatwienia w przekształcaniu się stowarzyszeń, ponieważ dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość wymusza redefiniowanie celów i metod działania, a nawet modyfikację form organizacyjnych. Stowarzyszenia zwykle powinny zatem mieć możliwość niewymagającego likwidacji, łatwego przekształcania się w stowarzyszenia rejestrowe, a te z kolei, jeśli liczba członków ulega zmniejszeniu, możliwość przekształcenia się w stowarzyszenie zwykłe, a jeśli działalność gospodarcza zaczyna dominować nad działalnością statutową przekształcenia się w formę spółdzielczą. Dostosowanie istniejących rozwiązań prawnych do rzeczywistych realiów trzeciego sektora implikuje również konieczność uproszczeń w przypadku likwidacji stowarzyszeń lub czasowego zawieszenia działalności¹⁰. W rejestrach publicznych figurują od lat stowarzyszenia, które zaniechały działalności, niedopełniając odpowiednich formalności likwidacyjnych. Należałoby zatem na nowo określić zasady likwidacji, wprowadzając jednocześnie możliwość (analogicznego jak w przypadku działalności gospodarczej) terminowego zawieszania działalności stowarzyszeniowej, a także rozważyć możliwość automatycznej likwidacji stowarzyszeń, wobec

⁹ Obecnie członkami związków stowarzyszeń mogą być jedynie stowarzyszenia oraz fundacje – te ostatnie pod warunkiem, że związek tworzą ponadto przynajmniej trzy stowarzyszenia.

¹⁰ W dokumencie *Strategia Rozwoju Kraju 2020* dotyczącym długofalowej polityki jeden z kluczowych projektów zatytułowany jest: *Uproszczenie mechanizmów zrzeszania się formalnego i nieformalnego ludzi poprzez ograniczenie procedur i obciążeń dla stowarzyszeń i inicjatyw obywatelskich*.

których nie ma żadnych roszczeń, a nie odwieściły działalności po pełnych dwóch latach kalendarzowych¹¹.

Warto również na koniec zasygnalizować niektóre postulaty dotyczące bazy członkowskiej. W opinii ekspertów istniejące rozwiązania prawne, dotyczące cudzoziemców niezamieszkujących na terytorium RP, ograniczające ich uprawnienia występowania w charakterze członków założycieli stowarzyszenia (art. 4u stawy) mogą na gruncie prawa wspólnotowego zostać zakwestionowane jako dyskryminacja obywateli UE. Nie znajduje ponadto uzasadnienia w świetle zasad samorządności stowarzyszeń i wolności zrzeszania się, rozumianych jako prawo człowieka (zob. Przewłocka, Adamiak, Herbst 2013). Szereg zgłaszanych postulatów dotyczy również wzmocnienia wewnątrzorganizacyjnej demokracji poprzez wprowadzenie do ustawy uregulowań zwiększających rolę członków stowarzyszenia, ich wpływu na organy zarządzające, a także gwarancji korzystania z uprawnień nie mniejszych niż zagwarantowane ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie uprawnienia wolontariuszy. Jednocześnie, zdaniem pozarządowych liderów, powinno się przewidzieć także możliwość zapisania w statucie stowarzyszenia (analogicznie do statutów fundacji i spółdzielni) warunków zatrudniania członków zarządów. Możliwość pobierania wynagrodzenia z tytułu pełnionych obowiązków pozytywnie wpłynęłaby na odpowiedzialność i zaangażowanie członków zarządów stowarzyszeń. Osoby bezpośrednio odpowiedzialne za bieżącą działalność byłyby wymienione w Krajowym Rejestrze Sądowym jako podmioty reprezentujące te organizacje i ponosiłyby prawną odpowiedzialność za funkcjonowanie stowarzyszeń.

Partycypacja pozostanie pustym hasłem, jeśli nie zostanie uzupełniona w powszechnie obowiązującym porządku prawnym instytucjami i przejrzystymi procedurami pozwalającymi na realizację tego prawa przez jego potencjalnych beneficjentów (Niżnik-Dobosz 2014: 33). W opinii środowisk pozarządowych poważnym utrudnieniem jest nie tylko deficyt przejrzystych uregulowań, ale także ich nadmiar i rozproszenie w licznych aktach prawa ustrojowego, materialnego i proceduralnego.

Podsumowanie

Partycypacja staje się niezwykle istotnym elementem demokratycznego państwa prawnego i administracji publicznej i urasta do rangi jednego z kluczowych zagadnień współczesności. Jest to ewoluujący dynamiczny proces, stale rozszerzający

¹¹ Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o stowarzyszeniach oraz niektórych innych ustaw uwzględnia szereg propozycji środowisk pozarządowych, m.in. ułatwienia obywatelom rejestrowania i funkcjonowania stowarzyszeń, w szczególności przez zmniejszenie liczby osób koniecznych do ich założenia i zwiększenie uprawnień tzw. stowarzyszeń zwykłych, które będą mogły prowadzić zbiórki publiczne, ubiegać się o dotacje, zawierać umowy prawne. Projekt wpłynął do sejmiku 17.12.2014 roku, 15.01.2015 roku odbyło się I czytanie na posiedzeniu Sejmu, po którym wniosek skierowano do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/6D9D29C6910F510AC1257DB200437410/%-24File/3019.pdf> [dostęp 8.04.2015].

swój zasięg, natężenie, jego formy i podmioty podlegają ciągłym, istotnym modyfikacjom. Wciąż powstające nowe rozwiązania instytucjonalne wzmacniają dotychczasowe formy współuczestnictwa, tworząc dobry grunt dla nowych projektów. Wynikająca z założeń *Governance* partycypacja nie opiera się uniwersalnej formule, jest zjawiskiem priorytetowym, zachodzi między podmiotami publicznymi i niepublicznymi, ma celowy charakter, jej przyczyną i rezultatem bowiem jest (wspólne na wszystkich etapach) przygotowanie i realizowanie zadań publicznych. Umożliwia stosowanie struktur sieciowych, pozwala na tworzenie rozwiązań optymalnie dopasowanych do możliwości interesariuszy i warunków lokalnych (Małecka-Łyszczyk 2014: 56). Wdrażanie i praktyczne wykorzystywanie instrumentów partycypacji publicznej napotyka jednak na szereg problemów. Brak zainteresowania, poparcia lub opór środowisk politycznych, bariery administracyjne, niejasne lub nieprecyzyjne formalnoprawne ramy funkcjonowania organizacji pozarządowych, nienajlepsza kondycja finansowo-majątkowa, relatywnie niski poziom zaangażowania społecznego, to główne przyczyny opóźnień i utrudnień w jej funkcjonowaniu i rozwoju. By należycie wypełniała swoją misję, należy zintensyfikować działania znoszące sygnalizowane bariery.

Bibliografia

- Antoszewski A., Ryszard H. (red.). 2000. *Leksykon politologii*. Wrocław: Wydawnictwo ATLA2.
- Biuletyn FDB. 2011, nr 4. *Aktywność obywatelska – szanse i bariery. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego – rozwiązania prawne i finansowe*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP.
- Biuletyn FDB. 2012, nr 15. *Zmiany w prawie o stowarzyszeniach*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP.
- Balawajder E. 2007. *Spółczesność obywatelska. Modele teoretyczne i praktyka społeczna*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Długosz D., J. Wygnański. 2005. *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej*. Warszawa: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.
- Domagała M., A. Haładyj, Stanisław Wrzosek (red.). 2010. *Encyklopedia prawa administracyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Erbel J., P. Sadura (red.). 2012. *Partycypacja. Seria: Przewodnik Krytyki Politycznej*, tom XXIX. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Gliński P., B. Lewenstein, A. Siciński (red.). 2004. *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego. III sektor i wspólnoty lokalne jednoczącej się Europy*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Grabski M. (red.). 2014. *Biała Księga wsparcia partycypacji publicznej w Polsce. Dokument przyjęty w wyniku konsultacji propozycji wypracowanych przez Partnerstwo projektu „Decydujemy razem”*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Hausner J. (red.). 1999. *Komunikacja i partycypacja społeczna*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej.
- Hausner J., Z. Niewiadowski, A. Wróbel (red.). 2011. *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty Administrujące*. Warszawa: Instytut Nauk Prawnych PAN C.H. Beck.

- Hausner J. 2001. *Podstawy rządzenia interaktywnego*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej.
- Hausner J. 2008. *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Izdebski H. 2007. *Fundamenty współczesnych państw*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Każmierczak T. 2011. Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne. W *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Anna Olech (red.), 83–99. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kijowski D. R. 2010. „Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne”. *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2: 9–21.
- Kisilowski M. 2009. *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Knosala E. 2010. *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Koncepcja Good Governance – Refleksje do dyskusji. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Warszawa, wrzesień 2008. Dostęp 10 października 2010 r. http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/koncepcja_good_governance.pdf.
- Konsor Ł. 2008. *Demokracja jako forma partycypacji społecznej*. Poznań: Oficyna Bractwo Trojka.
- Kozioł R. 2014. „Forum Debaty Publicznej”. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica* XIII: 201–219.
- Kozioł R. 2014. Poszerzanie pola demokracji. Prezydencka inicjatywa uspołecznienia samorządu. W *Administracja publiczna w projektach politycznych*, D. Plecka (red.). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kraszewski D., K. Mojkowski. 2014. *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Krzynówek A. 2010. „Rozum a porządek polityczny. Wokół sporu o demokrację deliberatywną”. Kraków: Wydawnictwa WAM.
- Kulesza M., D. Sześciłło. 2013. *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Kulesza M., H. Izdebski. 2004. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.
- Kułak-Krzyśiak K. 2014. Partycypacja czy efektywność? Dylematy skutecznego osiągnięcia celów a administracji publicznej. W *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Bohdan Dolnicki (red.). Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Leś E., S. Nałęcz. 2001. *Sektor non profit. Nowe dane i nowe spojrzenie na społeczeństwo obywatelskie w Polsce*. Warszawa: Pracownia Badań Organizacji Non-Profit Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Leś E. 2000. *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Warszawa: Elipsa.
- Łukasiewicz J. (red.). 2012. *Władztwo administracyjne: administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*. Rzeszów: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Małecka-Lyszczek M. 2014. Partycypacja w ramach public governance. W *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.). Warszawa: Wolters Kluwer SA.

- Maszkowska A., K. Sztop-Rutkowska (red.). 2013. *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom*. Białystok: Fundacja Laboratorium Badań i Działań Społecznych „Soclab”.
- Mozga-Górecka M. (red.). 2006. *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*. Warszawa: Stowarzyszenia Klon/Jawor.
- Mozga-Górecka M. (red.). 2008. *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Nowoczesne państwo i organizacje pozarządowe – wybór tekstów*. Warszawa: Stowarzyszenia Klon/Jawor.
- Niżnik-Dobosz I. 2014. Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego. W *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, B. Dolnicki (red.), Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Przewłocka J., P. Adamiak, J. Herbst. 2013. *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych – raport z badania 2012 roku*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Reykowski J. (red.). 2007. *Konflikt i porozumienie. Psychologiczne podstawy demokracji deliberatywnej*. Warszawa: Academica.
- Schmidt-Aßmann E. 2011. *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnego administracyjnego*. A. Wasilewski (tłum.). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Smoktunowicz E. 1988. *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwa Naukowe PWN.
- Sroka J. 2009. *Deliberacja i zarządzanie wielopasmowe. Teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Zawicki M., S. Mazur, J. Bober (red.). 2004. *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej.
- Zgiep M. 2012. Demokracja deliberatywna. Główne stanowiska i próba definicji. W *Nowe spojrzenia w naukach o polityce. T. 3*, T. Słomka (red.), 57–72. Warszawa: Wydawnictwo UW Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych.

Public and social participation in contemporary Poland: ideas, forms, subjects and determinants

Abstract

Public participation, understood as activity being aimed at involving citizens and non-governmental organizations into the public life, into decision-making processes, the forming of public policies and into the performance of public tasks, is one of key elements of the Good Governance conception. Also in Poland it is possible to observe increasing an interest in solutions, having a positive effect on a quality and the effectiveness of governing the public sector in last years. Specially solutions based on increasing the level of efficient use the civil potential. Amongst numerous of legislative projects, such initiatives appear as: increasing the influence of citizens on using public funds; using available instruments of the participatory democracy (e.g. public consultation, referendum); creating forums of the public debate; increasing the access to public information; improving the information and the opinion exchange between citizens and the authorities; creating or bringing into play functioning of support units of the local self-government and the institution of the civil dialogue; and the like. However, implementing and practical using of proposed instruments of the public

participation are coming across a number of problems: lack of interest, lack of the support or resistance of political environments; administrative barriers; imprecise rules of functioning of non-governmental organizations, financial-property condition of the NGO's sector. It is main conditioning of the public participation and causes of delays and impediments in for her functioning and the development.

Key words: Public participation, democracy, good governance, civil society, non-governmental organizations.