

Uniwersytet Śląski
Wydział Nauk Społecznych
Instytut Socjologii

Witold Mandrysz

Rozprawa doktorska

**Znaczenie dialogu obywatelskiego dla kształtowania polityki
regionalnej Województwa Śląskiego na tle polityki spójności Unii
Europejskiej**

Praca napisana pod kierunkiem:
Prof. zw. dr hab. Kazimiera Wódcz

KATOWICE 2007 r.

Spis treści

Wstęp	5
--------------------	---

Część I

Rozdział I. Społeczeństwo obywatelskie a państwo - współpraca czy

współzawodnictwo.	14
1.1 Państwo na straży praw i wolności obywatelskich. Wczesnoliberalne koncepcje społeczeństwa obywatelskiego.	16
1.2 Społeczeństwo obywatelskie jako wtórne i podległe państwu.	26
1.3 Współczesne teorie społeczeństwa obywatelskiego.	35
1.4 Dwu i trójdzielny układ społeczeństwa. Relacje między państwem, społeczeństwem obywatelskim a gospodarką.	42

Rozdział II. Dialog obywatelski jako forma partycypacji organizacji społecznych w

procesie podejmowania decyzji politycznych.	56
2.1 Dialog, partycypacji, partnerstwo – nowe formy demokracji.	56
2.2 Dialog społeczny w Unii Europejskiej.	67
2.3 Rozwój dialogu społecznego w Polsce.	77
2.4 Dialog obywatelski jako metoda włączania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w proces rządzenia w Polsce.	90

Rozdział III Rozwój regionalny w Polsce a polityka spójności

Unii Europejskiej.	109
3.1 Region jako podmiot polityki regionalnej.	109
3.2 Dynamika rozwoju idei spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej.	117
3.3 Instrumenty polityki spójności.	132
3.4 Proces decentralizacji w Polsce i jego znaczenie dla kształtowania polityki regionalnej Województwa Śląskiego.....	141
3.5 Polska i Województwo Śląskie wobec polityki spójności Unii Europejskiej	154

Część II

Rozdział IV. Metodologia badań własnych. 174 |

4.1 Przedmiot i cele pracy.	174
----------------------------------	-----

4.2 Szczegółowe cele badań.	175
4.3 Założenia badawcze.	177
4.4 Główne pytania badawcze.	177
4.5 Metody i techniki badawcze zastosowane w pracy.	178
4.6 Dobór próby badawczej.	186
4.7 Organizacja i przebieg badań.	190
 Rozdział V. Relacje pomiędzy badanymi organizacjami a władzą publiczną w	
zakresie kształtowania polityki regionalnej.	193
5.1 Poziom otwartości władz publicznych na głos organizacji pozarządowych.	193
5.2 Ocena skuteczności, zaangażowania i motywów prowadzenia przez administrację publiczną oficjalnych konsultacji.	197
5.3 Pozycja przedstawicieli III Sektora w procesie decyzyjnym.	203
5.4 Standardy prowadzenia konsultacji w krajach Unii Europejskiej szansą rozwoju dialogu obywatelskiego w Polsce.	210
5.5 Fundusze strukturalne.	214
5.6 Sojusze i „parasole” jako sposób jednoczenia sił organizacji pozarządowych dla osiągania większego wpływu na podejmowane decyzje polityczne.	221
5.7 Opinia na temat prowadzonej polityka regionalnej w Polsce i w Województwie Śląskim.	226
5.8 Podsumowanie.	232
 Rozdział VI. Dialog społeczny a polityka regionalna Województwa Śląskiego.	
6.1 Znaczenie Śląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w kształtowaniu polityki regionalnej Województwa Śląskiego.	240
6.2 Ocena efektywności dialogu społecznego prowadzonego w ramach WKDS.	243
6.3 Powody jakimi kierują się władze publiczne w momencie angażowania się w konsultacje w ramach dialogu społecznego.	245
6.4 Ocena wpływu poszczególnych partnerów dialogu społecznego i ich znaczenie dla kształtowania polityki regionalnej.	247
6.5 Opinia na temat realizowanej polityki rozwoju regionalnego Województwa Śląskiego.	249
6.6 Podsumowanie.	252

Rozdział VII. Analiza aktów prawnych i dokumentów programowych dotyczących polityki rozwoju regionalnego i polityki spójności.	257
7.1 Akty prawne i dokumenty strategiczne Unii Europejskiej.	257
7.2 Strategie rozwoju i dokumenty programowe władz Polskich.	270
7.3 Dokumenty Strategiczne i Programy Operacyjne Województwa Śląskiego.	284
Rozdział VIII. Podsumowanie badań.	295
Zakończenie	303
Bibliografia	315
Aneks	321

Wstęp

Polska od kilkunastu lat wraz z procesem transformacji społecznej, gospodarczej i politycznej, przechodzi proces decentralizacji, polegający między innymi na przejmowaniu od władz centralnych części kompetencji dotyczących zaspakajania podstawowych potrzeb społecznych przez lokalną i regionalną władzę samorządową. Wśród wielu dziedzin, jakie znalazły się w zakresie podejmowanych przez władze samorządowe działań, obok niektórych zadań z zakresu edukacji, zabezpieczenia społecznego, opieki zdrowotnej i wielu innych, znajduje się polityka rozwoju. Polityka ta prowadzona jest, a przynajmniej być powinna, niezależnie od wielkości obszaru, jaki dana jednostka terytorialna obejmuje. Dlatego zarówno samorządowe władze gmin, powiatów, jak i regionów, prowadzą niezależną politykę rozwoju.

Przesilenie społeczno-politycznego przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku doprowadziło również do gwałtownego wzrostu oddolnej aktywności społecznej, prowadzącej do intensywnego przyrostu różnego rodzaju stowarzyszeń, fundacji i organizacji społecznych. Organizacje społeczne, nazywane również organizacjami pozarządowymi, skupiające aktywne jednostki funkcjonujące w danej zbiorowości, podejmujące wielorakie działania na rzecz swoich członków, większych grup społecznych, bądź też dla tzw. dobra wspólnego, a nie będące jednocześnie instytucjonalnie zaangażowane w sprawowanie władzy lub podejmowanie decyzji politycznych, należą do szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego. Tego typu organizacje pozarządowe, pośród wielu sfer swej aktywności, podejmują również działania na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego.

Nowoczesne organizacje społeczne w swym działaniu wchodzą w skomplikowane relacje z władzą publiczną różnego szczebla. Wynika to między innymi z nakładających się sfer podejmowanych działań przez te organizacje i władze publiczne, co prowadzi często do współpracy, bądź do realizacji tych działań przez NGOsy w imieniu władz publicznych, ze środków przekazanych organizacjom pozarządowym przez te władze. Organizacje te, wywodząc się ze środowisk lokalnych i prowadząc swą działalność bezpośrednio w społeczeństwie, są posiadaczami specyficznej wiedzy dotyczącej rzeczywistych potrzeb społecznych, stając się tym samym wartościowym źródłem informacji dla decydentów. Włączanie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego przez władze publiczne w planowanie polityki lub opracowywania konkretnych działań podejmowanych na rzecz danej społeczności, jest przejawem traktowania ich jako partnerów w dialogu obywatelskim.

Dialog taki zakłada poszukiwanie rozwiązań politycznych konkretnych kwestii w drodze konsensusu, pomiędzy władzą publiczną a szeroką reprezentacją pozarządowych organizacji społecznych, charytatywnych, ekologicznych gospodarczo-biznesowych, kulturalno-sportowych, szkoleniowo-edukacyjnych itp. Dialog tego rodzaju prowadzony jest również na różnych poziomach w zakresie polityki rozwoju lokalnego czy regionalnego, a także ogólnokrajowego.

Szczególne znaczenie dla prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce, przyniósł proces integracji z Unią Europejską, którego zwieńczeniem było przyjęcie naszego kraju w struktury Wspólnoty w maju 2004 roku. Akcesja do struktur europejskich przyniosła Polsce możliwość korzystania ze środków, jakie Unia Europejska przeznacza w ramach Funduszy Strukturalnych na kompensację różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym w poszczególnych regionach Wspólnoty. Wejście Polski do UE spowodowało, iż Województwo Śląskie jako region stało się podmiotem polityki spójności Unii. Daje to możliwość projektowania polityki rozwoju regionalnego Województwa Śląskiego, borykającego się z wieloma problemami natury społeczno-gospodarczej, w oparciu o Fundusze Strukturalne, przy zachowaniu zasad z tym związanych. Dotacje jakie można uzyskać z budżetu Unii Europejskiej są jedyną szansą dla bardzo ograniczonych w swych możliwościach finansowych polskich regionów na podjęcie strukturalnych działań rozwojowych. Standardy prowadzenia działań i podejmowania decyzji politycznych w Unii zakładają szeroką partycypację organizacji pozarządowych w planowaniu strategicznych założeń polityki rozwoju, jak i uczestnictwa w konkretnych projektach finansowanych ze środków pomocowych Unii. Zasady realizacji polityki rozwoju regionalnego w oparciu o Fundusze Strukturalne obligują władze publiczne do szerokich konsultacji społecznych w zakresie podejmowanych działań. Konsultacje takie mogą być przykładem realizacji koncepcji dialogu obywatelskiego.

Rozprawa ta ma na celu określenie znaczenia jakie dialog obywatelski, czyli szeroka partycypacja organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wywiera na kształtowanie polityki rozwoju regionalnego w Województwie Śląskim. Zainteresowanie autora budzi również wpływ jaki na rozwój tej partycypacji ma realizacja w regionie polityki spójności Unii Europejskiej.

Praca ta składa się z dwóch części, z których pierwsza odnosi się do zagadnień teoretycznych, opisujących z jednej strony podstawy definicyjne pracy, a z drugiej strony rozwój i obecny stan znaczących ze względów definicyjnych relacji i instytucji społecznych.

Na część pierwszą składają się trzy rozdziały. Pierwszy z nich charakteryzuje pokrótce

najistotniejsze, ze względu na potrzeby tej pracy, teorie dotyczące społeczeństwa obywatelskiego. Odnosi się on do relacji jakie zachodzą pomiędzy tymże społeczeństwem obywatelskim, a władzą publiczną i tzw. społeczeństwem gospodarczym, gdzie to ostatnie reprezentowane jest przez przedstawicieli świata produkcji, finansów i biznesu. Jest to krótki i niepełny przegląd najbardziej podstawowych koncepcji opracowanych w historii myśli społecznej, podejmujących próbę charakterystyki tego, czym jest społeczeństwo obywatelskie i jaka jest jego rola w stosunku do innych elementów życia społeczno-politycznego. Jego celem jest przedstawienie jak ewaluowało postrzeganie koncepcji społeczeństwa obywatelskiego w zależności o momentu historycznego, ale również w zależności od przyjętych przez poszczególnych teoretyków założeń społeczno-ideologicznych. Założeniem autora było przedstawienie podstawowych zagadnień tych koncepcji teoretycznych nie zaś dokładana ich analiza, gdyż mają one stanowić jedynie teoretyczne wprowadzenie do omawianych w dalszych rozdziałach zagadnień. W tym miejscu przytoczone są również współczesne koncepcje społeczeństwa obywatelskiego, jak i rola jaką przypisują one funkcjonującym w jego zakresie organizacjom pozarządowym. Szeroko pojęte organizacje pozarządowe są niezbędnym elementem funkcjonowania dialogu obywatelskiego, stąd też konieczna jest, jak się wydaje, prezentacja sposobu ich postrzegania, jak i definiowania ich roli i zadań. Wskazuje się również na znaczenie, jakie dla rozwoju organizacji pozarządowych jak i dla zwiększenia ich znaczenia w kształtowaniu polityki na różnych szczeblach jej prowadzenia odgrywa proces decentralizacji sprawowania władzy.

Rozdział drugi zawiera podstawy teoretyczne potrzebne do zdefiniowania czym jest dialog obywatelski, którego źródeł należy szukać w koncepcjach demokracji deliberatywnej, demokracji partycypacyjnej, czy też demokracji konsensualnej. Przedstawione są tam przyczyny, z powodu których tradycyjny, biurokratyczny sposób sprawowania władzy stał się nieefektywny, co doprowadziło do potrzeby poszukiwania partnerskiego modelu zarządzania publicznego, jako formy skutecznego zaspakajania potrzeb społecznych, przez władzę publiczną. Wskazano na najnowsze tendencje pozyskiwania legitymizacji działań i decyzji władz publicznych, odwołujące się do szerokiej opinii publicznej w dobie społeczeństwa informacyjnego. W rozdziale drugim przedstawiony jest również rozwój dialogu społecznego jako poprzedzającego koncepcje dialogu obywatelskiego, wypracowującego metody i zasady podejmowania dialogu władzy publicznej z partnerami społecznymi. Rozwój dialogu społecznego swoją dynamikę zawdzięcza regulacjom wprowadzonym przez instytucje Wspólnoty Europejskiej, która to organizacja wprowadziła konsultacje z partnerami społecznymi do podstawowych zasad swojego funkcjonowania, stosując ją szeroko

w praktyce podejmowania decyzji o znaczeniu społeczno-gospodarczym. Unia Europejska wypracowała standardy prowadzenia dialogu społecznego, które obowiązują jej członków w tym Polskę. Rozwój dialogu społecznego w Polsce, którego historyczne początki sięgają lat osiemdziesiątych, stanowił podstawę do stworzenia klimatu umożliwiającego wprowadzenie dialogu obywatelskiego do praktyki sprawowania władzy. W ramach dialogu społecznego wypracowane zostały mechanizmy prowadzenia konsultacji, które stały się podstawą do włączania szerszego zakresu przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego do procesu konsensualnego mechanizmu legitymizacji działań władz publicznych. Zakończenie tego rozdziału stanowi omówienie koncepcji dialogu obywatelskiego. Wskazuje się tam na źródła tej koncepcji, których bezpośrednio należy poszukiwać w dokumentach programowych Unii Europejskiej, a w szczególności w European Governance - A White Paper, gdzie określa się standardy konsultacji działań i decyzji politycznych podejmowanych przez instytucje Wspólnoty z szeroko pojętymi przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. W późniejszym okresie standardy te stały się promowaną zasadą funkcjonowania władz publicznych w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Kolejne fragmenty tego rozdziału odnoszą się do rozwoju idei, jak i praktycznego wprowadzania dialogu obywatelskiego jako metody sprawowania władzy przez władze publiczne w Polsce. Niezwykle krótka, ale dosyć dynamiczna historia wprowadzania tej koncepcji do polskich realiów podejmowania decyzji politycznych jest bezpośrednio związana z akcesją naszego kraju do struktur Unii Europejskiej i wynikającą z tego potrzebą dostosowania standardów prawno-politycznych do stosowanych w tym zakresie rozwiązań preferowanych we Wspólnocie. Zasada partnerstwa społecznego, stojąca w bezpośrednim związku z praktyką dialogiem obywatelskiego, jest jedną z generalnych zasad polityki spójności UE, co zmusza wszystkie kraje członkowskie zainteresowane pomocą ze środków Funduszy Strukturalnych do realizowania tejże zasady, między innymi poprzez prowadzenie szerokich konsultacji społecznych w zakresie projektowania i wdrażania planów i strategii polityki rozwoju danego kraju.

Ostatni rozdział pierwszej części tej rozprawy poświęcony jest możliwościom kreowania i realizowania polityki rozwoju regionalnego w Województwie Śląskim. Aby scharakteryzować kierunki rozwoju polityki regionalnej i podejmowane w jej zakresie działania zmierzające do poprawy warunków społeczno-gospodarczych Województwa Śląskiego, przedstawiono z jednej strony podstawowe pojęcia dotyczące zasad polityki regionalnej, jak i regionu, jako podmiotu tejże polityki. Określono również jakie warunki winien spełniać region, aby mógł prowadzić samodzielnie efektywną politykę rozwoju. Przedstawiono także krótką charakterystykę procesu decentralizacji systemu sprawowania

władzy w Polsce. Proces ten, rozpoczynający się od pierwszej reformy administracyjnej z 1990 roku wprowadzającej pierwszy stopień samorządu terytorialnego, jak i ograniczony w swych możliwościach samorząd regionalny, aż po reformę administracji z roku 1998, wprowadzającej trzystopniowy model samorządu terytorialnego, doprowadził do powstania 16 dużych regionów, z uprzednich 49 województw, które wyposażone są w możliwość podejmowania działań w zakresie kształtowania polityki regionalnej. Województwo Śląskie, jako podmiot polityki regionalnej, tworzyło i realizowało programy strategiczne zmierzające do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej, bądź projektujące działania zakładające taki rozwój. Aby przedstawić nowe warunki rozwoju regionalnego w dobie członkostwa Polski w Unii Europejskiej scharakteryzowano dynamikę rozwoju idei spójności społeczno-gospodarczej Wspólnoty. Opisano zasady stosowania polityki strukturalnej Unii, która to polityka stanowi dla Polski i Województwa Śląskiego podstawowe wyzwanie i szansę rozwoju z uwagi na środki, jakie są na nią przeznaczone. W tej części rozdziału opisano również zasady, cele i priorytety stosowania instrumentów polityki strukturalnej, jakimi są Fundusze Strukturalne i inne narzędzia finansowe przeznaczone na finansowanie działań prorozwojowych w państwach członkowskich Wspólnoty. Wśród generalnych zasad polityki strukturalnej wymienić należy zasadę partnerstwa, stanowiącą o konieczności włączania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego do prac nad projektowaniem działań, których finansowanie ma pochodzić ze środków Wspólnotowych. Opisano w tym miejscu poszczególne fundusze, które stanowią, bądź staną się podstawowym źródłem finansowania działań prorozwojowych, podejmowanych również w Województwie Śląskim. Przedstawienie zasad finansowania działań z Funduszy Strukturalnych, jak i celów polityki strukturalnej, czy inaczej polityki spójności Wspólnoty, pozwoliło scharakteryzować podjęte przez stronę Polską działania zmierzające do absorpcji środków pochodzących z tego źródła. Działania te przejawiały się głównie w tworzeniu dokumentów strategicznych i programowych dotyczących koncepcji rozwoju kraju, a także rozwoju regionalnego. Tworzone dokumenty musiały odpowiadać wymaganiom i standardom Unii Europejskiej, co między innymi przejawiało się w prowadzeniu konsultacji społecznych w trakcie ich projektowania. Jak też określenia roli i funkcji jaką przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego będą odgrywali w kształtowaniu decyzji politycznych z zakresu rozwoju regionalnego, a także możliwości i zasad ich uczestnictwa w projektach finansowanych ze środków przeznaczonych na politykę spójności UE. W tej części rozdziału przedstawiono również dokumenty strategiczne opracowane przez władze Województwa Śląskiego, których

zapisy były formułowane również z uwzględnieniem możliwości rozwoju jakie stanęły przed tym regionem w związku z integracją Polski z Unią Europejską.

Druga, praktyczna część tej rozprawy składająca się z czterech rozdziałów i podsumowania badań, zawiera przedstawienie założeń metodologicznych i podjętych procedur badawczych. Rozdział czwarty rozprawy, a jednocześnie pierwszy części praktycznej, stanowi omówienie metodologicznych założeń podjętych badań. W rozdziale tym przedstawiono jej przedmiot, ogólne i szczegółowe cele pracy, jak i główne pytania badawcze. Przedstawiono również wybrane metody i techniki badawcze, którymi posługiwano się w procesie pozyskiwania i analizowania danych. Wśród stosowanych w badaniu metod badawczych znalazł się wywiad swobodny, czy też inaczej pogłębiony i analiza treści dokumentów. W przeprowadzonych wywiadach zwrócono się o opinie do przedstawicieli aktorów dialogu społecznego funkcjonujących w ramach Śląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, jak i do aktorów dialogu obywatelskiego prowadzonego w Województwie Śląskim w zakresie polityki rozwoju regionalnego. Zapisy wytypowanych do badania dokumentów analizowano pod kontem zawartych w nich treści dotyczących funkcjonowania dialogu obywatelskiego w zakresie polityki regionalnej. W rozdziale tym przedstawiono również dobór próby badawczej jak i przebieg poszczególnych etapów badań.

Kolejne trzy rozdziały części badawczej przedstawiają analizę materiału badawczego. Aby poznać opinie przedstawicieli pozarządowych organizacji społecznych, gospodarczo-biznesowych, stowarzyszeń samorządowych, instytucji powołanych do prowadzenia działań na rzecz rozwoju regionalnego, a także różnego rodzaju instytucji publicznych odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki, zmierzających do zwiększenia rozwoju społeczno-gospodarczego Województwa Śląskiego, na temat wzajemnych relacji szeroko pojętych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a władzą publiczną w zakresie tej polityki, przeprowadzono wywiady pogłębione z przedstawicielami wyżej wspomnianych typów organizacji i instytucji. Podobne wywiady zostały przeprowadzone z obserwatorami sceny społeczno-politycznej niezaangażowanymi bezpośrednio w tego typu relacje. Analizowany materiał zaprezentowano pod kątem opinii respondentów na temat: poziomu otwartości władz publicznych na opinie organizacji pozarządowych, oceny skuteczności, zaangażowania i motywów podejmowania konsultacji, pozycji organizacji pozarządowych w procesie konsultacji, oceny standardów prowadzenia konsultacji w krajach Unii Europejskiej i wpływu tych standardów na rozwój dialogu obywatelskiego w Polsce, znaczenia Funduszy Strukturalnych dla rozwoju Polski

i Województwa Śląskiego, potrzeby łączenia się organizacji pozarządowych w większe struktury dla zwiększenia swojego wpływu na władzę publiczną, jak również opinii na temat prowadzonej w Polsce i w regionie polityki rozwoju regionalnego.

Opinie partnerów społecznych wchodzących w skład Śląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, zebrane w przeprowadzonych wywiadach, wśród których znaleźli się przedstawiciele związków zawodowych, pracodawców i przedstawiciele władz publicznych, zaprezentowano w rozdziale szóstym tej pracy. Dialog społeczny w tak zindustrializowanym regionie jak Górny Śląsk, w sposób znaczący może wpływać na kształt podejmowanej polityki regionalnej, a punkt widzenia jego aktorów będzie reprezentacją interesów znaczących grup społecznych i grup interesu w tym regionie. Stanowiska respondentów przedstawiono w odniesieniu do następujących tematów: znacznie śląskiej WKDS w kształtowaniu polityki regionalnej Województwa Śląskiego, ocena efektywności prowadzonego na Śląsku dialogu społecznego, powody zaangażowania władz publicznych w dialog społeczny, ocena wpływu poszczególnych partnerów dialogu społecznego i ich znaczenia dla kształtowania polityki regionalnej, ocena realizowanej polityki rozwoju regionalnego w województwie.

Kolejny, siódmy rozdział poświęcony jest prezentacji analizy treści dokumentów. Przedstawiono w nim trzy rodzaje dokumentów. Pierwszym rodzajem są Wspólnotowe dokumenty prawno-polityczne odnoszące się do strategii i zasad prowadzenia polityki rozwoju Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw członkowskich, a także zasad realizowania projektów finansowanych z Funduszy Strukturalnych. Zwracano uwagę na zawarty w nich sposób definiowania relacji organizacji pozarządowych z władzą publiczną, zasad jakie powinny obowiązywać tych partnerów w procesie kształtowania założeń polityki regionalnej i wdrażaniu jej działań. Informacje te pozwalają na charakterystykę standardów Unii Europejskiej w zakresie współpracy władz publicznych z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie prowadzenia polityki regionalnej, które to standardy obowiązują wszystkie kraje członkowskie i ich regiony w tym Polskę i Województwo Śląskie.

Drugi rodzaj dokumentów to strategie rozwojowe i dokumenty programowe władz polskich stworzone po roku dwutysięcznym, czyli w momencie funkcjonowania nowych jednostek administracyjnych, jakimi jest 16 regionów i w sytuacji zintensyfikowanych działań związanych z akcesją Polski do struktur Wspólnoty Europejskiej. Wśród tych dokumentów znajduje się Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2000-2006 i odnoszący się do pierwszego okresu korzystania przez Polskę ze środków UE, przeznaczonych między innymi

na rozwój regionalny, Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. Prezentowane tam są również wyniki analizy najnowszego dokumentu strategicznego związanego z możliwością absorpcji środków z Funduszy Strukturalnych na okres programowania 2007-2013, którym jest Narodowa Strategia Spójności (Narodowa Strategia Ram Odniesienia) na lata 2007-2013. Wyżej wspomniane dokumenty analizowane były pod kątem odwoływania się ich zapisów do koncepcji partnerstwa i dialogu społecznego w kwestii programowania i podejmowania działań dotyczących rozwoju kraju. Poszukiwano w nich odniesień i powodów jakie skłaniały ich twórców do tworzenia zapisów obligujących władze publiczne, różnego szczebla do nawiązywania relacji partnerskich z przedstawicielami organizacji pozarządowych i prowadzenia konsultacji społecznych w zakresie prowadzenia działań zmierzających do podniesienia stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego regionów.

Trzecim rodzajem dokumentów, który został poddany analizie były: Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015 i jej nowelizacja wprowadzona w 2005 roku, czyli w momencie uzyskania pierwszych doświadczeń z faktycznego członkostwa Polski we Wspólnocie, którym była Strategia Województwa Śląskiego na lata 2000-2020. Kolejnym aktem poddanym analizie był dokument programowy projektujący działania rozwojowe w województwie w oparciu o środki z Funduszy Strukturalnych UE, którym jest Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Szczególny charakter tego dokumentu wynika z faktu, iż projektuje on konkretne priorytety działań rozwojowych w Województwie Śląskim w oparciu o Fundusze Strukturalne i w odróżnieniu od np. Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego 2004-2006 ma on charakter specyficznie regionalny, a nie centralny, tworzony był również w regionie, a nie jak to miało miejsce w przypadku poprzedniego okresu programowania, przez władze centralne. Strategię rozwoju i dokumenty programowe Województwa Śląskiego były poddane analizie w oparciu o analogiczne założenia, jak wymienione wyżej dokumenty opracowane na poziomie państwa polskiego. Ich celem było określenie przypisywanej pozycji organizacjom pozarządowym w procesie planowania i prowadzenia działań na rzecz rozwoju regionalnego, sposobu włączania tych organizacji w proces decyzyjny i możliwości wyrażania ich opinii na ten temat. Określano również powody, dla których regionalna władza publiczna deklarowała chęć prowadzenia dialogu obywatelskiego w zakresie polityki rozwoju regionalnego.

Część praktyczną zamyka krótkie podsumowanie badań, zawierające zbiorcze przedstawienie konkluzji wynikających z trzech omówionych powyżej rozdziałów badawczych. W tym miejscu przedstawiono zestawienie wniosków dotyczących analizy wywiadów pogłębionych dotyczących dialogu obywatelskiego w zakresie prowadzonej

polityki regionalnej w Województwie Śląskim, dialogu społecznego prowadzonego w ramach Śląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w odniesieniu do analogicznej problematyki, jak i analizy treści dokumentów politycznych, strategicznych i programowych opracowanych na poziomie Unii Europejskiej, Polski i Województwa Śląskiego.

Całość rozprawy zamyka Zakończenie, Bibliografia określająca podstawową literaturę, która stanowiła bazę teoretyczną autora w trakcie opracowywania tej pracy i Aneks zawierający Załączniki do pracy. Zakończenie jest próbą skonfrontowania założeń i pytań badawczych opracowanych na podstawie teoretycznych podstaw tej pracy z wynikami uzyskanymi w procesie badawczym. W tym miejscu dokonano próby odpowiedzi na sformułowane w części metodologicznej pytania w oparciu o konkluzje wynikające z przeprowadzonej analizy opinii respondentów zebranych w wywiadach i treści dokumentów. Odpowiedź na wyżej wspomniane pytania stanowi podstawę weryfikacji trafności założeń badawczych, jak i konkluzji dotyczących dalszego kształtowania się relacji pomiędzy władzą publiczną, a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w zakresie tworzenia i realizowania polityki regionalnej w Województwie Śląskim.

Rozdział I

Spółeczeństwa obywatelskiego a państwo - współpraca czy współzawodnictwo.

Aby określić relacje pomiędzy przedstawicielami szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego, do których zaliczyć należy reprezentantów organizacji społecznych, działających w różnych sferach działalności społecznej – od ochrony środowiska, przez działalność charytatywną po działalność kulturalno-sportową, organizacje gospodarczo-biznesowe, organizacje pracownicze itp. a władzą publiczną czy to rządową czy samorządową na różnych jej szczeblach, należy scharakteryzować czym jest społeczeństwo obywatelskie i jak było definiowane w naukach humanistycznych. Poniższy przegląd koncepcji dotyczących społeczeństwa obywatelskiego nie wyczerpuje wszystkich możliwych teorii i konstrukcji teoretycznych, które w tym zakresie powstały. Nie było zamiarem autora podejmowanie prób zmierzających w tym kierunku. Jest to jedynie przedstawienie kilku podstawowych koncepcji odnoszących się do zagadnienia, które stanowiłyby wprowadzenie do opisu relacji zachodzących pomiędzy organizacjami społecznymi w ich całej złożoności i różnorodności a władzą publiczną reprezentowaną na różnych poziomach. Wydaje się to być również zabieg niezbędny dla zdefiniowania tego, czym jest dialog społeczny, a także wywodzący się z jego doświadczeń dialog obywatelski.

Genezy tak często dziś używanego pojęcia jak społeczeństwo obywatelskie należy szukać już w twórczości Arystotelesa, który uznawał *koinonia politike* za jedno z centralnych pojęć jego koncepcji życia politycznego. Pojęcie to, przejęte z filozofii greckiej, bardzo mocno zakorzeniło się w koncepcjach wyrosłych w tradycji republikańskiego Rzymu. W twórczości Cicerona Arystotelesowskie *koinonia politike* jest przedstawiane jako *societas civilis*.

Zgodnie ze znanym założeniem Arystotelesa mówiącym, że: „państwo należy do twórców natury, że człowiek jest z natury stworzony do życia w państwie (*politikon zoon*), taki zaś, który z natury, a nie przez przypadek żyje poza państwem, jest albo nadludzką istotą, albo nędznikiem,”¹ w tradycji republikańskiej przyjmowano, iż jednostka może wieść dobre życie jedynie jako obywatel państwa. Jego podstawowym celem i dążeniem jest udział w polityce jako rządzony, ale również jako rządzący. Polityka była dla Arystotelesa wartością

¹ Arystoteles. Dzieła wszystkie. Warszawa 2001 t. VI str. 27;

autoteliczną, pozwalała spełnić się jednostce jako obywatelowi i w ten sposób korzystać ze swoich uprawnień, co czyniło go wolnym. Arystoteles wyróżnia również jako pierwszy cnoty obywatelskie, które były w republikańskiej teorii społeczeństwa obywatelskiego i politycznego, zawsze w sferze największego zainteresowania. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: roztropność, uczciwość, godne i sprawiedliwe zachowanie i troskę o dobro wspólne. Cnoty obywatelskie były uznawane przez Arystotelesa za naturalne wyposażenie jednostki, które poprzez odpowiednie kształtowanie, które możliwe jest jego zdaniem jedynie w ramach odpowiedniego ustroju politycznego, prowadzą do kreowania obywateli mogących brać udział w działaniach politycznych na rzecz wspólnoty. Ponieważ to państwo jako wspólnota polityczna było odpowiedzialne za wszelkie działania na rzecz budowania szczęścia wspólnoty, a tym samym i obywateli. Jedyni wspólnoty, których obywatele charakteryzują się wspomnianymi cechami mogą funkcjonować pomyślnie.

W koncepcjach filozofów greckich państwo było wspólnotą skupiającą wszystkie inne wspólnoty, będącą tym samym pierwotną w stosunku do wszystkich innych. Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego łączyło się więc z pojęciem państwa. Działania obywateli na rzecz wspólnoty było jednoznaczne z działaniami politycznymi w ramach państwa, ponieważ dobro państwa było dobrem wspólnoty.

W tradycji rzymskiej pojęcie obywatelstwa było silnie związane z pojęciami uprawnień obywatelskich osadzonych bardzo mocno w unormowaniach legislacyjnych. „Dla Rzymian społeczeństwo obywatelskie było sferą rozumu i sprawiedliwości, obywatelskiego uczestnictwa w życiu wspólnoty politycznej oraz praw, wspólnotą opartą na uniwersalistycznym rozumieniu obywatelstwa, któremu jednakże nie było obce przekonanie o niezwyklej sile interesów prywatnych. Cyceon na pierwszym miejscu stawiał dobro państwa jako rzeczy publicznej ludzi oraz jego praw twierdząc, że ‘nie ma państwa trwalszego i pewniejszego niż takie, w którym obywatele rządzą pospół, mając na względzie swoje dobro i swobody,’ co zarazem decydować miało o tym, że prawdziwie wolne było zarówno państwo jak i jego obywatele.”² Cyceon zwracał również uwagę na znaczenie zgody wszystkich obywateli co do zasad funkcjonowania wspólnoty. Zgoda ta wynikała z jednej strony z wolności, a z drugiej z równości praw.

W koncepcji republikańskiej dobre życie było możliwe jedynie w ramach wspólnoty politycznej, uznawanej za wspólnotę skupiającą wszystkie inne wspólnoty i będącą pierwotną w stosunku do innych. Pojęcie społeczeństwo obywatelskie jest pojmowane jako wspólnota

² D. Pietrzyk-Reeves. Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła. Wrocław 2004. str. 25;

obywatelska będąca tożsamą ze wspólnotą polityczną, do której przynależność wynika z relacji w jakich znajdują się jej członkowie w stosunku do państwa.

1.1 Państwo na straży praw i wolności obywatelskich. Wczesnoliberalne koncepcje społeczeństwa obywatelskiego.

W odróżnieniu od tradycyjnego postrzegania jednostki jako istoty społecznej, politycznej żyjącej w obrębie jakiegoś społeczeństwa, które to społeczeństwo tradycyjnie definiowane było jako wspólnota naturalna, koncepcja Hobbesa zakłada, iż społeczeństwo nie jest tworem naturalnym lecz efektem ustanowienia z woli obywateli w ich własnym interesie i dla ich bezpieczeństwa. Jak twierdził „zarówno rząd, jak i społeczeństwo powstają w wyniku zgody jednostek, które nie zawdzięczają niczego ani też nie są częścią większej całości, lecz same stanowią o sobie, istota człowieka polega bowiem na tym, iż jest on posiadaczem zarówno własnej osoby, jak i swoich zdolności, a jego wolność, która jest centralna dla zrozumienia jego istoty, polega na braku zewnętrznych przeszkód i niezależności od woli innych osób.”³ Do powstania społeczeństwa politycznego dochodzi, ponieważ w przedpolitycznym stanie natury prawa i wolności jednostek nie są chronione i trwa nieustanna wojna wszystkich ze wszystkimi. Przeto aby bronić siebie i swoją własność wolne jednostki dobrowolnie rezygnują z części swojej wolności oddając się pod opiekę i zwierzchnictwo suwerena. Z tego wynika, że społeczeństwo polityczne nie jest porządkiem pochodzącym z natury, a raczej wynikiem rachunku zysków i strat. Stanowi ono narzędzie zapewniające porządek niezbędny dla ochrony własnego bytu jednostek, jak i zabezpieczającym relacje wymiany pomiędzy nimi.

Hobbes jako pierwszy wprowadza koncepcje państwa, które nie jest naturalną wspólnotą polityczną, w której to wspólnocie mieliby współistnieć, ale i z której mieliby się niejako wywodzić jej członkowie, twierdzi natomiast, iż państwo jest tworem sztucznym legitymowanym do rządzenia społeczeństwem za zgodą wchodzących w jego skład jednostek. Jak sam przekonuje: „państwo jest jedną osobą, której wolę należy na podstawie paktów zawartych między wieloma ludźmi uważać za wolę tych wszystkich ludzi, iż by mogła ona posługiwać się siłami i władzami poszczególnych jednostek dla wspólnego pokoju i wspólnej obrony.”⁴ Dla Hobbesa społeczeństwo obywatelskie nie jest przeciwstawne państwu, jest z nim wręcz tożsame – to społeczeństwo polityczne, co wynika z dobrowolnego uzależnienia

³T. Hobbes. Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego. Warszawa 1954. str. 113;

⁴ T. Hobbes. O obywatelu w: Elementy filozofii. Warszawa 1956, str. 278;

się jednostek od władzy suwerena. Hobbes zwraca uwagę, na fakt wolnego stowarzyszania się obywateli w dążeniu do osiągnięcia przez nich jakiś wspólnych celów, nadaje jednocześnie tym zrzeszeniom swoistą osobowość prawno-publiczną nazywając je *osobami publicznymi*, lecz wolność tych stowarzyszeń ogranicza ich podległość względem państwa jako najwyższej formy stowarzyszenia, jako najwyższej *osoby publicznej*. Daje temu wyraz w słowach: „choć każde państwo jest osobą publiczną, to przecież nie każda osoba publiczna jest państwem. Może się bowiem zdarzyć, że pewna liczba obywateli za pozwoleniem swego państwa zrzeszy się w jedną osobę dla prowadzenia pewnych spraw. Takie zrzeszenia będą już osobami publicznymi; na przykład stowarzyszenia kupców oraz różnorakie inne zrzeszenia, które nie są przecież państwami, jako że nie podporządkowały się woli zrzeszenia po prostu i we wszystkich rzeczach, lecz tylko co do pewnych rzeczy wyznaczonych przez państwo; przy tym w ten sposób, iż każdemu z członków tego zrzeszenia wolno jest prowadzić spór z samym tym ciałem zbiorowym, co obywatelowi nie jest dozwolone przeciw państwu. Tego rodzaju więc stowarzyszenia są osobami publicznymi podporządkowanymi państwu.”⁵

Do tego samego nurtu teoretycznego należał John Locke, który swoje koncepcje dotyczące państwa i społeczeństwa oparł na tym samym założeniu co i Hobbes, iż to wspólna zgoda jednostek legitymizuje władzę polityczną suwerennych władz. Zdaniem Locke’a każdy człowiek, zgodnie z prawem natury, rodzi się wolny i z przyrodzonym prawem do korzystania z tej wolności. „Z natury więc dysponuje on władzą nie tylko zachowania swojej własności, to znaczy swego życia, wolności i majątku przed wyrządzeniem krzywd czy atakami innych ludzi, ale też sądenia i karania łamiących to prawo(...) Społeczeństwo polityczne istnieje tam i tylko tam, gdzie każdy z jego członków zrezygnował ze swej naturalnej władzy i złożył ją w ręce wspólnoty nie wyłączając jednak tym samym możliwości odwołania się do ustanowionych przez nie praw.”⁶ Ten sposób patrzenia na państwo i społeczeństwo, sytuują jednostkę i jej prawo do wolności jako pierwszą w stosunku do wspólnoty.

Ludzie, obywatele rezygnując z części swojej wolności legitymizując tym samym do sprawowania, w określonym zakresie, nad sobą władzy politycznej. Locke twierdzi jednocześnie, że: „władza polityczna jest to uprawnienie do tworzenia praw, włącznie z karą śmierci i w konsekwencji z wszystkimi pomniejszonymi karami, w celu określenia i zachowania własności, a także użycia siły społeczności do wykonania tych praw oraz w obronie

⁵ tamże... str. 278;

⁶ J. Locke. Dwa traktaty o rządzie. Warszawa 1992. Traktat drugi str. 253;

wspólnoty przed zagrożeniem zewnętrznym, a wszystko to dla dobra publicznego.”⁷ Zarówno u Hobbesa jak i u Locke’a to wola obywateli daje uprawnienia suwerenowi do sprawowania władzy nad społeczeństwem, jednak te dwie koncepcje różni możliwość bądź brak możliwości odebrania władzy suwerenowi, który nie działa dla dobra społeczeństwa. Jak podkreśla Barry Hindess: „pojęcie władzy jako uprawnienia, które sprawować można jedynie dla publicznego dobra, prowadzi Locke’a do określenia wypadków gdy ludzie mogą odmówić lojalności wobec rządzących. W odróżnieniu od Hobbesa, Locke jest w pełni przygotowany do usprawiedliwienia prawa do buntu: społeczność może usunąć pozbawiony legitymizacji rząd i zastąpić go innym.”⁸ Tym samym Locke pisząc o ugodzie, umowie pomiędzy członkami społeczeństwa, uposaża ich w swoistą podmiotowość obywatelską, nie czyni z nich jedynie poddanych, którzy muszą zgadzać się z każdą decyzją suwerena, bez prawa do sprzeciwu, daje im umocowanie do kontrolowania, nadzorowania sposobu sprawowania władzy i respektowania praw obywatelskich przez rządzących. Na to upodmiotowienie obywateli w koncepcji Lock’a zwraca również uwagę Jerzy Szacki pisząc, iż: „według Lock’a władza zostaje powołana przez już istniejącą zbiorowość do wykonywania zadań, z którymi ona sama przestaje sobie radzić. Jeżeli władza nie wywiązuje się z powierzonych jej zadań lub uzurpuje sobie uprawnienia z nimi niezgodne, zagrażając w ten sposób życiu i mieniu obywateli, staje się nie tylko zbędna, ale i szkodliwa. W takiej sytuacji owa zbiorowość ma się prawo zbuntować i powołać inny rząd.”⁹

W teorii Locke’a społeczeństwo obywatelskie jest określeniem tożsamym z określeniem społeczeństwo polityczne, co wynika z wspólnie przez obywateli wyrażonej zgody ograniczenia swojej wolności na rzecz respektowania i egzekwowania poszanowania praw przez powołaną władzę publiczną. „Gdziekolwiek więc pewna grupa ludzi zjednoczy się w jedno społeczeństwo, w którym każdy zrezygnuje na rzecz władzy publicznej z przysługującej mu na mocy prawa natury władzy wykonawczej, tam i tylko tam ma miejsce społeczeństwo polityczne bądź obywatelskie.”¹⁰ Zbigniew Rau we wstępie do polskiego wydania dzieła Locke’a „Dwa traktaty o rządzie”, zwraca uwagę na fakt, iż autor za najwyższą wartość społeczeństwa obywatelskiego uważa właśnie człowieka, obywatela. Jak pisze: „fakt, iż człowiek tworzy społeczeństwo obywatelskie dla realizacji swych celów, powoduje że jest on jego najwyższą wartością. To właśnie człowiek stanowi pomost między zasadami

⁷ Tamże. str. 164;

⁸ B. Hindess *Filozofie władzy. Od Hobbesa do Foucaulta*. Warszawa-Wrocław 1999. str. 70;

⁹ J. Szacki *Historia myśli socjologicznej*. Warszawa 2004. str.

¹⁰ J. Locke, op. cit. *Traktat drugi* str. 224;

porządku natury a strukturą porządku konwencji.”¹¹ Pierwszeństwo istnienia obywatela przed państwem czy społeczeństwem politycznym jest w teorii Locke’a przejawia się w stwierdzeniu głoszącym, że jednostka staje się obywatelem dopiero w momencie powołania społeczeństwa obywatelskiego, ale jest ona już wcześniej wyposażona w prawa przysługujące jej zanim ta wspólnota polityczna rozpoczęła swe istnienie. Czyni to z jednostki podmiot, który może domagać się od władz państwowych gwarancji realizacji własnych potrzeb w ramach tego państwa.

Aby społeczeństwo mogło być obywatelskim, aby wspólnota oparta na ugodzie pomiędzy obywatelami, legitymizującej władzę do rządzenia, mogła istnieć, musi się opierać na prawie i przestrzeganiu tego prawa przez wszystkie podmioty tego społeczeństwa. Gdyż: „w społeczeństwie obywatelskim panuje stan pokoju między tymi, którzy do niego należą, albowiem do wojny między nimi nie dopuszczają sądy rozjemcze, które oni powołali przy swojej legislatywie dla rozstrzygania wszelkich sporów, jakie mogą między nimi powstać. To właśnie legislatura jednoczy członków wspólnoty i łączy ich w jedno zgodnie żyjące ciało. Ona jest bowiem *duszą, która daje formę, życie i jedność* wspólnoty. Od niej uzyskują pojedynczy członkowie wzajemną sympatię, wpływy i pozycję, a jej *rozwiązanie* bądź zniszczenie powoduje też rozwiązanie i śmierć wspólnoty. *Istota i jedność społeczeństwa* sprowadza się do posiadania jednej woli. Legislatura zatem, kiedy zostaje ustanowiona przez większość, ogłasza tę wolę i strzeże jej. *Ukonstytuowanie legislatury* jest pierwszym i fundamentalnym aktem społeczeństwa...”¹²

Opisując wkład Locke’a w budowanie bazy teoretycznej dla późniejszych liberalnych teorii społeczeństwa obywatelskiego M. Witkowska i A. Wierzbicki wskazują na następujące przekonania Locke’a:

- wolność człowieka jest wartością fundamentalną, podstawową w życiu publicznym,
- władza polityczna (rząd, prezydent, monarcha) nie jest „Bożym pomazańcem”, nie jest zrządzeniem natury czy też historii, ale pochodzi od wolnych ludzi i jest przeznaczony dla wolnych ludzi,
- w życiu politycznym bardziej pierwotne, trwalsze i istotniejsze od rządu jest społeczeństwo polityczne, czyli polityczna współpraca i współodpowiedzialność obywateli, którzy z troski o wspólny los wyłaniają sobie ten albo inny rząd,

¹¹ Z. Rau, Wstęp do: Dwa traktaty o rządzie. J. Locke. Warszawa 1992. str. LIX

¹² J. Locke, op. cit. Traktat drugi str. 314;

- tak wybrany obywatelski rząd jest ograniczony wolą swych obywateli, kontraktem, jaki zawarto z nim w chwili jego powoływania; jeśli zatem ów kontrakt narusza, może i powinien być przez obywateli odwołany.¹³

Hobbes i Locke jako prekursorzy myśli liberalnej, a także prekursorzy wczesnych koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, nawiązują jednak do wcześniejszych osiągnięć myśli republikańskiej wywodzącej się ze starożytnego Rzymu. Jak podkreśla Dorota Pietrzyk-Reeves: „liberalna tradycja społeczeństwa obywatelskiego przejmując niejako z tradycji republikańskiej przekonanie, że ład prawdziwie wolnej wspólnoty musi opierać się na prawie, a nie na woli rządzących, natomiast różni się od niej tym, że posługuje się nowożytną ideą państwa, pojmowanego jako sztuczna osoba prawna, oraz odmiennym ujęciu prawa. Cel państwa w pewnym sensie jest także celem etycznym, ale inaczej rozumianym: nie jest nim, jak w tradycji republikańskiej, dobre życie wspólnoty, lecz cel bardziej ograniczony, jakim jest ochrona przyrodzonych uprawnień jednostki i jej wolności, a przez to przyczynianie się do jej powodzenia i szczęścia. Społeczeństwo obywatelskie staje się dobrowolną organizacją jednostek przez nie ustanowioną i pomyślaną jako wolna wspólnota, w której człowiek może kierować się rozumem i korzystać ze swoich uprawnień w zgodzie z nakazami prawa natury.”¹⁴

Wśród twórców koncepcji społeczeństwa obywatelskiego na szczególną uwagę zasługuje francuski myśliciel Alexis de Tocqueville. Pretensje do teoretycznego dziedzictwa po Tocquevillu zgłaszają zarówno liberałowie jak i konserwatyści, gdyż głównym jego polem zainteresowań były przemiany polityczne dokonujące się w XIX wieku, a szczególnie powolny schyłek porządku arystokratycznego, który obserwował na przykładzie społeczeństwa francuskiego, jak i narodziny i dynamicznego rozwoju porządku demokratycznego, gdzie za wzór do swoich rozważań przyjął rozwijające się społeczeństwo amerykańskie.

Główne założenia swojej koncepcji dotyczące ustroju demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego przedstawił on w dziele „O demokracji w Ameryce”, gdzie opisał stosunki społeczne panujące w społeczeństwie amerykańskim, jako czystą, nie naznaczoną arystokratycznym doświadczeniem, formę społeczeństwa demokratycznego, który to ustrój, jak zakładał, stanie się dominującym także w Europie. Jak pisze Zbigniew Rau: „to w tym właśnie kontekście Tocqueville bronił takich typowych liberalnych wartości jak autonomia jednostki jej uprawnienia do własności, wolności słowa i zgromadzeń, a także

¹³ por. M. Witkowska, A. Wierzbicki. Społeczeństwo obywatelskie. Warszawa 2005. str. 58;

¹⁴ D. Pietrzyk-Reeves, op. cit. str. 68;

niezawisłości sądów i ograniczony zakres władzy państwowej. Czynił to jednak w sposób właściwy konserwatyście, a więc powołując się na cnotę dyscypliny i samokontroli, podkreślając zalety życia we wspólnocie i traktując religię, zwyczaje oraz tradycyjną moralność jako najtrwalsze podstawy więzi społecznych.”¹⁵

W porównaniu z ówczesnymi koncepcjami państwa i społeczeństwa, nowatorstwo koncepcji Tocquevilla polega między innymi na tym, iż prócz rozróżnienia państwa od społeczeństwa wprowadził trzecią współistniejącą z tymi dwoma kategorię jaką było społeczeństwo polityczne. Jak pisze Krishan Kumar: „osiągnięciem Tocquevilla było wysubtelnienie dychotomii państwa i społeczeństwa,(...) oraz wprowadzenie trzeciego regionu, trzeciego terminu, dzięki czemu nabrała życia idea, kultury politycznej, znajdującej się u podstaw lub, powiedzmy lepiej, tworzącej otoczenie państwa.”¹⁶ Opisując ten naszkicowany przez Tocquevilla trójkąt: państwo-społeczeństwo polityczne-społeczeństwo obywatelskie, Dorota Pietrzyk-Reeves podkreśla, że: „państwo było przez niego rozumiane jako system formalnego przedstawicielstwa politycznego z parlamentem, biurokracją, sadami i wojskiem. Niejako w jego otoczeniu sytuowało się społeczeństwo polityczne jako dziedzina obywatelskiego zaangażowania w politykę i sprawy publiczne – sfera, do której przynależą lokalne samorządy, partie polityczne, gazety i opinia publiczna. Społeczeństwo obywatelskie jest dla Tocquevilla sferą aktywności obywateli, głównie prywatnych, o charakterze ekonomicznym, ale także sferą stowarzyszeń i zrzeszeń o charakterze wykraczającym poza wyłącznie prywatne interesy jednostek.”¹⁷

Analizując społeczeństwo demokratyczne, Tocqueville dochodzi do przekonania, iż podstawową jego cechą, odróżniającą je jednocześnie od społeczeństwa w ustroju arystokratycznym, jest postępująca izolacja jednostki, który to proces prowadzi do zjawiska indywidualizmu. Jak pisze: „w krajach demokratycznych często się zdarza, że duża liczba obywateli zmierza do tego samego celu, jednak każdy to robi, a przynajmniej chwali się, że to robi na własną rękę”¹⁸ To wyizolowanie jednostki, wynikające z wiary w indywidualny ludzki rozum jako źródło dążeń i przekonań oraz koncentracja jednostki na jej osobistych celach, prowadzi ją jednak do angażowania się jedynie w sprawy jej najbliższe, co sprowadza się do pogoni za dobrami materialnymi. Potrzeba dobrobytu, jak twierdzi, jest charakterystyczna dla społeczeństw demokratycznych, staje się centralną dziedziną życia i

¹⁵ Z. Rau. *Liberalizm. Zarys myśli politycznej XIX i XX wieku*. Warszawa 2000. str. 51;

¹⁶ J Szacki. *Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej*. Kraków 1997. str. 302;

¹⁷ D. Pietrzyk-Reeves. *op. cit.* str. 98;

¹⁸ A. de Tocqueville. *O demokracji w Ameryce*. Kraków 1996. T. II str. 95;

w dłuższej perspektywie prowadzi obywateli do bierności politycznej. „Zajęci wyłącznie troską o robienie majątku przestają dostrzegać ścisły związek, jaki istnieje między prywatną fortuną każdego z nich a pomyślnością całego społeczeństwa. Obywatelom takim nie trzeba wydierać praw, jakie posiadają, pozwalają sami, dobrowolnie, by się im wymknęły.”¹⁹ Konsekwencje, wynikające z poddania się, obywateli społeczeństw demokratycznych, pasji zdobywania korzyści materialnych, zauważa również Zbigniew Rau, pisząc, że: „niezależnie od sukcesów w gromadzeniu dóbr materialnych zaniechanie udziału w życiu społecznym musi doprowadzić jednostkę do poniesienia niepowetowanych strat moralnych i intelektualnych, a w konsekwencji także politycznych.”²⁰ W ten sposób autor zwraca uwagę iż indywidualizm wynikający z wolności i równości wszystkich obywateli może doprowadzić do sytuacji kiedy, poprzez ślepe dążenie za dobrobytem popadną w uzależnienie od wszechmocnego i wszechogarniającego organizmu państwowego. Na co również zwracał uwagę Tocqueville opisując nowy biurokratyczny, jakże nam współczesny, organizm państwowy. Nazywając go nowym, w stosunku do starego arystokratycznego, rodzaj despotyzmu:

„Każdy z nich żyje w izolacji i jest obojętny wobec cudzego losu; ludzkość sprowadza się dla niego do rodziny i najbliższych przyjaciół; innych współobywateli, którzy żyją tuż obok, w ogóle nie dostrzega; ociera się o nich, ale tego nie czuje. Człowiek istnieje tylko w sobie i dla siebie i jeżeli nawet ma jeszcze rodzinę, to na pewno nie ma już ojczyzny.

Ponad wszystkim panuje na wyżynach potężna i opiekuńcza władza, która chce sama zaspokoić ludzkie potrzeby i czuwać nad losem obywateli. Ta władza jest absolutna, drobiazgowa, pedantyczna, przewidująca i łagodna. Można by ją porównać z władzą ojcowską, gdyby celem jej było przygotowanie ludzi do dojrzałego życia. Ona jednak stara się nieodwołalnie uwięzić ludzi w stanie dzieciństwa. Lubi, gdy obywatelom żyje się dobrze. Chętnie przyczynia się do ich szczęścia, lecz chce dostarczać je i oceniać samodzielnie. Otacza ludzi opieką, uprzedza i zaspakaja ich potrzeby, ułatwia im rozrywki, prowadzi ważniejsze interesy, kieruje przemysłem, zarządza spadkami, rozdziela dziedzictwo. Że też nie może oszczędzić im całkowicie trudu myślenia i wszelkich trosk ich żywota!”²¹

Autor „O demokracji w Ameryce” mimo tego że nie twierdził zdecydowanie, że na taką właśnie przyszłość skazane są społeczeństwa funkcjonujące w ustroju demokratycznym zwraca uwagę, iż ustrój demokratyczny w realny sposób takie zagrożenia stwarza. Zwraca

¹⁹ Tamże, str. 151;

²⁰ Z. Rau. op. cit. 2000. str. 54;

²¹ A. de Tocqueville. op. cit.. T. II str. 329;

jednocześnie uwagę, że sposobem równoważenia indywidualizmu obywateli i jego efektów może być angażowanie się społeczeństwa w życie publiczne. Podkreśla to również Robert Putnam, która analizując teksty Tocquevilla zwrócił uwagę, iż środkiem zaradczym na zagrożenia niesione przez indywidualizm, a przejawiające się odsuwaniem się jednostek od zbiorowości i zamykaniem w kręgu własnych spraw, Tocqueville upatrywał w stowarzyszeniach obywateli, które „przyczyniają się do efektywności i stabilności demokratycznego rządu, jak się uważa zarówno z powodu ich wewnętrznego oddziaływania na poszczególnych członków, jak i zewnętrznego oddziaływania na szerszą krąg społeczności. Oddziaływująca wewnętrznie, stowarzyszenia zaszczipiają swoim członkom nawyk współpracy, solidarności i myślenia o sprawach społecznych.”²² Jednocześnie jako sposób na złagodzenie indywidualizmu, Tocqueville proponuje oddać obywatelom możliwość administrowania sprawami lokalnymi i umożliwić im łączenie się dla rozwiązywania wspólnych problemów lub osiągnięcia wspólnych celów w ramach wolnych stowarzyszeń.

Zbigniew Rau podkreśla, iż: „Tocqueville nie formułuje definicji wolności, wskazuje jednak na dwa warunki, które są nieodzowne do jej istnienia. Pierwszy warunek ma charakter wymogu kolektywnego i sprowadza się do istnienia stowarzyszeń, do których przynależność pozwala jednostkom na udział w życiu publicznym. Drugi warunek odnosi się do należącej do takiego stowarzyszenia jednostki i oznacza nakaz jej uniezależnienia się od swych drobnych, egoistycznych pragnień.”²³ W ten sposób zwraca on uwagę na to, że podstawą społeczeństwa obywatelskiego jest możliwość wolnego stowarzyszania się jednostek, ale przede wszystkim stwierdza że stowarzyszenia te zakładane są przez podmioty, które świadomie poświęcają swój czas jak i inne dobra dla działań, które bezpośrednio nie przynoszą im żadnych korzyści materialnych. Co sprowadza się do tego, iż podstawą społeczeństwa obywatelskiego jest samoorganizacja społeczna.

Zwracając uwagę na podstawowe zręby koncepcji społeczeństwa obywatelskiego tworzonej przez Tocquevilla, należy podkreślić, iż w jego ujęciu społeczeństwo obywatelskie oznacza swoistą przestrzeń życia zarówno społecznego jak i politycznego obywateli, przestrzeń pełnego, wielorakiego zaangażowania i aktywnego uczestnictwa, którego cechą szczególną i filarem jest zdolność do stowarzyszania się. Przekształcenia demokratyczne zmieniają to, co w przeszłości opierało się na więzach wynikających z hierarchii społecznej, na więzi wynikające z dobrowolnych stowarzyszeń, które nie ograniczają się jedynie do

²² R. Putnam. *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków 1995. str. 137;

²³ Z. Rau. op. cit. 2000. str. 57;

stowarzyszeń politycznych, lecz zawierają w sobie również wszelkie inne zrzeszenia, mobilizujące członków społeczeństwa do wspólnego, działania tworząc w ten sposób więzi wynikających z poczucia przynależności.

Tocqueville podkreśla, iż tym, co popycha ludzi do zrzeszania się, w pierwszym etapie jest doświadczenie, które uczy ich, iż w życiu społecznym, gospodarczym łatwiej załatwia się pewne sprawy, interesy takie jak na przykład przedsięwzięcia handlowe czy przemysłowe, we współpracy z innymi. Praktyka życia politycznego natomiast podsyca w obywatelach potrzebę stowarzyszania się w życiu społecznym. Jak pisze „stowarzyszenia społeczne ułatwiają więc powstawanie stowarzyszeń politycznych; wszelako z drugiej strony stowarzyszenia polityczne wyjątkowo rozwijają i udoskonalają stowarzyszenia społeczne. W życiu społecznym każdy człowiek może sobie w gruncie rzeczy wyobrazić, że jest w stanie sam sobie wystarczyć. W dziedzinie polityki jest to nie do pomyślenia. Jeżeli jakieś społeczeństwo ma życie polityczne, idea i pragnienie stowarzyszania się funkcjonują w sposobie myślenia obywateli; i niezależnie od tego, jak wielką odruchową niechęć żywią dla wspólnego działania, będą doń zawsze gotowi w imię dobra stronnictwa. W ten sposób życie polityczne sprawia, że nawyk stowarzyszania się staje się powszechny. Budzi pragnienie wspólnoty i uczy sztuki stowarzyszania się wielu ludzi, którzy w przeciwnym razie żyliby w odosobnieniu.”²⁴ Ze słów tych wynika, że zaangażowanie w tworzenie stowarzyszeń i praca w nich jest, zdaniem Tocquevilla jest sposobem na przezwyciężenie naturalnego dla społeczeństwa demokratycznego indywidualizmu jego obywateli. W miarę rozwijającej się współpracy pomiędzy jednostkami, ich indywidualizm zaczyna powoli zanikać i rozwija się chęć współpracy w dążeniu do wspólnego dobra.

Zainteresowanie obywateli zrzeszaniem się wynika zdaniem Tocquevilla z tego, iż stanowi ono możliwość przeciwstawienia się tyranii wszechwładnego państwa. Jednoczenie się obywateli we wspólnym wysiłku zaspokojenia swych najważniejszych potrzeb, odbiera możliwość państwu uczynienia tego za nich, uzależniając ich tym samym od swych biurokratycznych struktur. Wskazuje na to Dorota Pietrzyk-Reeves, kiedy interpretując twórczość Tocquevilla, pisząc że „wszelkiego rodzaju stowarzyszenia polityczne, przemysłowe, handlowe czy naukowe miałyby się stawać odpowiednikami silnego obywatela, który przejmuje sprawy najbardziej dla nich istotne, chroniąc się przed zakusami władzy centralnej. Tam, gdzie jeden obywatel niewiele może uczynić, stowarzyszenie uzyskuje moc do działania we własnej sprawie, przyjmując niejako w ten sposób rolę

²⁴ A. de Tocqueville. op. cit. T. II str. 126;

arystokratycznej jednostki. W społeczeństwie obywatelskim odzyskuje się więc wolność osłabiającą wady równości – osamotnienie i niemoc jednostki. Niezbędną gwarancją zabezpieczającą przed tyranią większości miała więc być przede wszystkim wolność stowarzyszeń oraz istnienie władz pośredniczących między obywatelami a władzą centralną, w których urzędy powierza się przedstawicielom społeczności lokalnych.”²⁵ Tocqueville zwracając uwagę na fakt, że zrzeszania obywateli umożliwiają im ustrzec swą niezależność przed autorytarnymi zakusami państwa, zwraca również uwagę, że jest to umiejętność charakterystyczna dla krajów demokratycznych a z drugiej strony umożliwiająca im taki ustrój zachować. Jednocześnie jest to dla niego jedyny sposób, pozwalający w odpowiedni sposób ukształtować charakter obywateli. Jak pisze umiejętność stowarzyszania się w krajach demokratycznych „jest umiejętnością podstawową – od niej zależy postęp wszystkich innych. Pośród praw rządzących ludzkimi społecznościami istnieje takie, które wydaje mi się bardziej wyraźne i jasne niż wszystkie inne. Głosi ono, że po to, by pozostali cywilizowani lub by się tacy stali, sztuka stowarzyszania się musi rozwijać się i doskonalić wśród nich jednocześnie ze wzrastaniem równości możliwości.”²⁶

Pisząc o znaczącym wpływie jaki, zdaniem Tocquevilla, społeczeństwo demokratyczne wywiera na kształtowanie cech obywatelskich pośród swoich członków. Putnam podkreśla, że „udział w organizacjach obywatelskich wpaja umiejętność współpracy, jak również poczucie odpowiedzialności za zbiorowe przedsięwzięcia. Co więcej gdy jednostki należą do krzyżujących się grup, o zróżnicowanych celach, i mających różnych członków, ich postawy stają się bardziej umiarkowane w wyniku interakcji i wzajemnych wpływów.”²⁷ Tocqueville, zdaniem tego komentatora, wskazał w ten sposób, iż bez aktywnego uczestnictwa obywateli w stowarzyszeniach i instytucjach, również o charakterze politycznym, nie jest możliwe wypracowanie demokratycznego charakteru kultury politycznej oraz prawdziwie wolnych instytucji demokratycznych.

²⁵ D. Pietrzyk-Reeves, op. cit. str. 104;

²⁶ A. de Tocqueville, op. cit.. T. II str. 120;

²⁷ R. Putnam, op. cit. str. 137;

1.2 Społeczeństwo obywatelskie jako wtórne i podległe państwu.

Alternatywną w stosunku do liberalnych, koncepcją społeczeństwa obywatelskiego, odrzucającą założenie, iż to prawem chroniona wolność i indywidualizm są podstawą kształtowania się i funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, przedstawili między innymi Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Karol Marks, i Antonio Gramsci. Wszyscy Ci teoretycy polityki twierdzili, iż społeczeństwo obywatelskie jest polem konfliktów i dominacji jednostek i różnego rodzaju grup, postulowali również odmienny od liberałów sposób określania relacji między społeczeństwem obywatelskim a państwem.

G. W. F. Hegel budując swoją koncepcję społeczeństwa obywatelskiego zwrócił uwagę, iż nie jest ono ostoją wolności obywatelskiej lecz wynikiem historycznie ukształtowanego sposobu funkcjonowania jednostek w oparciu o konkretne zasady. Pojmował on społeczeństwo obywatelskie nie jako naturalny warunek wolności jak to czynili liberałowie, lecz jako sferę życia etycznego, która jest wynikiem procesu historycznego. Nie odwołuje się on w swej filozofii politycznej do koncepcji uniwersalnej natury ludzkiej bądź fundamentalnych uprawnień jednostki, będących w centrum zainteresowania liberałów, lecz na koncepcji życia etycznego, „filozofii Ducha”

Hegel podkreśla, że społeczeństwo obywatelskie mogło powstać dopiero po przemianach, jakie zaszły w nowożytnej historii świata. Zwracał uwagę na szczególne, w tej kwestii, znaczenie rozwoju gospodarczego, a zwłaszcza na gospodarczą aktywność jednostek, co wiązało się z wchodzeniem jednostek w relacje współzawodnictwa, współpracy czy wymiany na rynku, jak również na zmiany społeczno-polityczne i kulturalne, takie jak reformację, oświecenie, Rewolucję Francuską, które pozwoliły wykształcić w człowieku nowoczesnym przekonanie, iż jest nie tylko członkiem wspólnoty, ale przede wszystkim jednostką uposażoną w zespół praw i rozum, który w oparciu o moralność, pozwala jej działać jako podmiotowi w relacjach społecznych. Te przemiany przyczyniły się również do rozdzielenia w teorii polityki społeczeństwa obywatelskie i państwa. Hegel zaznacza, iż społeczeństwo obywatelskie jest zagospodarowaniem tej sfery działalności ludzkiej, która zachodzi pomiędzy rodziną a państwem. Jak pisze: „społeczeństwo obywatelskie jest różnicą, która występuje pośrodku między rodziną a państwem, chociaż rozwój społeczeństwa obywatelskiego następuje później niż rozwój państwa. Jako różnica zakłada bowiem społeczeństwo obywatelskie państwo jako swą przesłankę, gdyż aby móc istnieć jako samodzielne, musiało już przed nim istnieć państwo. Stworzenie społeczeństwa

obywatelskiego jest zresztą dziełem dopiero świata nowoczesnego, który uznaje dopiero wszystkie określenia idei za uprawnione.”²⁸

Z jednej strony w koncepcji Hegla występują elementy styczne z koncepcjami liberałów, mówiące o tym, że społeczeństwo obywatelskie mogło powstać li tylko dlatego, iż rozwinął się indywidualizm, zmieniający relacje między jednostką a wspólnotą, z drugiej jednak strony dla Hegla społeczeństwo obywatelskie nie stanowi najbardziej pożądanego z ustrojów. Nie stanowi ono dla Hegla ideału porządku społecznego, co wynika między innymi z traktowania przez niego wolności indywidualnych jako podrzędnych w stosunku do wspólnej etyczności, a zbiorowość nią się kierująca, może być uznana za prawdziwą wspólnotę. Dopiero państwo nowoczesne, jak podkreśla, które jest „własnym państwem społeczeństwa obywatelskiego”, może być utożsamiane z najwyższym spełnieniem „etyczności”. Słowa te w bezpośredni sposób opisują zależność w jakiej stoi społeczeństwo obywatelskie w stosunku do państwa, jako twór wtórny i podległy państwu, które jest dobrem wyższym, skupiającym swoich obywateli. Opisując pozycję państwa w relacjach z jednostką, rodziną i społeczeństwem obywatelskim Hegel zwraca uwagę, że: „w stosunku do prawa prywatnego i dobra prywatnego, w stosunku do rodziny i społeczeństwa obywatelskiego państwo jest, z jednej strony, koniecznością zewnętrzną oraz ich wyższą władzą, od której zależne są i której naturze podporządkowane są zarówno ich prawa, jak i ich interesy; z drugiej jednak strony jest państwo ich własnym immanentnym celem, a jego siła tkwi w jedności jego ogólnego celu ostatecznego i szczegółowych interesów jednostek, w tym, że jednostki mają o tyle obowiązki wobec państwa, o ile jednocześnie mają też prawa.”²⁹ Wskazane przez Hegla prawa i obowiązki obywatela względem państwa tyczą się między innymi sposobu osiągania celów, tych prywatnych, indywidualnych jak i tych wspólnotowych, uniwersalnych na co zwraca uwagę Pietrzyk-Reeves, wskazując, że: „w teorii Hegla to, co prywatne i to, co uniwersalne, interesy indywidualne i dobro wspólne, choć odróżnione od siebie, znajdują syntezę w systemie prawa, który jest królestwem urzeczywistnionej wolności. Społeczeństwo obywatelskie obejmuje zarówno to, co partykularne, oparte na indywidualnej tożsamości, jak i to, co uniwersalne, a co wyraża się w działaniu korporacji, przez które jednostki uczestniczą w życiu wspólnoty. Korporacje są jednak ograniczone do reprezentowania interesów różnych grup w obrębie społeczeństwa obywatelskiego, nie obejmując jego całości, jedynie więc w państwie idea wolności, a stąd

²⁸ G.W.F. Hegel *Zasady filozofii prawa*. Warszawa 1969. str.397;

²⁹ Tamże, str.246;

także życie etyczne, jest realizowana w pełni.”³⁰ Definiując czym są korporacje i jakie sfery działalności ludzkiej obejmują Hegel pisze, że: „wspólne interesy szczegółowe, których domeną jest społeczeństwo obywatelskie i które leżą poza obrębem samej w sobie i dla siebie instytucji ogólnej państwa zarządzane są przez korporacje gmin oraz różnych rzemiosł i stanów, przez ich zwierzchność, przełożonych, zarządców itp. Ponieważ sprawy, którymi się oni zajmują, to z jednej strony własność prywatna i interesy tych odrębnych sfer, przy czym autorytet ich opiera się pod tym względem również na zaufaniu ludzi ich własnego stanu i ogółu obywateli, i ponieważ z drugiej strony sfery te muszą być podporządkowane wyższemu interesom państwa, przeto następstwem tego przy obsadzaniu tych stanowisk będzie łączenie zwykłych wyborów, w których biorą udział zainteresowane osoby, z zatwierdzeniem i mianowaniem przez państwo.”³¹

Jak podkreśla Norberto Bobbio Hegłowskie rozróżnienie między społeczeństwem obywatelskim a państwem jest rozróżnieniem pomiędzy państwem niższym i państwem wyższym. Gdzie państwo wyższe odnosi się do sfery dobra wspólnego i wspólnej etyczności, państwo niższe natomiast skupia się na utrzymaniu prawidłowych relacji między jednostkami. Jak pisze: „państwo wyższe charakteryzuje się konstytucją i władzami konstytucyjnymi, jak władza królewska, władza ustawodawcza i władza wykonawcza, państwo niższe działa za pośrednictwem dwóch podporządkowanych sobie władz prawnych, którymi są władza sądownicza i władza administracyjna. Pierwsza z nich pełni rolę przede wszystkim negatywną, czyli wydaje sąd w przypadkach konfliktu interesów i tłumi naruszenia ustalonego prawa; druga zabiega o dobro wspólne, zajmując się przestrzeganiem zwyczajów, podziałem pracy, kształceniem, pomocą dla ubogich, a zatem wszystkim co określa charakter *Wohlfahrt-Staat*, państwa dbającego o zewnętrzny dobrobyt swoich poddanych.”³² Zwraca tym samym uwagę na szczególną rolę instytucji politycznych i prawa w kształtowaniu relacji pomiędzy obywatelami a państwem. Analogicznie więc jak określano było to w koncepcjach liberalnych państwo tworzy ramy prawne dla sprawnego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż Hegel nie traktuje państwa jako tożsamego z rządem. W jego przekonaniu państwo to nie tylko system instytucji sprawujących władzę nad wspólnotą tworzoną przez obywateli, ale jest wspólnotą etyczną, której uprawnienia i zadania są szersze a niżeli tylko administrowanie i zarządzanie dobrami wspólnoty i czuwanie nad przestrzeganiem praw w niej obowiązujących. Państwo

³⁰ D. Pietrzyk-Reeves. op. cit. str. 132;

³¹ G.W.F. Hegel. op. cit. str.285;

³² N Bobbio. Społeczeństwo obywatelskie. [w] J.Szacki op. cit. 1997. str. 73;

w koncepcji Hegla to suwerenna wspólnota, która aby dobrze, skutecznie funkcjonować musi być wyposażona w system praw i instytucji, jak i aparat urzędniczy pozwalający jej w pełni korzystać z uprawnień i dóbr wynikających z tejże suwerenności. Tylko poprzez państwo można zabezpieczyć dobro wspólne. W ten sposób Hegel przeciwstawia liberalnej koncepcji państwa jako instrumentu pozwalającego na skuteczne funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego, koncepcję państwa jako dobra autotelicznego. Państwo jest najwyższą formą i jedyną rzeczywistą formą etyczności wspólnotowej.

Interpretując zależności pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a państwem przedstawiane w teorii Hegla należy zwrócić uwagę, iż społeczeństwo obywatelskie i państwo nie są pojęciami tożsamymi, co wynika z odmienności ich celów. Przynależność do państwa nie jest wynikiem indywidualnego wyboru czy woli jednostek, co głosili teoretycy umowy społecznej, jest ono traktowane przez Hegla jako podstawowy, generalny obowiązek jednostki a nie przywilej. Ten obowiązek wyznacza relację obywatela do państwa - substancjalnej jedni, jak określał państwo Hegel.

Tylko poprzez państwo obywatele mogą cieszyć się racjonalną wolnością. „Prawo jednostek do swego subiektywnego przeznaczenia do wolności urzeczywistnia się w ich przynależności do etycznej rzeczywistości”³³, którą to rzeczywistością jest zdaniem Hegla właśnie państwo. Tym samym wolność obywateli musi mieścić się w ramach jakie wyznacza im państwo. „Wolność obywatelska (realizująca się w społeczeństwie obywatelskim) odróżniona jest tutaj od wolności politycznej; pierwsza jest wolnością w powszechnym wyobrażeniu i opiera się na istnieniu różnorodnych praw obywatelskich oraz ekonomicznych zabezpieczanych przez policję i korporacje – wiąże się więc z subiektywnością, z kolei wolność polityczna, będąca wyższym rodzajem wolności, urzeczywistnia się w państwie przez uczestnictwo w rozumnej wspólnocie politycznej, która dla Hegla jest zarazem wspólnotą etyczną.”³⁴ W ten sposób przynależność do społeczeństwa obywatelskiego jest przynależnością pozwalającą zaspokoić subiektywne, jednostkowe potrzeby członków społeczeństwa, przynależność zaś do państwa, czyli obywatelstwo winno być dążeniem do osiągnięcia dobra wspólnego.

Większość subiektywnych, jednostkowych potrzeb jednostki jest zdaniem Hegla zaspakajana w oparciu o szeroko pojęte relacje gospodarcze, w które jednostki się angażują pojedynczo lub zbiorowo. W ten sposób społeczeństwo obywatelskie u Hegla jest ściśle z gospodarką związane, zdaniem jednak Stanisława Kozyr-Kowalskiego nie należy tych

³³ G.W.F. Hegel. op. cit. str.168;

³⁴ D. Pietrzyk-Reeves. op. cit. str. 136;

dwóch pojęć, używanych przez Hegla, traktować tożsamo, a społeczeństwa obywatelskiego redukować do gospodarki. Jak pisze: „gospodarka i to szeroko pojęta, jest tylko jednym ze składników tego społeczeństwa. Ten składnik jest jednak na tyle ważny, iż nie pozwala stworzyć żadnej wartościowej teorii społeczeństwa obywatelskiego, bez teorii występującej w nim gospodarki. Wartościowa teoria gospodarki nie jest zaś możliwa, ani dla klasyków ekonomii politycznej, ani dla Hegla bez analizy zróżnicowania pracowo-własnościowego ludzi.”³⁵ Znaczenie jakie w kształtowaniu pojęcia społeczeństwa obywatelskiego odgrywa gospodarka jak i relacje jakie zachodzą pomiędzy tymi dwoma sferami podkreślali zarówno poprzednicy Hegla jak i jego kontynuatorzy a nawet oponenti.

Relacje jakie zachodzą pomiędzy członkami społeczeństwa wchodzącymi ze sobą w różnego rodzaju kontakty gospodarcze, ekonomiczne, a pozostające poza wpływem czy kontrolą państwa, były podstawą istnienia społeczeństwa obywatelskiego również w koncepcji Karola Marksa. „Marks utożsamiał społeczeństwo obywatelskie z przedpolityczną, pozostającą poza kontrolą państwa sferą życia gospodarczego z przestrzenią stosunków ekonomicznych, która w marksizmie określona jest mianem ekonomicznej ‘bazy’ całego życia społecznego i politycznego.”³⁶

Na trafność tego sposobu interpretacji koncepcji społeczeństwa obywatelskiego w teorii Marksa zwraca również uwagę Norbert Bobbio, pisząc że: „Marks czyni ze społeczeństwa obywatelskiego miejsce stosunków ekonomicznych, czyli stosunków tworzących realną podstawę na której wznosi się nadbudowa prawna i polityczna, społeczeństwo obywatelskie oznacza zespół relacji międzyjednostkowych występujących poza lub przed państwem i wyczerpuje niewątpliwie ten sposób rozumienia sfery przedpaństwowej odmiennej i odrębnej od sfery państwowej.”³⁷

Podkreślając twierdzenie, jakoby społeczeństwo obywatelskie było bytem przedpaństwowym Marks dokonuje porównania państwa i religii, w którym pisze, że: „podobnie jak świat ziemski wytwarza religię, poddaje się jej i pozwala opanować, tak samo społeczeństwo obywatelskie wytwarza państwo i pozwala mu się opanować.”³⁸ Tym samym Marks zwraca uwagę, iż państwo nie jest tak jak to widział Hegel najwyższą formą etyczności czy dobrem autotelicznym, a instrumentem ucisku obywateli, zbudowanym na nierównym podziale dóbr i strzegącym tego podziału. Państwo w koncepcji Marksa jest elementem

³⁵ S. Kozyr-Kowalski. Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo. Poznań 1999. str. 52;

³⁶ M. Witkowska, A. Wierzbicki. Społeczeństwo obywatelskie. Warszawa 2005 str. 52;

³⁷ N. Bobbio. Społeczeństwo obywatelskie. [w] J. Szacki op. cit. 1997. str. 68;

³⁸ K. Marks. W kwestii żydowskiej, Rękopisy ekonomiczno-filozoficzne, przyczynek do krytyki heglowskiej filozofii prawa. [w:] K. Marks, F. Engels. Dzieła, Warszawa 1976. str. 431;

nadbudowy, czyli sztucznym tworem wynikającym z takiego, a nie innego podziału środków produkcji, faworyzującym tych którzy poprzez stan posiadania wpływają na kształtowanie prawa i sprawowanie takiej polityki w państwie. W ten sposób państwo staje się nadrzędne w stosunku do społeczeństwa obywatelskiego, sprawuje nad nim kontrolę i wyznacza reguły jego funkcjonowania, a wszystkie sfery działania państwa wynikają z systemu społeczno-gospodarczego, który w tym społeczeństwie dominuje.

Zdaniem Marksa nie może dojść do zjednoczenia roli członka społeczeństwa obywatelskiego i obywatela państwa, gdyż jak twierdzi obie te role wchodzą ze sobą w konflikt. Wolność, niezależność, samorządność członka społeczeństwa obywatelskiego nie może współistnieć w zgodzie z zależnością, podległością i służebną pozycją obywatela względem państwa. „Przyszła jedność ludzkiej egzystencji, a przez to prawdziwa wolność, może być osiągnięta tylko przez negację rozdziału pomiędzy społeczeństwem obywatelskim, a państwem oraz przez zanik tego ostatniego. Marks przekonywał, że prawdziwa wolność pozytywna polega na tym, że człowiek jest panem swego losu: jednostki, a nie bezosobowe siły mają zdolność kontrolowania i świadomego kształtowania społecznych warunków własnej egzystencji i rozwoju.”³⁹

Marks w swej teorii zwraca uwagę, że emancypacja polityczna, która stała się udziałem społeczeństw po upadku feudalizmu, była emancypacją rozdzielającą osobę z jednej strony na członka społeczeństwa obywatelskiego, a z drugiej strony na obywatela państwa, czyli sztuczny byt prawny. To rozdzielenie zdaniem Marksa jest nienaturalne. Jak pisze: „Emancypacja polityczna jest redukowaniem człowieka z jednej strony do członka społeczeństwa obywatelskiego, do jednostki egoistycznej, niezależnej, z drugiej zaś strony – do obywatela państwa, do osoby prawnej. Dopiero wtedy, kiedy rzeczywisty indywidualny człowiek wchłonie w siebie na powrót abstrakcyjnego obywatela państwa i jako człowiek indywidualny w swoim życiu empirycznym, w swej pracy indywidualnej, w swoich stosunkach indywidualnych stanie się istotą gatunkową, dopiero wtedy, kiedy człowiek uzna i zorganizuje swoje [forces propres] jako siły społeczne, a zatem nie będzie już od siebie oddzielał siły społecznej w postaci siły politycznej – dopiero wtedy dokona się emancypacja człowieka.”⁴⁰ Dla Marksa jedynym sposobem na połączenie tych dwóch sfer życia ludzkiego jakimi jest funkcjonowanie z jednej strony w społeczeństwie obywatelskim, opierającego się na zaspakajaniu potrzeb indywidualnych a z drugiej w państwie jako jego obywatel działający na rzecz dobra wspólnotowego, było wprowadzenie komunizmu, jako ustroju

³⁹ D. Pietrzyk-Reeves. op. cit. str. 144;

⁴⁰ K. Marks. op. cit. str. 448;

umożliwiającego, poprzez zniesienia podziałów klasowych i wynikających z niego przeciwnych dążeń obywateli, rezygnację z organów władzy politycznej jako niepotrzebnych.

Koncepcje społeczeństwa obywatelskiego szkicowane przez Hegla i Marksa, ale i te promowane przez liberałów przez dłuższy czas nie znalazły zainteresowania wśród teoretyków myśli społecznej. Zwrócono na nie uwagę dopiero na początku XX wieku. Do kontynuatorów spuścizny Hegla i Marksa w pierwszym rzędzie należał Antonio Gramsci.

Gramsci mimo tego, że był marksistą nie wywodzi swojej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego od Marksa, co wydawałoby się naturalne, ale sięga do koncepcji Hegla, którą przekształca i poddaje własnej interpretacji. Definiuje on społeczeństwo obywatelskie jako polityczną i kulturalną hegemonię, którą określona grupa społeczna sprawuje nad całością społeczeństwa, co określa etycznym wymiarem państwa. Dostrzec można między takim rozumieniem społeczeństwa obywatelskiego a koncepcją heglowską, związek, który w koncepcji Heglowskiej wyraża się tym, że społeczeństwo obywatelskie wraz z rodziną i korporacjami stanowi, w jego podejściu etyczny, korzeń państwa. U Marksa natomiast był to jedynie system potrzeb. Jednocześnie w sprzeczności z myślą Hegla nie traktuje społeczeństwa obywatelskiego jako regulowanego przez państwo obszaru w którym obywatele wchodzi w różnorakie relacje, ale jako pewnej mieszaniny zależności, komplementarności i wymienności tych dwóch pojęć.

Zwracając uwagę na główne rozbieżności pomiędzy koncepcjami społeczeństwa obywatelskiego u Marksa i Gramsciego, Krishan Kumar za Norbertem Bobbio, wskazuje na to, iż dla Marksa społeczeństwo obywatelskie należało do szeroko pojętej bazy, u Gramsciego natomiast, do nadbudowy. Jak pisze: „wedle Gramsciego, społeczeństwo obywatelskie znajduje się istotnie nie w sferze produkcji czy organizacji ekonomicznej, lecz w państwie. Formuła najczęściej występująca u Gramsciego, to: państwo = społeczeństwo polityczne + społeczeństwo obywatelskie. Społeczeństwo polityczne jest areną przymusu i panowania; społeczeństwo obywatelskie – areną przyzwolenia i kierownictwa (czy też przywództwa).”⁴¹

Znaczenie jakie przypisuje Gramsci wpływowi kultury i pozaekonomicznemu charakterowi społeczeństwa obywatelskiego przejawia się szczególnie poprzez używane przez niego sformułowanie „hegemonii kultury”, które uwydatnia znaczenia przypisywane przez tego autora tej sferze ludzkiej aktywności w definiowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Skupienie Gramsciego na kulturze jako bazie społeczeństwa obywatelskiego

⁴¹ J Szacki. op. cit. 1997. str. 304;

podkreśla również Krishan Kumar kiedy pisze, że: „społeczeństwo obywatelskie to sfera kultury w najszerszym rozumieniu. Pojęcie to odnosi się do zwyczajów i obyczajów społeczeństwa, do sposobu życia ludzi. To tutaj są usytuowane wartości i znaczenia, tu się je dyskutuje, podważa i zmienia. Społeczeństwo obywatelskie stanowi niezbędne uzupełnienie panowania klasowego opartego na własności środków produkcji i opanowaniu aparatu państwa.”⁴²

Gramsci odrzuca Heglowskie postrzeganie państwa jako bytu etycznego. Dla niego jest ono sferą władzy i dominacji opartej na stosowaniu przymusu dla wywarcia wpływu na obywateli, a co za tym idzie ich zgodnego z interesem państwa postępowania. Głosi on nieuchronność zaniku państwa, co postulował już wcześniej Marks. W swoich pracach podkreślał on: „społeczeństwo bez państwa jest możliwe dzięki rozszerzeniu się społeczeństwa obywatelskiego, jego sił hegemonicznych, aż do wyeliminowania całego obszaru zajmowanego wcześniej przez społeczeństwo polityczne. Dotychczasowe państwa były jednością społeczeństwa politycznego i społeczeństwa obywatelskiego, hegemonii i dominacji. Nowe społeczeństwo, [społeczeństwo uregulowane], będzie zaś wolne od społeczeństwa politycznego, czyli od dominacji państwa.”⁴³ Tak zdefiniowane społeczeństwo uregulowane ma się opierać zdaniem Gramsciego na moralnych wyborach jego wolnych i równych obywateli i akceptacji istniejących zasad współżycia społecznego a nie jak to było w koncepcji Marksa na przymusie, który dyscyplinuje zachowania obywateli.

Jednym z centralnych pojęć w koncepcji Gramsciego jest hegemonia, którą należy rozumieć jako zorganizowaną zgodę większości, bądź spójnej zorganizowanej grupy. Jak pisze Eugeniusz Górski z koncepcji Gramsciego wynika, iż: „istotę społeczeństwa obywatelskiego w najwyższym stopniu wyrażają partie polityczne i inne stowarzyszenia [prywatne], które tworzą jego tkankę, w ramach której walczą o supremację, hegemonię czy też układają się w sojuszach. Partia, która zdobędzie funkcję hegemoniczną, nie unicestwia dynamiki społeczno-politycznej w państwie, lecz równoważy interesy ujawniające się w pluralistycznej strukturze społeczeństwa obywatelskiego.”⁴⁴

Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego, którą stworzył Gramsci składała się z kilku odrębnych elementów. „Z jednej strony były to niezależne organizacje społeczne i instytucje pozarządowe, z drugiej zaś sfera społeczna istniejąca poza państwem i w opozycji do niego, możliwa dzięki istnieniu częściowej autonomii społecznej. O ile społeczeństwo obywatelskie

⁴² J Szacki, op. cit. 1997. str. 305;

⁴³ D. Pietrzyk-Reeves, op. cit. str. 152;

⁴⁴ E. Górski. Rozważania o społeczeństwie obywatelskim. Warszawa 2003. str. 26;

w wąskim sensie wiązało się głównie z egoistycznymi, partykularnymi, głównie materialnymi interesami, o tyle wspomniana sfera społecznej autonomii obejmowała szeroka dziedzinę spraw ludzkich, sytuującą się poza systemem państwa.”⁴⁵ Ten właśnie element koncepcji Gramsciego stał się inspirujący dla intelektualnej, a później i politycznej opozycji w Europie Środkowo-Wschodniej w drugiej połowie XX wieku.

⁴⁵ D. Pietrzyk-Reeves. op. cit. str. 156;

1.3 Współczesne teorie społeczeństwa obywatelskiego

Koncepcje dotyczące społeczeństwa obywatelskiego prezentowane są przez myślicieli ze wszystkich nurtów ideologicznych, zarówno tych konserwatywnych, chrześcijańskich, liberalnych, aż po lewicowe. Nim poddany zostanie analizie sposób definiowania społeczeństwa obywatelskiego przez współczesnych badaczy tego tematu, należałoby przedstawić pokrótce osie sporu, które w aspekcie tego pojęcia zarysowały się wśród przedstawicieli różnych koncepcji zarówno naukowych, jak i politycznych.

Podstawowym założeniem teoriami liberalizmu wyłaniającym się z XIX-sto wiecznego hasła *laissez faire*, co znaczy dosłownie: nie przeszkadzajcie, pozwólcie działać, jest uznanie niezależności indywidualnej za wartość największą. Marta Witkowska i Andrzej Wierzbicki wyrażają pogląd, iż: „istotnym elementem doktryny politycznej liberalizmu jest zatem model [rządu ograniczonego] albo [państwa minimum], czyli ograniczenia wszelkich procedur prawnych, politycznych, administracyjnych i biurokratycznych, które godzą w ludzką wolność i kreatywność oraz w możliwość swobodnej współpracy i konkurencji między poszczególnymi jednostkami i ich talentami.”⁴⁶ Autorzy ci jednocześnie zwracają uwagę, że w ramach teorii liberalnej powstała ogromna liczba koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Wszystkie one jednak bazują na głównej zasadzie jaką jest równość wszystkich obywateli w państwie, ich indywidualność i niezależność, różnice w owych koncepcjach tyczą się głównie relacji tegoż społeczeństwa obywatelskiego do państwa.

Wielość koncepcji społeczeństwa obywatelskiego jakie powstały w ramach teorii liberalnych można sprowadzić za Charlesem Taylorem do dwóch modeli, z których jeden umiarkowany, miałby charakteryzować społeczeństwo obywatelskie jako swoisty ruch obywatelski, który winien wspomagać instytucje państwowe czy też administracyjne jako te z definicji niewydolne. Drugi, bardziej radykalny model zakłada, że społeczeństwo obywatelskie to jedyna droga do uchronienia wolności obywatelskich przed dominacją wszechwładnego państwa, władzy państwowej.

Model radykalny zakłada, iż instytucja państwa z założenia przeciwstawia się wolności jednostek i dąży do jej ograniczenia, poprzez próby ingerowania w własność prywatną, jak i poprzez tworzenie i stosowanie opresyjnego, w stosunku do jednostki, prawa. W tym ujęciu społeczeństwo obywatelskie będzie przyjmowało rolę ruchu społecznego dążącego do wzbudzenia takiej płaszczyzny życia społecznego, w której jednostki działać

⁴⁶ M. Witkowska, A. Wierzbicki. op. cit. str. 59;

będą niezależnie od państwa. Ruchu, który jak twierdzą M. Witkowska i A. Wierzbicki „w sensie negatywnym wzywa do ciągłego obywatelskiego nieposłuszeństwa albo przynajmniej obywatelskiej nieufności wobec państwowej administracji, w sensie zaś pozytywnym zachęca do budowy struktur społeczeństwa pozapaństwowego, prywatnego.”⁴⁷

Model ten zakłada poszanowanie przestrzeni wolnego rynku jako podstawowy argument funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego. Wartością szczególną jest wolna konkurencja i niezależność od państwa, współpracujących z sobą w sferze gospodarczej jednostek. Działalność wspólnot obywatelskich, społecznych enklaw sprowadza się w zasadzie do tworzenia alternatywnych w stosunku do państwowych systemów, odpowiedzialnych za zaspokajanie podstawowych potrzeb tychże społeczności (bezpieczeństwo, służba zdrowia, szkolnictwo). Funkcjonują również wielkie grupy lobbujące i grupy interesu, które poprzez wywieranie wpływu na administrację państwową prowadzą do zmian legislacyjnych i dbają one również o wdrażanie rozwiązań zgodnych z interesem grup, które reprezentują.

Model umiarkowany zakłada, iż społeczeństwo obywatelskie nie stoi w opozycji, czy konflikcie w stosunku do państwa, a raczej stara się w sposób konstruktywny prowadzić nacisk na kształtowanie państwa otwartego na współpracę z organizacjami pozarządowymi, państwa sprawnego i przejrzystego pod kątem podejmowanych decyzji. Społeczeństwo obywatelskie ma wypełniać swoimi działaniami wszystkie te sfery, w których państwo jest niewydolne. Model ten zakłada zaangażowanie obywateli w sprawy społeczno-polityczne. Z jednej strony będzie to aktywny udział w wyborach i innych formach publicznej debaty, czy kontroli nad sprawowaniem władzy, a z drugiej strony gotowość do pracy na rzecz współobywateli dla poprawy ich, czy też wspólnego losu. Sprowadza się to do sprawnego funkcjonowanie III sektora.

Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego wypływa głównie z nurtu myślenia liberalnego, ale swój wpływ na tą koncepcję wywarły jednakże i inne nurty myśli społeczno-politycznej. Konserwatyzm, który zakłada między innymi słabość jednostki, jej brak konsekwencji w działaniu i respektowaniu zasad moralnych, a co za tym idzie potrzebę sprawowania władzy nad jednostkami i kierowanie ich zachowaniami, systemem kar i nagród odnosi się również do koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Postulując odmiennie niż liberałowie potrzebę stworzenia silnego aparatu państwowego, pozwalającego chronić jednostki wzajemnie przed sobą i swoim nieodpowiedzialnym zachowaniem, konserwatyzm

⁴⁷ Tamże, str. 60;

redukuje rolę społeczeństwa obywatelskiego do elementu sprawnie funkcjonującego państwa. Konserwatyzm zakłada, iż wszelkich zasad i cnót funkcjonujących w narodzie należy uczyć jednostki od samego początku ich egzystencji w społeczeństwie, zwracając tym samym uwagę na znaczenie procesu socjalizacji. Właśnie społeczeństwo obywatelskie jako przestrzeń przedpolityczna, w skład której wchodzi takie instytucje życia społecznego jak: rodzina, związki wyznaniowe, grupy sąsiedzkie i naród, kształtuje jednostkę i uczy ją funkcjonowania w społeczeństwie. Dla konserwatystów nie występują żadne napięcia pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a państwem, ponieważ wzajemnie się one dopełniają. Istotne jest tu również założenie, iż człowiek odkrywa swoją tożsamość społeczną poprzez przynależność do grupy i solidarne współdziałanie z jej członkami, co jest podstawą postaw obywatelskich. Współczesny konserwatyzm odwołuje się w swych założeniach do koncepcji republikańskich, które sprowadzają się do przekonania, iż: „obywatele motywowani cnotami publicznymi winni poświęcać się dla dobra ogółu”⁴⁸ Z tego wynika, że zaangażowanie w działalność na rzecz dobra ogółu jest formą patriotyzmu, przejawem miłości do ojczyzny i wartości narodowych. Te republikańskie zasady wzywają do większego zaangażowania w sprawy wspólne, niż w prywatny jednostkowy interes, skupienia się na wartościach moralnych a niżeli na postępowaniu pragmatycznym i racjonalnym, co zakładali liberałowie. W koncepcji konserwatywnej społeczeństwo obywatelskie jest ograniczone do wspierania państwa w jego działalności, nie jest również traktowane jako wspólnota niezależnych, wolnych jednostek, ale jako wspólnota wspólnot rodzinnych, religijnych czy etnicznych.

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, jego genezy jak i relacji w stosunku do państwa było jednym z pól sporu jaki zawiązał się między liberałami, a odwołującymi się w pewnym stopniu do wartości reprezentowanych w tradycji republikańskiej i konserwatywnej, komunitarian.

Jednym z czołowych przedstawicieli komunitarian był Michael Sandel, który pisząc o sposobie definiowania społeczeństwa w liberalizmie stwierdza, że: „społeczeństwo składające się z wielu osób, z których każda ma własne cele, interesy oraz koncepcje dobra, jest najlepiej urządzone wtedy, gdy rządzą w nim zasady same w sobie nie zakładające żadnej określonej koncepcji dobra; tym co przede wszystkim usprawiedliwia owe regulatywne zasady, nie jest to, że maksymalizują one dobrobyt społeczny [...], lecz raczej to, że odwołują się do kategorii uprawnienia (right), pierwszej kategorii moralnej niezależnej od kategorii

⁴⁸ M. Król. Historia myśli politycznej od Machiavellego po czasy współczesne. Gdańsk 2001. str. 99;

dobra.”⁴⁹ Tymi słowy Sandel zarzuca koncepcji liberalnej, iż stawiając w centrum takie wartości jak sprawiedliwość i uprawnienia indywidualne dewaluuje wartość jaką jest dobro, zwłaszcza dobro wspólne. Komunitarianie podkreślają znaczącą rolę państwa w realizacji wspólnego dobra jego obywateli, państwa, które poprzez swoje zaangażowanie w życie publiczne umożliwia obywatelom osiągnięcie tego dobra, to natomiast kłóci się z poglądem liberałów, którzy postulując potrzebę niezależności społeczeństwa obywatelskiego od państwa, twierdzą, że to jedyna droga dla wykreowania aktywności społecznej.

Spór dotyczy również spojrzenia na jednostkę i jej relacje w stosunku do społeczeństwa. W koncepcji liberalnej podstawą spójności społecznej jest umowa, a przynależność jednostki do społeczeństwa wynika z przymusu. Dla komunitarian człowiek z natury jest istotą społeczną, co determinuje jego dążenie do funkcjonowania we wspólnocie i respektowanie panujących w niej zasad. Jednym z najbardziej znanych przedstawicieli komunitarian, obok wspomnianego Sandela czy Alasdair MacIntyre, jest Charles Taylor, który opisując potrzeby i wyzwania przed jakimi stanęły nowoczesne społeczeństwa demokratyczne, wskazuje na potrzebę odbudowania wspólnotowości, która została zatarta poprzez tryumf liberalnej koncepcji wolności i niezależności jednostki. Stwierdza on, że: „nowoczesna wolność odniosła zwycięstwo, ponieważ wykroczyliśmy poza dawne horyzonty moralne, podczas gdy dawniej ludzie postrzegali siebie jako elementy szerszego ładu.”⁵⁰ Współczesne społeczeństwa demokratyczne nacechowane indywidualizmem jednostek, borykają się z problemem braku identyfikacji swych obywateli z szerszymi zbiorowościami, a co za tym idzie niemożnością zdefiniowania swojego miejsca w strukturze społecznej i brakiem aktywności wykraczającej poza aktywność zawodową i rodzinną.

Teoretycy liberalizmu odpierając argumenty komunitarian uznają, prymat wspólnotowo wyznawanych wartości i cnót oraz pierwszeństwo roszczeń wspólnoty wobec roszczeń indywidualnych, uznają oni wagę struktury praw i jego normatywnego wpływu na realizację pragnień i celów poszczególnych jednostek. Koncepcje liberalne głoszą, iż wolne jednostki dzielą moralność publiczną, którą również tworzą i pragną utrzymania wartościowych urządzeń politycznych, stojących na straży ich praw indywidualnych. Głosząc niezależność obywateli i potrzebę respektowania przez państwo tej zasady liberałowie nie odrzucają jednocześnie koncepcji wspólnego dobra. Państwo zachowując neutralność w stosunku do określonej drogi życiowej, jaką każda jednostka wybiera, powstrzymuje się od narzucania jednego modelu dobrego życia, stając jednocześnie na straży zasad przyjętych

⁴⁹ M. Sandel. *Liberalism and the limits of Justice*. [za] D. Pietrzyk-Reeves. op. cit. str. 157;

⁵⁰ C. Taylor. *Etyka autentyczności*. Kraków 1996 str. 10;

w ramach umowy i interweniując w sytuacji kiedy te wypracowane wspólnie zasady są łamane. John Rawls, określając zasady funkcjonowania państwa, kierującego się zasadami liberalizmu wskazuje, iż jednym z założeń podstawowych jest współistnienie w takim państwie równych, niezależnych w swych wyborach jednostek, które kierują się określonymi zasadami. Jak wskazuje, podstawą takiego państwa jest: „równość istot ludzkich jako podmiotów moralnych, mających swoje własne koncepcje dobra i obdarzonych poczuciem sprawiedliwości.”⁵¹

Określając rolę państwa liberalnego William Galston wskazuje na jego kolektywny i pomocniczy, w stosunku do działań jednostek charakter. Pisze, iż państwo takie: „można postrzegać jako przedsięwzięcie kolektywne, którego celem jest stworzenie i utrzymanie warunków umożliwiających jednostkom działanie w zgodzie z ich własną ideą dobra oraz – w możliwie największym stopniu – realizację tego dobra.”⁵² Galston podkreśla w tym miejscu podstawową zasadę liberalizmu, jaką jest neutralność państwa w stosunku do koncepcji dobra, nie znaczy to jednak, aby w państwie takim nie występowało pojęcie dobra wspólnego, pozostaje ono raczej w gestii społeczeństwa obywatelskiego.

To właśnie koncepcja roli społeczeństwa obywatelskiego i państwa w konstytuowaniu koncepcji dobra wspólnego i dążeniu do jego wdrożenia staje się centralnym punktem sporu pomiędzy komunitarianami i liberałami. Spór ten dotyczy tego czy, jak postulują to komunitarianie, koncepcja dobra wspólnego jest kwestią polityczną, która powinna stać się polem zainteresowania rządu czy, jak chcą tego liberałowie ocenę tego co jest dobrem wspólnym pozostawia się społeczeństwu obywatelskiemu, a państwo jedynie zabezpiecza pod względem instytucjonalnym możliwość wdrażania tych różnych koncepcji.

Analizując podstawowe argumenty sporu pomiędzy komunitarianami a liberałami w odniesieniu do koncepcji społeczeństwa obywatelskiego i jego relacji w stosunku do państwa możemy zauważyć, że w koncepcjach liberalnych społeczeństwo obywatelskie jest pojmowane w większym stopniu jako przestrzeń dla indywidualnych wyborów i samostanowienia jednostek, jako sfera występowania różnorodnych konfliktów i zaangażowania na rzecz współpracy z innymi jednostkami, jako przestrzeń swobód, które mogą być realizowane w ramach formalnego stosunku do państwa przez rozwiązania instytucjonalne i decyzje polityczne, które nie mają odzwierciedlać jakiejś określonej koncepcji dobra, lecz układają się równolegle do odmiennych celów indywidualnych. Koncepcje komunitarian zdają się natomiast proponować ideał wspólnoty politycznej

⁵¹ J. Rawls. Teoria sprawiedliwości. Warszawa 1994, str. 34;

⁵² W. Galston. Cele liberalizmu. Kraków-Warszawa 1999, str. 203;

uznające jednostki jako podmioty moralne, a sferę polityczną jako obszar angażujący obywateli i nadający kwestiom społecznym szerszy wymiar. Nie odcinają się oni w sposób radykalny od wartości liberalnych, sugerując raczej potrzebę zachowania równowagi pomiędzy wartościami indywidualistycznymi a wspólnotowymi, odnoszącymi się do szerszego ładu, w którym jednostka może znaleźć swoiste zakorzenienie. Postulują oni zachowanie równowagi pomiędzy uprawnieniami a obowiązkami, autonomią a dobrem wspólnym.⁵³

Wraz z pierwszymi sygnałami zapowiadającymi kryzys modelu państwa dobrobytu, myśliciele lewicowi, poszukując rozwiązania zbliżających się problemów związanych z ekskluzją społeczną wrócili do koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Ekskluzja to proces wykluczania z udziału w sferze publicznej kolejnych grup społecznych, które z uwagi na niewydolność państwa socjalnego podlegają pauperyzacji prowadzącej do pogłębiania rozwarstwienia społecznego pomiędzy klasą bogatych, a zepchniętą do gett zdominowanych przez wszelkie patologie życia społecznego biedotą. Niewydolne, zbiurokratyzowane a jednocześnie drogie, z uwagi na wysokie podatki, państwo socjalne nie zaspakaja potrzeb klas bogatych, co powoduje wśród nich frustrację prowadzącą do ich ucieczki do świata prywatnych osiedli, w których na użytek mieszkańców stworzone są prywatne szkoły, prywatna służba zdrowia, prywatne służby porządkowe itd. Receptą socjaldemokratów na zmianę tego stanu rzeczy miało być, oparte na przemysleniach Gramsciego, wdrożenie koncepcji społeczeństwa obywatelskiego.

Etyczny model społeczeństwa obywatelskiego Abramowskiego i Kuronia uwypukla ideę sprawiedliwości społecznej, mającej swe korzenie u Marksa. Obydwaj twórcy utożsamiają sprawiedliwość z podziałem owoców pracy, redystrybucją dóbr. Zatem istota sprawiedliwości zasadza na ustroju ekonomicznym, który powinien służyć dobru powszechnemu. Zrealizowanie tej idei jest możliwe jedynie poprzez uspołecznienie (nie zaś upaństwowienie) wytwórczości i handlu. Ale narzędziem i formą tego uspołecznienia muszą być stowarzyszenia, a więc dobrowolne organizacje.⁵⁴ Zarówno dla Kuronia jak i dla Abramowskiego społeczeństwo składa się ze swobodnych jednostek, które łączą się dobrowolnie, zakładając demokratyczne stowarzyszenia. Występuje tutaj jednak prymat grupy nad jednostką. Jedynie jednostka, działająca w ramach stowarzyszeń jest „obywatelem demokracji”, który w pełni świadomie kształtuje swoje życie. Jednostka niezorganizowana jest natomiast kierowana i ubezwłasnowolniona przez aparat biurokratyczny. Funkcjonowanie

⁵³ por. D. Pietrzyk-Reeves. op. cit. str. 173;

⁵⁴ W. Bokajło Społeczeństwo obywatelskie. Wrocław 2001 str. 162;

jednostek w ramach stowarzyszeń wymaga zaangażowania i nade wszystko przyjęcia „wolności” za wartość naczelną. Zatem budowanie stowarzyszeń nie może mieć jedynie na celu zaspokojenia materialnych potrzeb, musi także koncentrować się na wykształceniu i kontynuowaniu postaw prowolnościowych.⁵⁵

Pewnego rodzaju próbą unowocześnienia programu socjaldemokracji jest zaproponowana przez Anthoniego Giddensa koncepcja, którą autor nazwał „trzecią drogą” (między tradycyjnym liberalizmem a socjalizmem). Giddens sprowadza ją do następujących czterech elementów:

Traktowanie trzeciego sektora jako strefy buforowej pomiędzy obszarem kontrolowanym przez wolnorynkowe przedsiębiorstwa nastawione na osiąganie zysku, a monopolizowanym przez państwo obszarem publicznym. Trzeci sektor miał zająć sporny obszar usług publicznych, takich jak służba zdrowia, oświata, pomoc społeczna itp.

Trzeci sektor to przede wszystkim niezależne od władzy państwowej czy samorządowej organizacje pozarządowe, działające na rzecz obywateli, a finansowane z trzech różnych źródeł: ze środków dobrowolnie wpłacanych przez obywateli, ze środków państwowych i ze środków przekazywanych przez instytucje rynkowe.

Organizacje pozarządowe powinny się włączać w rozwiązywanie tych problemów społecznych, z którymi państwo sobie nie radzi, a wolny rynek nie jest nimi zainteresowany, bądź są one na tyle lokalne, że najlepiej w ich rozwiązywaniu sprawdzą się lokalne zrzeszenia mieszkańców.

Dodatkowym zadaniem, które Giddens wskazuje NGOsom jest działanie prowadzące do rozwoju solidaryzmu społecznego i wzmocnienia lokalnych więzi i odrębności, jako antidotum na tendencje globalizacyjne i dominację ponadnarodowych korporacji.

⁵⁵ Tamże. str. 163;

1.4 Dwu i trójdzielny układ społeczeństwa. Relacje między państwem, społeczeństwem obywatelskim a gospodarką .

Współcześnie żywy jest spór wśród teoretyków zajmujących się koncepcją społeczeństwa obywatelskiego, dotyczący tego czy społeczeństwo obywatelskie obejmuje swym zasięgiem również działalność gospodarczą, co nawiązywałoby głównie do tradycji liberalnej, ale również do koncepcji Hegla czy Marksa, czy też lokuje się jak chciał tego Gramsci poza państwem i gospodarką, pozostawiając sferę sprawowania władzy i obrotu kapitałowego do dyspozycji tych dwóch pozostałych. Spór ten dzieli teoretyków społeczeństwa obywatelskiego na zwolenników dwudzielnego modelu tegoż społeczeństwa i promotorów modelu trójdzielnego.

Jednym z głównych promotorów dwudzielnego modelu społeczeństwa obywatelskiego jest John Keane, który sprzeciwiając się oddzieleniu sfery ekonomii z zakresu objętego przez społeczeństwo obywatelskie, argumentuje między innymi, że poza społeczeństwem obywatelskim sytuuje się w ten sposób wszelkie stowarzyszenia o charakterze związków zawodowych, zrzeszeń producentów, pracodawców, klubów biznesowych itp. Jak twierdzi: „aktorzy sfery ekonomicznej realizują swoje cele czy po prostu działają, korzystając z wewnętrznych źródeł [społecznego kapitału], czyli dzięki temu, że sfera ekonomii jest osadzona w szerszej sferze społeczeństwa obywatelskiego, będącego dziedziną społecznej solidarności, opierającej się na zaufaniu, odpowiedzialności, uczciwości, przyjaźni, zaangażowaniu na rzecz grupy oraz wzajemnym uznaniu.”⁵⁶ Keane wychodzi z założenia, że skoro wolny rynek w znaczący sposób wpływa na powstawanie nierówności społecznych, zwiększa rozwarstwienie społeczeństw to do funkcjonowania niezbędny jest mu pewien porządek społeczny, którego sam nie jest w stanie stworzyć, a który to porządek powstaje dzięki funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Twierdzi on również, że zarówno społeczeństwo obywatelskie do swojego funkcjonowania potrzebuje wolnego rynku z całą jego różnorodnością swobodą działania, wolnością społeczno-ekonomiczną, tak i rynek do sprawnego funkcjonowania w rzeczywistości spokoju społecznego, sprawnie funkcjonujących instytucji i równowagi polityczno-społecznej potrzebuje sprawnego społeczeństwa obywatelskiego.

Komentując argumentację Keane’a podkreślającą słuszność dwudzielnego modelu społeczeństwa obywatelskiego należy zauważyć, że podstawa jego postulatu jest zawarta z jednej strony, w nowożytnej tradycji politycznej, gdzie nie występował dychotomiczny

⁵⁶ J. Keane. *Civil Society: Old Images, New Visions*, str 17. [za] D. Pietrzyk-Reeves. op. cit. str. 269;

podział sfery gospodarczej i sfery społeczeństwa obywatelskiego, z drugiej zaś głosi przekonanie, że nie możliwe jest, oddzielenie roli przedsiębiorcy i zamknięcie jej w sferze ekonomii, od podejmowanych przez tą samą osobę działań w zakresie partycypacji społecznej, jako charakterystycznej dla społeczeństwa obywatelskiego. Skoro jeden podmiot może łączyć te dwie funkcje to w rozumieniu Keane'a trudno byłoby te dwie sfery sztywno i precyzyjnie rozdzielić.

Kolejnym promotorem idei dwudzielnego modelu społeczeństwa obywatelskiego był Ernest Gellner, który w odróżnieniu od Keane'a nie traktował społeczeństwa obywatelskiego jako niezbędnego do funkcjonowania demokracji, lecz twierdził, że to rozwój kapitalizmu umożliwił rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Zakłada on bowiem, że wszelkie organizacje, stowarzyszenia i instytucje składające się na społeczeństwo obywatelskie mogą powstawać poza państwem jedynie w ramach sfery ekonomiczno-gospodarczej. Gellner zakładając, że sfera polityki zdominowana przez państwo, które dla sprawnego funkcjonowania musi mieć swoisty monopol stosowania przymusu i tworzenia regulacji prawnych, nie pozostawia przestrzeni do funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, a przestrzeń ta znajduje się w sferze ekonomii, która jest jego integralną częścią. Dla funkcjonowania takiego społeczeństwa niezbędna jest własność prywatna i wolność gospodarcza.

Gellner próbując zdefiniować interesujące nas zjawisko pisze, że: „społeczeństwo obywatelskie jest zespołem różnorodnych pozarządowych instytucji, które są na tyle silne, by stanowić przeciwwagę dla państwa i, nie powstrzymując go przed wypełnieniem jego roli strażnika pokoju i rozjemcy pomiędzy sprzecznymi interesami, powstrzymywać jednakże przed dominacją i atomizacją reszty społeczeństwa.”⁵⁷

Zarówno Gellner jak i Keane twierdzą jednak, że warunkiem konstytutywnym funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego jest funkcjonowanie obywateli w warunkach politycznych dalekich od klasowej stratyfikacji, która wyposaża jednostki w określoną tożsamość, wynikającą z przynależności do danej klasy społecznej. Różnorodność i wolność wyboru staje się tym samym podstawą określonych postaw obywatelskich.

Wśród myślicieli, którzy patrzyli na koncepcję społeczeństwa obywatelskiego, postrzegając je w ramach modelu trójdzielnego, czołowe miejsce zajmują Jean Cohen i Andrew Arato. Próbuąc zdefiniować społeczeństwo obywatelskie twierdzą, że: „społeczeństwo obywatelskie pojmujemy jako sferę społecznej interakcji pomiędzy ekonomią

⁵⁷ E. Gellner. *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. [za] D. Pietrzyk-Reeves. op. cit. str. 276;

a państwem, na którą składa się przede wszystkim sfera prywatna (szczególnie rodzina), sfera stowarzyszeń (zwłaszcza dobrowolnych zrzeszeń), ruchy społeczne oraz formy publicznej komunikacji. Nowoczesne społeczeństwo obywatelskie jest kształtowane przez formy samokonstytucji i samomobilizacji. Jest instytucjonalizowane przez system prawny [...], który stabilizuje zróżnicowanie społeczne.”⁵⁸ Zgodnie z ich założeniami społeczeństwo obywatelskie lokuje się pomiędzy społeczeństwem ekonomicznym i społeczeństwem politycznym.

Cohen i Arato otwarcie i zdecydowanie sprzeciwiają się utożsamianiu społeczeństwa obywatelskiego z wszystkimi przejawami funkcjonowania społecznego poza państwem, jak również poza dziedziną gospodarki. Ich zdaniem społeczeństwo obywatelskie musi być odróżnione również od organizacji politycznych i partii, a także od społeczeństwa ekonomicznego, którym twórcy Ci określają organizacje gospodarcze, produkcyjne, handlowe, przedsiębiorstwa czy ruch spółdzielczy. Mimo, że społeczeństwo polityczne i społeczeństwo ekonomiczne w pewnym stopniu wywodzą się ze społeczeństwa obywatelskiego, niemniej jednak ich przedstawiciele odgrywają odmienną rolę, niż reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego, Ci ostatni nie są w sposób bezpośredni zainteresowani kontrolowaniem władzy i gospodarki, ale raczej wywieraniem na nie nacisku czy wpływu przez demokratyczne stowarzyszenia oraz dyskusję i kształtowanie opinii. Autorzy ci nie zakładają istnienia sztywnych, nieprzekraczalnych granic pomiędzy sferą społeczeństwa obywatelskiego, a sferą społeczeństwa politycznego, twierdzą wręcz, że przenikają się one i wzajemnie na siebie wpływają, co zresztą pozwala im sprawnie funkcjonować.

Nawiązują oni do koncepcji Habermasa, który opisując relacje pomiędzy państwem a społeczeństwem używa pojęcia świat życia, na który składają się takie trzy komponenty strukturalne jak: „kultura”, „społeczeństwo” i „osobowość”, ale jest to również pewien zasób wiedzy i przekonań, które osadzone w języku umożliwia komunikowanie się jednostek, co pozwala zaistnieć takim procesom jak socjalizacja czy integracja społeczna. Jak twierdzą: „kluczową pod tym względem tezą Habermasa jest teza mówiąca o potencjalnej (i częściowo urzeczywistnionej) racjonalizacji/modernizacji istotnych komponentów świata życia. Zatem modernizacja pociąga za sobą nie tylko powstanie podsystemów – ekonomicznego i administracyjnego – lecz także zmian w kulturowej i społecznej płaszczyźnie samego świata

⁵⁸ J. Cohen, A. Arato. Preference [w] Civil Society and Political Theory str. XI. [za] D. Pietrzyk-Reeves. op. cit. str. 284;

życia.”⁵⁹ Wyjaśniając takie założenie podkreślają, że mechanizmy gospodarki rynkowej, jak i systemów politycznych mogą być dla podstawowych wartości społeczeństwa obywatelskiego równie uciążliwe. Poszukując przykładu potwierdzającego taką tezę autorzy odnoszą się do doświadczeń początków kapitalizmu i jego destrukcyjnego wpływu dla solidarności i sprawiedliwości społecznej, a nawet swoistej autonomii, samostanowienia, w czym w chwili obecnej specjalizuje się zbiurokratyzowana administracja nowoczesnego państwa.

Dla Cohen’a jednym z podstawowych elementów tak ujętej teorii społeczeństwa obywatelskiego jest koncepcja etyki dyskursu, która określa jego zdaniem podstawowe uprawnienia, jak i źródło legitymizacji do funkcjonowania jednostek, obywateli - zarówno w sferze publicznej, społecznej, jak i politycznej. Jego zdaniem normy społeczne w pluralistycznym społeczeństwie, pełnym różnorodności, odmiennych dążeń i celów mogą być tworzone jedynie w ramach szeroko pojętego dyskursu, opartego na zasadach przyjętych przez wszystkich aktorów określanych właśnie przez etykę dyskursu. Umożliwia ona kreowanie opinii publicznej i prowadzenie debaty politycznej przez wielu aktorów życia społecznego, a tym samym wpływania na podejmowanie decyzji politycznych przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. To za sprawą etyki dyskursu chronione są prawa jednostkowe, gdyż jej głównym założeniem jest instytucjonalizacja debaty w społeczeństwie obywatelskim.

Taki właśnie sposób myślenia bliski jest Habermasowi, na którego koncepcję Arato i Cohen powołując się, stwierdzają, że przemiany instytucjonalne w społeczno-politycznej sferze publicznej mają podobny charakter. Zasada demokratycznego uprawomocnienia i reprezentacji wymagają swobodnego dyskusowania o wszystkich interesach w obrębie zinstytucjonalizowanej sfery publicznej oraz świata życia w odniesieniu do dwóch podsystemów. Jednak wykluczenie scentralizowanej sfery publicznej od autentycznego uczestnictwa prowadzi do wykluczenia szerokiego spektrum interesów i kwestii z powszechnej dyskusji.⁶⁰

Dla Cohen’a legitymizacja dialogu i poszanowanie praw jednostki są podstawą pluralizmu społeczno-politycznego, a ów pluralizm można osiągnąć, jego zdaniem, najłatwiej w ramach nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego. Postulując to podaje dwa, jego zdaniem, podstawowe argumenty: „po pierwsze, wyróżnienie trzech odrębnych sfer instytucjonalnych: państwa, społeczeństwa obywatelskiego i gospodarki, pozwala definiować

⁵⁹ J. Cohen, A. Arato. Społeczeństwo obywatelskie a teoria społeczna. [w] J. Szacki. op. cit. 1997. str. 151;

⁶⁰ por. tamże, str. 164;

demokrację i demokratyzację zgodnie z odmienną logiką każdej z tych sfer; po drugie, aktualny i potencjalny pluralizm społeczeństwa obywatelskiego umożliwia demokratyzację wszystkich istotnych sfer społecznych przez partycypację oraz kształtowanie i wymianę opinii publicznej, gdyż to społeczeństwo obywatelskie jest przestrzenią, w której niejako dokonuje się demokratyczna legitymizacja.”⁶¹

Przywołując Habermasowski sposób interpretacji życia społecznego, Cohen i Arato przekonują, że: „modernizacja świata życia wymaga trójczłonowego modelu, w obrębie którego wewnętrzne zróżnicowanie instytucji społeczeństwa obywatelskiego odpowiada wyodrębnianiu się dwu tych podsystemów. Zasadniczą przewagą takiego schematu modelami dualistycznymi jest to, że pozwala on wyjaśnić wzajemne strukturalne powiązania pomiędzy społeczeństwem obywatelskim, gospodarką i państwem, zrywając z ideologicznym, jednoznacznym przyporządkowaniem dwu pierwszych sferze prywatności oraz państwa sferze publicznej.”⁶²

Zwracając uwagę na pewne ograniczenia koncepcji Cohen’a i Arato, dotyczące głównie braku precyzji w definiowaniu funkcji państwa, Pietrzyk-Reeves pisze, że : „w tej teorii społeczeństwa obywatelskiego brakuje jednak wyrazistszej koncepcji państwa, bardziej jednoznacznego przedstawienia jego roli. Na temat państwa mówi się niewiele więcej ponad to, że wraz z gospodarką tworzy ono „system”, obok którego rozwija się społeczeństwo obywatelskie („świat życia”) oraz sfery pośredniczące, czyli społeczeństwo polityczne i ekonomiczne. Państwo zdaje się tutaj utożsamiane z biurokratycznym aparatem administracyjnym, który powinien charakteryzować się „rozumnym samoograniczeniem” stwarzającym miejsce dla bogatej przestrzeni społecznej. Nie jest to również teoria przeciwstawiająca społeczeństwo obywatelskie państwu.”⁶³ Trzeba jednak zaznaczyć, że mimo braku zdefiniowania roli państwa i szerszego jego omówienia Cohen i Arato zwracają uwagę, iż pomiędzy państwem a społeczeństwem obywatelskim w związku z ich wieloma zależnościami, przenikaniem się wpływów, kompetencji i relacji muszą istnieć pewne mechanizmy, pewna sfera pozwalająca na sprawną komunikację i współpracę. Szukając tej platformy porozumienia i współdziałania, zwracają uwagę na podstawowe w tej kwestii znaczenie instytucji społeczeństwa politycznego i sfery publicznej, jak również osadzonej w określonej tradycji i przyjętej jako standard, kulturze politycznej. Kultura polityczna, ściśle związana z wspomnianą koncepcją etyki dyskursu postulowana przez Cohen’a, określa ramy

⁶¹ J. Cohen. Discourse Ethics and Civil Society [w] D. Rassmusen Universalism vs. Communitarianism: Contemporary Debates in Ethnics. str. 84 [za] D. Pietrzyk-Reeves. op. cit. str. 289;

⁶² J. Cohen, A. Arato. Społeczeństwo obywatelskie a teoria społeczna. [w] J. Szacki. op. cit. 1997. str. 154;

⁶³ D. Pietrzyk-Reeves. op. cit. str. 291;

dialogu, w ramach którego jednostki, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego działający w sferze publicznej mogą wpływać na kształtowanie polityki państwa. Podkreśla on, że koncepcja społeczeństwa obywatelskiego wymaga między innymi powiązań wertykalnych, mediacji pomiędzy jednostkami i grupami, grupami i instytucjami społecznymi, instytucjami społecznymi i globalnymi instytucjami politycznymi, tak samo jak i gospodarczymi.⁶⁴ W ten sposób obaj autorzy zwracają uwagę, że sprawnie funkcjonujące społeczeństwo obywatelskie, współpracujące z władzą publiczną i społeczeństwem gospodarczym wymaga stosowania mechanizmów dialogu i konsultacji, obejmujących szerokie sfery aktorów odnoszących się do wielorakich zagadnień, włączając w to zagadnienia dotyczące funkcjonowanie państwa.

Michael Walzer poszukując odpowiedzi na pytanie czym jest społeczeństwo obywatelskie i jakie są jego relacje z państwem i gospodarką, wskazywał na fakt, iż społeczeństwo obywatelskie jest źródłem uspołecznienia jednostek, przeobrażenia ich z egoistycznie ukonstytuowanych indywidualności w członków wielorakich wspólnot, zrzeszeń i stowarzyszeń. Stwierdza, że społeczeństwo obywatelskie jest tą sferą ludzkiej działalności, w której jednostki dobrowolnie zrzeszają się i wchodzą w relacje w imię takich wartości jak rodzina, wiara, interes czy ideologia.

Zwraca również uwagę na znaczenie, jakie społeczeństwo obywatelskie odgrywa dla jakościowej kondycji sfery politycznej i gospodarczej, pisząc: „prawdą jest, że jakość naszej działalności politycznej i gospodarczej, jak również naszej narodowej kultury, jest ściśle związana z siłą i żywotnością naszych stowarzyszeń.”⁶⁵

Działalność jednostek w ramach społeczeństwa obywatelskiego wynika z ich dobrej woli i wynika również z altruistycznych, bądź wspólnotowych przesłanek, a rolą państwa jest taką działalność wspomagać. Zakłada on z jednej strony, że podstawą demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego jest aktywne uczestnictwo obywateli w różnego rodzaju stowarzyszeniach i organizacjach z czego jasno wynika, iż nie ograniczają oni swojej aktywności do troski o własne interesy, lecz ważny jest dla nich interes wspólnoty politycznej. Z drugiej zaś strony uważa, że owa umiejętność stowarzyszania się i uczestnictwa powinna być podtrzymywana i wspomagana przez państwo⁶⁶, zwłaszcza w ramach jego kompetencji legislacyjnych.

⁶⁴ J. Cohen, A. Arato. Społeczeństwo obywatelskie a teoria społeczna. [w] J. Szacki. op. cit. 1997. str. 171;

⁶⁵ M. Walzer. Spór o społeczeństwo obywatelskie. [w] J. Szacki. op. cit. 1997. str. 94;

⁶⁶ por. tamże, str. 104

Walzer przedstawiając swoje stanowisko określa kilka niezbędnych, dla sprawnego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, czynników. Pierwszym z nich jest, jego zdaniem, zdecentralizowane państwo, co umożliwi obywatelom poprzez działalność odpowiednich stowarzyszeń przejęcie części obowiązków państwa względem społeczeństwa. Kolejnym elementem jest społeczna gospodarka rynkowa, dzięki której działalność gospodarcza opiera się w znacznej mierze na podmiotach prywatnych lub społecznych. Niezbędny jego zdaniem jest szeroko pojęty pluralizm społeczno-polityczny, pozwalający na istnienie odmienności, różnorodności i braku totalitarnie określanych definicji dobra, szczęścia, jedynie słusznych prawd i wzorów postępowania. To wszystko musi być jednak wspomagane przez władzę polityczną, która wspomagając stowarzyszenia, wspierając finansowo umożliwi im działania na rzecz współobywateli.

Mimo podkreślanej, ważnej roli władzy politycznej nie jest ona w stanie determinować sprawnego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, gdyż działalność tego ostatniego uzupełnia działalność państwa, przypomina to, jak pisze Walzer: „...raczej organizowanie się w związki niż mobilizację polityczną, raczej klasę szkolną niż debatę parlamentarną raczej ochotniczą pracę w szpitalu niż przystąpienie do partii politycznej, raczej aktywność w stowarzyszeniu etnicznym czy feministycznym niż agitację wyborczą, raczej układanie budżetu spółdzielni niż uchwalanie podatków.”⁶⁷ Tym samym Walzer wskazuje, że ludzka działalność, aktywność obywatelska składa się z rzeczy małych, drobnych, przyziemnych, które jednak przez swą masowość i różnorodność tworzą społeczeństwo obywatelskie. Taka właśnie działalność tworzy ducha wspólnoty i pozwala na integrację społeczną w oparciu o solidaryzm i zaangażowanie. Dzięki zaangażowaniu w te małe, przyziemne sprawy rozwija się prężnie działające społeczeństwo obywatelskie, którego sferą zainteresowań i działalności stają się ważne kwestie społeczne, narodowe czy globalne.

Walzer podkreśla, że opoką, na której wspiera się społeczeństwo obywatelskie nie mogą być tak masowe zbiorowości jak naród, klasy społeczne itp., są to raczej wspólnoty rodzinne, kręgi przyjaciół i znajomych czy relacje towarzyskie. Pozwalają one na budowanie się więzi społecznych, opartych na wzajemnej odpowiedzialności. Gdzie główną wagę należy przypisywać temu co lokalne, odnoszące się do wzajemnych relacji wewnątrz małych zbiorowości ludzkich.

⁶⁷ Tamże, str. 104;

Dokonując analizy społeczeństwa obywatelskiego V. M. Perez-Diaz stwierdza, iż można nań patrzeć jako na: „zespół instytucji społeczno-politycznych złożony z pięciu elementów: władzy publicznej, która jest ograniczona i odpowiedzialna przed społeczeństwem, rządów prawa, sfery publicznej skupiającej zainteresowanych obywateli, systemu rynkowego wolnego od gwałtu i korupcji oraz szeregu dobrowolnych stowarzyszeń wszelkiego rodzaju.”⁶⁸ Tym samym Perez-Diaz traktuje społeczeństwo obywatelskie jako szersze zarówno w stosunku do państwa jak i gospodarki, włączając te dwa ostatnie wraz z innymi elementami w skład społeczeństwa obywatelskiego. Stwierdza jednocześnie, iż jako elementy społeczeństwa obywatelskiego powinny spełniać określone warunki, takie jak odpowiedzialność przed społeczeństwem czy wolność od korupcji.

Analizując pojęcie społeczeństwa obywatelskiego w dwóch znaczeniach szerszym i węższym, gdzie w tym pierwszym zakłada on włączenie instytucji państwa do społeczeństwa obywatelskiego, wtedy jego zdaniem pojęcie to „obejmuje zbiór społeczno-politycznych instytucji, do których należy także ograniczona w swych prerogatywach władza lub państwo respektujące rządy praw; system instytucji społecznych, takich jak rynki i stowarzyszenia tworzone za sprawą dobrowolnych porozumień autonomicznych podmiotów oraz sfera publiczna, w której podmioty te dyskutują ze sobą i z państwem o sprawach publicznych i angażują się w podobne działania.”⁶⁹ W węższym znaczeniu, które zakłada przeciwstawienie sobie tych dwóch pojęć, społeczeństwo obywatelskie odnosi się jedynie do instytucji społecznych, w skład których zaliczyć należy sferę gospodarki oraz sfery stowarzyszeń społecznych i do sfery publicznej, a poza nim sytuuje instytucje władzy państwowej. Jednocześnie ogranicza możliwość kontroli państwa nad sferą działania społeczeństwa obywatelskiego.

O możliwości pokojowego współistnienia różnego rodzaju instytucji społecznych, gospodarczych i politycznych w ramach społeczeństwa obywatelskiego przekonuje E. Wnuk-Lipiński, który uznaje je za obszar działania instytucji pośrednich pomiędzy państwem a społeczeństwem, stanowiący platformę działania wymiany gospodarczej, dobrowolnych stowarzyszeń, organizacji prywatnych i społecznych, które nawet jeśli charakteryzują się odmiennymi koncepcjami dobrego życia oraz konkurencyjnymi ze sobą celami działania – mogą pokojowo współistnieć.⁷⁰

⁶⁸ V. M. Perez-Diaz. Powrót społeczeństwa obywatelskiego w Hiszpanii. Kraków 1996, str. 5;

⁶⁹ Tamże. str. 8;

⁷⁰ por. E. Wnuk-Lipiński. Demokratyczna rekonstrukcja – z socjologii radykalnej zmiany społecznej. Warszawa 1996, str. 98

Szczególną rolę społeczeństwa obywatelskiego jako przestrzeni, w której działalność aktywnych jednostek prowadzi do samozaspokojenia ich szczególnych potrzeb postulują Marta Witkowska i Andrzej Wierzbicki, pisząc iż: „społeczeństwo obywatelskie stanowi tkankę wypełniającą przestrzeń instytucjonalną między jednostką a społeczeństwem, obywatelem a państwem, złożoną z dobrowolnych organizacji, zrzeszeń i kontaktów będących podstawą samodzielnego, wolnego od ingerencji państwa rozwoju obywateli, a zarazem jest przejawem ich własnej aktywności, inicjatywy i zaspokojenia potrzeb. Głównym atutem społeczeństwa obywatelskiego jest samorealizujący się człowiek, autonomiczny, akceptujący, a także szukający aprobaty u innych.”⁷¹ Człowiek taki, zdaniem autorów, dobrowolnie angażuje się w działalność o charakterze lokalnym, zarówno ekonomiczną i kulturalną jak i stowarzyszeniową czy rodzinną, w stosunku, do której nie są stosowane żadne naciski ze strony władzy politycznej, państwowej.

Próba szczegółowego określenia czym jest społeczeństwo obywatelskie podjęta przez Narberto Bobbio, doprowadziła go do konkluzji, iż jest to miejsce, w którym ujawniają się i rozwijają konflikty ekonomiczne, społeczne, ideologiczne, religijne, a instytucje państwa mają za zadanie uporać się z nimi poprzez mediację, zapobieganie albo tłumienie. Przedmiotem tych konfliktów, a tym samym społeczeństwa obywatelskiego przeciwstawionego państwu, są klasy społeczne albo szerzej - grupy, ruchy, stowarzyszenia, organizacje, które je reprezentują lub deklarują się jako ich reprezentanci; obok organizacji klasowych, można wymienić grupy interesów, rozmaitych stowarzyszeń stawiających sobie cele społeczne i pośrednio polityczne, różnorodne ruchy emancypacyjne, ruchy broniące praw obywatelskich, ruchy młodzieżowe itp. Partie stoją jedną nogą w społeczeństwie obywatelskim, drugą w instytucjach, w skutek czego w dotychczasowym systemie definicyjnym między pojęcie społeczeństwo obywatelskie i państwo wciśnięto pojęcie społeczeństwa politycznego, obejmującego właśnie fenomen partii, które w gruncie rzeczy nie należą w pełni, ani do społeczeństwa obywatelskiego ani do państwa. Funkcją partii politycznych jest określanie i przekazywanie postulatów wychodzących ze społeczeństwa obywatelskiego i mających stać się przedmiotem decyzji politycznych.⁷² W ten sposób Bobbio wyodrębnił kolejny element życia społecznego, jakim jest społeczeństwo polityczne, lokujące się na styku relacji społeczeństwa obywatelskiego i państwa, w którego sferze zainteresowań znajdują się te elementy działalności społecznej, które są związane bezpośrednio z kształtowaniem, bądź wpływaniem na decyzje polityczne władzy

⁷¹ M. Witkowska, A. Wierzbicki. op. cit. str. 10;

⁷² por. N. Bobbio. Społeczeństwo obywatelskie. [w] J. Szacki. op. cit. str. 66;

państwowej. Jako jeden z ważnych elementów w relacjach państwo społeczeństwo obywatelskie, autor ten wymienia sferę opinii publicznej, która staje się bezpośrednim sprzymierzeńcem społeczeństwa obywatelskiego, udzielając mu wsparcia, legitymizuje niejako jego działania i relacje w stosunku do aparatu państwowego, pozwala się do niej odwołać w sytuacji braku kooperacji ze strony tego ostatniego.

Piotr Broda-Wysocki, odnosząc się do relacji pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a państwem, których to prób określenia dokonywano w różnych koncepcjach, stwierdza, że: „państwo i społeczeństwo obywatelskie to dwa odmienne zbiory podmiotów i instytucji, które powstają wszelako w relacjach wzajemnej wymiany. Jednakże państwo w stosunku do społeczeństwa obywatelskiego odgrywa rolę bardzo zróżnicowaną – państwo traktowane jest bowiem niekiedy jako ‘aparat przymusu’, innym zaś razem jako ‘dostarczyciel usług’. Poza tym państwo pozostaje znaczącym podmiotem sfery publicznej.”⁷³ Postuluje również, iż niemożliwym byłoby uznanie społeczeństwa obywatelskiego za całkowicie apolityczne. Sfery zainteresowań społeczeństwa obywatelskiego i władzy politycznej bardzo często zachodzą na siebie i przenikają, co siłą rzeczy prowadzić musi do konfliktów, bądź co najmniej do wzajemnych prób oddziaływania.

Definiując konstytutywne warunki, jakie spełniać powinno społeczeństwo obywatelskie John Gray przekonuje, iż: społeczeństwem obywatelskim jest takie społeczeństwo, które przejawia trzy charakterystyczne cechy: „jedną jest to, że ich instytucje polityczne nie są instytucjami państwa światopoglądowego, ale umożliwiają pokojowe współistnienie rozmaitych perspektyw i wartości. Drugą jest to że w przeciwieństwie do tradycyjnych despotyzmów w społeczeństwach obywatelskich panują rządy prawa, które jednakże może mieć różną postać, a niekiedy honorowanie go przejawia się w jego łamaniu. Trzecią jest to, że we wszystkich społeczeństwach obywatelskich przeważająca część życia gospodarczego toczy się w autonomicznych instytucjach, prawnie określonych i chronionych przez prawo – dobrowolnych stowarzyszeniach, instytucjach pośredniczących i na rynku – działających w ramach instytucji własności prywatnej i swobodnie zawieranych umów.”⁷⁴ Jedynie społeczeństwo posiadającym takie cechy, zdaniem Gray’a, może wykreować odpowiednie instytucje społeczne składające się na społeczeństwo obywatelskie i w ramach tych instytucji funkcjonować w relacjach społeczno-polityczno-gospodarczych.

⁷³ P. Broda-Wysocki. *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*. Warszawa 2003. str. 19;

⁷⁴ J. Gray. *Od postkomunizmu do społeczeństwa obywatelskiego: Powrót historii i zmierzch zachodniego modelu*. [w] J. Szacki. op. cit.. str. 265;

Analizując różnorodne koncepcje społeczeństwa obywatelskiego Piotr Broda-Wysocki dokonał próby wyróżnienia podstawowych funkcji, jakie takowe spełniać powinno. Jako pierwszą, przedstawia ochronę przed ingerowaniem państwa w sferę prywatną obywateli, co prowadzić powinno do zabezpieczenia zarówno przestrzeni prywatnej jak i społecznej i utwierdzić niezależność społeczeństwa od państwa. Drugą funkcją, zdaniem Brody-Wysockiego winno być obywatelska kontrola i obserwacja podejmowanych przez aparat państwowy działań. Odpowiednia obywatelska socjalizacja, polegająca na pobudzeniu członków społeczeństwa do działań demokratyczno-partycypacyjnych jest wskazywana jako trzecia funkcja. W ramach tego procesu, polegającym na codziennym treningu zachowań społecznych, jednostki przyswajać powinny sobie z jednej strony obywatelskie wzory postępowania i idee demokracji, a z drugiej kształtować cnoty akceptacji, tolerancji, uczciwości i zaufania, poprzez uczestnictwo w różnorodnych stowarzyszeniach. Kolejną funkcją społeczeństwa obywatelskiego winno być tworzenie, agregację i artykulację wartości i celów wspólnotowych oraz interesów społecznych. Ta funkcja zakłada wchodzenie w ścisłe relacje z pozostałymi dwoma sferami, czyli gospodarką i państwem. Społeczeństwo obywatelskie poprzez zrzeszenia, organizacje i ruchy, które spontanicznie w nim powstają, których głównym polem zainteresowań pozostają problemy społeczne, wpływa na pozostałe sfery w celu poszukiwania rozwiązań tychże problemów. Piąta funkcja skupia się na demokratyzacji płaszczyzny lokalnej. Co prowadzić powinno do: partycypacji obywateli w działaniach społeczno-politycznych na rzecz społeczności lokalnych, ograniczać patologie w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym takie jak korupcja czy nepotyzm, a także do działania na rzecz lokalnego rozwoju. Ostatnią funkcją spośród wymienionych przez Brodę-Wysockiego jest budowa tzw. społecznego pluralizmu, poprzez tworzenie sieci stowarzyszeń, inicjatyw społecznych, ruchów protestu, które angażują zróżnicowanych pod wieloma względami członków społeczeństwa i umożliwiają swym członkom czerpanie różnorodnych doświadczeń poprzez wchodzenie w zróżnicowane relacje społeczne.⁷⁵

Wymienione powyżej funkcje realizowane są w praktyce poprzez działanie różnego rodzaju organizacji pozarządowych. Najogólniej są one definiowane jako specyficzne, współczesne formy samoorganizacji społecznej, struktury integrujące poszczególnych obywateli i ich grupy, charakteryzujące się względnie trwałą i dojrzałą tożsamością społeczną, znaczącym stopniem zorganizowania, dobrowolnością uczestnictwa, niezależnością od struktur władzy i niekomercyjnym charakterem działań. Na ogół działanie

⁷⁵ por. P. Broda-Wysocki. op. cit. str. 37-40;

w ich strukturach przyjmuje formę wolontariatu. Ich prywatny charakter w sposób szczególny uwidacznia się w sposobie ich powoływania, który wynika ze wspólnie przejawianej woli zrzeszonych w nich obywateli, nie zaś decyzji instytucji publicznych.⁷⁶ Organizacje pozarządowe, mimo swego prywatnego charakteru, powoływane są dla podejmowania działań w sferze publicznej, a co więcej również w interesie publicznym.

Zbigniew Woźniak charakteryzując możliwości współuczestnictwa organizacji pozarządowych w działaniach publicznych, zaznacza, że ich możliwości podnoszą się proporcjonalnie do stopnia decentralizacji danego kraju, co sprzyja różnorodności występowania form społecznych służących zaspokojeniu potrzeb społecznych. Jest to jeden z podstawowych czynników, obok odpowiedniego poziomu tożsamości społecznej, a także zasobności społeczeństwa, umożliwiający włączenie się organizacji pozarządowych do działań na rzecz społeczeństwa, począwszy od faktycznej pracy i działalności np. charytatywnej przez udział w debacie publicznej po poszukiwanie konsensusu z władzą i negocjowanie z nią podejmowanych decyzji politycznych. Stopień tego typu partycypacji zawiera się, zdaniem autora, w sekwencji: współdziałanie - współpraca – partnerstwo, gdzie to pierwsze określane jest jako krótkotrwałe, drugie trwać może długo, ale stosunki pomiędzy aktorami ulegają ciągłej zmianie. Partnerstwo natomiast, jako najpełniejsza forma partycypacji społecznej, wynika z przyjętej wspólnie hierarchii potrzeb społecznych i sposobu ich zaspokojenia. Podejmowane w tym zakresie decyzje mają charakter kolektywny i godzą interesy przedstawicieli organizacji pozarządowych i instytucji władz publicznych. Tak definiowane partnerstwo zakłada otwartość, konsensualne podejmowanie decyzji, jawność połączoną z poszukiwaniem opinii wszystkich zainteresowanych stron, a jego budowanie wymaga współpracy organizacji pozarządowych, władz publicznych jak i środowiska przedsiębiorców.⁷⁷

Kooperacja organizacji pozarządowych z instytucjami władz publicznych związana jest między innymi z podejmowaniem przez organizacje Trzeciego Sektora zadań, które znajdują się również w sferze zadań własnych władz publicznych. Wiąże się to z podejmowaniem przez organizacje pozarządowe pewnych działań w imieniu owych oraz z przekazaniem środków niezbędnych do ich realizacji. Sytuacja ta bardzo często prowadzi do uzależnienia organizacji pozarządowych od władz a przynajmniej od środków finansowych,

⁷⁶ por. P. Gliński. Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego? Warszawa 2006. str. 17;

⁷⁷ por. Z. Woźniak. Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi. [w] P. Gliński B. Lewenstein A. Siciński Samoorganizacja społeczeństwa Polskiego: Trzeci sektor. Warszawa 2002. str. 99-100;

którymi ta władza dysponuje. „Wydać się, iż organizacje pozarządowe w Polsce, podejmując trwałą współpracę z państwem, są szczególnie narażone na utratę niezależności. Polski sektor pozarządowy dysponuje nieporównywalnie mniejszymi zasobami finansowymi, a także funkcjonuje w środowisku społecznym, w którym kultura filantropijna jeszcze się nie zakorzeniła.”⁷⁸ Powodem takiej sytuacji jest brak zasobów finansowych niezbędnych do sprawnego funkcjonowania organizacji, w tym wypełniania założonych przez nie celów.

Opisując znaczenie organizacji pozarządowych dla rozwoju, szczególnie rozwoju regionów zapóźnionych gospodarczo, bądź borykających się z problemami restrukturyzacyjnymi J. Milton wskazuje, iż: „silna sieć organizacji członkowskich jest podstawą każdej poważnej próby przełamania powszechnego ubóstwa w warunkach jakie w przewidywalnej przyszłości będą zapewne dominować w większości krajów rozwijających się. [...] Wprowadzić inne elementy – inwestycje w infrastrukturę, prospołeczna polityka wewnętrzna, właściwe technologie oraz instytucje urzędowe i rynkowe – są konieczne, ale nie umiemy wyobrazić sobie żadnej strategii rozwoju na terenach wiejskich obejmującej wzrost produktywności i powszechny podział zysków, w której nie grałyby ważnej roli lokalne organizacje.”⁷⁹

Mimo znaczenia, jakie przypisywane jest organizacjom pozarządowym w sferze działań na rzecz podniesienia rozwoju społeczno-gospodarczego, faktycznym udział przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w podejmowaniu decyzji w tym zakresie ograniczają pewnego rodzaju blokady instytucjonalne. Szczególnie niepokojące przykłady tego typu blokad ograniczających partycypację obywatelską ujawniają się w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Brak jest faktycznie wdrażanych szczegółowych i nowoczesnych programów współpracy władz lokalnych na wszystkich jego szczeblach z organizacjami pozarządowymi. Istniejące regulacje prawne, nakładające na władze publiczne obowiązek przejrzystego sposobu podejmowania decyzji opartego na konsultacjach społecznych, są przestrzegane jedynie ze względów formalnych. Na poziomie lokalnym występuje dosyć intensywna rywalizacja pomiędzy mandatem przedstawicielskim, który w wyborach zyskuje władza samorządowa, a mandatem obywatelskim, który przynależy organizacjom pozarządowym. Konflikt ten, odnoszący się do posiadanego wpływu i stopnia reprezentacji interesów lokalnej społeczności, powoduje, że samorządowcy

⁷⁸ A. Rymśa. Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich. [w] M. Rymśa [red] Trzeci Sektor nr 3. Partnerstwo czy konkurencja? Warszawa 2005. str. 53;

⁷⁹ J. Milton. Local Organizations: Intermediaries in Rural Development [w] Putnam R. op. cit. str. 137;

nie uznają przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego za równorzędnego partnera w procesie zarządzania zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym.⁸⁰

Aby określić możliwości wpływania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego na politykę regionalną Województwa Śląskiego, niezbędnym jest przedstawienie, w jaki sposób kształtują się relacje organizacji pozarządowych z władzą publiczną. Relacje te odnoszą się między innymi do prowadzonych konsultacji z przedstawicielami społeczności, których decyzje te będą dotyczyły, co zwane jest dialogiem obywatelskim.

⁸⁰ por. P. Gliński Organizacje pozarządowe i ruchy społeczne jako części społeczeństwa obywatelskiego. [w] M. S. Szczepański A. Śliz [red] Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne. Tychy-Opole 2004. str. 139;

Rozdział II

Dialog obywatelski jako forma partycypacji organizacji społecznych w procesie podejmowania decyzji politycznych.¹

Koncepcje dialogu obywatelskiego ujawniły się w ostatnich latach jako nowa forma angażowania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w proces podejmowania decyzji politycznych. Wynika to z rozwoju tendencji, występującej wśród teoretyków ale i praktyków funkcjonujących w sferze działalności publicznej i polityki, do szerszego włączania przedstawicieli szeroko pojętych organizacji pozarządowych w proces sprawowania władzy, czy zarządzania publicznego. Szczególnie intensywnie, taki konsensualny sposób podejmowania decyzji politycznych, jest promowany przez struktury polityczne Unii Europejskiej. Wspólnota Europejska od kilkudziesięciu lat stosuje zasadę dialogu społecznego jako metodę planowania polityki w zakresie zatrudnienia i stosunków pracy. W okresie tym wypracowano pewne metody prowadzenia konsultacji społecznych, i podejmowania decyzji politycznych w oparciu o opinie środowisk, których te decyzje mają dotyczyć. Dialog społeczny stanowił praktyczną podstawę do wprowadzenia dialogu obywatelskiego, który rozszerza sferę tematycznych zainteresowań konsultowanych decyzji, ze spraw odnoszących się do relacji pracowniczo-gospodarczych, również na szerzej pojęte sprawy społeczno-gospodarcze, obejmujących w zasadzie wszystkie sfery życia społecznego. Rozszerza on panteon aktorów biorących udział w dialogu włączając weń również obok przedstawicieli władz publicznych różnych szczebli, pracodawców i pracowników także przedstawicieli szeroko pojętych organizacji społecznych.

2.1 Dialog, partycypacji, partnerstwo – nowe formy demokracji.

Pojęcie dialogu społecznego wzrost swojego znaczenia zawdzięcza radykalnym przemianom w systemach społeczno-politycznych i gospodarczych krajów zachodnich, jakie miały miejsce szczególnie w drugiej połowie dwudziestego wieku.

Procesy te polegały na decentralizacji władzy państwowej wraz z rozwojem samorządowej władzy lokalnej, która uzyskawszy osobowość prawną, prawa własności zasobów komunalnych, przejęła jednocześnie część dotychczasowych kompetencji i zadań

¹ Rozdział ten stanowił podstawę do opracowania fragmentu w książce: *Negocjowana demokracja czyli europejska governance po polsku*. K. Wódz [red] (w druku) Warszawa 2007;

państwa dotyczących zarządzania na danym terenie z autonomicznym prawem do określania celów jego rozwoju.

Jednocześnie nasila się ciągły proces kooperacji i łączenia działań trzech do niedawna odrębnych sfer, jakimi są: gospodarka, społeczeństwo i państwo. Proces ten polega na zacieśnianiu wzajemnych więzi pomiędzy tymi sferami, a dokładniej pomiędzy podmiotami w nich funkcjonującymi, które przy zachowaniu pewnej autonomii muszą współdziałać, a ich działanie może być skuteczne jedynie w ramach harmonijnej współpracy przy zastosowaniu wypracowanych wspólnie mechanizmów.

Należy jednak podkreślić, że nie dotyczy to współdziałania jedynie podmiotów władzy publicznej i prywatnych podmiotów gospodarczych, co określa się mianem partnerstwa publiczno-prywatnego, ale również współdziałania podmiotów władzy publicznej i szeroko pojętych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, czyli organizacji społecznych, co w konsekwencji oznacza, że organizacje te tworzą trzeci sektor współczesnego ładu społecznego.² Notujemy jednocześnie zmiany w ramach samego państwa, którego urzędy centralne podlegają coraz to większej specjalizacji, a sfery ich działania autonomizują się, co z czasem prowadzi do ich kompetencyjnego konkurowania.

Przemiany te są jednak ściśle związane z procesami o znaczeniu bardziej globalnym a prowadzącymi do przemian społeczno-gospodarczych w ramach całego świata „cywilizacji zachodniej.” Do najważniejszych z nich Dagmir Długosz zalicza: rozwój oparty na wiedzy, co tyczy się zarówno gospodarki jak i nauki; rozwój i wzrost dostępności technologii informatycznych i telekomunikacyjnych i rosnąca rola mass mediów; zmiany struktury społecznej, wynikające z wyższego poziomu wykształcenia oraz samoorganizacji dużych grup społecznych; rosnąca w społeczeństwach świadomość praw obywatelskich; wzrost świadomości ekologicznej społeczeństw i wzrost znaczenia organizacji pozarządowych w artykułowaniu potrzeb społecznych i wpływaniu na działalność polityczną władz państwowych.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na zmianę sytuacji społeczno-politycznej w XX-stym wieku jest pogłębiająca się dysfunkcjonalność biurokratycznego systemu rządzenia. Rozbudowany aparat biurokratyczny państw wysokorozwiniętych okazał się być niewydolny w zetknięciu z dynamicznie zmieniającą się sytuacją społeczno-gospodarczą, opartą na wyżej wspomnianych elementach. Brak rozwoju, opartego na wiedzy i poszerzaniu kompetencji przedstawicieli struktur władzy, powiększanie tradycyjnie wykwalifikowanej rzeszy

² Por. J. Hausner, M. Marody. *Polski Talk Show: Dialog Społeczny a integracja europejska*. Kraków 2001. str. 117;

urzędników, brak adekwatnych do zmieniającej się sytuacji rozwiązań prawnych, doprowadziło do, jak to na podstawie istniejącej na ten temat literatury Hausner i Marody określają, „niezdolności państwa do rządzenia”. Pojęcie to, jak twierdzą: „obejmuje tak różne zjawiska, jak: ogólny spadek akceptacji dla przywództwa politycznego, wzrost politycznego radykalizmu, osłabienie pozycji tradycyjnych partii politycznych, rozwój nowych ruchów społecznych, wzrost przestępczości i związana z tym reprivatyzacja środków bezpieczeństwa, kryzys państwa opiekuńczego itp.”³ Aby proces ten osłabić a jego skutki zminimalizować administracja państwowa podejmuje kroki dla podniesienia sprawności swego funkcjonowania. Do działań tych należy zaliczyć postępującą decentralizację władzy państwowej, która polega między innymi na gotowości władzy centralnej do oddawania części swych kompetencji np. władzy samorządowej czy organizacjom społecznym. Ta swoista gotowość dzielenia się władzą wpisuje się w koncepcję demokracji partycypacyjnej.

Koncepcja demokracji partycypacyjnej uznaje, iż ludzie, obywatele, członkowie wspólnoty politycznej są zdolni do prezentowania swoich racji i argumentów wspierających te racje w procesie kształtowania publicznie doniosłych decyzji. Oznacza to gotowość aparatu państwowego do dzielenia się władzą, do rezygnacji z arogancji, jaką czasami niesie ze sobą prawomocność wspierana mechanizmami demokracji reprezentatywnej.⁴ Koncepcja ta zakłada sprawowanie władzy poprzez poszukiwanie szeroko pojętego konsensusu społecznego w odniesieniu do najważniejszych kwestii społeczno-politycznych, który osiągnąć jest w ramach wielostronnych konsultacji władzy z partnerami społecznymi. Aktualne jest tu również założenie, iż administracja rządowa dzieli się swymi kompetencjami z szeroko pojętym społeczeństwem obywatelskim, reprezentowanym przez różnego rodzaju organizacje pozarządowe.

Postrzegając politykę publiczną, polegającą na reprezentacji interesów znaczących grup społecznych, jako próbę pogodzenia interesów publicznych z interesami prywatnymi w procesie decyzyjnym Herbut, Sroka i Sula poszukują skutecznych modeli reprezentowania interesów grupowych. Twierdzą oni, iż: „istotę demokracji pojmowanej jako wielopłaszczyznowy układ powiązań między społeczeństwem a instytucjami państwa, stanowi proces, w którego ramach następuje artykulacja, agregacja i transformacja interesów społecznych w decyzje polityczne. Sposoby organizowania tego procesu mogą być jednak różne, co wynika przede wszystkim z presji specyficznych dla konkretnego państwa

³ Kooiman [w]: J. Hausner, M. Marody. op.cit. 2001. str. 119;

⁴ por. K. W. Frieske. Dialog społeczny i Demokracja. [w]: D. Zalewski Dialog społeczny na poziomie regionalnym – ocena szans rozwoju. Warszawa 2005, str. 13;

czynników (takich jak np. charakter systemu partyjnego, kultury politycznej, treść i zakres konsensu społecznego czy rozstrzygnięcia proceduralne).”⁵ Z tego wynika, że to system polityczny będzie determinował sposób podejmowania decyzji przez władze publiczne a tym samym wpływał będzie na model reprezentacji interesów grupowych.

Autorzy Ci, wyciągnąwszy wnioski oparte na przeglądzie literatury, wskazują iż w tym aspekcie wymienić należy trzy modele polityki grup interesu, do których zaliczają model pluralistyczny, korporatystyczny i konsensualny. Wskazują również na istnienie dwóch modeli demokracji w odniesieniu do stosowanych mechanizmów instytucjonalnych, a są to negocjacyjne i nienegocjacyjne modele demokracji. Pierwszy z nich zakłada szeroką platformę negocjacji, która łącząc poszczególnych aktorów, grupy społeczne w poszukiwaniu konsensusu, pozwalałaby im zachować autonomię. Założeniem modelu demokracji „nienegocjacyjnej” jest natomiast istnienie większego stopnia rywalizacji pomiędzy partnerami. Relacje pomiędzy partnerami oparte są na zasobach jakimi dysponują, a wszelkie rozstrzygnięcia zachodzą na zasadzie decyzji podejmowanej większością głosów. W tym modelu dominującym typem rozwiązywania interesów grupowych będzie typ pluralistyczny, zakładający wielość i różnorodność stowarzyszeń i różnych grup interesu, których relacje z państwem nie są sformalizowane a siła ich wpływu zależna jest od ich zasobów. Negocjacyjny model demokracji będzie natomiast determinował konsensualny bądź korporatystyczny typ reprezentacji interesów grupowych. Konsensualny styl podejmowania decyzji, stosowany głównie w przypadkach konfliktów charakterze kulturowym, zakłada funkcjonowanie negocjacyjnych mechanizmów politycznych, w których kluczową rolę odgrywać będą frakcje i partie polityczne, administracja publiczna, elity lokalne czy regionalne. Korporatyzm jako styl podejmowania decyzji skupia się na sferze polityki gospodarczej państwa. Jest to taki sposób kreowania polityki publicznej, który zakłada dobrowolne zaangażowanie grup interesów, dając im możliwość swobodnej wymiany poglądów w celu wypracowania, w kooperacji z administracją publiczną, konsensusu dla osiągnięcia zarówno celów publicznych jak i prywatnych.⁶ W ten sposób autorzy wskazują modele podejmowania decyzji politycznych, które zakładają partycypację grup interesu jako partnerów, tym samym umożliwiając im artykułowanie potrzeb wielkich grup społecznych, wskazywanie akceptowalnych rozwiązań i przyjmowanie współodpowiedzialności za rezultaty tychże decyzji.

⁵ R. Herbut, J. Sroka, P. Sula. Rozwój dialogu społecznego w Europie i w Polsce [w]: M. Błaszczyk, J. Sroka. Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Warszawa 2006. str. 11;

⁶ por. tamże: str. 12-14;

W podobny sposób relacje pomiędzy władzą publiczną a społeczeństwem obywatelskim definiują koncepcje partycypacji obywatelskiej w podejmowaniu decyzji politycznych. Opisuując zasady tejże partycypacji Dagmir Długosz i Jan Jakub Wygnański zwracają uwagę na dwie przesłanki, na których ten sposób relacji się zasadza. Pierwszą ma być wzbogacenie i uzupełnienie tradycyjnych mechanizmów demokratycznych. Obok dobrze znanych tradycji demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej następuje odniesienie do niezwykle bogatej i pożytecznej tradycji demokracji deliberatywnej polegającej na tym, że obywatele dochodzą do wspólnych decyzji poprzez dyskurs i debatę. Po drugie, partycypacja obywatelska staje się częścią nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której różnice interesów i oczekiwań nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez administracyjne decyzje ani przez mechanizmy czysto rynkowe — powinno się je negocjować i uzgadniać w ramach szeroko reprezentowanych ciał kolegialnych. Z tego punktu widzenia mechanizmy partycypacyjne pozwalają nie tylko na uzyskanie większej społecznej akceptacji, ale także na optymalizację podejmowanych decyzji.⁷ Ten sposób zarządzania sprawami publicznymi umożliwia z jednej strony uzyskanie przez organizacje pozarządowe więcej informacji na temat sposobu i treści podejmowanych decyzji, a z drugiej większego wpływu na ich realizację. Jest to również dobra okazja dla decydentów, aby poznać prawdziwe problemy, jakie nękają społeczeństwo, gdyż informacje te płyną bezpośrednio od przedstawicieli tegoż społeczeństwa, którzy jednocześnie w swej podstawowej działalności zakładają rozwiązywanie różnorodnych problemów społecznych. Dopuszczenie tychże przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego do procesu podejmowania decyzji w sprawach publicznych prowadzi do częściowego przyjęcia odpowiedzialności za podjęte regulacje jak również za skutki, jakie w wyniku ich wprowadzenia wystąpią.

Piotr Sztompka, komentując międzynarodową debatę polityczną na szczycie europejskim w Brukseli odnoszącą się do zapisów konstytucji europejskiej, zwraca uwagę na tworzenie się nowego klimatu dla rozwijania koncepcji demokracji deliberacyjnej. Píše: „najbardziej do mnie przemawiające komentarze po szczycie brukselskim usłyszałem od premiera Blaira i od prezydenta Kwaśniewskiego. Blair mówił, że nic się takiego nie stało, bo mamy teraz więcej czasu, którego najwyraźniej było za mało, żeby rozwiązania konstytucyjne głęboko przedyskutować i w wyniku takiej ogólnoeuropejskiej debaty dojść do ustaleń, które zadowolą wszystkich. A Kwaśniewski z kolei zapowiadał zorganizowanie ogólnopolskiej

⁷ por. D. Długosz, J. Wygnański. Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej. Warszawa 2005 str. 11;

debaty polityków, intelektualistów, samorządowców, społeczników na temat miejsca Polski w Europie i wizji tego miejsca nie na jutro, ale na pokolenia. W tych dwóch głosach dała wyraz, być może nieświadomy, pewna ważna idea dzisiejszej socjologicznej teorii demokracji, mianowicie odchodzenia od tradycji demokracji większościowej, której główny pomysł to liczenie głosów, aby arytmetycznie stwierdzić, mówiąc potocznie, czyje na górze, w stronę tzw. demokracji deliberacyjnej, której główny cel to osiągnięcie consensusu, uzgodnionego poglądu w wyniku otwartej, swobodnej, nieskrępowanej wymiany argumentów, wolnej debaty publicznej.”⁸ Powyższy cytat wskazuje na potrzebę stosowania tego typu partnerskich, konsensualnych relacji pomiędzy władzą publiczną a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii o znaczeniu podstawowym dla danej zbiorowości, niezależnie od jej wielkości. Koncepcja demokracji deliberacyjnej, w której decyzje polityczne podejmowane są w drodze szerokiego consensusu, osiąganego w drodze otwartej debaty publicznej i konsultacji społecznych pomiędzy aktorami życia społeczno-polityczno-gospodarczego, jest równie funkcjonalna dla zbiorowości ogólnopństwowych, regionalnych jak i lokalnych.

Tomasz Goban-Klas wskazuje na znaczenie demokracji deliberacyjnej jako koncepcji współrzędzenia władz publicznych i obywateli w warunkach społeczeństwa nowoczesnego, informacyjnego. Przywołując słowa B. Barbera zwraca uwagę, że przy ogólnie akceptowanym założeniu, że system demokratyczny powinien być systemem politycznym społeczeństwa informacyjnego, dyskusyjną kwestią pozostaje rodzaj tej demokracji. Realizacja idei demokracji bezpośredniej, realizowanej wprost i zakładającej pełną i codzienną partycypację obywateli, jest nikła. Pozostają zatem dwa typy demokracji — aktualnie funkcjonująca demokracja przedstawicielska, realizowana przez wybieranych co kilka lat przedstawicieli ludu, oraz przyszłościowa, demokracja deliberacyjna, zakładająca szerokie zastosowanie nowych technik informacyjno-telekomunikacyjnych, w tym Internetu i jego następców, dla stałego dialogu władzy i obywateli. Podaje on również cztery zasadnicze założenia, które powinny charakteryzować obywateli w demokracji deliberacyjnej. Zakładają one, że: obywatele są dobrze poinformowani, interesują się polityką, mają równe prawa wypowiedzenia się i udziału w podejmowaniu decyzji a wszelkie decyzje są poddawane publicznej debacie.⁹

⁸ P. Sztompka źródło: <http://www.pozytek.ngo.pl> ;

⁹ T. Goban-Klas. Społeczeństwo informacyjne a społeczeństwo obywatelskie. Źródło: <http://www.media.miks.uj.edu.pl/rkkims.nowemedia.społeczneaspekty.htm> ;

W odniesieniu do obecnej sytuacji politycznej we wszystkich krajach tzw. zachodniej demokracji rzeczywistość w sposób znaczący odbiega od przedstawionych założeń. Zaangażowanie obywateli w sprawy polityczne jest znikome, tak samo jak chęć demokratycznej partycypacji, co przejawia się głównie w niskiej frekwencji wyborczej. W związku z powyższym Goban-Klas postuluje przedstawienia tez przeciwstawnych, wśród których wyróżnia:

Teza 1: Obywatele są niedoinformowani. Dwa podstawowe środki informacji o sprawach publicznych i państwowych, jakimi są partie oraz media, słabo wywiązują się ze swej roli. Partie polityczne tracą swe główne kanały transmisji: zebrania, prasę i publikacje partyjne. Ich rolę przejęły media masowe pełniące rolę obiektywnego informatora oraz medium przedstawiające i dyskusyjne. Rozwój konkurencji na rynku mediów wpływa negatywnie na poziom jaki prezentują poszczególne programy, gdyż atrakcyjność formy dominuje nad wagą tematu i treścią wiadomości. Skracane są programy publicystyczne.

Teza 2. Media masowe ograniczają informację i dyskusję polityczną, bowiem szczególnie młodzi odbiorcy, mniej interesują się polityką, co wiąże się też ze spadkiem zaufania do polityków.

Teza 3. Obywatele w demokratycznym państwie, choć mają formalnie równe prawa wypowiedzania się, to nie mają równego dostępu do forów dyskusyjnych: mediów masowych i specjalistycznych. Dlatego w sytuacjach ekstremalnych miejscem ich wypowiedzi jest ulica, a środkiem – demonstracja. Równy udział w podejmowaniu decyzji to, poza wyjątkowymi wypadkami referendum, oczywista fikcja.

Teza 4. Znakomitej większości decyzji rządowych i samorządowych nie podaje się do wiadomości publicznej, a tym bardziej nie konsultuje się ze społeczeństwem.

Konkludując dochodzi on do przekonania, iż nie są spełniane podstawowe warunki rzeczywistej demokracji. Owo faktyczne ograniczenie praw obywatelskich wynika z wielu czynników, z których najważniejszym jest słabe przygotowanie polityczne obywateli do pełnego uczestnictwa we współczesnym systemie demokratycznym.¹⁰

Jak podkreśla Markowski, inicjatywa wprowadzenia instytucji deliberacji publicznej do naszej praktyki demokratycznej jest ze wszech miar godna polecenia; nie tylko zaspokaja potrzebę uczestnictwa i decydowania w sprawach publicznych, lecz także przyczynia się do

¹⁰ por. T. Goban-Klas. Cywilizacja medialna. Geneza, ewolucja, eksplozja. Źródło: <http://www.undp.org.pl/nhdr/2001/Vrozdzial.pdf> ;

zrozumienia, zarówno przez uczestników deliberacji, jak i odbiorców jej wyników, rzeczywistej istoty problemów i sprzyja tolerancji dla odmiennej argumentacji.¹¹

W aspekcie poszukiwania formuły pozwalającej na dokonanie przemian w sposobach sprawowania władzy, odwołując się do koncepcji demokracji partycypacyjnej i deliberacyjnej, pojawia się pojęcie zarządzania publicznego. Metcalfe opisując to pojęcie pisze, że: „o ile zarządzanie w sensie ogólnym polega na celowym działaniu poprzez innych ludzi, o tyle w przypadku zarządzania publicznego realizuje się cele poprzez inne organizacje. Stąd koordynacja działań organizacji, które są formalnie autonomiczne, ale funkcjonalnie współzależne, ma kluczowe znaczenie w obszarze zarządzania publicznego. Jest ono przy tym trudne, ponieważ wymaga współdziałania wielu organizacji, które mają zróżnicowane, a często przeciwstawne interesy.”¹² Jednocześnie gotowość do współpracy musi być faktyczna a nie tylko deklaratywna, a sama współpraca winna opierać się na partnerskim współudziale, nie natomiast na podległości.

Odwołując się do opinii Metcalfe’a, Hausner zwraca uwagę, że jednym z podstawowych zadań zarządzania publicznego jest kreowanie polityki strukturalnej, planowanie zmian strukturalnych i tworzenie bądź wspomaganie instytucji ją wdrażających. Metcalfe postuluje, że w aspekcie polityki strukturalnej: „rozwiązań nie można narzucić z zewnątrz (...). Gotowość do zaangażowania się we współpracę i identyfikacji z realizowanymi celami, mająca podstawowe znaczenie dla rozwiązywania problemów strukturalnych, musi wykształcić się na drodze wewnętrznej.”¹³ To, zdaniem Hausnera, wymaga zdecentralizowanego systemu rządzenia, zakłada współpracę władzy publicznej na różnych poziomach zarówno z przedstawicielami samorządu lokalnego i regionalnego, reprezentacją biznesu jak i organizacji pozarządowych.

Również raport Banku Światowego, dotyczący ograniczenia słabości instytucji państwowych i zwiększenia efektywności jego działania, przedstawia podobne koncepcje do tych, które zakładał model „zarządzania publicznego”. Określa on trzy podstawowe mechanizmy działań zaradczych:

1. Reguły i ograniczenia. Właściwa realizacja zasady podziału władzy, praworządności, umożliwia rozwój i ogranicza podejmowanie arbitralnych decyzji.

¹¹ por. R. Markowski. W szponach sondaży. <http://www.ngo.pl>

¹² J. Hausner, M. Marody. op. cit. 2001. str. 120;

¹³ L. Metcalfe [w]: J. Hausner. Od idei biurokracji do zarządzania publicznego. [w]: M. Marody. Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku. Warszawa 2004. str. 435;

2. Nacisk konkurencji. Kryteria kompetencyjne winny być podstawą rekrutacji pracowników biurokracji państwowej. Kontraktowanie usług w sektorze publicznym powinno zakładać bezpośrednią i jasną w swych zasadach konkurencję wśród podmiotów krajowych. Jasne procedury konkurencyjne w ramach globalnego rynku.
3. Współdecydowanie i partnerstwo. Jawność i otwartość życia społecznego powinna być osiągana między innymi poprzez: funkcjonowanie różnorodnych ciał kolegialnych, jak na przykład rad ds. przedsiębiorczości, interaktywnych grup konsultacyjnych; rozwiązywania instytucjonalne z udziałem grup reprezentujących społeczności lokalne; partnerska współpraca poszczególnych szczebli administracji publicznej; współpraca z organizacjami międzynarodowymi.¹⁴

Wyżej wspomniane: koncepcja zarządzania publicznego, czy wytyczne Banku Światowego, główny nacisk kładą na fakt, iż w nowoczesnym sposobie sprawowania władzy podstawowym elementem jest interaktywne współrządzenie, czyli gotowość władzy administracyjnej na różnych jej poziomach do podejmowania decyzji politycznych, które swą legitymizację uzyskały w procesie konsultacji społecznych. Konsultacje takie przyjmują formę dialogu z reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego, czy też z głównymi aktorami tegoż społeczeństwa, co w literaturze przedmiotu ale i praktyce nazywane jest dialogiem społecznym.

Jak podkreślają Gąciarz i Pańków: „dialog społeczny tradycyjnie jest ujmowany jako mniej lub bardziej zinstytucjonalizowany sposób komunikowania się między władzą państwową (zwykle jej częścią wykonawczą) a różnymi podmiotami społecznymi reprezentującymi interesy znaczących odłamów społeczeństwa, których zasadniczą funkcją jest wzajemne przekazywanie sobie opinii oraz ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażanie jakiegoś rodzaju polityki publicznej. Dialog społeczny (o którym coraz częściej mówi się jako o zasadzie partnerstwa społecznego) jest powszechnie stosowanym sposobem wzmacniania skuteczności polityki państwa i omijania ułomności standardowych mechanizmów demokracji parlamentarnej.”¹⁵

Dialog społeczny, jak za Kazimierzem Frieske przytacza Andrzej Wierzbicki, może być rozpatrywany w dwóch znaczeniach: W szerszym, który uznaje dialog społeczny za proces negocjowania różnych, ważnych decyzji w sprawach publicznych, służący z jednej strony „uspołecznieniu” mechanizmów podejmowania decyzji, zakładającym negocjowanie

¹⁴ por. J. Hausner, M. Marody. op. cit. 2001. str. 121;

¹⁵ B. Gąciarz, W. Pańków. Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa. Warszawa 2001, str. 17;

przyjmowanych rozwiązań w oparciu o opinie i stanowiska postulowane przez rozmaite środowiska i grupy interesu z drugiej strony dialog społeczny służyć powinien przeciwdziałaniu procesom marginalizacji rozmaitych interesów społecznych i pozyskiwania społecznej legitymizacji podejmowanych działań politycznych w sferze publicznej, które mogłyby okazać się niepopularne. Szersze znaczenie dialogu społecznego, uznaje go za przejaw praktycznej idei demokracji i służyć powinno zwiększeniu partycypacji obywatelskiej. W znaczeniu zaś węższym służy on tworzeniu negocjacyjnego ładu społecznego w ramach konkretnie działających instytucji. W tym wypadku dialog społeczny stanowi podstawę systemu zbiorowych stosunków pracy, czyli powiązań i stosunków między pracownikami, pracodawcą i państwem.¹⁶

Na dwojakość znaczenia dialogu społecznego zwraca uwagę również Leszek Gilejko stwierdzając, iż: „dialog społeczny to pewien typ relacji między wyodrębnionymi grupami nazywanymi aktorami społecznymi lub partnerami z udziałem państwa jako partnera dialogu lub jego inspiratora i gwaranta. Aktualnie istnieje też szersze rozumienie dialogu społecznego jako formy demokracji konsensualnej, która wykracza poza ramy stosunków pracy i obejmuje całe społeczeństwo. Uczestnikami dialogu w tym szerszym rozumieniu są przede wszystkim różnego rodzaju społeczne czy pozarządowe organizacje i stowarzyszenia tworzące ważne segmenty społeczeństwa obywatelskiego.”¹⁷ Autor zwraca w ten sposób uwagę na znaczenie, jakie w procesie podejmowania decyzji przypisuje się partnerowi społecznemu, reprezentowanemu przez organizacje pozagospodarcze, jakimi są przedstawiciele tzw. III sektora. Podkreśla również, iż jedną z podstawowych zasad tak podejmowanych działań partycypacyjnych, przejawiających się w poszukiwaniu kompromisu w prowadzonych negocjacjach, wchodzeniu w układy zbiorowe itp., jest partnerstwo. Tego typu partnerstwo społeczne, zakładające konsensualną współpracę autonomicznych aktorów, których zasoby i pozycja nie są jednak równe, musi opierać się na partnerskich relacjach. Ta zasada, realizowania faktycznie a nie jedynie deklarowana, pozwala przeciwdziałać próbom zdominowania partnerów o mniejszych zasobach i mniejszej możliwości decyzyjnej i narzuceniu im woli aktorów będących w bardziej uprzywilejowanej sytuacji w związku z zasobami, jakie posiadają, czy większą możliwością wpływu na podejmowane decyzje polityczne.

¹⁶ por. A. Wierzbicki Demokracja gospodarcza i dialog społeczny [w]: K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski. Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych. Warszawa 2003. str. 551;

¹⁷ L. Gilejko. Dialog społeczny jako czynnik rozwoju [w]: D. Zalewski Dialog społeczny na poziomie regionalnym – ocena szans rozwoju. Warszawa 2005, str. 13;

Opisując pojecie dialogu społecznego Gąciarz i Pańków zwracają uwagę na szczególną jego wagę dla kształtowania kierunków rozwoju w zależności od tego, jakie podmioty biorą w nim udział. Podkreślają, iż jest to proces, który na różnych poziomach pozwala na zasadzie kompromisu uzgodnić kierunki rozwoju czy to kraju, regionu, branży czy chociażby przedsiębiorstwa, przy czym zasadniczym elementem poszukiwania konsensusu w ramach podejmowanych działań jest uwzględnienie różnorodnych, często sprzecznych interesów szerokich grup społecznych w podejmowanych decyzjach, ustalanych strategicznych celach i programach rozwojowych. Jak twierdzą ci autorzy, funkcje dialogu społecznego przejawiają się w tym, iż poprzez możliwość przedstawiania swoich interesów, zapoznania się z interesami innych partnerów, w ramach dyskusji można modyfikować swoje cele, co pozwala osiągnąć porozumienie, w stosunku do którego wszyscy partnerzy odczuwają wyższy stopień identyfikacji, co zwiększa ich zaangażowanie i poparcie dla przyjętych, w ramach porozumienia programów działania.¹⁸ Dialog społeczny winien wpływać na kształtowanie się w społeczeństwie wspólnoty celów, porozumienia pomiędzy różnymi jego grupami jak również zwiększenia zaangażowania różnych podmiotów w realizację wspólnie wypracowanych działań.

¹⁸ Por. B. Gąciarz, W. Pańków. op. cit. 2001, str. 16;

2.2 Dialog społeczny w Unii Europejskiej.

Tendencja do formułowania podejmowanej polityki jak i tworzenia prawa w ramach konsultacji z partnerami społecznymi towarzyszyła Wspólnocie od samych jej początków. Zwiastuje to już, jak się wydaje, powołanie w 1958 r. w ramach Traktatu Rzymskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, który stał się wspólnym organem doradczym Wspólnoty Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Jako organ doradczy składa się on z przedstawicieli różnych sfer życia gospodarczego i społecznego, w szczególności reprezentantów producentów, rolników, przewoźników, szeroko pojętej grupy pracobiorców, handlowców, rzemieślników, przedstawicieli wolnych zawodów i ogółu społeczeństwa. Ta szeroka formuła pozwala wciągnąć w skład Komitetu również przedstawicieli związków konsumentów, reprezentantów nauki, ekologii i innych grup lobbujących. Komitet pełni funkcję doradczą w odniesieniu do Rady, Komisji a zgodnie z regulacjami Traktatu Amsterdamskiego również parlamentu Europejskiego.¹⁹ Członkowie Komitetu pełnią swe funkcje w sześciu grupach branżowych, jednak praktyka jego działania sprowadza się do wytworzenia trzech grup, jakimi są: w grupie pierwszej pracodawcy, w drugiej pracobiorcy i w grupie trzeciej przedstawiciele innych grup interesu reprezentujących inne dziedziny życia społeczno-gospodarczego.

Głównymi dziedzinami, w jakich Komitet doradza Komisji Europejskiej czy wydaje swe opinie są między innymi: zatrudnienie, prawo i warunki pracy, kształcenie i doskonalenie zawodowe, ubezpieczenia społeczne, higiena i bezpieczeństwo pracy, prawa zrzeszania się i zawierania umów zbiorowych itp. Ważną dziedziną będącą w sferze opiniowania przez Komitet jest planowanie, realizacja i udzielanie pomocy z Funduszu Spójności.

Jak pisze Kołodziejczyk-Konarska: „Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest określany jako „sumienie społeczne” Wspólnoty Europejskiej. Stanowi on forum różnych grup interesów gospodarczych i społecznych”²⁰ Stwierdza ona również, iż działalność Komitetu umożliwia włączenie środowisk reprezentacji funkcjonalnej w proces społeczno-gospodarczej integracji europejskiej.

Traktowanie działalności Komitetu Ekonomiczno-Społecznego jako formy zinstytucjonalizowanego dialogu społecznego, byłoby wnioskiem zbyt daleko idącym, ale można przyjąć, iż tworzyło to pewien klimat pozwalający rozwijać się tej koncepcji z jednej

¹⁹ por. E. Kawecka-Wyrzykowska. E. Synowiec. Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa. Warszawa 2001. str. 113;

²⁰ K. Kołodziejczyk-Konarska. Integracja gospodarcza państw Unii Europejskiej. [w]: K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski. op. cit. 2003. str. 719;

strony a utrwalający konsultacyjne działania w aspekcie podejmowania decyzji politycznych w ramach Wspólnoty.

Kształtowanie się idei dialogu społecznego w krajach Unii Europejskiej postępowało w dwóch etapach:

- pierwszym z nich było sformalizowanie i wykształcenie odpowiednich instytucji dla prowadzenia negocjacji pomiędzy pracodawcami a pracownikami; ukształtowanie się stabilnego systemu negocjacyjnego na poziomie krajowym i europejskim w skład którego wchodziłi reprezentanci zainteresowanych stron (organizacje parasolowe pracodawców i pracowników)
- drugim etapem było zdecentralizowanie tego systemu negocjacji i sprowadzenie go do poziomu przedsiębiorstw, wzmocnienie znaczenia wewnątrzzakładowych związków pracowniczych i zwiększone ich zainteresowanie nie tylko sprawami socjalnymi, ale i całą sferą ekonomiczno-rozwojowej działalności firm.

Jednym z podstawowych założeń koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej jest intensyfikacja działań na rzecz wypracowania stałej tendencji do jak największej poprawy konkurencyjności gospodarki europejskiej. Aby taki efekt osiągnąć, niezbędne jest opracowanie koncepcji, podjęcie decyzji i wprowadzenie rozwiązań, które w sposób znaczący wpływają na życie i działanie szerokich grup społecznych, reprezentowanych przez grupy interesu, przedstawicieli szeroko pojętego biznesu, pracodawców, związki zawodowe, ruchy społeczne i stowarzyszenia, zarówno w państwach narodowych jak i w całej Unii. W związku z taką sytuacją niezbędnym stało się wypracowanie mechanizmów pozwalających wypracować taki sposób wdrażania tych działań, aby nie generowały one niepokoju społecznego z jednej strony, a z drugiej aby mogły opierać się na doświadczeniach zainteresowanych grup. W ramach Unii Europejskiej takim mechanizmem ma być dialog społeczny, który w kwestiach gospodarczo-przemysłowych jak i pracowniczo-socjalnych, w najmniej skomplikowanej wersji, zakłada dialog przedstawicieli organizacji pracodawców z reprezentantami organizacji pracowników przy ewentualnym wsparciu przedstawicieli Komisji Europejskiej. Dialog ten powinien składać się z umów, konsultacji, negocjacji, wzajemnym informowaniu się partnerów o ich aktualnych i podstawowych problemach itp.

Taką formułę wypracowano na spotkaniu konsultacyjnym w Val Duchesse w 1985 r., w którym na zaproszenie Wspólnoty wzięli udział przedstawiciele Europejskiego Kongresu Związków Zawodowych, przedstawiciele Związku Europejskich Konfederacji

Przemysłowców i Pracodawców. Do traktatu EWG pojęcie „dialogu pomiędzy partnerami społecznymi” zostało wprowadzone po raz pierwszy w 1986 roku w ramach Europejskiego Aktu Jednolitego, gdzie w myśl artykułu 22 i 118b, pada deklaracja, iż: „komisja dołoży wszelkich starań, aby rozwijać dialog między pracodawcą a pracownikami na szczeblu europejskim.”²¹ W trzy lata później w ramach Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracobiorców dialog społeczny określony został jako jedno z podstawowych jej uregulowań. Dalsze lata przyniosły szereg zmian w koncepcji dialogu społecznego promowanej przez Wspólnotę. Zmiany te polegały początkowo głównie na włączaniu nowych aktorów do grona partnerów dialogu, jak i na rozszerzeniu go na poszczególne sektory gospodarki. W chwili obecnej przyjmuje się, iż dialog społeczny winien być obecny, w miarę potrzeb oczywiście, na wszystkich szczeblach organizacji gospodarczych. Ten sposób definiowania wynika z faktu, iż do spotkań partnerów społecznych w ramach: negocjacji, konsultacji, poszukiwania porozumienia, zawierania umów, przepływu informacji itp., dochodzi stale, a tego typu relacje, mimo zróżnicowania form wynikającego z różnego szczebla ich nawiązywania i stopnia ich instytucjonalizacji, nazwać należy wspólnym mianem dialogu społecznego.

Wspomniana wyżej Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracobiorców podpisana 9 grudnia 1989 roku w Strasburgu, określająca podstawowe prawa socjalne, zawiera regulacje określające następujące dziedziny:

- Swobodę poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania,
- Zatrudnienie i wynagrodzenie za pracę,
- Poprawa warunków życia i pracy,
- Ochronę socjalną,
- Kształcenie zawodowe,
- Równe traktowanie mężczyzn i kobiet,
- Informowanie, uwzględnianie opinii pracobiorców i udziałowców,
- Ochrona zdrowia i bezpieczeństwa pracy,
- Ochrona dzieci i młodzieży,
- Ludzi starych,
- Niepełnosprawnych,
- Swobodę zrzeszania się i negocjowanie umów zbiorowych.

²¹ Art. 22 i art. 118b Jednolitego Aktu Europejskiego [za]: K. Głębicka. Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne. Warszawa 2001. str. 156;

W ostatnim z tych zagadnień umieszczono treści dotyczące dialogu społecznego. Jak przytacza Głębicka, zgodnie z tym aktem: „pracodawcy i związki pracodawców z jednej strony oraz związki pracobiorców z drugiej mają prawo, zgodnie z obowiązującymi w danym kraju przepisami prawnymi i zwyczajami, prowadzić rokowania taryfowe i zawierać umowy zbiorowe. Rozwijający się ogólnoeuropejski dialog między partnerami socjalnymi może, jeśli uznają oni za stosowne, doprowadzić do zawierania umów zbiorowych, zwłaszcza na płaszczyźnie ponadbranżowej i sektorowej.”²² Dokument ten precyzuje, iż to regulacje ustawowe poszczególnych krajów unijnych określa formę i przypadki, w jakich wspomniane działania można podejmować.

Również w traktacie z lutego 1992 roku, podpisanym w Maastricht, a proklamującym utworzenie z dniem 1 marca 1993 roku Unii Europejskiej, znajdują się odwołania do dialogu obywatelskiego. W tytule VIII, który poświęcony jest polityce społecznej, oświacie, kształceniu zawodowemu i młodzieży, zawarta zostaje powinność współpracy pomiędzy krajami członkowskimi w dziedzinie socjalnej. Regulacja ta obejmuje następujące dziedziny: zatrudnienie; prawa i warunki pracy; szkolenia i doskonalenie zawodowe; zabezpieczenie społeczne; bezpieczeństwo i higienę pracy, prawo do zrzeszania się i zbiorowych negocjacji między pracodawcami i pracobiorcami. Jednym z głównych zadań prowadzących do polepszenia warunków życia i pracy pracowników jest, zgodnie z zapisami artykułów 118-122 traktatu, rozwój dialogu między partnerami społecznymi.

Tendencje do przeprowadzenia niezbędnych reform w funkcjonowaniu Unii Europejskiej rozpoczęła Międzynarodowa konferencja w Turynie w 1996 roku a zaowocowały one podpisaniem w październiku w Amsterdamie dokumentu zatytułowanego: *Traktat Amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre odnośne akty*. Akt ten potwierdził zapisy Traktatu z Maastricht zawarte w tytule VIII (aktualnie XI) zatytułowanym *Polityka społeczna, edukacja, szkolenia zawodowe i młodzież*, mówiące między innymi o koordynacji działań państw członkowskich Unii Europejskiej następujących we wszystkich dziedzinach polityki społecznej, w tym o prawie do zrzeszania się i zawierania umów zbiorowych między pracodawcami i pracownikami. Jak podkreśla E. Synowiec „w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (w brzmieniu traktatu Amsterdamskiego) dużo uwagi poświęca się kwestiom harmonizacji polityki społecznej, która ma zagwarantować pracownikom właściwy poziom ochrony społecznej, dialog między pracodawcą a pracobiorcą, rozwój zasobów

²² K. Głębicka. op. cit. 2001. str. 159;

ludzkich z myślą utrzymywania wysokiego poziomu zatrudnienia oraz zwalczanie zjawiska wyłączenia z rynku pracy, a przez to pozytywnie wpływać na warunki konkurencji między przedsiębiorstwami oraz zasady swobodnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej.”²³ W ten sposób stworzono podstawy prawnotraktatowe polityki społecznej na szczeblu wspólnotowym. Przypisano również znaczącą rolę Wspólnocie w stanowieniu prawa w sprawach społecznych, zwłaszcza jeżeli na szczeblu narodowym byłoby ono w tej kwestii niewystarczające.

Wzajemne relacje pracodawców i pracowników, opierające się na poszukiwaniu konsensusu, dialogu i kompromisie w odniesieniu do kwestii społeczno-gospodarczych, z biegiem czasu w koncepcjach polityki Wspólnotowej poszerzano o inne aspekty, przyjmując kierunek ku partnerstwu w zarządzaniu. Kierunek ten można zauważyć między innymi w takim Wspólnotowym dokumencie jak w opublikowanej w listopadzie 1993 roku *Zielonej Księdze Europejskiej Polityki Społecznej*.

Dokument ten wskazuje również na wyzwania socjalne stojące przed Europą, wynikające z nowych tendencji demograficznych, rozwoju nowych technologii, niewydolności państwa opiekuńczego itp. Twórcy *Zielonej Księgi Europejskiej Polityki Społecznej* zdawali sobie sprawę, iż postęp społeczny jest ściśle związany z równoległym wdrażaniem sukcesem gospodarczym. Trzecia część tego dokumentu „zajmuje się możliwymi reakcjami Unii na te wyzwania, zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i całej Wspólnoty. Europejski model społeczeństwa stanowiły organizacje pracodawców, związki zawodowe i rządy, działające w porozumieniu. Dialog społeczny, wzmocniony przez Protokół Socjalny Traktatu z Maastricht, jest produktem powolnego procesu współpracy i wzajemnej adaptacji państw członkowskich, europejskiego prawodawcy oraz partnerów społecznych. Jest to osiągnięcie o wielkiej wadze na przyszłość, bo w niespokojnym, szybko zmieniającym się świecie, do którego wkraczamy, rządy nie mogą być jedynym czynnikiem decyzyjnym.”²⁴ Prócz jasnej deklaracji o użyteczności i potrzebie prowadzenia dialogu społecznego zawartej w *Zielonej Księdze Europejskiej Polityki Społecznej*, jej twórcy przygotowując ów dokument sprowokowali również praktyczne zaangażowanie partnerów społecznych poprzez wystosowanie apelu o publiczną dyskusję i uwagi. W odpowiedzi otrzymano 150 różnego rodzaju informacji zwrotnych poczynając od oficjalnych opinii państw członkowskich, organizacji i instytucji, aż po opinie osób prywatnych.

²³ E. Kawecka-Wyrzykowska. E. Synowiec. op. cit. 2001. str. 154;

²⁴ K. Głębicka. op. cit. 2001. str. 196;

Podobny apel wystosowano po opublikowaniu Zielonej Księgi, co pozwoliło zebrać ponad 500 komentarzy. Na ich podstawie w lipcu 1994 roku opublikowano *Białą Księgę Europejskiej Polityki Społecznej*. Dokument ten, powołując się na wspólne wartości będące podstawą europejskiego modelu socjalnego, w zakres których zalicza: demokrację, prawa jednostki, wolność prowadzenia negocjacji zbiorowych, równość wobec prawa, solidarność i bezpieczeństwo socjalne, przywołuje również stwierdzenie, iż rozwój społeczny i rozwój gospodarczy muszą iść ze sobą w parze, aby wyżej wspomniane wartości mogły zostać zachowane. Księga ta zawiera 10 haseł programowych, które winny pozostawać w centrum zainteresowania polityki społecznej Wspólnoty. Zalicza do nich:

- zatrudnienie,
- inwestycje w zasoby ludzkie,
- wsparcie dla najlepszych standardów w zakresie zatrudnienia na rzecz konkurencyjności Europy,
- tworzenie wspólnego europejskiego rynku pracy,
- równość szans kobiet i mężczyzn,
- polityka społeczna – ochrona socjalna – aktywne społeczeństwo dla wszystkich,
- działania w zakresie zdrowia psychicznego,
- współpraca międzynarodowa – rola europejskiej polityki społecznej,
- efektywniejsze stosowanie prawa europejskiego i związki zawodowe,
- organizacje pracodawców oraz organizacje doradcze jako partnerzy w procesie przemian.

Jak widać na podstawie ostatniego podanego hasła Komisja przygotowując Białą Księgę poświęciła osobny fragment dialogowi socjalnemu, który powinien rozwijać się na wszystkich poziomach struktury Wspólnoty. Szczególne znaczenie przypisywano dialogowi w zakresie zmieniających się unormowań prawnych odnoszących się do zmieniających się warunków pracy co jest efektem postępującego rozwoju technologicznego.²⁵ W ten sposób koncepcję dialogu społecznego reprezentowały dokumenty związane z polityką społeczną wspólnoty.

Koncepcja ta była również przywoływana w innych dokumentach wspólnotowych, choć ich nazewnictwo bywa zbliżone i przyjmowało formułę Ksiąg. Jedną z nich była Biała Księga o *Rozwoju, Konkurencyjności i Zatrudnieniu* opublikowana w 1993 roku. Jej

²⁵ por. K. Głębicka. op. cit. 2001. str. 198;

założeniem było dążenie do poprawy konkurencyjności gospodarki europejskiej. Zwracała ona szczególną uwagę na zachowanie ładu i spokoju społecznego jako czynnika niezbędnego do przeprowadzenia wymaganych reform, prowadzących do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorstw. Ład ów osiągnąć można, jak przedstawiają to autorzy, jedynie poprzez wdrażanie koncepcji dialogu pomiędzy partnerami społecznymi.

Innym dokumentem wypowiadającym się w tym samym tonie jest Zielona Księga zatytułowana *Partnerstwo dla nowej organizacji pracy*, który opublikowany został 1996 roku. Jest to publikacja poświęcona poprawie zatrudnienia i konkurencyjności przedsiębiorstw poprzez poprawę w zakresie organizacji pracy, podwyższanie kwalifikacji, zaufania i jakości. Promuje ona koncepcję tzw. „elastycznej firmy”, która zakłada, iż poprzez zdolność samoprzekształcania się, elastyczne formy zarządzania, przedsiębiorstwa dostosowują się do rynku i potrzeb konsumentów. „Elastyczna firma” ma rację bytu jeżeli miejsca pracy, jakie oferuje wymagają wysokich kompetencji oraz wysokiego stopnia zaufania. Zielona Księga formułuje również wyzwania, jakim w procesie konsultacji muszą podołać partnerzy społeczni i władza publiczna, jeśli chcą włączyć się w promowanie tej idei, a jest to znalezienie sposobu na pogodzenie interesów pracowniczych z wymogami modernizacyjnymi, jakie zakłada wdrażanie koncepcji „elastycznej firmy”. Najważniejszymi spośród tych zagadnień będą: podniesienie kompetencji pracowniczych w ramach organizowania różnego rodzaju szkoleń zawodowych; zmiany legislacyjne regulujące zagadnienia wynikające z nowych trendów w stosunkach przemysłowych; zmiany struktur organizacyjnych przedsiębiorstw i wynikające z tego zmiany płacowe; przyjęcie i regulacja nowych form czasu pracy; kompleksowa pomoc dla przedsiębiorstw planujących wprowadzenie wymaganych reform; reforma działania służb publicznych, aby ich działanie było dostosowane do dynamicznie zachodzących zmian.²⁶

Wyżej wymienione zagadnienia pozwalają zrozumieć, iż forma wymaganego dialogu dalece odbiega od tradycyjnych negocjacji na poziomie pracodawcy pracownicy i wymaga wielkiego zaangażowania szerokiej reprezentacji społecznej przy wsparciu władzy administracyjnej na różnych poziomach. Dynamicznie zmieniające się warunki społeczno-gospodarcze, których powodem z jednej strony jest postęp cywilizacyjno-technologiczny a z drugiej procesy globalizacyjne, zmiany wzorów i zachowań konsumpcyjnych itp., powodują potrzebę dokonywania przemian w zakresie prowadzonego dialogu społecznego. Ów system konsultacji, dialogu, który promuje Unia Europejska i który funkcjonuje jej

²⁶ por. B. Gąciarz, W. Pańków. op. cit. 2001, str. 22-23;

obrębie z poziomu makrospołecznego przenosi się również na inne poziomy, wynikające z podziałów na sektory gospodarki, poszczególne branże. Tyczy się on również poziomów gospodarek narodowych, co wynika między innymi z legislacji wspólnotowej, ale jest sposobem zapewnienia ładu społecznego na poziomie regionów, gdzie służy do poszukiwania drogi dla rozwiązywania ich specyficznych problemów. Jego polem działania stają się również poszczególne przedsiębiorstwa, w których dochodzi do konsultacji pomiędzy pracodawcą i pracownikami w zakresie ważkich dla funkcjonowania danego przedsiębiorstwa problemów.

Wskazując na źródła uregulowań dotyczących dialogu społecznego w Unii Europejskiej, Bogusław Cudowski wymienia jako ich podstawę trzy, wspomniane już wyżej, dokumenty, do których zalicza Traktat o Unii Europejskiej, Europejską Kartę Społeczną i Wspólna Kartę Społecznych Praw Podstawowych Pracowników. Analizując te dokumenty zwraca uwagę na to, że: „niekwestionowanymi zasadami europejskiego prawa pracy jest prawo do zrzeszania się pracowników i pracodawców, prawo do rokowań zbiorowych oraz prawo do prowadzenia sporów zbiorowych pracy. Dodatkowo z art. 118 B Traktatu oraz art. 6 ust. 1 EKS a także pkt 17 Wspólnotowej Karty wynika zasada dialogu partnerów społecznych, tak na szczeblu europejskim jak i krajowym.”²⁷ Cudowski podkreśla jednak, że regulacje te mają charakter generalnych zasad, których szczegółowe rozszerzenie jak i interpretacja oparta o krajową praktykę prawodawczą prowadzi do występowania różnic w tym zakresie w poszczególnych krajach członkowskich.

Analizując podstawy prawne dialogu społecznego na poziomie Unii Europejskiej, jego praktyczne funkcjonowanie, etapy rozwoju, od jego pierwszych założeń po stan obecny, Gąciarz i Pańków dokonują podsumowania, które przedstawiają w formie kilku wniosków. Ich zdaniem:

- Dialog społeczny przyjmuje formę bardzo rozbudowanego i wielowątkowego procesu, będącego podstawą tworzenia rozwiązań politycznych, podejmowania decyzji i monitorowania realizacji podejmowanych działań w zakresie polityki społeczno-gospodarczej zarówno Unii jak i krajów członkowskich;
- Przyjęta w ramach konsensusu koncepcja polityczna i ekonomiczna Unii określa pozycję dialogu, jako mechanizmu regulacji stosunków ekonomiczno-społecznych bardzo wysoko, co czyni zeń akceptowalny przez wszystkich

²⁷ B. Cudowski Prawo do zrzeszania się, prowadzenia rokowań i sporów zbiorowych w Polsce a Europejskie Prawo Pracy. [w]: W. Sanetra. Europeizacja Polskiego Prawa Pracy. Warszawa 2004. str. 46;

partnerów sposób negocjacyjny dla uzgodnienia i ochrony wspólnych interesów, odnoszący się do całokształtu problematyki społecznej i ekonomicznej;

- Dialog społeczny pozwala osiągnąć kompromis, który legitymizuje podejmowanie decyzji i determinuje ich poparcie przez wszystkich partnerów, którzy brali udział w jego tworzeniu;
- Niezbędnym do skutecznego funkcjonowania dialogu jest pewien poziom spójności, który odnosi się zarówno do partnerów jak i relacji między nimi. Spójność ta może być zachowana jedynie poprzez intensywny i nieograniczony proces przepływu informacji, otwartości komunikacyjnej, gotowości do podejmowania dialogu przy bezwzględnej rezygnacji z jakichkolwiek uprzedzeń ideologicznych czy też politycznych.²⁸

Organizacje biorące udział w dialogu społecznym na poziomie Unii Europejskiej zobowiązane są spełniać pewne kryteria, które Komisja Europejska określiła w swym Komunikacie COM (93) 600 opublikowanym 16 grudnia 1993 roku. Zalicza się do nich:

- reprezentowanie grup ogólnoprzemysłowych, sektorowych czy branżowych, przy jednoczesnym posiadaniu reprezentacji na szczeblu europejskim;
- wszystkie podmioty wchodzące w skład tych organizacji powinny być uznanymi partnerami dialogu w państwach członkowskich i w miarę możliwości powinny tworzyć reprezentację wszystkich państw członkowskich Unii;
- możliwość uczestnictwa w procesie dialogu musi wynikać między innymi z posiadania adekwatnych struktur.

Wśród partnerów dialogu społecznego na poziomie Unii Europejskiej spełniających te wymagania, wyróżniono cztery grupy partnerów, w których to grupach funkcjonują różnego rodzaju organizacje. Należą do nich między innymi:

Wśród Organizacji Pracodawców i Biznesu:

- Europejska Konfederacja Samozatrudnionych,
- Europejska Rada Intelktualnych i Wolnych Zawodów,
- Związek Europejskich Konfederacji Przemysłowców i Pracodawców,

Wśród Organizacji Pracowniczych

- Europejska Konfederacja Związków Zawodowych,
- Europejska Konfederacja Niezależnych Związków Zawodowych,

Wśród Organizacji reprezentujących Kadrę Zarządzającą

²⁸ por. B. Gąciarz, W. Pańków. op. cit. 2001, str. 31;

- EUROCADRE
- Europejska Konfederacja Kadry Zarządzającej

Wśród Organizacji Sektorowych

- Stowarzyszenie Europejskich Ubezpieczycieli Spółdzielczych,
- Europejska Konfederacja Przemysłu Drzewnego,
- Europejska Federacja Budownictwa,
- Europejska Wspólnota Kolejowa,

Nie jest to pełna lista działających w tej sferze organizacji. Wyżej przedstawione wskazują na ogromny stopień ich zróżnicowania, oraz złożoność i wielowątkowość kwestii, które leżą w ich sferze zainteresowań. Stąd wśród przedstawicieli poszczególnych rodzajów organizacji są takie, których domeną będą głównie prawa pracownicze i inne sfery konsultacji ściśle związane z pracą, przez organizacje zajmujące się szeroko pojętym przemysłem czy takie, które koncentrują swą działalność na biznesie, aż po przedstawicieli organizacji działających na rzecz poprawy warunków szerokich grup społecznych, nie tylko pracowników, czy takich, które rozwój gospodarczy stawiają w centrum swojej działalności. Wszystkie one zaangażowane są w działania w ramach dialogu społecznego, gdyż wspomniane dziedziny życia społeczno-gospodarczego jak i wiele innych wymagają porozumienia i konsultacji pomiędzy organizacjami, które kierują się dobrem reprezentowanych grup społecznych, grup, których interesy bywają sprzeczne.

2.3 Rozwój dialogu społecznego w Polsce.

W aspekcie struktury gospodarczo-przemysłowej Górnego Śląska opartej na przemyśle ciężkim - głównie na górnictwie i przemyśle metalurgicznym, trudno byłoby mówiąc o polityce rozwoju regionalnego nie zwrócić uwagi na reprezentowaną przez najważniejszych aktorów życia społeczno-gospodarczego tego regionu, jakimi są bez wątpienia przedstawiciele pracodawców i pracobiorców przemysłu ciężkiego, postawę względem tej polityki. Z uwagi na złożoność sytuacji społeczno-gospodarczej, wynikającej z restrukturyzacji tych branż na Śląsku, w relacje pomiędzy tymi dwoma stronami zaangażowani są również przedstawiciele władz regionalnych, zarówno poziomu rządowego jak i samorządowego. Forum na którym te różne podmioty wymieniają swoje poglądy, jest Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego.

Początków funkcjonowania mechanizmów na miarę dialogu społecznego w Polsce, można by się doszukiwać już w prowadzonych negocjacjach pomiędzy PRL-owską władzą a opozycyjną demokratyczną, które doprowadziły do podpisania w Gdańsku, Szczecinie i Jastrzębiu porozumień społecznych w sierpniu 1980 roku. Jeszcze większe znaczenie dla tego procesu miały „obrazy okrągłego stołu”, które w wyniku negocjacji opozycji z rządem doprowadziły do pierwszych przynajmniej częściowo wolnych wyborów parlamentarnych. Bezpośrednim ich efektem było pokojowe przejęcie władzy w Polsce przez siły demokratyczne. Oba te wydarzenia polegały na prowadzeniu negocjacji aparatu władzy z partnerem społecznym dotyczących ważnych dla funkcjonowania państwa decyzji politycznych, w wyniku których doszło do podpisania uzgodnionych w ramach tych negocjacji porozumień.

Okres transformacji społeczno-gospodarczej obfitował i nadal obfituje w bardzo wiele problemów zarówno gospodarczych jak i społecznych. Problemy te wynikają z zaniedbań i zacofania gospodarczego okresu PRLu, ale są również efektem podjętych niezbędnych reform ekonomicznych tejże niewydolnej gospodarki. Mimo tego, iż naczelnym hasłem opozycji Solidarnościowej lat osiemdziesiątych było budowanie społeczeństwa obywatelskiego, wśród stosowanych na początku lat dziewięćdziesiątych przez wywodzących się z tego środowiska przedstawicieli władz publicznej metod rządzenia występowały decyzje polityczne planowane centralnie, bez konsultacji z przedstawicielami społeczeństwa. Najlepszą tego „ilustracją był tzw. plan Balcerowicza, który mimo że potrzebował parasola ochronnego NSZZ „Solidarność” minimalizował konsultacje z partnerami społecznymi i wymagał od nich raczej bezrefleksyjnego i bezkrytycznego wspierania realizowanych

reform.”²⁹ Zachowanie takie decydenci usprawiedliwiali koniecznością przeprowadzenia reform, których koszty społeczne będą tym mniejsze, im szybciej i sprawniej zostaną wprowadzone. Próba ograniczenia niezadowolenia społecznego wydłużałaby ten okres i zmniejszałaby niezbędny radykalizm ich założeń. Żywy był również pogląd, iż decydenci tego okresu jako „prawdziwi” reprezentanci społeczeństwa, wywodzący się z opozycyjnego do antyspołecznego państwa komunistycznego nurtu wolnościowego, popieranego przez szerokie masy społeczne łącznie ze związkami zawodowymi, z których biorą swój rodowód, nie potrzebują stosować dialogu społecznego jako mechanizmu rządzenia.

Analitycy polskiej transformacji określili tą metodę podejmowania decyzji politycznych jako metodę imperatywną. Jej założenie polega na bezpośrednim wyznaczeniu elit rządzących do planowania określonych reform i podejmowania autonomicznych decyzji w tej kwestii, przy zastosowaniu określonych przez siebie instrumentów i mechanizmów ich wdrażania. Konsultacje tychże decyzji z przedstawicielami społecznymi uznawane było za nieefektywne. Było to również powiązane z zarówno gospodarczą jak i intelektualną modą na neoliberalizm, przy jednoczesnym negatywnie postrzeganym wpływie związków zawodowych na ograniczanie wprowadzanych reform, które postrzegano jako antyreformatorskie. Takie sceptyczne spojrzenie elit Trzeciej Rzeczypospolitej na dialog trójstronny dominował w praktyce przez cały okres lat dziewięćdziesiątych.³⁰

Wzrastające niezadowolenie społeczne wynikające z wysokich kosztów, jakie ponosiło społeczeństwo w wyniku realizacji reform zawartych w „planie Balcerowicza”, prowadzi w 1992 do wybuchu niezadowolenia społecznego, które obfituje w strajki, konflikty i demonstracje. Prowadzi to również do częściowej zmiany kursu wśród decydentów, którzy pod wpływem zaistniałej sytuacji powracają do koncepcji konsultacyjnego rozwiązywania problemów społecznych, czy podejmowania decyzji w ważnych sprawach społecznych. Powstaje z inicjatywy Jacka Kuronia *Pakt o Przedsiębiorstwie w Stanie Przekształcenia*, który zostaje przedstawiony do konsultacji związkom zawodowym i zrzeszającej przedsiębiorstwa państwowe Konfederacji Pracodawców Polskich. W 2004 uchwałą Rady Ministrów zostaje powołana do istnienia Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych, którą w latach 1994-1997 kierował, pełniąc funkcję przewodniczącego, wiceminister a później minister pracy i polityki socjalnej Andrzej Bączkowski. Jest to okres, w którym, według oceny analityków, funkcjonowanie Komisji było możliwe w dużej mierze dzięki

²⁹ B. Gąciarz, W. Pańków. op. cit. 2001. str. 32;

³⁰ por. M. Fałkowski. Instytucjonalizacja dialogu trójstronnego w Polsce po roku 2001. [w]: Rzecznictwo i lobbing organizacji pozarządowych. Trzeci sektor VI. Warszawa 2006. str. 34;

uznaniu partnerów społecznych dla Bączkowskiego. Sąd taki potwierdza pewna stagnacja w działalności Komisji po śmierci Bączkowskiego w 1997 roku, kiedy w wyniku wygórowanych żądań NSZZ „Solidarność” w zakresie wskaźnika wzrostu wynagrodzeń dochodzi do załamania dotychczasowej współpracy w Komisji.

Jak podkreślają Gąciarz i Pańków: „W zgodnej opinii przedstawicieli różnych stron polskiej sceny politycznej rząd Jerzego Buzka zrezygnował bądź istotnie ograniczył dialog społeczny w Polsce, uznając za oczywistą swoją pełną legitymizację do realizowania kreowanej przez siebie polityki, nie tylko dlatego, że w pełni kontrolował głównego partnera dialogu społecznego – NSZZ „Solidarność”, ale również dlatego, że powróciło w jego szeregach przekonanie, iż skuteczna polityka reform (w tym wypadku tzw. czterech reform społecznych) powinna ignorować społeczny stosunek do nich.”³¹ W okresie tym następuje również zawieszenie działalności w Komisji jednego z przedstawicieli związków zawodowych, powiązanego z opozycją polityczną tego okresu, jakim było OPZZ. Liderzy tej centrali związkowej opracowali tzw. *Czarną Księgę dialogu społecznego w Polsce*, w której zawarli listę zdarzeń, które ich zdaniem wskazują na nieprawidłowości władzy publicznej w prowadzeniu dialogu. Uogólniając swoje zarzuty stwierdzili, iż w zachowaniu rządu przejawia się chęć blokowania rozmów jak i naruszanie, bądź ograniczanie praw przysługujących związkom.

Zwraca się również uwagę, że w tym okresie reprezentatywność organizacji wchodzących w skład Komisji była niewystarczająca dla faktycznej legitymizacji podejmowanych decyzji, przekładającej się na odpowiednie poparcie społeczne dla jej efektów. Znaczące było również upolitycznienie Komisji, co widoczne było w powiązaniach związków zawodowych z reprezentowanymi w sejmie partiami politycznymi. Związki zawodowe stanowiące swoiste zaplecze polityczne rządu, w zależności od formacji sprawującej władzę, nie formułowały swoich relacji z władzą publiczną poprzez Komisję a opierały ją na bezpośrednich często personalnych kontaktach. Z kolei centrala związkowa, która w danym momencie związana była z ugrupowaniami opozycyjnymi, często bojkotowała prace Komisji.³² Z tych też powodów, jak się wydaje, funkcjonowanie Komisji w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych polegało raczej na jej formalnym istnieniu aniżeli na faktycznym działaniu.

Podsumowując ten okres działania Komisji, badający jej funkcjonowanie socjologowie zwracają uwagę na kilka jej szczególnych cech. Miedzy innymi na jej znaczącą

³¹ B. Gąciarz, W. Pańków. op. cit. 2001. str. 33;

³² por M. Fałkowski. op. cit. 2006. str. 35;

polityzację, polegającą na ścisłych związkach partnerów społecznych z ugrupowaniami politycznymi reprezentowanymi w życiu publicznym. Do długiego katalogu zarzutów zaliczono: instrumentalne traktowanie unormowań prawnych dotyczących prowadzenia dialogu przez administrację publiczną, słaba instytucjonalizacja dialogu, wynikająca z braku umocowania ustawowego dla jej funkcjonowania, słaba organizacja partnerów spowodowana brakiem bądź niedorozwojem struktur instytucjonalnych, personalizacja dialogu społecznego wskazywana na przykładzie ministra Bączkowskiego, którego w dużej mierze indywidualne cechy a nie instytucjonalny autorytet wpływały na funkcjonowanie Komisji, fragmentaryzacja dialogu sprowadzająca się do relacji bilateralnych a nie kolegialnych. Innymi wskazywanymi cechami były: pozorność i ideologizacja dialogu, ekskluzywność dialogu, wyrażająca się w dobieraniu szczególnie przez administrację publiczną uprzywilejowanych partnerów zarówno do negocjacji jak i do zawierania porozumień, co uniemożliwia rozstrzygnięcie konfliktów z innymi partnerami zgodnie z unormowaniami prawnoformalnymi. Wskazuje się również na brak w Komisji zaplecza intelektualno-ekspertskiego, co wydaje się charakteryzować wszystkie strony dialogu, choć przyznać należy że szczególnie stronę związkową.³³

Dokonując oceny dialogu społecznego w tym okresie a w zasadzie jak postulują autorzy braku tegoż dialogu, J. Hausner i M. Marody stwierdzają, że: „pojęcie dialogu, a ściślej szczególna forma jego deficytu, wydaje się mieć kluczowe znaczenie dla występującego w Polsce procesu instytucjonalizacji nieodpowiedzialności. Tym bowiem, co nie od dziś zwraca uwagę obserwatorów życia politycznego, jest zastąpienie dialogu społecznego serią monologów, których zasadniczą treścią jest nie tyle prezentacja alternatywnych projektów rozwiązywania palących problemów społecznych, ile próba zdyskredytowania przeciwników politycznych i przerzucenia na nich pełnej odpowiedzialności za samo pojawienie się takich problemów(...)Można odnieść wrażenie, iż brak zgody i podkreślanie różnic ideologicznych stanowią podstawowe tendencje toczącego w Polsce dyskursu politycznego.”³⁴ Artykułując te ostre słowa krytyki, autorzy zwracają jednocześnie uwagę na palącą potrzebę wprowadzenia dialogu społecznego do polskiej kultury politycznej. Zwracają uwagę, iż rozwiązywanie palących problemów życia społecznego jest możliwe li tylko poprzez porozumienie wszystkich sił społeczno

³³ por. B. Gąciarz, W. Pańków. op. cit. 2001. str. 132-133;

³⁴ J. Hausner. M. Marody. Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej. EU – monitoring IV [za]: B. Gąciarz, W. Pańków. op. cit. 2001. str. 35;

politycznych. Przy poszanowaniu odmiennych poglądów polityczno-społecznych należy prowadzić dialog dla wypracowania najlepszej drogi dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

To szczególne znaczenie, które Jerzy Hausner, w wyżej przytoczonych słowach, przywiązuje do stosowania w polityce zasady dialogu społecznego, okazało się mieć ogromne znaczenie w nieodległym już czasie, gdyż jak wskazuje Fałkowski „po 2001 roku, w nowych warunkach instytucjonalno-prawnych, administratorzy dialogu – wicepremier Jerzy Hausner oraz Dagmir Długosz – wiceminister odpowiedzialny w rządzie SLD za dialog społeczny, wyrażali opinię, że dialog powinien służyć czemuś więcej niż tylko przewyciężaniu kryzysów i stanowić element ‘filozofii sprawowania władzy’. Deklarowali oni wolę przyczyniania się do aktywizacji dialogu społecznego i jego większej instytucjonalizacji.”³⁵ Taka „filozofia sprawowania władzy” przyświecała jak się wydaje twórcom dokumentu programowego rządu SLD, który powstał w październiku 2002 roku i nosił tytuł: „Zasady Dialogu Społecznego”. W dokumencie tym wskazywano na znaczenie, jakie ówczesna władza publiczna przypisuje Komisji Trójstronnej. Zwraca się w nim również uwagę na potrzebę rozszerzenia formuły dialogu społecznego i zaproszenia do grona partnerów społecznych organizacji niekoniecznie związanych z działalnością związkową czy przedsiębiorczą.

Wspomniany dokument określa znaczenie przypisywane przez rząd partnerom dialogu społecznego w prowadzonej polityce. Odnosząc się do poszczególnych partnerów, wskazuje on, iż:

- związki zawodowe - wykonują zadania związane z przestrzeganiem prawa pracy, w tym zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, mają również wpływ na kształtowanie polityki społeczno-gospodarczej, w tym w zakresie wynagrodzeń i świadczeń socjalnych, w szczególności w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i poprzez ustawowo określony tryb konsultacji społecznych,
- organizacje pracodawców – w tym samym zakresie współuczestniczą w ustalaniu polityki społeczno-gospodarczej, również w ramach Komisji,
- społeczno-zawodowe organizacje rolników, a także samorząd gospodarczy współpracują z administracją publiczną na rzecz tworzenia warunków rozwoju gospodarczego,

³⁵ M. Fałkowski op. cit. 2006. str. 35;

- samorząd terytorialny realizuje znaczącą część zadań i programów publicznych, a przedstawiciele środowisk samorządowych poprzez udział w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego współokreślają reguły ich wykonywania,
- korporacje zawodowe wykonują istotną część zadań publicznych w ramach m.in. działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego, obrotu prawnego, zdrowia publicznego itp.,
- 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,
- przedstawiciele środowisk zawodowych i twórczych przyczyniają się, poprzez współdziałanie z administracją rządową, do kształtowania warunków rozwoju społecznego, naukowego i kulturalnego kraju.³⁶

Deklarowana przez rząd chęć stosowania dialogu społecznego w jego rozszerzonym zakresie jako sposobu podejmowania decyzji publicznych, przy jednoczesnym podkreślaniu znaczenia Trójstronnej Komisji, opiera się również na stabilniejszej strukturze i bardziej dookreślonej funkcji, jaką Komisja zyskuje dzięki uchwalonej 6 lipca 2001 roku ustawie o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego.

Początkowy okres rządów SLD okazał się dla działania Komisji bardzo efektywny. Zaangażowanie władzy publicznej wynikające z trudnej sytuacji gospodarczej, wysokiego bezrobocia, potrzeby przeprowadzenia reform, dla których potrzebna była legitymizacja podejmowanych działań, w połączeniu z deklarowanym wielokrotnie otwartym podejściem ministra Hausnera do dialogu społecznego, korespondowało z otwartością strony społecznej, która widząc w dialogu możliwość wpływania na decydentów jak i poszukując możliwości wpływania na kształtowanie prawa na etapie jego projektowania chętniej włączała się w prace Komisji. Jest to również okres większego zainteresowania działalnością Komisji wśród przedstawicieli pracodawców, którzy widząc zaangażowanie strony rządowej bardzo często traktowali forum komisji jako miejsce bezpośrednich relacji z wysokim i wpływowym przedstawicielem rządu, jakim był przewodniczący Komisji – minister gospodarki pracy i polityki społecznej a jednocześnie wicepremier Hausner.

³⁶ por. Dokument Programowy Rządu: Zasady Dialogu Społecznego. Warszawa 22 października 2002r.

Z biegiem czasu nastawienie rządu do dialogu społecznego zaczęło się zmieniać. Na początkowym etapie rząd chciał włączyć przedstawicieli społecznych do wspólnych prac nad nowelizacją Kodeksu pracy, a w późniejszym okresie podjął próbę zawarcia w ramach Komisji Paktu na rzecz Pracy i Rozwoju. Podejmowane były również próby skłonienia partnerów społecznych do dialogu autonomicznego, polegającego na prowadzeniu uzgodnień i negocjacji bez udziału przedstawicieli państwa. Próby te nie przyniosły powodzenia, co doprowadziło do zmiany stosunku władzy do sposobu legitymizowania swoich działań i poszukiwania tejże legitymizacji poza Komisją.³⁷ Nieskuteczne próby współpracy w ramach Komisji doprowadziły do rozwoju koncepcji dialogu obywatelskiego, którego reprezentacją praktyczną były szerokie konsultacje społeczne prowadzone w latach 2003-2004 nie tylko z przedstawicielami związków zawodowych i pracodawców, ale również z przedstawicielami organizacji społecznych nad Programem Uporządkowania i Ograniczenia Finansów Publicznych potocznie zwanym planem Hausnera.

Jak podkreśla Fałkowski, dokonując podsumowania działalności Komisji w okresie rządów SLD, mogła ona jedynie w ograniczonym zakresie posłużyć jako źródło legitymizacji dla podejmowanych przez rząd reform, gdyż uczestniczącym w niej organizacjom, jak się wydaje, bardziej zależało na budowaniu swojej pozycji aniżeli na poszukiwaniu konsensusu. Zarzuca on również stronie rządowej traktowanie dialogu społecznego w większym stopniu jako mechanizmu poszukiwania poparcia dla swoich decyzji aniżeli poszukiwania dobrych dla wszystkich partnerów rozwiązań. Zwraca również uwagę na rozdrobnienie dialogu, wynikające z wielości reprezentantów partnerów społecznych i personalizację dialogu, która z różnych względów prowadziła do wzajemnej niechęci pomiędzy poszczególnymi liderami.³⁸ Jak zatem widać w okresie 2001-2005 w sposób wyraźny poprawiła się ogólna atmosfera wokół funkcjonowania Komisji Trójstronnej i samego dialogu społecznego, wystąpiły też pierwsze symptomy stosowania dialogu obywatelskiego, powstało kilka ważnych dokumentów i aktów prawnych regulujących sposób prowadzenia dialogu społecznego i utrwaliły się pewne mechanizmy jego wpływu na proces legislacyjny, aczkolwiek nie doszło do faktycznego usytuowania się dialogu społecznego jako narzędzia demokracji partycypacyjnej wśród mechanizmów podejmowania decyzji przez władze publiczne w Polsce.

Opisując stan obecny należy wskazać, iż: „generalne ramy dialogu społecznego wyznacza treść artykułów Konstytucji RP z 1997 roku. Zapisy gwarantują wolność tworzenia

³⁷ por. M. Fałkowski. op. cit. 2006. str. 36;

³⁸ por. tamże, 37;

zrzeszeń (art. 12) oraz wskazują na dwa filary ustroju gospodarczego RP: społeczną gospodarkę rynkową oraz solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych (art. 20). Do dialogu społecznego oraz pomocniczości, tradycyjnie związanej z koncepcją społecznej gospodarki rynkowej, nawiązuje również tekst preambuły ustawy zasadniczej.”³⁹

Wspomniany art. 20 Konstytucji RP mówi, że "społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej"⁴⁰. Zapis ten stanowi podstawę dialogu społecznego rozumianego jako rodzaj konsultacji, negocjacji partnerów społecznych reprezentujących pracowników i pracobiorców we wspólnym trójstronnym dialogu wraz z administracją publiczną.

Wskazując na ramy prawne określające i instytucjonalizujące dialog społeczny w Polsce należy wymienić wspomnianą już Ustawę z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw dialogu społecznego oraz cały szereg innych ustaw, takich jak: ustawa o związkach zawodowych z dnia 23 maja 1991, ustawa o organizacjach pracodawców, czy ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, uchwalonych również 23 maja 1991 roku. Znaczące w tym zakresie są również ustawy: o minimalnym wynagrodzeniu; o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej o kształtowaniu wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw czy ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.⁴¹ Wspominany również dokument programowy rządu „Zasady dialogu społecznego” określa cele, zasady, priorytety i formy dialogu społecznego, który w swych założeniach prowadzić ma do efektywnego prowadzenia polityki władz publicznych przy współudziale partnerów społecznych.

Zgodnie z art. 1 ustawy o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego ciałem to stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego dla godzenia interesów pracowników, interesów pracodawców oraz dobra publicznego, dzięki któremu możliwe jest również zachowanie pokoju społecznego. Głównym polem dialogu społecznego prowadzonego w ramach Komisji są kwestie wynagrodzeń i świadczeń społecznych, jak i innych ważnych kwestii społeczno-gospodarczych.

Główne cele, jakie wskazuje dokument programowy rządu „Zasady dialogu społecznego”, to:

³⁹ J. Sroka. Dialog regionalny w wymiarze formalnym i praktycznym. [w]: D. Zalewski. op. cit. 2005. str. 30;

⁴⁰ art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁴¹ por. J. Męcina Dialog społeczny w Polsce a integracja z Unią Europejską. Warszawa 2005. str. 46;

1. Uspołecznienie mechanizmów podejmowania decyzji w celu uwzględnienia zróżnicowanych punktów widzenia partnerów społecznych, a także przeciwdziałanie eliminacji istotnych społecznych interesów z debaty publicznej i uzyskiwanie dzięki temu społecznego przyzwolenia dla prowadzonej polityki;
2. Równoważenie społecznych interesów w celu zagwarantowania, że wprowadzane przez rząd rozwiązania nie służą jedynie wąskim grupom zawodowym i społecznym, ale przyczyniają się do realizacji interesu publicznego;
3. Przygotowanie lepszych jakościowo rozwiązań w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej poprzez uzyskanie szerszej i wielowymiarowej wiedzy na temat problemów, które są przedmiotem proponowanych przez rząd rozwiązań oraz prowadzenie stałej debaty ze społeczeństwem, pozwalającej na wyjaśnienie istoty proponowanych rozwiązań, a także na takie jej ukierunkowanie, które pozwala na poszerzenie społecznej akceptacji dla tych rozwiązań;
4. Przygotowanie partnerów społecznych i społeczeństwa do efektywnego wdrażania programów polityki publicznej, proponowanych przez rząd oraz skłonienie ich do podjęcia współodpowiedzialności za wzajemnie uzgodnione programy działań;
5. Uzupełnienie tradycyjnych form kontroli administracji publicznej (parlament, specjalistyczne organy kontroli, środki masowego przekazu), w celu przeciwdziałania alienacji administracji publicznej w stosunku do społeczeństwa.⁴²

Dokument ten stwierdza również, iż odpowiednio prowadzony dialog w Trójstronnej Komisji umożliwia wdrażanie podstawowych zasad uspołecznienia sprawowania władzy. Debata publiczna prowadzona w ramach funkcjonowania Komisji powinna być oparta o specjalistyczną wiedzę ekspercką, co przejawia się między innymi w funkcjonowaniu zespołów problemowych Komisji. Pozwala to na wypracowanie lepszych rozwiązań oraz zwiększy zakres akceptacji podjętych rozwiązań przez partnerów społecznych. Wśród podstawowych działań strony rządowej powinno być również nakłanianie przedstawicieli

⁴² por. Dokument Programowy Rządu: Zasady Dialogu Społecznego. Warszawa 22 października 2002r.

stron pracowników i pracodawców do poszukiwania autonomicznych, kompromisowych rozwiązań w stosunkach pracy. Czynnikiem, który zdaniem autorów „Zasad”, może wzmóc wiarygodność Komisji Trójstronnej powinna być m. in. rzeczywista reprezentatywność partnerów społecznych, jak również to, aby partnerzy społeczni biorący udział w pracach Komisji byli zdolni do efektywnego wspierania tych rozwiązań, co do których w Komisji uzyskano kompromis, w tym do przekonywania do nich swego bezpośredniego zaplecza społecznego i organizacyjnego.

Opisując zasady, jakie powinien prezentować w pełni funkcjonalny dialog społeczny, Andrzej Wierzbicki pisze, że: „aby dialog społeczny był w pełni autentyczny i skuteczny muszą być spełnione następujące warunki:

- niezależność organizacji pracowników i pracodawców od państwa,
- równowaga między partnerami społecznymi,
- istnienie struktur organizacyjnych partnerów społecznych na poziomie krajowym,
- reprezentatywność partnerów społecznych.”⁴³

Zgodnie z powyższymi zasadami jest również skonstruowana Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych w skład której wchodzi przedstawiciele strony rządowej, reprezentowanej przez wskazanych przez Premiera przedstawicieli Rady Ministrów. Stronę pracowniczą reprezentują natomiast przedstawiciele:

- Forum Związków Zawodowych (FZZ),
- Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” (NSZZ Solidarność),
- Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ),

Stronę pracodawców reprezentują przedstawiciele organizacji pracodawców i przedsiębiorców, do których należą:

- Business Center Club–Związek Pracodawców (BCC-ZP),
- Konfederacja Pracodawców Polskich (KPP),
- Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan (PKPP),
- Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP).

Ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, w swym III rozdziale, reguluje również sposób powołania i funkcjonowania Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego (WKDS).

⁴³ A. Wierzbicki. Demokracja gospodarcza i dialog społeczny [w]: K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski. op. cit. 2003. str. 551;

Zgodnie z regulacjami zawartymi przez Rząd w „Zasadach dialogu społecznego” do podstawowych zadań wojewódzkich komisji dialogu społecznego należy:

- Poszukiwanie rozwiązań i porozumienia, co do podstawowych problemów o charakterze regionalnym i lokalnym;
- Aktywny sposób prowadzenia dialogu społecznego na poziomie regionalnym, szczególnie poprzez zaangażowanie wojewodów jako przedstawicieli rządu którzy z litery prawa zajmują stanowisko Przewodniczącego Komisji, aby w miarę możliwości odciążyć ogólnokrajowe instytucje dialogu społecznego, przede wszystkim Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, od dyskutowania szeregu kwestii, które mogą być rozwiązywane na szczeblu województwa.
- Taki sposób organizowania prac Komisji, aby stały się one miejscem, w którym dochodzi do dialogu w sytuacji powstania napięć i konfliktów społeczno-gospodarczych w regionie. Celowe jest także, aby w ramach działalności wojewódzkich komisji ustanowić reguły mediacji w konfliktach społecznych, które zagrażają pokojowi społecznemu.⁴⁴

Wojewoda jako przedstawiciel rządu i przewodniczący wojewódzkiej komisji dialogu społecznego powinien w sposób przekonywający i wiarygodny prezentować partnerom społecznym w regionie cele polityki rządu. Ich opiniowanie przez partnerów społecznych ma umożliwić wojewodzie lepsze rozpoznanie i zrozumienie potrzeb i problemów społecznych. W zakresie zadań publicznych w województwach partnerem dla przedstawicieli pracodawców i pracobiorców w wojewódzkich komisjach dialogu społecznego są przedstawiciele samorządu terytorialnego, w szczególności samorządu województwa. Oznacza to, że wojewódzkie komisje dialogu społecznego są miejscem, gdzie legitymizacji, przez partnerów społecznych, poddaje się zarówno decyzje rządu i wojewody, jak również szereg działań samorządu terytorialnego.

Dagmir Długosz referując swoje wątpliwości dotyczące sprawnego funkcjonowania WKDS-ów zwraca uwagę na pewnego rodzaju niezrozumienie roli, jaką mają pełnić Komisje, występujące wśród samych jej członków. Zwraca uwagę na postulowanie, szczególnie przez związki zawodowe, rozszerzenia kompetencji WKDS-ów tak, aby Komisje mogły podejmować decyzje dotyczące sfery ich zainteresowań, bądź aby miały możliwość kontrolowania sposobu wypełniania podjętych decyzji, czy też stosowania kar w sytuacjach

⁴⁴ por. Dokument Programowy Rządu: Zasady Dialogu Społecznego. Warszawa 22 października 2002r.

nienależytego wypełniani nałożonych obowiązków np. na administrację. Z uwagi na obowiązujące prawo, które reguluje funkcjonowanie WKDS-ów, przewidując dla nich rolę doradczą, konsultacyjną czy opiniodawczą, jest to niemożliwe, gdyż zakres zadań, jakie związki zawodowe chciałyby dla Komisji zarezerwować, mieści się w kompetencjach władz regionalnych, reprezentowanych przez Sejmik Wojewódzki i wybierany z jego grona Zarząd Województwa. Inny zakres kompetencji, w które związki zawodowe chciałyby wyposażać Komisje, spoczywa na przedstawicielach władzy centralnej, takich jak: Najwyższa Izba Kontroli, Państwowa Inspekcja Pracy itp. „Wydaje się, że te wnioski wynikają z niesprawności administracji publicznej w Polsce oraz ze słabości związków zawodowych, które swoją siłę chciałyby egzekwować za pomocą instytucji publicznych. To oczywiście spotyka się ze sprzeciwem pracodawców i przedstawicieli administracji, ponieważ WKDS-y nie mogą być organizacjami zastępującymi inspekcję pracy, prokuraturę czy organy kontroli skarbowej.”⁴⁵ Należy jednak przyznać, iż zrozumiała wydaje się frustracja partnerów społecznych, którzy widząc brak efektywnego wykorzystania pracy i ustaleń komisji w zakresie realizowanej, przez podległe wojewodzie czy samorządowi regionalnemu instytucje, polityki, uznają funkcjonowanie WKDSów za fasadowe bądź instrumentalne, ale na pewno nie dość efektywne.

Dariusz Zalewski w świetle prowadzonych przez trzy niezależne zespoły: toruński, wrocławski i warszawski badań, dotyczących funkcjonowania wojewódzkich komisji dialogu społecznego, konstatuje, że: „o ile WKDS-y nie są traktowane przez rozmaite organy władzy centralnej jako instytucjonalny partner w podejmowaniu takich czy innych decyzji, z którym kooperacja może przynieść wymierne korzyści administracji, o tyle na poziomie regionalnym czy lokalnym komisje są włączane do procesów decyzyjnych administracji jako instytucje legitymizujące władzę w określonych okolicznościach, czy mówiąc bardziej precyzyjnie, jako instytucje legitymizujące określone decyzje publiczne.”⁴⁶ Autor zwraca tym samym uwagę na występujące od czasu do czasu, wśród przedstawicieli administracji, tendencje do instrumentalnego traktowania WKDS-ów zwłaszcza dla legitymizowania trudnych decyzji.

Cechą dosyć charakterystyczną WKDSów stało się sprowadzenie ich działań do „gaszenie pożarów” jak i angażowanie się w rozwiązywanie problemów na poziomie branżowym. Jest to szczególnie widoczne w tych województwach, gdzie określone sektory gospodarcze są najsilniejsze. To zaangażowanie odnosi się do rozwiązywania

⁴⁵ D. Długosz. Zdecentralizowany dialog społeczny – nowe instytucje w systemie politycznym Polski. [w]: D. Zalewski op. cit. 2005. str. 23;

⁴⁶ D. Zalewski. Wojewódzkie komisje dialogu społecznego: fasada, scena czy narzędzie w rękach władzy. [w]: D. Zalewski. op. cit. 2005. str. 114;

najpoważniejszych problemów największych w regionie zakładów. Jednakże to dość wąsko ukierunkowane zainteresowanie może skutkować ograniczeniem roli WKDS-ów, którą powinny one odgrywać w kreowaniu i monitorowaniu rozwiązań, odnoszących się do rozwoju społeczno-gospodarczego regionów. W ten sposób doszłoby do ograniczenia kompetencji jaki stoją przed WKDS-ami, które dotyczą możliwości wpływania przez nie na kształt podejmowanej polityki rozwoju poszczególnych regionów. W chwili obecnej, jak postuluje Długosz, nie jest konieczne dalsze dookreślanie prawnych zasad funkcjonowania wojewódzkich komisji, ale występuje potrzeba wdrażania miękkich standardów działania, wypracowanych dzięki współpracy i wzajemnej wymiany doświadczeń. Natomiast ich członkowie wymagają szkoleń jak i możliwości nabrania doświadczenia, co pozwoli im w sposób racjonalny patrzeć na formalne możliwości, jakimi dysponują WKDS-y, by mogli efektywnie w nich działać.⁴⁷

Z powyższego wynika, iż główną słabością WKDS-ów jest niedostateczne wykorzystanie możliwości, jakimi one dysponują, w celu wpływania na kształtowanie polityki regionalnej, co wynika z ogólnego braku świadomości w tym zakresie wśród przedstawicieli partnerów społecznych i z braku zainteresowania wśród przedstawicieli administracji do korzystania z tych możliwości.

⁴⁷ por. D. Długosz. Zdecentralizowany dialog społeczny – nowe instytucje w systemie politycznym Polski. [w]: D. Zalewski. op. cit. 2005. str. 28;

2.4 Dialog obywatelski jako metoda włączania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w proces rządzenia w Polsce.

Wraz z rozwojem społeczeństw postindustrialnych i zmianami w strukturze socjalnej wąsko definiowana forma dialogu społecznego okazywała się niewystarczająca do uregulowania wielu fundamentalnych problemów społecznych. Odpowiedzią na to wyzwanie było upowszechnienie praktyki dialogu na wszelkie struktury tzw. Trzeciego Sektora – zrzeszenia obywateli i instytucje samorządu terytorialnego, zawodowego, gospodarczego. Można powiedzieć, że dialog społeczny jest praktyką, metodą działania wielu rządów w procesie opracowywania polityki i programów rządowych, a w sensie instytucjonalnym ulega dywersyfikacji na wiele różnych (pod względem statusu prawnego i organizacyjnego, czasu trwania, form działania i produktów) struktur, które pośredniczą między rządem i jego segmentami a odpowiednimi strukturami społeczeństwa obywatelskiego.⁴⁸

Koncepcja ta wynika z szeroko dyskutowanego, a obecnie będącego podstawową zasadą Unii Europejskiej, pojęcia *governance*, które można uznać za efekt procesu przejścia od tradycyjnego, niewydolnego systemu władzy polityczno-administracyjnej, do wykształcenia się nowoczesnego systemu polegającego na konsensualnym regulowaniu procesami społecznymi. Zdaniem Boba Jessop'a *governance* jest: „refleksyjną samoorganizacją niezależnych aktorów uwikłanych w kompleksowe związki wzajemnych współzależności, która to samoorganizacja wynika z ciągłego dialogu oraz łączenia zasobów w celu rozwinięcia wzajemnych korzystnych przedsięwzięć oraz radzenia sobie z nieuniknionymi w takiej sytuacji sprzecznościami i dylematami.”⁴⁹ Zgodnie z tym założeniem wzajemne relacje niezależnych aktorów są wręcz nieuniknione w nowoczesnym świecie, w którym dążenie do realizacji swoich celów łączy się z negocjowaniem i współpracą z innymi aktorami, grupami czy instytucjami, których interesy krzyżują się bądź zależą od siebie.

Jak podkreśla Kazimiera Wódz zasady *governance* mają być realizowane przy pomocy rozmaitych instrumentów, takich jak legislacja, dialog społeczny, fundusze strukturalne czy programy wspólnotowe. Tak określona zasada partnerstwa społecznego odgrywa istotną rolę w podejmowanych z inicjatywy Komisji Europejskiej próbach reorientacji polityki społecznej

⁴⁸ por. J. Sroka Europejskie stosunki przemysłowe w perspektywie porównawczej. [za]: B. Gąciarz, W. Pańków. op. cit. 2001, str. 17;

⁴⁹ B. Jessop. *Governance and Metagovernance: on Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. [w]: J. Hausner, M. Marody. op. cit. 2001. str. 120;

państw członkowskich w kierunku oddolnych inicjatyw, uwzględniających lokalną specyfikę i potrzeby konkretnych zbiorowości terytorialnych.⁵⁰

Pojęcia europejskiego governance w swej genezie sięga do koncepcji demokracji partycypacyjnej. Ta koncepcja demokracji jest ściśle związana z ideą zarządzania publicznego określaną jako *public governance* czy *new public management*. Koncepcje te zakładają potrzebę uspołecznienia działań administracji publicznej – co polega na podejmowaniu decyzji przez władze na różnych jej szczeblach w oparciu o dialog obywatelski, czyli w procesie szerokich konsultacji prowadzonych z osobami, organizacjami oraz instytucjami reprezentującymi tych, których regulacje te, bądź polityka bezpośrednio dotyczą.

Opublikowanym w 2001 r. dokument Komisji Europejskiej White Paper of European Governance wylicza czym jest „governance”, stwierdzając, iż pojęcie to oznacza tyle co: „rules, processes and behavior that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence.”⁵¹

Jedna z części White Paper of European Governance dotyczy większego zaangażowania podmiotów samorządowych i społecznych w działania polityczne, jest istotna ze względu na demokratyzację systemu instytucjonalnego UE a pośrednio również krajów członkowskich. Zawiera propozycje z zakresu polityki informacyjnej i komunikacji z obywatelami, uwzględniające również pośrednictwo instytucji demokracji lokalnej i regionalnej – podjęcie „bardziej usystematyzowanego dialogu” z europejskimi i krajowymi stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego przez zawieranie trójstronnych (UE, państwo członkowskie, samorząd) porozumień w dziedzinach, w których regulacja ma silny wpływ na poziomie lokalnym i regionalnym. Inne propozycje mają na celu stworzenie lepszego dostępu do procesu decyzyjnego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. Działaniem rozwijającym tę część WPEG było opracowanie w 2002 r. przez Komisję Zasad ogólnych i minimalnych standardów przy konsultowaniu polityk z zainteresowanymi stronami nieinstytucjonalnymi.⁵² Jest to dokument programowy Komisji uznawany za deklarację tej instytucji dotyczącą wdrażania dialogu obywatelskiego do praktyki zarządzania publicznego Wspólnoty.

⁵⁰ por K. Wódz. Kwestie społeczne-dialog-współrzędzenie. Przyczynek do analizy dyskursu publicznego w Polsce. [w] Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska - Europa – Świat. W. Wesołowski. J. Włodarek. Warszawa 2005;

⁵¹ White Paper of European Governance. Commission of the European Communities. Brussels 2001. str.8;

⁵² por. J. Dołęga. White Paper of European Governance w sytuacji kryzysu TUK. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Biuro Analiz. Biuletyn. Nr 50 (295) 30 czerwca 2005;

Dialog obywatelski traktowany bywa również jako jeden z ważniejszych, funkcjonujących w systemie demokracji parlamentarnej, instrumentów kształtowania ładu socjalnego i promowania tego typu demokracji. Funkcje dialogu obywatelskiego w ramach demokracji parlamentarnej interpretuje ona podobnie jak do funkcji dialogu społecznego w strukturze gospodarki rynkowej, są one, jak postuluje autorka, podstawą konfrontacji interesów różnych grup społecznych, jak i negocjowania rozwiązań na zasadzie konsensusu społecznego. Dialog obywatelski umożliwia organizacjom obywatelskim w Polsce, ulokowanym dotąd najczęściej na parapublicznych peryferiach infrastruktury państwa, odgrywać istotniejszą rolę w sferze podstawowych funkcji, jakie przypisuje się zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu. Do funkcji tych zwykło się zaliczać: funkcję usług, funkcję innowacyjną, rolę w zakresie rzecznictwa obywatelskiego (citizen advocacy) i funkcję rzecznictwa politycznego (policy advocacy), a także funkcję ekspresyjną oraz rolę w sferze demokratycznej socjalizacji i rolę integrującą wspólnoty społeczne.⁵³

Traktowanie dialogu obywatelskiego jako jednego z mechanizmów partycypacji obywatelskiej wskazuje, iż jest on postrzegany jako środek wywierania wpływu, nacisku przez aktorów społecznych na władzę. Partycypacja obywatelska definiowana bywa jako proces, w trakcie którego reprezentanci społeczeństwa obywatelskiego uzyskują wpływ, a pośrednio również kontrolę, nad sposobem podejmowania i treścią decyzji wdrażanych przez władzę publiczną w momencie, gdy te decyzje mają bezpośredni a nawet pośredni wpływ na ich własne interesy. Obywatel mając możliwość uzyskania wpływu na planowaną przez władzę regulację, jej kształt i założenia na etapie jej projektowania, z większym prawdopodobieństwem zaangażuje się w jej wykonanie.⁵⁴ Zatem celem partycypacji obywatelskiej jest wzmocnienie pozycji obywatela wobec biurokratycznych instytucji państwowych, co umożliwia wejście mu w rolę partnera, a nie jak do tej pory – klienta. Jako partner obywatel czy też reprezentująca grupę obywateli organizacja może na równych, a przynajmniej zbliżonych, prawach negocjować z instytucjami publicznymi. Zmusza to również wspomniane instytucje do zmiany stylu komunikacji z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.

Dialog obywatelski określany jest jako „forma kontaktu między władzą państwową a organizacjami trzeciego sektora, polegająca na wzajemnym przekazywaniu sobie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki

⁵³por. E. Leś Rola Rady Działalności Pożytku Publicznego w kształtowaniu polskiego dialogu obywatelskiego i demokracji uczestniczącej <http://www.pozytek.ngo.pl/x/29994:jessionid>

⁵⁴por. D. Długosz, J. Wygnański op. cit. 2005 str. 12;

publicznej. Nie należy go mylić z dialogiem społecznym, rozumianym jako komunikacja między władzami publicznymi, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców dotycząca zbiorowych stosunków pracy (zbiorowego prawa pracy). Uczestnikami dialogu obywatelskiego - obok władz publicznych - są bowiem nie tylko tradycyjnie rozumiani partnerzy społeczni, ale także organizacje pozarządowe, działające na różnych płaszczyznach: społecznej, ekonomicznej, światopoglądowej, zawodowej lub terytorialnej. Z tego względu przedmiotem dialogu obywatelskiego nie są wyłącznie problemy związane z miejscem pracy (zakładu, branży, sektora gospodarki), ale wszelkie zagadnienia związane z miejscem grup obywateli w państwie i społeczeństwie”⁵⁵. Dialog obywatelski będzie więc zinstytucjonalizowaną formą prowadzenia szeroko pojętych konsultacji społecznych w aspekcie planowania, rozwiązywania i podejmowania decyzji w zakresie społecznie ważnych kwestii w danej grupie społecznej. W dialogu tym, obok reprezentantów władz państwowych czy samorządowych lub ciał przez te instytucje powołanych, czynny udział brać powinni dotychczasowi partnerzy dialogu społecznego wraz z przedstawicielami szeroko definiowanego III sektora.

Organizacje zrzeszające obywateli traktowane są w ramach dialogu obywatelskiego jako „dostarczyciele” szczegółowej wiedzy eksperckiej, choć jest ona w oczywisty sposób politycznie wrażliwa i może mieć istotny wpływ na podejmowane rozstrzygnięcia. Organizacje społeczne definiują problemy społeczne i w ramach konsultacji czy negocjacji z władzą publiczną przedstawiają sposoby ich rozwiązywania. Dzisiejsi obywatele bowiem są lepiej wykształceni, także w dziedzinach, za które odpowiada administracja, są także bardziej świadomi swych praw i interesów i bardziej aktywni w ich obronie.

Władza publiczna uzyskuje sześć podstawowych rezultatów dzięki partycypacji organizacji społecznych w wypracowywaniu wspólnego kierunku polityki:

- 1) lepsze poinformowanie otoczenia społecznego o swych planach;
- 2) lepsze zrozumienie potrzeb obywateli i co za tym idzie szansa na lepsze ich zaspokojenie;
- 3) precyzyjniejsze określenie priorytetów działania i lepszą możliwość rozdysponowanie posiadanych zasobów;
- 4) szybka informacja zwrotna o pojawiających się problemach, zanim przybiorą one rozmiary mogące zakłócić spokój społeczny;
- 5) sporządzenie „mapy” czy profilu problemu publicznego, który chce się rozwiązać;

⁵⁵Źródło danych: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. www.pozYTEK.ngo.pl 28.11.2006 r.

- 6) bardziej wiarygodne uzasadnienie i poparcie dla działań władz publicznych ze strony obywateli.

Dla organizacji społecznych najważniejsza jest możliwość zapoznania się z intencjami towarzyszącymi rządzącym na etapie projektowania procesu decyzyjnego, co ułatwia ewentualne zablokowanie lub poparcie inicjatywy, przekonanie rządu do wycofania się z niej, zbudowanie koalicji wspierającej itp.⁵⁶

Jak zauważa Ewa Leś dialog obywatelski i jego znaczenie w procesie podejmowania decyzji społeczno-gospodarczych nabiera w UE coraz większego znaczenia. Staje się on obok demokracji uczestniczącej niezbędnym uzupełnieniem demokracji parlamentarnej i dialogu społecznego. Podobnego znaczenia nabiera ten mechanizm także w Polsce, ponieważ jak w państwach rozwiniętej demokracji tak i u nas doświadczany jest przez społeczeństwo polskie kryzys tradycyjnych form politycznej partycypacji, takich jak udział w wyborach, przynależność partyjna i związkowa, co sprawia, że zasada demokracji uczestniczącej staje się niezbędnym kołem ratunkowym demokracji.⁵⁷ Doświadczenia Unijne w zakresie wprowadzania rozwiązań i regulacji prawnych, umożliwiających wdrożenie zasad dialogu obywatelskiego, są również punktem wyjścia dla decydentów polskich, chcących wprowadzić tę koncepcję do praktyki życia politycznego w Polsce.

Unia Europejska od wielu lat stosuje tak zwaną zasadę partnerstwa⁵⁸ jako jedną z generalnych zasad opracowywania i wdrażania programów finansowanych ze środków Funduszy Strukturalnych. Jest ona obok zasady subsydiarności jedną z podstawowych zasad programowania polityki spójności UE. Zasada ta nakłada obowiązek wypracowania tych programów przy zastosowaniu metod partycypacji społecznej, opartych o szerokie konsultacje społeczne, a także zastosowanie monitoringu partycypacyjnego i ewaluację tychże programów. W nazewnictwie związanym z taką formą konsultacji funkcjonują pojęcia partnerów społecznych i gospodarczych, którymi najczęściej są organizacje pracodawców, przedsiębiorców, rolników, pracowników, a także społecznych organizacji pozarządowych. Dialog obywatelski wskazując partnerów, aktorów dialogu, przesuwa nacisk z organizacji biznesowych i reprezentacji pracowniczych na szerzej pojęte organizacje społeczne. Znaczenie tychże organizacji w ramach dialogu obywatelskiego zwiększa się głównie z uwagi na rolę, jaką odgrywają na etapie projektowania np. planów wydatkowych czy priorytetów finansowanych z np. funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Do konsultacji zapraszani są

⁵⁶ por. D. Długosz, J. Wygnański. op. cit. 2005 str. 13;

⁵⁷ por. E. Leś op. cit.

⁵⁸ Szerzej zagadnienie to omówione jest w rozdziale III (3.3 i 3.4);

między innymi przedstawiciele organizacji pozarządowych, samorządów terytorialnych, eksperci, przedstawiciele grup lobbingowych itp.

W wyniku reformy procesu rządzenia, sygnalizowanych w takich dokumentów jak *European governance - A white paper* czy późniejszego *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue*, Komisja Europejska 11 grudnia 2002 roku ustaliła ogólne zasady i standardy konsultacji publicznych dla organów Komisji. Podstawowym założeniem i celem jest pogłębienie otwartości i dostępu do instytucji unijnych. Podstawowe zasady ustalone przez Komisję to:

- uczestnictwo,
- otwartość i odpowiedzialność,
- efektywność,
- spójność.

Natomiast standardy prowadzenia konsultacji obejmują między innymi:

- dostęp do informacji dotyczących procesu konsultacji,
- zapewnienie dostępu do procesu konsultacji wszystkim zainteresowanym,
- odpowiedni czas na zgłaszanie uwag i opinii (8 tygodni na uwagi pisemne i 20 dni jako minimum na zaproszenie na publiczne spotkanie).⁵⁹

Należy podkreślić, iż praktyczne zastosowanie dialogu obywatelskiego w Polsce ma bardzo krótką historię, w porównaniu z bogatą tradycję stosowania tego mechanizmu w Unii Europejskiej. W Polsce o faktycznie stosowanym dialogu obywatelskim można mówić właściwie dopiero od 2002 roku, kiedy zmiana przepisów dotyczących tworzenia prawa, wprowadziła, obligatoryjną dla władz publicznych, procedurę Oceny Skutków Regulacji, zgodnie z którą prowadzenie konsultacji z organizacjami społecznymi powinno być stałym elementem działalności prawodawczej. Aby jednak dialog obywatelski mógł być wdrożony, musiały istnieć regulacje prawne umożliwiające funkcjonowanie jej aktorów, jakimi są przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, praktyka i doświadczenia wypracowane w toku funkcjonowania dialogu społecznego o którym mowa była w poprzedniej części, jak i warunki zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne, które skłoniłyby decydentów do wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych.

Do prawnych podstaw dialogu obywatelskiego w Polsce, regulujących jej podstawowe założenia związane z partycypacją obywatelską, należą w pierwszym rzędzie postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dokument ten nie reguluje kwestii dotyczących

⁵⁹ por. D. Długosz, J. Wygnański. op. cit. 2005 16;

funkcjonowania tegoż dialogu, ale jako dokument najwyższej wagi w państwie determinuje wszystkie rozwiązania legislacyjne niższego rzędu. W preambule tegoż aktu jest on określony jako „prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.”⁶⁰ W artykule 12 Konstytucji prawodawca wskazuje na uprawnienie obywateli do wolnego zrzeszania się w związkach o charakterze nie tylko zawodowym, ale i społecznym, w ruchach obywatelskich i innego rodzaju zrzeszeniach czy fundacjach. Tym samym prawodawca zawarł w Konstytucji podstawowe regulacje umożliwiające rozwój dialogu społecznego a później również obywatelskiego.

Zagadnienie współpracy organizacji pozarządowych z administracją było oczywiście przedmiotem regulacji prawnych już wcześniej. Były to głównie regulacje dotyczące realizacji zadań publicznych i przekazywania dotacji na rzecz organizacji pozarządowych. Praktyka tychże relacji każe oceniać te regulacje prawne jako dalece niewystarczające i pozostawiające zbyt dużo swobody organom administracji. Ideę współpracy pomiędzy władzami publicznymi a organizacjami pozarządowymi, która dotyczy konkretnych sfer działalności, zawierają regulacje wielu ustaw, takich jak na przykład:

- ustaw samorządowych (o samorządzie gminnym, powiatowym oraz województwa), które określają współpracę z organizacjami pozarządowymi jako zadanie własne poszczególnych szczebli samorządu,
- ustawy o pomocy społecznej przewidującej współpracę na zasadach partnerstwa, pomocniczości, profesjonalizmu, równego dostępu, jawności, efektywności ekonomicznej i jakości z organizacjami społecznymi, kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami czy stowarzyszeniami.
- ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, która zobowiązuje administrację publiczną do wspierania działalności organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji,
- ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, która mówi o uczestnictwie w realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii stowarzyszeń, organizacji społecznych, fundacji, kościołów i innych związków wyznaniowych,
- ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, która przewiduje wspieranie organizacji społecznych i fundacji oraz

⁶⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

współdziałanie z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w zakresie ochrony zdrowia przed następstwami używania tytoniu,

- ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej - minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego może wspierać finansowo, w ramach mecenatu państwa, realizację planowanych na dany rok zadań związanych z polityką kulturalną państwa, prowadzonych przez instytucje kultury i inne podmioty nie należące do sektora finansów publicznych,⁶¹
- ustawa o finansach publicznych – podmioty nie należące do sektora finansów publicznych (np. organizacje pozarządowe) mogą otrzymywać z budżetu samorządu terytorialnego dotacje na cele publiczne.

Wymienione powyżej dokumenty legislacyjne nie odnoszą się bezpośrednio do zagadnienia dialogu obywatelskiego, ale tworzyły one grunt dla współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi, wpłynęły na wzrost znaczenia partnera społecznego, a praktyka działania, wynikająca z ich przepisów, wpłynęła na kształtowanie wzajemnych relacji jak i była źródłem doświadczeń, które legły u podstaw regulacji prawnych dotyczących dialogu społecznego a później obywatelskiego.

Ważne dla tworzenia sprzyjającej atmosfery dla realnego stosowania zasady dialogu obywatelskiego są regulacje dotyczące działania władz publicznych, wśród których do najbardziej znaczących należy ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działaniach administracji rządowej. Obarcza ona w swych regulacjach odpowiednich ministrów, działających w celu realizacji swoich zadań, obowiązkiem współpracy z organami samorządu terytorialnego, gospodarczego i zawodowego, związków zawodowych oraz innych organizacji społecznych.

Ustawa z 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów stanowi, iż realizując politykę ustaloną przez rząd Ministrowie winni współdziałać między innymi z przedstawicielami organizacji społecznych, poprzez powoływanie organów pomocniczych, takich jak: rady i zespoły, w skład których wchodzić powinni członkowie tychże środowisk.

Jak wskazuje art. 13. tejże ustawy:

„1. Rada Ministrów w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym może powoływać, w drodze rozporządzenia, komisje wspólne, składające się z przedstawicieli Rządu oraz tej instytucji lub środowiska. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, określi nazwę i przedmiot działania komisji wspólnej oraz jej skład i tryb postępowania.

⁶¹ por. R. Skiba. Jak współpracować z administracją publiczną. (broшуra w formacie pdf) www.ngo.pl 8.12.2006 r.;

2. Celem komisji, o których mowa w ust. 1, jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki Rządu oraz interesów reprezentowanej w komisji instytucji lub środowiska.”⁶²

Gremia te wypracowują wspólne stanowiska w sprawach ważnych dla Rządu jak i dla reprezentowanych środowisk. Ich działalność polega głównie na przedstawianiu opinii, analiz czy specjalistycznych ekspertyz.

W tym samym akcie prawnym wskazuje się, iż przy Prezesie Rady Ministrów działa Rządowe Centrum Legislacyjne, którego jednym z wielu zadań, acz nie należącym do podstawowych, jest koordynacja przebiegu uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych, w tym sporządzania ocen skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji. Wspomniane uzgodnienia otwierają pole dla konsultacyjnej działalności przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Formuła ta została rozszerzona w regulaminie Rady Ministrów w 2002 r., w którym Ocena Skutków Regulacji dokonywana w ramach konsultacji społecznych stała się powinnością Rządu w odniesieniu do jego funkcji prawodawczej.

Jak już zaznaczono, praktyczną podstawą dialogu obywatelskiego zarówno na poziomie Unii Europejskiej jak i Polski jest funkcjonowanie dialogu społecznego. Wynika z tego, iż podstaw prawnych funkcjonowania tej szerszej formy dialogu szukać należy w regulacjach odnoszących się do dialogu społecznego. W tej sferze do najważniejszych aktów prawnych należeć będzie Ustawa z 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisji dialogu społecznego. WKDSy skupiały przedstawicieli władz centralnych, samorządowych, przedstawicieli pracodawców i pracobiorców. Z kolei Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 22 lutego 2002 roku w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego zakładało możliwość zapraszania na posiedzenia komisji przedstawicieli pozagospodarczych czy pozazawodowych organizacji społecznych. Co prawda organizacje te nie mają formalnego uprawnienia do wydawania opinii w formie uchwał, ale w praktyce dało to możliwość wielu organizacjom społecznym wyrażania swoich opinii w ważnych dla nich kwestiach.

Kolejnym i prawdopodobnie jednym z najważniejszych kroków umożliwiających rozwój dialogu obywatelskiego było przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 roku Dokumentu Programowego Rządu zatytułowanego „Zasady Dialogu Społecznego”. Jak się podkreśla znaczenie tego dokumentu jest ogromne, ponieważ „po raz pierwszy rząd przyjął dokument programowy dotyczący reguł prowadzenia dialogu

⁶² Ustawa z 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów.

społecznego z różnymi grupami społecznymi. Dokument można uznać za swego rodzaju polityczną doktrynę rządu w dziedzinie dialogu, opartą o istniejące prawo i analizę trendów w dziedzinie współpracy państwa ze społeczeństwem obywatelskim. W dokumencie podkreślono, iż rząd opowiada się za szerokim rozumieniem pojęć „dialog społeczny” i „partner społeczny”. Komentatorzy podkreślają, że z dokumentu wyczytać można intencję uzupełnienia demokracji reprezentatywnej mechanizmami demokracji partycypacyjnej, a także wykorzystania dialogu i partycypacji do odnawiania prawomocności władzy. Odnotowują deklarację poszerzenia katalogu partnerów tradycyjnych o reprezentacje terytorialne, korporacyjne i pozarządowe.⁶³

We wprowadzeniu do tegoż dokumentu wskazuje się, iż:

1. Rząd opowiada się za szerokim rozumieniem pojęć dialog społeczny i partner społeczny. Tak rozumiany dialog społeczny dotyczy przedstawicielstw środowisk społecznych istotnych dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i Państwa, które działają w oparciu o różne podstawy prawne, mają różne uprawnienia i cele działania. Mimo tego zróżnicowania partnerzy ci stanowią, obok partii politycznych, społeczną podstawę demokracji w Polsce.
2. W związku z powyższym dla potrzeb niniejszego dokumentu, dialog ten obejmuje przede wszystkim:
 - dialog w obszarze zbiorowych stosunków pracy i polityki społeczno-gospodarczej (tradycyjny dialog społeczny z udziałem związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz władz publicznych),
 - dialog obywatelski (dotyczy głównie organizacji obywatelskich - stowarzyszeń, fundacji działających na rzecz istotnych interesów społecznych oraz interesu publicznego),
 - dialog z udziałem przedstawicielstw samorządów (dotyczy reprezentacji wspólnot terytorialnych, zawodowych i gospodarczych i ich kompetencji w zakresie wykonywania zadań publicznych)⁶⁴.

W dokumencie tym jego twórcy deklarują gotowość władzy publicznej do podejmowania szeroko definiowanego dialogu z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, wykraczającego poza dialog społeczny, którego domeną są zagadnienia gospodarcze odnoszące się również do zagadnień ogólnospołecznych.

⁶³ por. D. Długosz, J. Wygnański. op. cit. 2005 str. 20-21;

⁶⁴ Dokument Programowy Rządu: Zasady Dialogu Społecznego. Warszawa 22 października 2002r.

Komentując zawarte w rządowym dokumencie treści, Ryszard Skrzypiec stwierdza, iż termin ‘dialog obywatelski’ definiowany jest w nim jako sposób komunikowania się między władzą państwową a różnego rodzaju partnerami społecznymi, polegający na obopólnej wymianie opinii, informacji czy ustaleń dotyczących celów, instrumentów i strategii wdrażania polityki publicznej. W odróżnieniu od dialogu społecznego jego uczestnikami są różnorodne instytucje integrujące obywateli wokół pewnych idei, bądź celów, zaś jego przedmiotem całokształt miejsc tych zintegrowanych grup w państwie i społeczeństwie. Lista warunków, jakie powinien spełniać tak rozumiany dialog obywatelski, jest długa. Z jednej strony podnosi się, że jego uczestnicy muszą być niezależni, zaś sama procedura opierać się na wzajemnym zaufaniu i gotowości do współdziałania w celu wypracowania rozwiązań gwarantujących zrównoważenie interesów. Z drugiej natomiast, wskazuje się na kwestie organizacyjne, jak: reprezentatywność, zdolność przenoszenia wyników dialogu na inne poziomy funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz zbudowanie odpowiednich struktur i instytucji, które zapewnią techniczną i merytoryczną obsługę dialogu. Wypełnienie tych warunków zwiększa skuteczność podejmowanych inicjatyw o charakterze dialogu obywatelskiego.⁶⁵ Dialog obywatelski dla sprawnego funkcjonowania wymaga zatem wypracowania pewnych instytucjonalnych form, które pozwolą niezależnym aktorom wchodzić w relacje umożliwiające wypracowanie rozwiązań akceptowalnych przez wszystkie strony dialogu.

Wśród regulacji prawnych, będących podstawą praktycznego funkcjonowania koncepcji dialogu obywatelskiego w sferze publicznej w Polsce, szczególną rolę odgrywa ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie uchwalona przez Sejm 23 kwietnia 2003 roku. Stanowi ona podstawę prawną do systematycznej współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Ustawa ta nałożyła obowiązek współpracy z organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na władze publiczne, zarówno na szczeblu rządowym jak i samorządowym, które do tej pory kierowały się uznaniowością przy rozdzielaniu środków publicznych. Wprowadziło to element realnej konkurencji pomiędzy podmiotami działającymi w obszarze zadań publicznych.

Ustawa w artykule 4 wymienia sfery zadań publicznych które mogą być realizowane przez organizacje pożytku publicznego. Zalicza do nich między innymi: pomoc społeczną; działalność charytatywną; podtrzymywanie tradycji narodowych; działalność wspomagającą rozwój gospodarczy; upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód

⁶⁵ por. R. Skrzypiec Realizacja Zasady Partnerstwa między III sektorem a instytucjami samorządu terytorialnego. www.pozytek.ngo.pl

obywatelskich; działania na rzecz integracji europejskiej i inne. W odniesieniu do organizacji pozarządowych i innych podmiotów działających w wyżej wspomnianych sferach organy administracji publicznej, na różnych szczeblach, działając w sferze zadań publicznych we współpracy (obowiązkowo) z organizacjami pozarządowymi, mogą ją prowadzić w następujących formach:

- wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków;
- konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Współpraca w wyżej wymienionych formach powinna się odbywać na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Ustawa nakłada również obowiązek na organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego do uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami, w którym powinny być uregulowane sposoby partycypacji organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych.⁶⁶

Ustawa w rozdziale 5 powołuje do działania i opisuje zarówno cele jak i zadania organu opiniotawczo-doradczego ministerstwa właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Organem tym jest Rada Działalności Pożytku Publicznego. Rada ta traktowana jest nie tylko jako prosta, w sensie merytorycznym oraz organizacyjnym, konsekwencja treści zapisów zawartych w ustawie o działalności pożytku publicznego, jest ona również próbą instytucjonalizacji, formuły dialogu obywatelskiego. Szczególnie na poziomie relacje między władzą publiczną a organizacjami pozarządowymi czyli stroną obywatelską.

Ustanowienie Rady Działalności Pożytku Publicznego ma szczególne znaczenie z uwagi na cele jakie w odniesieniu do dialogu obywatelskiego miała realizować ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Spełnia ona kilka ważnych dla dialogu obywatelskiego funkcji:

- funkcję reprezentacji – jako formę uczestnictwa w procesach decyzyjnych adekwatną do pełnionej roli w danym obszarze życia publicznego;

⁶⁶ por. D. Długosz, J. Wygnański. op. cit. 2005 str.18;

- funkcję polityczną – jako wyraz zdolności do artikulacji potrzeb oraz interesów reprezentowanego środowiska;
- funkcję edukacyjną – jako płaszczyznę uczenia się sztuki dialogu i negocjacji;
- funkcję instrumentalną – jako wyraz wpływu na kształtowanie określonych decyzji w zakresie pożytku publicznego;
- funkcję integracyjną – jako szczególną formułę współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych, komplementarną w stosunku do innych zinstytucjonalizowanych form dialogu społecznego;
- funkcję poznawczą – jako płaszczyznę realizacji i prezentacji dorobku naukowo-badawczego w zakresie pożytku publicznego;
- funkcję informacyjną – jako narzędzie komunikacji społecznej w realizacji Rada – opinia publiczna;
- funkcję kontrolną – jako szczególny element wśród instrumentów nadzoru.⁶⁷

Zgodnie z artykułem 35 teŹ ustawy:

1. Tworzy się Radę Działalności PoŹytku Publicznego, zwaną dalej „Rad ”, jako organ opiniodawczo-doradczy oraz pomocniczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.
2. Do zadań Rady naleŹy w szczególności:
 - 1) wyraŹanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy;
 - 2) wyraŹanie opinii o r dowych projektach aktów prawnych dotyczących działalności poŹytku publicznego oraz wolontariatu;
 - 3) udzielanie pomocy i wyraŹanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami poŹytku publicznego;
 - 4) zbieranie i dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach;
 - 5) uczestniczenie w postępowaniu kontrolnym;
 - 6) wyraŹanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecania tych zadań do realizacji przez organizacje pozar dowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 oraz rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych;
 - 7) tworzenie, we wspólpracy z organizacjami pozar dowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, mechanizmów informowania o standardach

⁶⁷ Źródło danych: por. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. www.pozytek.gov.pl 8.12.2006 r

prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów.⁶⁸

Zgodnie z literą ustawy Rada składa się z pięciu przedstawicieli organów administracji rządowej lub też przedstawicieli jednostek im podległych, pięciu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego i dziesięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych, związków i porozumień organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3. Członkowie Rady powoływani i odwoływani są przez ministra właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje pozarządowe; spośród osób zgłoszonych przez organy państwowe i kierowników wspomnianych jednostek zaś dla jednostek samorządu terytorialnego, następuje spośród osób zgłoszonych przez stronę samorządową w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Wszystkie te akty prawne jak i działania wynikające z ich regulacji wpłynęły na rozwój praktycznej partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji politycznych bądź innych działań odnoszących się do sfery publicznej. Oceny ekspertów, obserwatorów czy osób zaangażowanych w życie społeczno-polityczne odnoszące się do efektywności tych regulacji i faktycznego znaczenia dla rozwoju dialogu obywatelskiego są zróżnicowane.

Z jednej strony wskazuje się na większą otwartość władz publicznych na współpracę z organizacjami pozarządowymi, gotowość do organizowania spotkań, zapraszania aktorów społeczeństwa obywatelskiego na konsultacje, deklarowaną chęć niwelowania problemów, z którymi borykają się organizacje pozarządowe, lepszą wiedzę urzędników o regułach współpracy z partnerami społecznymi oraz znajomość praktycznych sposobów współpracy z nimi, z drugiej jednak strony podnoszone są głosy, iż działalność ta bywa jedynie pozorna a prowadzone konsultacje służą jedynie zaspokojeniu obowiązku nałożonego na administrację przez regulacje prawne, wskazuje się na niewykorzystanie szans czy możliwości, jakie zawarte są w bardzo dobrze czasem sformułowanych przepisach..

Wspomniany dokument programowy Rządu „Zasady dialogu społecznego” w swych założeniach odwoływał się do traktowania w sposób bardzo szeroki pojęcia dialogu społecznego, w którym to dialogu jednym z podstawowych aktorów miała stać się reprezentacja organizacji społecznych. Dokument ten wskazywał na przyjęcie przez władzę publiczną koncepcji sprawowania władzy w drodze dialogu, partnerstwa, konsensusu społecznego czyli procedur demokracji partycypacyjnej.

⁶⁸ ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. (Dz. U. Nr 96, poz. 873);

Wśród krzepiących zmian, wynikających z zastosowania w praktyce tego jak i innych dokumentów, należy wymienić zwłaszcza te w zakresie dialogu z organizacjami pozarządowymi, jak na przykład zaproszenie ich przedstawicieli do prac w Komisji Trójstronnej. Zagadnienia dialogu społecznego i partycypacji społecznej zostały wprowadzone do programu szkoleń dla urzędników administracji rządowej szczebla centralnego i wojewódzkiego. Część ministerstw prowadzi konsultacje prowadzonych przez siebie prac, co jest szczególnie widoczne na przykładzie planu naprawy finansów publicznych autorstwa wicepremiera Hausnera, który dyskutowany był w ramach trzymiesięcznych konsultacji społecznych. W Ministerstwie Środowiska wypracowano dokument zwany „Deklaracją Ministerstwa dotyczącą współdziałania z pozarządowymi organizacjami ekologicznymi”. Dokument ten powstał w wyniku długotrwałych konsultacji z organizacjami działającymi w tym sektorze, przez co zapisane w nim rozwiązania znajdują poparcie w środowisku czasami nawet radykalnych organizacji ekologicznych. Obejmuje on między innymi zasady współdziałania w zakresie polepszenia wzajemnego komunikowania się resortu i organizacji, zakłada formułowanie okresowych programów współpracy oraz wypracowywania mechanizmów prowadzenia konsultacji aktów prawnych tworzonych w resorcie, reguluje obecność przedstawicieli organizacji w ciałach doradczych ministerstwa.⁶⁹

Do pozytywnych rezultatów tego dokumentu można zaliczyć również wypracowane w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej: „Kodeks dobrych praktyk dla wojewódzkich komisji dialogu społecznego” czy „Poradnik w zakresie tworzenia programów współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych”, które stały się swoistymi wytycznymi w relacjach pomiędzy władzą publiczną a organizacjami pozarządowymi. Określają one pewien standard, na jakim powinna opierać się współpraca tych aktorów. Również sposoby formułowania rozwiązań, dotyczących projektowania dokumentów programowych odnoszących się do realizacji zadań w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, noszą znamiona rozwiązań zawartych w Zasadach dialogu społecznego. Odnosi się to głównie do włączania przedstawicieli organizacji społecznych do eksperckich ciał kolegialnych, jakimi są komitety sterujące i monitorujące.

Wśród elementów, które należy uznać za niepowodzenie w procesie kreowania społeczeństwa partycypacyjnego, zwykło się wymieniać jedynie deklaratywną chęć współpracy z organizacjami pozarządowymi przejawianą przez sporą jeszcze rzeszę

⁶⁹ por. D. Długosz, J. Wygnański. op. cit. 2005 str. 25;

przedstawicieli aparatu biurokratycznego, gdzie celem jest nie tyle wypracowanie wspólnie podzielanych programów i decyzji co stworzenie wrażenia konsultacji, które wymagane są literą prawa. Występuje pewien brak kompetencji czy też brak przygotowania do prowadzenia konsultacji społecznych przez przedstawicieli administracji publicznej, polegający na nieznajomości aktów prawnych, nieprzestrzeganiu procedur, prowadzeniu konsultacji jedynie z „dyżurnymi” organizacjami społecznymi, które niekoniecznie są pełną reprezentacją środowiska.

Również organizacje społeczne ponoszą pewną odpowiedzialność za nieskuteczność faktycznego wprowadzenia dialogu obywatelskiego do zestawu procedur podejmowania decyzji politycznych. Przejawia się to głównie w rozdrobnieniu organizacji, które z uwagi na braki organizacyjne często nie są w stanie stworzyć odpowiedniej reprezentacji, która mogłaby stać się kompetentnym partnerem w konsultacjach z przedstawicielami administracji. Często również dochodzi do konkurowania organizacji, co ogranicza ich zdolność do „mówienia wspólnym głosem”.

Podstawowym problemem jest chyba jednak brak praktyki prowadzenia konsultacji zarówno wśród przedstawicieli administracji publicznej jak i partnerów społecznych. Ten brak praktyki nie pozwolił wypracować mechanizmów, które pomagałyby w komunikacji wzajemnej partnerów, ograniczały występowanie konfliktów, ułatwiały sprawną wymianę argumentów i przede wszystkim przekonały o obopólnych korzyściach, jakie w ramach prowadzenia dialogu obywatelskiego wszystkie strony mogą uzyskać.

Pierwszym poważnym polem zastosowania dialogu obywatelskiego, na jakim ową praktykę można było zdobyć, były prowadzone na poziomie krajowym konsultacje dotyczące Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, którego wprowadzanie zgodnie z wytycznymi z Unii miało się opierać na zasadzie partnerstwa.

NPR miał określać strategiczne cele rozwoju Polski w kolejnych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Jako dokument o bardzo wysokim statusie politycznym, w kontekście realizowania projektów finansowanych ze środków Funduszy Strukturalnych Unii, był przedmiotem szerokich konsultacji ze wszystkimi ważnymi partnerami społecznymi i z obywatelami. Założeniem NPR było spajanie całość przedsięwzięć i działań o charakterze rozwojowym podejmowanych w Polsce. Umożliwiał on realizację europejskiej polityki spójności, przy jednoczesnym zachowaniu podejścia respektującego specyficzne potrzeby i problemy rozwojowe Polski.

Jak podkreśla Olga Napionek „doświadczenia konsultacji projektu NPR dowodzą, że polska administracja rządowa dysponuje zarówno odpowiednimi umiejętnościami, jak

i funduszami do prowadzenia dialogu obywatelskiego. Udało się opracować oraz sfinansować procedurę szerokich konsultacji społecznych – administracja jest zatem logistycznie przygotowana do stosowania takich metod rządzenia. Istnieją także partnerzy społeczni, którzy są gotowi do udziału w konsultacjach, rozumieją ich znaczenie i coraz profesjonalniej potrafią opiniować dokumenty rządowe. Tym samym za spełniony można uznać podstawowy warunek dialogu obywatelskiego, czyli istnienie partnerów.”⁷⁰ Autorka podkreśla jednak, że w aspekcie efektywności dialogu obywatelskiego występują również bariery. Zalicza do nich z jednej strony słabość partnerów społecznych, którzy mimo podnoszonych w dyskusji postulatów i opinii nie byli w stanie podjąć wspólnych działań dla ich przeforsowania na etapie podejmowania decyzji, przez kolejną ekipę rządową, o przerwaniu prac nad wprowadzaniem tego dokumentu w życie. Z drugiej strony zwraca uwagę na powierzchowny sposób traktowania tych konsultacji przez administrację publiczną, polegający na tym, iż uzgodnione tą drogą decyzje, w momencie wynikającej z wyborów zmiany rządu, charakteryzującego się odmiennym światopoglądem politycznym, nie są traktowane za wiążące, a co gorsza nie ma ze strony administracji publicznej poczucia obowiązku do wyjaśnienia partnerom społecznym powodów rezygnacji z ustalonych w ramach konsultacji, z poprzednią ekipą rządzącą, decyzji publicznych, co wśród partnerów społecznych rodzi frustrację i brak wiary w skuteczność prowadzenia dialogu.

Nowy, prawicowy rząd Prawa i Sprawiedliwości, odkładając prace nad Narodowym Planem Rozwoju, rozpoczął prace a później szerokie konsultacje nad Strategią Rozwoju Kraju, która określa podstawowe kierunki rozwoju Polski w okresie co najmniej 7 lat i przynajmniej raz na cztery lata będzie aktualizowana. Realizacji SRK i strategii sektorowych będą służyły krajowe programy operacyjne, a strategii województw – regionalne programy operacyjne.⁷¹

Jak informują oficjalne komunikaty Rządu, opublikowane jako „Raport z konsultacji społecznych Projektu Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015, konsultacje te „były organizowane i koordynowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Miały one charakter ogólnopolski, regionalny i środowiskowy, były w pełni dokumentowane, każdy miał możliwość dotarcia do informacji o konsultacjach i wzięcia w nich udziału. Uczestnicy spotkań konsultacyjnych z reguły spotykali się z bezpośrednią reakcją przedstawicieli strony rządowej i ustosunkowaniem się do zgłaszanych opinii. Konsultacje oparte były o **zasadę jawności**, której podstawową cechą jest możliwie swobodny dostęp do dokumentów

⁷⁰ O. Napiontek, op. cit. Warszawa 2006. str. 31;

⁷¹ Źródło danych www.pozYTEK.gov.pl;

i danych. Miały **charakter publiczny** i oparte były o **zasadę równości i otwartości**, co oznacza, że uczestniczyć w nich mogli wszyscy zainteresowani obywatele (nie tylko partnerzy instytucjonalni).⁷² Konsultacje te były prowadzone w okresie od lipca do października 2006 r. Głównym sposobem ich prowadzenia były konferencje środowiskowe (środowisko naukowe i akademickie, środowisko społeczne i pozarządowe, środowisko przedsiębiorców i pracodawców, władze wojewódzkie, związki zawodowe). Można było również odnieść się do tego dokumentu poprzez złożenie opinii pisemnej bezpośrednio w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego; Inną formą konsultacyjną była możliwość wystosowania opinii w formie elektronicznej na adres elektroniczny: strategia@mrr.gov.pl. Podczas całego okresu prowadzenia konsultacji prowadzona była akcja informacyjna dotycząca projektu SRK, jego treści, celów jak i odbywającego się procesu konsultacji społecznych.

Należy przyjąć, iż dialog obywatelski będzie się w Polsce rozwijał, proces ten będzie postępował przede wszystkim ze względu na standardy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, w które dialog jest integralnie wpisany, tym samym taki wymóg zostanie postawiony polskiej administracji. Czynnikiem sprzyjającym jego instytucjonalizacji będzie również spodziewany nacisk partnerów społecznych na stosowania konsultacji jako formy podejmowania decyzji publicznych. Trudno jednak przewidzieć, w jakiej formie będą one funkcjonowały w ramach polskiej kultury politycznej. Niepewność ta wynika z instrumentalnego traktowania konsultacji społecznych przez przedstawicieli władzy publicznej, a także pewna ich fasadowość, która może prowadzić do tego, że dialog obywatelski nie stanie się efektywny – nie będzie bowiem przekładać się na decyzje w sprawach publicznych.⁷³ Z jednej strony czynnikiem mobilizującym władze publiczne do stosowania dialogu obywatelskiego jako formy legitymizowania swoich decyzji, są standardy, jakie w tej kwestii wymagane są przez regulacje Unii Europejskiej, ale z drugiej strony czynnikiem zniechęcającym przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego do brania w nich udziału jest instrumentalne traktowanie tegoż dialogu przez władzę publiczną, czego przykładem jest sposób, w jaki zmarnotrawiono wysiłek, jaki został włożony w konsultacje społeczne nad Narodowym Planem Rozwoju.

⁷² Raport z konsultacji społecznych Projektu Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015. Warszawa 2006.
www.pozytek.gov.pl;

⁷³ por. O. Napiontek. op. cit. 2006. str. 32;

Rozdział III

Rozwój regionalny w Polsce a polityka spójności Unii Europejskiej

Aby omówić działania podejmowane w zakresie rozwoju regionalnego w Województwie Śląskim, należy rozpocząć od przedstawienia zagadnienia dotyczące tego czym jest polityka regionalna, a także, jakie znaczenie przypisuje się regionom jako podmiotom tejże polityki. Zważywszy na możliwości, jakie stanęły przed Polską, a także poszczególnymi regionami w momencie jej wstąpienia w struktury Unii Europejskiej, co wiąże się z możliwością realizowania działań rozwojowych w oparciu o fundusze pochodzące ze Wspólnoty, poniżej podjęto próbę opisanie, założeń, celów jak i rozwój polityki strukturalnej Unii Europejskiej, jako podstawowego źródła pozyskiwania środków na te cele. W kolejnym punkcie zasadnym wydaje się przedstawienie procesu decentralizacji sposobu sprawowania władzy w Polsce, który wpłynął na obecny kształt i sytuację prawno-polityczną tego regionu. Wejście Polski do grona państw członkowskich i chęć korzystania z wszystkich wynikających z tego faktu przywilejów, wiązało się z potrzebą dostosowania prawno-politycznego struktur władzy do prawodawstwa i standardów politycznych Wspólnoty. Proces ten w sposób szczególny objął dziedziny związane z polityką rozwoju regionalnego, w wyniku czego powstało szereg dokumentów strategicznych i programowych określających kierunki i planowane sposoby działania w zakresie rozwoju kraju i poszczególnych regionów w zgodzie z priorytetami polityki spójności Unii Europejskiej.

3.1 Region jako podmiot polityki regionalnej

Akcesja Polski do struktur Unii Europejskiej, po piętnastu latach od transformacji ustrojowej, nie może być uznana za zamknięcie jakiegoś etapu w rozwoju społeczno-gospodarczym wpisującym nasz kraj do klubu wysokorozwiniętych państw zachodnich. Nadal stoją przed nią znaczące wyzwania, takie jak: dokończenie transformacji systemowej i gospodarczej, funkcjonowanie na konkurencyjnym globalnym rynku gospodarczym, ale przede wszystkim umiejętne wykorzystanie szansy, jaką sama akcesja przyniosła. Jednak pełne i umiejętne skorzystanie z tej szansy wymaga między innymi wykreowania nowoczesnego systemu polityki rozwoju regionalnego.

System taki powinien się opierać na długookresowych programach działań zarówno władz centralnych jak władz samorządowych, zmierzających do rozwoju społeczno-

gospodarczego poszczególnych regionów. Działania te powinny również zmierzać do możliwie wielkiego zmniejszenia różnic rozwojowych na terenie całego kraju. Stosując się do wyzwań aktualnej polityki regionalnej Unii Europejskiej, polityka regionalna jak i gospodarcza władz publicznych powinna za podstawowy cel działania przyjąć dążenie do podniesienia konkurencyjności gospodarczej regionów poprzez niwelowanie największych problemów zarówno ekonomicznych jak i społecznych, osłabiających tę konkurencyjność.

Należy podkreślić, że władze publiczne spełniają kluczową rolę we wspieraniu rozwoju poszczególnych regionów i przygotowaniu ich do funkcjonowania w warunkach globalnej konkurencji. Istotne znaczenie ma, jak się wydaje, właściwa synergia polityki rządu oraz działań strategicznych realizowanych w ramach polityki podejmowanej przez samorząd regionalny. Synergia taka powinna polegać przede wszystkim na kształtowaniu korzystnej dla rozwoju gospodarczego polityki fiskalnej, makroekonomicznej i strukturalnej rządu centralnego. Polityka gospodarcza władz centralnych, w tym także poszczególne działania sektorowe, nie mogą pozostawać w sprzeczności z rządową strategią rozwoju regionalnego. Niezbędne jest również prowadzenie skoordynowanej polityki regionalnej rządu i władz publicznych szczebla regionalnego, tak aby obydwie się dopełniały i wzajemnie wzmacniały.¹

Pomimo tego ogromnego znaczenia jakie dla kształtowania i stymulowania polityki regionalnej odgrywają działania władz publicznych, podmiotem polityki regionalnej powinny być regionalne władze publiczne. Między innymi pod wpływem integracji europejskiej i prowadzonej w ramach Wspólnoty polityki regionalnej, samorządowe władze regionalne osiągały coraz większe znaczenie w poszczególnych krajach. Państwo, tracąc powoli pozycje monopolisty w kreowaniu polityki regionalnej, stało się jednym z wielu partnerów tworzących tę politykę. Obecnie powstaje ona przy współpracy władz centralnych i regionalnych, instytucji unijnych, partnerów gospodarczych i społecznych. Widoczne stawało się również coraz większe zaangażowanie społeczne, polityczne i gospodarcze w poszczególnych regionach do osiągnięcia jak największej niezależności we wpływaniu na kształt odnoszącej się do nich polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Taka mobilizacja społeczno-politycznych i gospodarczych sił regionalnych, wynikająca z chęci samostanowienia o przyszłości własnego regionu, sprzyja również rozwijaniu się tendencji regionalistycznych.

Analizując pojęcie regionalizmu można odwołać się do definicji, jaką zaproponował Grzegorz Gorzelak, który pod pojęciem tym rozumie "zjawisko poszukiwania przez zbiorowość terytorialną, wewnątrz większego systemu państwowego, własnej tożsamości. (...) Przy czym

(W.M.) tożsamość regionalna może być efektem wielu zjawisk: etnicznych, religijnych, językowych, kulturalnych, gospodarczych.”² Jednocześnie autor podkreśla, iż wspomniana zbiorowość terytorialna nie przejawia charakterystycznych dla zbiorowości lokalnej silnych powiązań osobistych pomiędzy jej członkami.

Odnosząc się do tak sformułowanej definicji Paweł Śliwa określa tego typu zbiorowość jako zbiorowość regionalną, gdzie mieszkańcy danego regionu, wyznaczonego na podstawie jasno określonych przesłanek i kryteriów, powiązani są ze sobą wspólnotą przekonań, tradycji i doświadczeń historycznych oraz żywią przekonanie, że coś odróżnia ich od mieszkańców sąsiednich obszarów. Owa świadomość regionalna, czy też jak twierdzi, jej specyfika, pozwalają na odróżnienie zbiorowości regionalnych od szerszych grup narodowych z jednej, i społeczności lokalnych z drugiej strony.”³

Wymieniając różne podejścia do klasyfikowania regionów Tomasz Grzegorz Grosse wylicza regiony reliktowe, do których zalicza się obszary będące w przeszłości odrębną jednostką polityczną bądź administracyjną. Przyjmując inne cechy wyróżnia się regiony polityczne, które funkcjonują współcześnie jako zarazem jednostki polityczne jak i administracyjne. Można również wyszczególnić regiony etniczne, których cechą charakterystyczną będzie występowanie odrębności etnicznych, lingwistycznych czy kulturowych. Na gruncie ekonomii natomiast można wyróżnić regiony produkcyjne, które tworzą spójny terytorialnie system produkcji ale i rynek zbytu.⁴

Tak wieloaspektowe pojęcie jak regionalizm może być również analizowane pod kątem kierunku z którego płynie główny impuls do jego krystalizowania. Może on być ograniczony do działań podejmowanych oddolnie przez konkretnych ludzi nazywanych regionalistami, wspieranych nierzadko przez władze lokalne, organizacje pozarządowe jak i inne instytucje, w trosce o ochronę tradycji i dorobku danego obszaru. Obszarem tym może być zarówno "właściwy" region, rozumiany jako obszar o odpowiednio dużej powierzchni, charakteryzujący się wspólną przeszłością historyczną, systemem wielowymiarowych powiązań i oddziaływań wewnętrznych i zewnętrznych (w tym powiązań administracyjnych, gospodarczych, kulturalnych) oraz ukształtowanym przez pokolenia poczuciem tożsamości regionalnej jego

¹ por. T.G. Grosse. Ocena systemu polityki regionalnej w Polsce [w]: T.G. Grosse. Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej. Warszawa 2004a. str. 223;

² G. Gorzelak. Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle Europejskim. [w]: G. Gorzelak. B. Jałowiecki. Czy Polska będzie państwem regionalnym? Warszawa 1993r. str. 45;

³ por. P. Śliwa. Regionalizm w Polsce a zjednoczenie Europy. [w]: P. Buczkowski. K. Bondyra. P. Śliwa. Jaka Europa? Regionalizacja a integracja. Poznań 1998 r. str. 166-167;

⁴ por. T. G. Grosse. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski. Warszawa 2004b r. str. 7-8;

mieszkańców, jak i obszar ograniczony do poszczególnych miast i gmin, wsi i miasteczek. Taki sposób rozumienia pojęcia "regionalizm" określany jest jako wąski. Występuje również jego szersze rozumienie, które odnosi się do całokształtu zjawisk społecznych wpływających z wierzchołków, jakie tworzą się między spełniającym pewne kryteria określonym terytorium a jego mieszkańcami i wewnątrz tworzonej przez nich zbiorowości. Terytorium to określane jest mianem regionu, a zamieszkującą go społeczność - zbiorowością regionalną. Można zaobserwować kilka jego wymiarów:

- wymiar społeczno-kulturowy – polegający na występowaniu podzielanego przez większość członków zbiorowości przekonania o własnej odrębności, wyjątkowości i wewnątrzgrupowym podobieństwie obowiązujących systemów wartości, poglądów, uświadamianych interesów i potrzeb grupowych; to także wspólnota tradycji i obyczajów, przyzwyczajenia kulinarne, czasem własna gwara, które to cechy zasługują na pielęgnowanie;
- wymiar ekonomiczny - odzwierciedlany w obiektywnej lub postrzeganej subiektywnie specyfice rozwoju gospodarczego (również jego poziomu), występowaniu obowiązujących lub przynajmniej dominujących wzorców gospodarowania, historycznie ukształtowanych systemów powiązań i zależności kooperacyjnych, wreszcie powszechnie akceptowanych dróg osiągania sukcesu; co istotne, cechy te wsparte są silnym społecznym przekonaniem o ich wartości (ale często i o tym, że są wykorzystywane i nadmiernie eksploatowane lub też przeciwnie - niedoceniane przez władze centralne);
- wymiar polityczny - wiążący się z procesem artykułowania wspólnych interesów społeczności na forum publicznym (czasem tylko o zasięgu regionalnym, ale często i ogólnopolskim); artykułowanie to odbywa się za pośrednictwem tworzących się organizacji stawiających przed sobą cele polityczne - najczęściej pod hasłem: "Chcemy rządzić się sami".⁵

Opisując trudności w wyodrębnieniu na terenie Polski zbiorowości terytorialnych, które mogłyby spełniać funkcje regionów, Jacek Wódz i Kazimiera Wódz zwracają uwagę, iż wynikają one z przesłanek historycznych. W okresie formowania się w Europie poczucia przynależności regionalnej, terytorium Polski, podzielone pomiędzy zaborców, podlegało ciągłym zmianom granic, migracjom i bardzo zróżnicowanemu rozwojowi gospodarczemu w poszczególnych częściach kraju. W związku z tym jak postulują: „na terenie naszego kraju możemy mówić o trzech rodzajach dużych zbiorowości terytorialnych: o regionach mających

stare tradycje odrębności kulturowej, o protoregionach (a więc takich zbiorowościach terytorialnych, w których rozpoczęły się procesy kształtowania się regionu, ale jest to sam początek tego procesu) i o zbiorowościach terytorialnych nie mających żadnych elementów dla regionu rozumianego w sensie socjologicznym.”⁶ Autorzy Ci analizują znaczenie, jakie dla rozwijania się bądź tworzenia na terenie Polski tożsamości regionalnej, zacieśniania się więzi pomiędzy ich mieszkańcami, jak i większego poczucia wśród mieszkańców tych regionów powiązania swojej przyszłości z rozwojem regionu, przyniesie wdrażana na terenie naszego kraju reforma administracyjna z 1998 roku, wprowadzająca 16 nowych województw. Konkludując te rozważania dochodzą do przekonania, iż te nowe struktury administracji samorządowej mogą przynieść pożądane efekty, ale prawdopodobnie pośród czynników społecznych, politycznych czy gospodarczych, będzie to jeden z wielu czynników kształtujących takie relacje.

Czynniki społeczno-polityczno-gospodarcze wpływające na większe zaangażowanie zarówno jednostek, organizacji oraz instytucji regionalnych jak i władz samorządowych na rzecz rozwoju regionalnego i tworzenia wieloaspektowego dobrobytu są podstawą wykorzystania szansy, jaką daje polityka strukturalna Unii Europejskiej.

W Unii Europejskiej utworzono kilkustopniową hierarchię statystyczno-planistyczną NUTS (Statystyczna Nomenklatura Jednostek Terytorialnych). Jej podstawowym kryterium, jaki stosują poszczególne państwa członkowskie określając odpowiedni poziom, jest czynnik demograficzny. Poziom NUTS I obejmuje zazwyczaj całą powierzchnie państw federalnych jak landy niemieckie, lub związkowych, bądź mniejszych krajów europejskich gdzie przykładem może być Irlandia. Znacznie większe znaczenie w odniesieniu do europejskiej polityki regionalnej ma klasyfikacja NUTS II, która obejmuje np. regiony włoskie czy hiszpańskie, a także prowincje belgijskie czy holenderskie. W tej kategorii mieści się również 16 polskich województw, jak również powierzchnia takich krajów jak Dania i Luksemburg.⁷

Odwołując się do definicji „regionu”, jaką stosuje Zgromadzenia Regionów Europy, będące ciałem doradczym przy Radzie Europy w Strasburgu, Walter Żelazny wskazuje, iż: „jest to jednostka polityczno-terytorialno-administracyjna usytuowana bezpośrednio po centralnej władzy państwowej, wyposażona w wybierane lub mianowane przedstawicielstwo polityczne, zabezpieczone istnieniem rady regionalnej, ukonstytuowane przez niższe podległe jej jednostki

⁵ por. P. Śliwa. Regionalizm w Polsce a zjednoczenie Europy. [w]: P. Buczkowski. K. Bondyra. P. Śliwa. op. cit. 1998 r. str. 168-169;

⁶ J. Wódz. K. Wódz. Dynamika Odtwarzania się świadomości regionalnej w Polsce. [w]: P. Buczkowski. K. Bondyra. P. Śliwa. op. cit. 1998 r. str. 36;

⁷ por. T. G. Grosse. op. cit. 2004b r. str. 8-9;

terytorialne.”⁸ To polityczno-administracyjne ujęcie wiąże się również z uprawnieniami i stopniem uniezależnienia od władz centralnych, jakim regiony dysponują w zależności od ich statusu. Regiony federalne cieszą się dużym stopniem suwerenności względem władzy centralnej włącznie z możliwością tworzenia prawa pierwotnego, potwierdzonym w konstytucji państwa federalnego. Również dużą dozą samodzielności i suwerenności dysponują regiony autonomiczne, posiadające uprawnienia wykonawcze a także legislacyjne w zakresie tworzenia prawa pierwotnego, a przynajmniej wtórnego w określonym prawem krajowym zakresie. Wewnętrzna struktura państw unitarnych składa się z regionów samorządowych wyposażonych w uprawnienia administracyjne scedowane na nie przez władzę centralną. Dysponują one pochodzącymi z wyboru ciałami kolegialnymi, wyposażonymi w uprawnienia do podejmowania działań publicznych w zakresie ustalonym w regulacjach ustawodawstwa krajowego. Natomiast zadania państwa wykonywane na danym terytorium według określonych przez władze centralne zasad i przy wykorzystaniu narzędzi tejże władzy, należy do bardzo ograniczonych kompetencji regionów administracyjnych.

Jak pokazują dotychczasowe doświadczenia europejskiej polityki regionalnej, jedynie poprzez mobilizację elit regionalnych i lokalnych możliwe jest osiągnięcie zadawalających efektów społeczno-ekonomicznych wdrażanej w poszczególnych krajach pomocy strukturalnej. Dzięki tej mobilizacji dochodzi do aktywizacji środowisk politycznych i grup, które jednoczą swe działania na rzecz rozwoju regionalnego. W ten sposób tworzy się, bądź skupia wokół działań pobudzających rozwój ekonomiczny, swoisty kapitał społeczny.

Opisując koncepcję kapitału społecznego jako czynnika wpływającego na proces rozwoju gospodarki regionalnej T. G. Grosse odwołał się do koncepcji Jamesa Colemana i Roberta Putnama. Przywołując punkt widzenia Colemana, zwraca uwagę, iż relacje, jakie zachodzą między jednostkami próbującymi jak najlepiej wykorzystać swoje indywidualne zasoby na rzecz polepszenia losu innych bądź rozwoju społeczno-gospodarczego regionu, tworzą swoisty kapitał danej społeczności. Kapitał ten choć składający się z indywidualnego zaangażowania i umiejętności jak również konkretnych relacji pomiędzy jednostkami i grupami powinien być traktowany jako dobro wspólne nie jednostkowe i jako takie powinien być wykorzystywany dla rozwiązywania wspólnych problemów społecznych, skutecznego rozwijania przedsiębiorczości lokalnej i regionalnej, poprawy funkcjonowania zasad i zadań wspólnoty i jej instytucji. Dla Colemana kapitałem społecznym są między innymi funkcjonalne stosunki władzy, normy i zaufanie społeczne. Grosse polemizuje jednak z postulatem Colemana

⁸ W. Żelazny. Modele integracji europejskiej: nawigacja między Europą państw a Europą regionów. [w]: P.

zakładającym, że kapitałem społecznym, wspomagającym wzrost gospodarczy regionu, jest również altruistyczna postawa członków wspólnoty rezygnujących z osiągnięcia jakiś korzyści własnych dla dobra ogółu w zamian za prestiż, jaki takie działanie przynosi w oczach innych członków wspólnoty, gdyż występują działania na rzecz dobra publicznego ograniczające wręcz wzrost gospodarczy. Mimo wszystko są one przejawem kapitału społecznego i służą poprawie losu członków wspólnoty a tym samym wspierają jej rozwój. (W.M.) Putnam, opisując kapitał społeczny, odwołuje się do szczególnych cech organizacji społeczeństwa, jak: zaufanie, normy społeczne i sieci stowarzyszeń, które wpływają na poprawę funkcjonowania wspólnot regionalnych czy lokalnych. Putnam wskazuje, że jedną z podstawowych norm społecznych, będącą podstawą kapitału społecznego jest reguła uogólnionej wzajemności, która sprzyja budowaniu w społeczności wzajemnego zaufania. Kolejnym składnikiem kapitału społecznego są sieci obywatelskiego zaangażowania, będące strukturami organizacji społecznych, polegającymi na dobrowolnej przynależności i zaangażowaniu dla dobra wspólnego, aktywizacji społecznej, współpracy i budowania wzajemnego zaufania. Putnam zakłada, iż kapitał społeczny wspólnot obywatelskich sprzyja wzrostowi gospodarczemu, jeżeli charakteryzuje się wysokim poziomem wzajemnego zaufania, zaangażowaniem na rzecz dobra publicznego i gęstą siecią stowarzyszeń publicznych.⁹

W związku z tak postrzeganym regionalnym kapitałem społecznym i jego znaczeniem dla rozwoju gospodarczego i społecznego regionu polityka regionalna Unii Europejskiej osadzona jest bardzo silnie na zasadzie partnerstwa a co za tym idzie przewiduje i zaleca szerokie konsultacje zarówno celów jak i założeń tej polityki w jej wymiarze europejskim, krajowym jak i regionalnym. W związku z powyższym ważne jest, aby władze państwowe kształtowały sprzyjające warunki dla prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, aby wdrażały procedury prawne i polityczne umożliwiające korzystanie ze wsparcia funduszy unijnych, ale również aby tworzyły takie rozwiązania i podejmowały takie działania, które pozwolą na kształtowanie się w regionach odpowiedniego kapitału społecznego. Jednocześnie aby partnerzy na poziomie regionalnym, do których zaliczamy zarówno władze publiczne szczebla rządowego i samorządowego, organizacje pracodawców i stowarzyszenia około-biznesowe, przedstawicieli pracobiorców, szeroko pojęte organizacje pozarządowe i wszystkie inne instytucje, organizacje i jednostki tworzące sieci zaangażowania społecznego, mogły się rozwijać, funkcjonować i współpracować w celu zwiększenia rozwoju społecznego i ekonomicznego jak i podnoszenia dobrobytu wszystkich mieszkańców regionu.

Buczkowski. K. Bondyra. P. Śliwa. op. cit. 1998 r. str. 36;

Osiągnięcie takiego stanu wymaga rezygnacji władz centralnych z monopolu prowadzenia polityki regionalnej na rzecz wzmocnienia i zwiększenia kompetencji regionalnych władz samorządowych. Działania takie wiążą się z decentralizacją władzy publicznej. Decentralizacji władzy publicznej sprzyja istnienie samorządności. O samorządzie mówimy, gdy państwo powierza wykonywanie określonych zadań z zakresu władzy publicznej zrzeczeniom osób, których dotyczą skutki realizacji tych zadań. Warunkiem decentralizacji władzy jest więc istnienie w państwie samorządu terytorialnego.¹⁰ Skuteczność prowadzenia polityki regionalnej zależy w dużym stopniu od pozycji i możliwości decyzyjnych w zakresie polityki społecznej i gospodarczej, jakimi dysponuje samorządowa władza regionalna.

Dla prowadzenia skutecznej działań z zakresu rozwoju regionalnego kraje członkowskie Wspólnoty i ich regiony, szczególnie te, które stoją na niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, uzyskały możliwość wsparcia w postaci polityki spójności Unii Europejskiej wraz z jej narzędziami.

⁹ por. T. G. Grosse, op. cit. 2004b r. str. 52-55;

¹⁰ K. A. Wojtaszczyk Państwo współczesne. [w]: K. A. Wojtaszczyk. W. Jakubowski Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych. Warszawa 2003 r. str. 266;

3.2 Dynamika rozwoju idei Spójności Społeczno-Gospodarczej Unii Europejskiej

Polityka spójności ekonomicznej i społecznej Unii Europejskiej inaczej zwana również polityką regionalną czy też strukturalną zakłada długofalowe działania, których celem jest pobudzenie rozwoju gospodarczego, ale i społecznego w tych regionach Unii Europejskiej, które na skutek integracji osiągnęły status obszarów najsłabiej rozwiniętych. Działania te są podejmowane przez władze publiczne, administracyjne różnego szczebla, a ich głównym celem jest zmniejszenie zróżnicowań rozwojowych między poszczególnymi obszarami Unii Europejskiej. Podejmuje również działania na rzecz zwiększenia konkurencyjności gospodarczej regionów oraz rozwiązywania strukturalnych problemów społecznych i ekonomicznych stojących na drodze do uzyskania tej konkurencyjności. Głównym źródłem finansowania polityki regionalnej jest budżet UE, w jej finansowaniu partycypują również państwa członkowskie, jednostki samorządu terytorialnego i podmiotów prywatnych.¹¹ Polityka regionalna Unii Europejskiej nie zakłada jedynie doraźnej pomocy regionom słabiej rozwiniętym, polega ona raczej na takim wspomaganiu regionów, które umożliwi im, przy pobudzeniu aktywności społecznej i wykorzystaniu również ich własnych zasobów, rozwój gospodarczy. Konkurencyjność regionów, o której mowa, odnosi się do ich atrakcyjności pod względem lokowania inwestycji, bądź miejsca zamieszkania, jak również zaawansowania technologicznego bądź niższych kosztów wytwarzanych produktów czy usług, w porównaniu do innych regionów.

Jak się podkreśla, nadrzędnym celem polityki regionalnej Unii Europejskiej jest wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty, co w szczególności polega na zmniejszeniu dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów. Celem podejmowanych w ramach polityki regionalnej działań jest również zmniejszenie zacofania regionów lub obszarów najmniej uprzywilejowany. Znaczenie tych działań wynika z faktu, że zbyt duże zróżnicowania regionalne są niekorzystne zarówno dla słabo rozwiniętych i biedniejszych regionów, jak i tych bogatszych, będących na wyższym poziomie rozwoju. Owo zróżnicowanie regionalne oraz towarzyszące mu negatywne konsekwencje polityczne, ekonomiczne, społeczne i kulturowe stały się podstawową przyczyną zainteresowania polityką rozwoju regionalnego Unii Europejskiej.¹² Prowadzona polityka regionalna, jak wynika z powyższego, nie służy jedynie rozwojowi biednych i zacofanych regionów, jest ona również bardzo ważnym

¹¹ por. T. G. Grosse op. cit. 2004a r. str. 11;

¹² por. I. Potoczna. Środki pomocowe Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju regionalnego w Polsce – wybrane aspekty [w]: Z. Mikołajewicz [red.] Gospodarcze i społeczne skutki akcesji Polski do Unii Europejskiej. Opole 2006 r. str. 252;

elementem pobudzającym rozwój silnych i bogatych regionów sąsiadujących. Przynosi ona obopólne korzyści zarówno biednym jak i bogatym regionom.

Gorzelać i Jałowicki, określając czym charakteryzuje się polityka regionalna Unii Europejskiej, zwracają uwagę, iż jest ona „stale wyraźnie podporządkowana zasadom ‘państwa dobrobytu’. Jej głównym celem jest wyrównywanie różnic międzyregionalnych, uzyskiwanie ‘spójności’ (cohesion) społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Fundusze Strukturalne są kierowane do tych regionów i do tych osób, które same nie mogą przezwyciężyć ograniczeń dla rozwoju.”¹³ Autorzy zwracają uwagę, iż nawet w krajach wysoko rozwiniętych występuje duże zróżnicowanie gospodarcze pomiędzy poszczególnymi ich regionami. Aby te różnice w jakimś stopniu zmniejszyć, niezbędna jest pomoc tym regionom, których zasoby są niewystarczające dla samodzielnego przyspieszenia tempa rozwoju. Taką politykę przyjęła Unia Europejska dla tworzenia wspólnej silnej gospodarki.

Koncepcja prowadzenia wspólnej polityki regionalnej na poziomie Wspólnoty Europejskiej pojawiła się już w opracowywanym, przed podpisaniem Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Wspólnotę, Raporcie Międzynarodowego Komitetu, którym kierował ówczesny minister spraw zagranicznych Belgii Paul-Henri Spaaka. Raport ten, mimo że jego rekomendacje dotyczące polityki regionalnej nie zostały w Traktacie Rzymskim wzięte pod uwagę, wskazywał między innymi trzy podstawowe kierunki działań Wspólnoty:

- wprowadzenie normalnych, rzeczywistych warunków konkurencji przez zniesienie protekcjonalizmu i barier celnych;
- ustalenie i wprowadzenie zasad i procedur polityki konkurencji;
- powiększenie zasobów poprzez waloryzację regionów opóźnionych w rozwoju i wykorzystanie pozostającej bez pracy siły roboczej.

W raporcie tym wskazywano również na potrzebę koordynacji narodowych planów regionalnych, a także sugerowano powołanie specjalnego funduszu, który umożliwiłby finansowanie działań zmierzających do tworzenia warunków dla zrównoważonego rozwoju.¹⁴

Na mocy Traktatu powołany został do działania Europejski Bank Inwestycyjny. Ta nowa instytucja finansowa miała za zadanie przyczyniać się do podnoszenia konkurencyjności zapóźnionych gospodarczo i społecznie regionów. EBI jako finansowe ramię Unii posiada osobowość prawną, niezależność finansową jak i własne struktury zarządzające, w skład których wchodzi przedstawiciel Komisji Europejskiej.

¹³ G. Gorzelak B. Jałowicki. Dylematy Europejskie. [w]: P. Buczkowski. K. Bondyra. P. Śliwa. op. cit. 1998 r. str. 29;

¹⁴ por. I Pietrzyk. Polityka regionalna UE i regiony w państwach członkowskich. Warszawa 2001. str. 62;

Podstawą Wspólnotowej polityki regionalnej stały się opracowane w latach sześćdziesiątych przez Komisję jak i Parlament kolejne raporty: rekomendujący powołanie komitetu konsultacyjnego do spraw regionalnych Raport Motte'a z 9 maja 1960 roku, raport Birkelbacha z 17 grudnia 1963 roku, który uznał za niezbędne wyposażenie Komisji w specjalne środki finansowe na prowadzenie polityki regionalnej, i opublikowany 9 października 1964 roku Raport Rossiego, postulujący stworzenie Wspólnotowej polityki regionalnej w miejsce dotychczas funkcjonującego przekonania, iż polityka ta powinna pozostawać w wyłącznej gestii państw członkowskich. 23 maja 1966 przedstawiono kolejny Raport Parlamentu Europejskiego autorstwa Bersaniego, w którym Wspólnotową politykę regionalną proponowano traktować jako przestrzenną politykę ekonomiczną i ponowiono postulat powołania specjalnego funduszu na jej prowadzenie.

Również Komisja Europejska prowadziła w latach sześćdziesiątych prace nad przekonaniem sceptycznie odnoszących się do koncepcji Wspólnotowej polityki regionalnej przedstawicieli rządów państw członkowskich. 6 grudnia 1961 zorganizowano konferencję poświęconą zagadnieniom regionalnym. W wyniku debaty powołano trzy grupy robocze, które miały opracować rekomendacje dla Komisji. Na bazie raportów Parlamentu Europejskiego i prac grup roboczych 11 maja 1965 roku Komisja Europejska ogłosiła pierwszy Komunikat w sprawie europejskiej polityki regionalnej, który jednak nie przyniósł zamierzonych efektów.

Pierwszym znaczącym sygnałem świadczącym o zwiększeniu znaczenia wspólnotowej polityki rozwoju regionalnego było utworzenie w 1967 roku Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej, której zadaniem miało być przygotowanie założeń europejskiej polityki regionalnej. Jest to departament odpowiedzialny za regresję regionalnych różnicowań społeczno-gospodarczych.¹⁵ Dyrekcja stała się główną instytucją wspólnotową kształtującą politykę regionalną, tworzyła zarówno jej zamierzenia jak i odpowiadała za ich realizację.

Początek lat siedemdziesiątych to okres, kiedy funkcjonujące już instrumenty finansowe Wspólnoty, takie jak Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Ukierunkowania i Gwarancji Rolnych, zostały włączone do instrumentów umożliwiających kreowanie, a przynajmniej finansowanie działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej. Jest to okres, kiedy „ukazały się cztery pierwsze tzw. Dyrektywy Socjostukturalne (72/159/EWG i 72/163/EWG) i wkrótce potem Dyrektywa 75/268/EWG w sprawie specjalnej pomocy dla rolnictwa w regionach górskich i innych obszarach szczególnie upośledzonych pod względem

¹⁵ por. K. A. Wojtaszczyk. Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej. Warszawa 2005. str. 35;

rolniczym.”¹⁶ W tym też okresie, a konkretnie w 1975 roku powołany zostaje Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego zwany również Funduszem Regionalnym, co stanowiło finalizację starań Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego dążących do stworzenia podstaw wspólnotowej polityki regionalnej.

Wraz z powołaniem EFRR rozpoczął funkcjonowanie usytuowany przy Komisji Komitet Polityki Regionalnej, do którego podstawowych zadań należała analiza problemów rozwoju regionalnego jak i projektowanie działań wspierających rozwój regionalny. Do jego zadań należało również koordynowanie działań o znaczeniu regionalnym podejmowanych w poszczególnych krajach członkowskich wraz z opiniowaniem narodowych programów rozwoju regionalnego. Doświadczenia pierwszych lat funkcjonowania Funduszu opierały się głównie na finansowaniu krajowych polityk regionalnych, co ograniczało się do refinansowania poniesionych przez nie kosztów. W późniejszym okresie ustanowiono sekcję pozakwotową, czyli taką część środków, o które państwa członkowskie musiały aplikować, a przyznawane były w drodze konkursu. Umożliwiało to również Komisji inicjowanie działań, które nie znajdowały się w sferze działań podejmowanych przez poszczególne kraje.¹⁷ Była to pierwsza próba reformy EFRR, która pozwoliła Komisji uzyskać większą samodzielność w kształtowaniu polityki regionalnej.

Jak się wydaje najważniejsza reforma polityki regionalnej Wspólnoty miała miejsce w połowie lat osiemdziesiątych, którą zapoczątkowała opublikowana w 1985 roku Biała Księga zatytułowana „Completing the Internal Market” i następnie wprowadzony, a będący kontynuacją jej postulatów, zapis do Jednolitego Aktu Europejskiego, który stał się fundamentem polityki regionalnej Unii Europejskiej. Wprowadzony zapis w art. 130A stwierdza, że: „w celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinać akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji różnicowań pomiędzy różnymi regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów.”¹⁸ Od tego momentu podstawą działalności Wspólnoty miało się stać dążenie do uzyskania jak największej spójności społeczno-gospodarczej wszystkich regionów wchodzących w jej skład a nie tylko tych najbogatszych czy najlepiej rozwijających się.

¹⁶ E. Kawecka-Wyrzykowska E. Synowiec. Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa. Warszawa 2001. str. 384;

¹⁷ por. I Pietrzyk. op. cit. 2001. str. 79-81;

¹⁸ J. Szlachta programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Warszawa 1999 [za]: T. G. Grosse. op. cit. 2004b r. str. 68;

Wprowadzenie wspomnianego wyżej zapisu w Jednolitym Akcie Europejskim spowodowało wprowadzenie w 1988 reformy funduszy pomocowych, takich jak: Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Ukierunkowania i Gwarancji Rolnych, które zaczęły funkcjonować pod nazwą funduszy strukturalnych.

Cały pakiet propozycji rozporządzeń i uregulowań Komisji Europejskiej był formułowany przez ówczesnego przewodniczącego Jacquesa Delorsa, stąd też całość dokumentów znana jest pod nazwą *Pierwszego Pakietu Delorsa*. Są one integralną częścią polityki regionalnej Unii Europejskiej do tej pory.

Do najbardziej znaczących ustaleń reformy należy zaliczyć:

- skoncentrowanie środków na ograniczonej liczbie precyzyjnie określonych celów;
- wprowadzenie do procedur programowania swoistych kontraktów pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi zwanych Wspólnotowymi Ramami Wsparcia;
- programowanie wydatków funduszy strukturalnych w oparciu o wieloletni horyzont czasowy. Opracowywane dokumenty programowe obowiązują w danym kilkuletnim Okresie Programowania;
- wzmocnienie koordynacji pomiędzy funduszami strukturalnymi i innymi instrumentami finansowymi polityki regionalnej Wspólnoty, przy jednoczesnym podwojeniu środków przeznaczonych na fundusze strukturalne;
- wprowadzenie zasady kumulowania środków przeznaczanych na rozwój regionów wszystkich uczestniczących w tym procesie partnerów;
- wzmocnienie zasady partnerstwa w opracowaniu i wdrażaniu programów poprzez włączanie do tego procesu przedstawicieli lokalnego społeczeństwa obywatelskiego;
- umocowanie Komisji przez Radę do podejmowania programów trans narodowych tzw. Inicjatyw Wspólnotowych, mających szczególne znaczenie dla Wspólnoty a nie objętych planami narodowymi.¹⁹

Reforma ta wprowadziła pięć podstawowych celów polityki regionalnej:

„Cel 1. wspieranie rozwoju regionów szczególnie opóźnionych, gdzie PKB na głowę mieszkańca nie przekracza 75% średniej dla Wspólnoty;

Cel 2. przekształcenia w regionach dotkniętych upadkiem przemysłu;

Cel 3. zwalczanie długotrwałego bezrobocia;

Cel 4. zwalczanie bezrobocia spowodowanego przebudową przemysłu;

¹⁹ por. I Pietrzyk. op. cit. 2001. str. 96-97;

Cel 5a. wspieranie zmian strukturalnych na wsi;

Cel 5b. Rozwój obszarów wiejskich.”²⁰

Wraz w wprowadzoną reformą funduszy strukturalnych zlikwidowano Komitet Polityki Regionalnej, powołując w jego miejsce Komitet Rozwoju i Rekonwersji Regionów, którego głównym zadaniem, jako organu konsultacyjnego Komisji, miało być doradzanie w kwestii wydatkowania środków w ramach EFRR.

Kolejne modyfikacje w polityce regionalnej Wspólnoty wynikały z zapisów, jakie wprowadził Traktat z Maasricht w 1992 roku, który czynił z polityki regionalnej jeden z głównych celów Unii Europejskiej. Wynikało to głównie z potrzeby przygotowania regionów do planowanej unii ekonomicznej i monetarnej. Sukces tego planu wymagał zgody państw biedniejszych, które mogły użyć go jako karty przetargowej dla zwiększenia pomocy regionalnej. Deklarowana w Traktacie potrzeba dążenia do osiągnięcia spójności społeczno-ekonomicznej odzwierciedlała się między innymi w powołaniu ciała konsultacyjnego, jakim jest Komitet Regionów, który miał zadanie opiniodawcze a tworzyli go przedstawiciele władz regionalnych i lokalnych. Wraz z przyjęciem Traktatu z Maastricht „państwa członkowskie zgodnie uznały spójności społeczną i gospodarczą za jeden z trzech filarów Unii Europejskiej. Jednocześnie sygnatariusze Traktatu ustanowili kolejny instrument polityki regionalnej – Fundusz Spójności, który jednak nie otrzymał miana Funduszu Strukturalnego. W rok później w życie weszło rozporządzenie Rady Nr 3760/92 z 20.12.1992 r., ustanawiające wspólnotowy system dotyczący połowu ryb i akwakultury [108] i powołany został Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa”²¹, który później został zaliczony do grona Funduszy Strukturalnych. Pomoc udzielana w ramach Funduszu Spójności zwanego inaczej Funduszem Kohezyjnym, kierowana była nie jak w przypadku Funduszy Strukturalnych do określonych regionów, lecz do najmniej rozwiniętych państw członkowskich. Przyjmowanym kryterium, było niższe PKB na mieszkańca tego kraju, aniżeli 90% średniego PKB na obszarze całej Wspólnoty.

W związku z nową sytuacją wynikającą z dążenia do unii monetarnej, jak i traktatowych zapisów o spójności społeczno-gospodarczej opracowano i przedstawiono raport Komisji, w którym zawarto szereg dokumentów określających politykę regionalną i jej perspektywy finansowe na kolejne lata. Po licznych sporach i wprowadzeniu w ich efekcie zmian w grudniu 1992 roku w Edenbргу przyjęto ten dokument pod nazwą *Drugiego Pakietu Delorsa*. W ramach tej reformy podwojono środki finansowe na politykę regionalną, przy założeniu że

²⁰ K. Kołodziejczyk-Konarska. Integracja gospodarcza państw Unii Europejskiej. [w]: K. A. Wojtaszczyk. W. Jakubowski op. cit. 2003 r. str. 687;

²¹ A. Jankowska T. Kierzkowski R Knapik. Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej. Warszawa 2005. str. 17;

jej głównym celem jest nie tyle tworzenie równych warunków rozwoju i zmniejszanie ograniczeń rozwojowych najsłabszych regionów, ile działanie na rzecz podniesienia konkurencyjności regionów i walki z bezrobociem.

W okresie tym rozwinęły się również, finansowane ze środków funduszy strukturalnych, Inicjatywy Wspólnotowe, których z inicjatywy Wspólnoty a nie państw członkowskich powołano 13. Fakt ten zwiększał znaczenie polityczne Komisji Europejskiej w relacjach z poszczególnymi rządami krajów członkowskich.

W przygotowanym przez Komisję Europejską i przedstawionym w grudniu 1997 roku na szczycie Rady Europejskiej w Luksemburgu dokumencie „*Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*” określona została strategia umocnienia Unii Europejskiej, wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia oraz rozszerzenia UE aż po granice z Ukrainą, Białorusią i Mołdawią, jak również przedstawiono kolejne zmiany w zakresie wspólnej polityki regionalnej. Sformułowane w tym dokumencie regulacje zakładały między innymi: zmniejszenie liczby członków Komisji Europejskiej, zwołanie konferencji międzyrządowej, przygotowującej plany rozszerzenia UE, przeprowadzenie reformy instytucji Unii Europejskiej, reformę Wspólnej Polityki Rolnej, strukturalnej, wzrost zatrudnienia i poziomu życia.

Dokument ten stał się przyczynkiem do dyskusji na temat budżetu Unii na lata 2000-2006, dyskusji o tyle burzliwej i trudnej, że bogate kraje Wspólnoty, dotychczasowi najpoważniejsi płatnicy, jakimi były między innymi Niemcy czy Holandia, borykając się z własnymi problemami gospodarczymi, deficytem budżetowym itp. sprzeciwiały się zwiększeniu swojej kontrybucji. „Efektem rozmów o kolejnym budżecie Unii były decyzje podjęte na szczycie w Berlinie w 1999 roku. Zmniejszono wówczas fundusz unijnych wydatków na politykę regionalną w latach 2000-2006 o około 10 proc., przeprowadzono rewizję regulaminów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Dodatkowo zmniejszono liczbę realizowanych celów, co miało ograniczyć rozproszenie działań pomocowych, a kryteria wyboru regionów, które miały być objęte pomocą, zostały sprecyzowane. (...) postanowiono również o skoncentrowaniu środków na tych inicjatywach, które osiągnęły najlepsze wyniki.”²² W ramach tej reformy zredukowano 13 funkcjonujących do tej pory Inicjatyw Wspólnotowych do czterech: INTERREG III – ponadgraniczna współpraca między regionami, LEADER + - pomoc dla obszarów wiejskich, EQUAL – walka z dyskryminacją i nierównością społeczną i URBAN – pomoc dla obszarów miejskich w stanie kryzysu.

²² M. Preidl. Europejska polityka regionalna [w]: Eurofundusze. Dodatek Gazety Wyborczej. 20.12.2005. str. 3;

Nowe podejście do polityki strukturalnej wyrażało się również w ograniczeniu funkcjonujących dotychczas sześciu celów, sprecyzowaniu ich zapisu i sprowadzeniu do trzech głównych celów. Od tego momentu zgodnie z regulacjami Rozporządzenia Rady Fundusze Strukturalne, Fundusz Spójności, Europejski Bank Inwestycyjny, „oraz inne istniejące instrumenty finansowe przyczyniają się we właściwy sposób do osiągnięcia następujących trzech celów priorytetowych:

1. wspierania rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju, zwanego dalej „Celem 1”;
2. wspierania gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stających w obliczu problemów strukturalnych, zwanego dalej „Celem 2”;
3. wspierania dostosowania i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia, zwanego dalej „Celem 3”...”²³

Tak zdefiniowany Cel 1 odnosi się do obszarów zacofanych w rozwoju społeczno-gospodarczym, Cel 2 natomiast jest kierowany do regionów głębokiej restrukturyzacji przemysłu czy rolnictwa. Miał on w założeniach dążyć do wspierania średniej i małej przedsiębiorczości przy wykorzystaniu lokalnego potencjału, bądź ściślejszego powiązania obszarów wiejskich z lokalnymi ośrodkami miejskimi. Cel 3 skupia się na modernizacji systemów edukacyjnych, szkoleniach i zatrudnieniu. Zakłada on, iż rozwój społeczno-ekonomiczny, dążenie do równouprawnienia, bądź ograniczenie bezrobocia są możliwe poprzez inwestycje w kapitał ludzki.

W roku 2003, czyli na półmetku realizacji okresu programowania 2000-2006, Komisja Europejska po raz kolejny zainicjowała dyskusję na temat przyszłości polityki spójności a co za tym idzie również przyszłości polityki regionalnej. Z jednej strony należało opracować założenia nowego okresu programowania, z drugiej miały się one odnosić do poszerzonej już w tym okresie Unii. Na ten fakt zwracał uwagę drugi raport Komisji Europejskiej o postępach spójności gospodarczej i społecznej. Jak pisał T. G. Grosse raport ten wskazywał w sposób oczywisty na zasadniczą zmianę sytuacji w zakresie polityki regionalnej, którą spowodować miało poszerzeniem Unii. Niemal wszystkie kandydujące wówczas kraje miały dochód narodowy brutto mniejszy aniżeli 50% średniej unijnej. W przypadku Polski było to zaledwie 40% tej średniej. Według raportu w 2000 roku 48 regionów UE kwalifikowało się do pomocy w ramach Celu 1 funduszy strukturalnych, gdyż posiadało dochód poniżej 75% średniej unijnej.

²³ art. 1. Rozporządzenie Rady (WE) NR 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych;

Tymczasem po poszerzeniu liczba takich regionów według prowadzonych w 2003 szacunków miała wzrosnąć przynajmniej do 67%.²⁴

Innym postulowanym w raporcie negatywnym czynnikiem, wynikającym z poszerzenia Wspólnoty, miało się okazać utracenie możliwości korzystania z pomocy oferowanej w ramach polityki regionalnej przez regiony, które przed rozszerzeniem były jej beneficjentami. Przyczyna takiego stanu rzeczy miała wynikać wyłącznie z powodów statystycznego obniżenia średniej PKB w Unii po jej rozszerzeniu. „There was broad agreement on the need to put in place fair arrangements for the regions of the existing Member States, now eligible under Objective 1 and which, while not having completed the process of economic convergence, could become ineligible simply as a result of the decline in average per capita GAP in the enlarged Union (the statistical impact). According to the data for 2000, 18 regions with the population of 21 million could find themselves in this situation.”²⁵

Debata, jaka odbywała się w ciągu całego 2003 roku, oscylowała wokół wprowadzenia większej prostoty i przejrzystości polityki strukturalnej opartej na strategii lizbońskiej, zakładającej nowy cel strategiczny Wspólnoty, jakim jest kreowanie możliwości zatrudnienia, reformy gospodarcze, spójność społeczna i gospodarka oparta na wiedzy, co ma uczynić z UE najbardziej dynamiczną i konkurencyjną gospodarkę świata.

W lutym 2004 roku Komisja opublikowała trzeci raport o spójności gospodarczej i społecznej zatytułowany *Nowe partnerstwo dla spójności – konwergencja, konkurencyjność, współpraca*. Natomiast 14 lipca 2004 r. Komisja Europejska przyjęła propozycje legislacyjne dotyczące reformy polityki spójności zawarte w tym raporcie. Przy całkowitej dotacji 336,1 miliarda EUR, która stanowi około jednej trzeciej unijnego budżetu, reforma stawia za cel przekształcenie działań strukturalnych w taki sposób, aby stały się one:

- bardziej zorientowane na założenia strategiczne Unii (zobowiązania wynikające z przyjętej strategii lizbońskiej i goteborskiej promujące konkurencyjną i trwałą gospodarkę opartą na wiedzy oraz na Europejskiej Strategii Zatrudnienia),
- bardziej skoncentrowane na regionach najmniej rozwiniętych, jednocześnie przewidując rozwój pozostałej części terytorium Unii,
- bardziej zdecentralizowane i wdrażane w sposób uproszczony, przejrzystszy i skuteczniejszy.

²⁴ por. T. G. Grosse op. cit. 2004a r. str. 13;

²⁵ Second progress report on economic and social cohesion (January 2003) Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Brussels 2003 str. 9;

Trzy obecnie funkcjonujące cele priorytetowe funduszy – Cel 1: regiony opóźnione w rozwoju gospodarczym; Cel 2: obszary rekonwersji gospodarczej i społecznej; Cel 3: systemy kształcenia i promocji zatrudnienia – w 2007 r. ustąpić mają trzem następującym:

Cel „Konwergencja” (EFRR, EFS, Fundusz Spójności). Podobny do dotychczasowego celu 1, cel ten ma służyć przyspieszeniu konwergencji gospodarczej regionów gorzej rozwiniętych: polepszeniu warunków wzrostu gospodarczego i zatrudnienia dzięki inwestowaniu w zasoby materialne i ludzkie; innowacji i rozwojowi społeczeństwa opartego na wiedzy; dostosowaniu do zmian gospodarczych i społecznych; ochronie środowiska; efektywności administracyjnej. Cel „Konwergencja” odegra ważną rolę, zwłaszcza w nowych Państwach Członkowskich, które zmagają się z bezprecedensowymi, niespotykanymi dotąd w Unii dysproporcjami rozwojowymi. Obejmuje regiony o PKB per capita poniżej 75% średniej w rozszerzonej Unii.

Cel: „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach” (EFRR, EFS). Dla pozostałej części Unii zaproponowano dwuelementowe rozwiązanie. Chodzi o to, by z jednej strony, poprzez programy rozwoju regionalnego (EFRR) wzmocnić konkurencyjność i atrakcyjność regionów, przewidując jednocześnie zmiany gospodarcze i społeczne oraz wspierając innowację, społeczeństwo oparte na wiedzy, przedsiębiorczość, ochronę środowiska i zapobieganie ryzyku. Z drugiej strony, na bazie Europejskiej Strategii Zatrudnienia, poprzez programy krajowe lub terytorialne finansowane przez EFS, wzmocnić zdolności dostosowawcze pracowników i przedsiębiorstw oraz rozwój rynków pracy zorientowanych na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.²⁶

Cel „Europejska współpraca terytorialna” (EFRR). „Wykorzystując doświadczenia inicjatywy INTERREG, Komisja proponuje stworzenie nowego celu, który polegałby na dalszym pogłębianiu harmonijnej, zrównoważonej integracji terytorium Unii, za sprawą wspierania współpracy różnych jej komponentów w zakresie zagadnień ważnych dla całej Wspólnoty na poziomach: ponadgranicznym, ponadnarodowym i międzyregionalnym. Odnośne działania byłyby finansowane z EFRR; obejmowałyby one zintegrowane programy, zarządzane przez jeden organ, w ramach realizacji kluczowych priorytetów Wspólnoty związanych ze *strategiami*: lizbońską i goeteborską.”²⁷

Doświadczenia, jakie zdobywała Komisja Europejska w toku koordynowania, wdrażania i finansowania polityki regionalnej w poszczególnych etapach rozwoju tej

²⁶ por. Spójność u progu 2007 r. Propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej dotyczące polityki spójności na lata 2007-2013. inforegio. Biuletyn Informacyjny Unia Europejska - Polityka Regionalna. Luksemburg 2004. str. 1-3;

działalności, spowodowały przeświadczenie, iż skuteczne dążenie do osiągnięcia spójności społeczno gospodarczej wymaga wdrożenia pewnych generalnych zasad.

Konstytuowanie się obecnych, ogólnych zasad polityki regionalnej Unii Europejskiej odbywało się przez szereg lat wraz z poszczególnymi reformami polityki regionalnej i funduszy strukturalnych. Do sformułowania pierwszych z nich doszło w 1988 roku, kolejne weszły w życie wraz z drugim Pakietem Delorsa, a ostatnie wprowadzone zostały wraz z dokumentem Agenda 2000. Wymieniając najważniejsze z nich, komentatorzy najczęściej odwołują się do takich zasad jak: koordynacji, zgodności, koncentracji, programowania, dodatkowości, partnerstwa i subsydiarności.

- zasada koordynacji jest jedną z zasad generalnych, która zakłada, że działania wszystkich funduszy strukturalnych jak i innych narzędzi finansowych polityki regionalnej Unii Europejskiej powinny funkcjonować w sposób harmonijny. Odnosi się to również do koordynacji europejskiej polityki regionalnej z politykami regionalnymi państw członkowskich;
- zasada zgodności polityki regionalnej UE z innymi politykami wspólnoty (np. rolną, konkurencji itp.) oraz zgodności polityki regionalnej państw członkowskich z polityką makroekonomiczną i społeczną;²⁸
- zasada koncentracji wymaga, by środki z funduszy strukturalnych trafiały do tych regionów, które najbardziej ich potrzebują. W praktyce oznacza to, że najsłabiej rozwinięte regiony UE otrzymują stale około dwóch trzecich wszystkich funduszy strukturalnych;
- zasada programowania wymaga, by środki z funduszy strukturalnych nie były wydawane doraźnie na indywidualne projekty. Fundusze rozdzielane powinny być zgodnie z opracowanymi wcześniej wieloletnimi programami, łączącymi wiele projektów mających na celu poprawę warunków ekonomicznych w poszczególnych regionach;²⁹
- zasada dodatkowości, zwana również zasadą dodawalności, oznacza możliwość wykorzystania środków europejskich wyłącznie jako dodatkowego wkładu środków publicznych na rzecz spójności społeczno-gospodarczej. Zasada ta zakłada, iż wszelkie pozyskane środki z pomocy wspólnotowej na działania w ramach polityki regionalnej mają uzupełniać a nie zastępować wydatki państwa członkowskiego, w ten sposób zwiększają one środki wydatkowane w danym kraju na politykę strukturalną. Każde państwo

²⁷ Nowe partnerstwo dla spójności – konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Komisja Europejska. Luksemburg 2004. str. 30;

²⁸ por. T. G. Grosse. op. cit. 2004b r. str. 70;

²⁹ por. A. K. Bourne. Regionalna Europa [w]: M. Cini. Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie. Warszawa 2007. str. 404;

członkowskie formułując plan rozwoju na kolejny okres programowania wskazuje środki wydatkowane z jego budżetu na politykę strukturalną w poprzednim okresie programowania, na tej podstawie i na podstawie zamierzeń zawartych w planie rozwoju poszczególne rządy wraz z Komisją Europejską wspólnie określają poziom wydatków publicznych oraz wydatków z Funduszy Strukturalnych;

- zasada partnerstwa odnosi się do przygotowania oraz realizacji kompleksowej strategii wykorzystania środków pochodzących z Funduszy Strukturalnych, które wymagają współpracy pomiędzy władzami centralnymi danego państwa, Komisją Europejską, z instytucjami szczebla regionalnego i z tzw. partnerami społecznymi i gospodarczymi. Wśród partnerów na poziomie krajowym i regionalnym powinni się znajdować: przedstawiciele instytucji gospodarczych i społecznych, organizacje przedsiębiorców i pracodawców, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, organizacje pozarządowe i jednostki naukowo-badawcze. Zasada to odnosi się do wszystkich etapów zarządzania Funduszami Strukturalnymi, co oznacza, iż zaangażowanie partnerów społecznych i gospodarczych obejmuje zarówno okres przygotowania poszczególnych dokumentów programowych jak i późniejsze ich wdrażanie;
- z zasadą partnerstwa wiąże się również jedna z zasad generalnych polityki regionalnej czyli zasada subsydiarności czy też pomocniczości, która zakłada, że podejmowane przez Unię Europejską działania mogą się odnosić jedynie do takich, którym państwa członkowskie nie mogą sprostać. Z tej zasady wynika i na niej się również opiera decentralizacja zarządzania środkami pochodzącymi z Funduszy Strukturalnych.³⁰ Z drugiej strony z zasady tej wynika, iż władze wyższego szczebla nie mogą podejmować działań w odniesieniu do spraw, których załatwianie leży w kompetencjach władz niższego szczebla, co odnosi się zarówno do relacji Komisja Europejska a państwo jak i do relacji na poziomie państwo a poszczególne regiony.

W aspekcie decentralizacji jak i relacji pomiędzy przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego a władzą publiczną szczególnie ważną wydaje się być zasada partnerstwa. Opisując tę zasadę Irena Pietrzyk stwierdza, że jej szczególną zaletą jest możliwość wzajemnej wymiany pomiędzy partnerami ważnych i przydatnych w kwestii kształtowania polityki regionalnej i rozwoju regionalnego informacji. Budowanie partnerskiej, ścisłej współpracy, opartej na zaufaniu, jest podstawą kształtowania kapitału społecznego i zasady konsensualnego podejmowania decyzji, co wzmacnia wśród partnerów poczucie zaangażowania

³⁰ por. A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knapik. op. cit. 2005 r. str. 75-76;

i odpowiedzialności za wspólnie podjęte rozwiązania. Prowadzenie polityki regionalnej na bazie zasady partnerstwa umożliwia tworzenie partnerskich powiązań lokalnych opartych na więziach pomiędzy partnerami lokalnymi, co ma decydujące znaczenie dla rozwoju regionalnego.³¹ Zasada partnerstwa, aby była funkcjonalna, musi opierać się na ograniczonej ilości partnerów, zbyt wielka ilość partnerów prowadzić może do chaosu komunikacyjnego i utrudniać realizację zadań. Mankamentem uregulowań dotyczących Funduszy Strukturalnych jest brak precyzyjnego określenia tej kwestii.

Swoistym wyrazem funkcjonowania zasady partnerstwa w kształtowaniu i realizacji polityki regionalnej, funkcjonowania Funduszy Strukturalnych itp. na poziomie Wspólnoty jest działalność Komitetu Regionów³². Został on powołany do istnienia na mocy Traktatu z Maastricht jako kolegialne ciało doradcze, w skład którego wchodzi przedstawiciele regionów i lokalnych jednostek terytorialnych. W swych postanowieniach Traktat nałożył na Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską obowiązek konsultowania z Komitetem wszystkich kwestii i podejmowanych przez te ciała decyzji, związanych z polityką regionalną, bądź mogących mieć bezpośredni wpływ na funkcjonowanie regionów. Organy te mogą również z własnej inicjatywy konsultować interesujące je kwestie z Komitetem Regionów.³³ Do podstawowych zagadnień, które leżą w polu zainteresowań Komitetu Regionów, należy zdrowie publiczne, edukacja i kultura, ochrona środowiska, zatrudnienie i sprawy społeczne.

Pewną autonomię działania jak i poszerzenie kompetencji Komitet zyskał dzięki kolejnej reformie Jednolitego Aktu Europejskiego. „Traktat Amsterdamski otworzył również przed Parlamentem Europejskim możliwość konsultowania się z Komitetem Regionów. Komitet może z własnej inicjatywy przedstawić swoje stanowisko w przypadkach, w których uzna to za celowe. W praktyce oznacza to, iż Komitet może przedstawić własne stanowisko także w tych przypadkach, w których ani traktat nie przewiduje zapoznania się z opinią Komitetu, ani nie występują o to zarówno Rada i Komisja, jak i Parlament. W ten sposób została podkreślona autonomia Komitetu jako instytucji doradczej.”³⁴

Rada Unii Europejskiej powołuje członków Komitetu Regionów na podstawie rekomendacji państw członkowskich. Wszyscy oni muszą być reprezentantami regionalnych lub lokalnych władz w swoim kraju lub też odpowiadać za swoją działalność przed

³¹ por. I Pietrzyk. op. cit. 2001. str. 174-175;

³² Komitet Regionów przejął kompetencje Rady Regionalnych i Lokalnych Terenowych Osób Prawnych, która to ciało doradcze powstało w 1988 roku a służyć miało debacie na temat problemów rozwoju regionalnego w Europie. Rada Regionalnych i Lokalnych Terenowych Osób Prawnych została rozwiązana na podstawie Traktatu z Maastricht w dniu 9 marca 1994, w dniu kiedy rozpoczął swą działalność Komitet Regionów.

³³ por. A. Jankowska T. Kierzkowski R Knapik op. cit. 2005. str. 78;

³⁴ E. Kawecka-Wyrzykowska E. Synowiec. op. cit. 2001. str. 118;

wybieralnym zgromadzeniem. Komitet ze swego grona wybiera na dwuletnią kadencję prezydium i przewodniczącego. W przededniu rozszerzenia w 2004 roku Komitet Regionów liczył 222 przedstawicieli. Traktat z Nicei ustalił, iż liczba członków Komitetu w rozszerzonej Unii Europejskiej nie może przekroczyć 350 przedstawicieli.

Pod względem formalnym Komitet Regionów jest kompetencyjnie słaby. Jest organem czysto doradczym, którego opinie nie muszą być brane pod uwagę w procesie legislacyjnym podejmowanym przez inne instytucje Wspólnotowe. Mimo pewnych wątpliwości co do skuteczności Komitetu jako instytucji mającej wpływać na proces decyzyjny Unii w zakresie polityki regionalnej, samo jego powołanie i funkcjonowanie było uznaniem prawa władz regionalnych do uczestnictwa w tymże procesie decyzyjnym. Tym samym zniesiona została dotychczasowa praktyka, uważana wręcz za zasadę, iż to przedstawiciele władz centralnych reprezentują swoje państwa we Wspólnocie. Jednocześnie uczestnictwo władz lokalnych i regionalnych w działaniach na szczeblu UE daje im możliwość nawiązywania kontaktów, wymiany informacji i wiedzy, wchodzenia w różnorodne koalicje i ułatwia współpracę w konkretnych, ważnych dla rozwoju regionalnego sprawach.³⁵

Innym organem będącym reprezentantem interesów samorządu terytorialnego w Europie posiadającym oparcie w regulacjach traktatowych jest Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy³⁶, będący organem opiniodawczym i doradczym Rady Europy. W skład kongresu wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, którzy w swoich krajach uzyskali mandat członka władz lokalnych czy regionalnych w wyniku wyborów powszechnych. W 1994 roku Rada Europy zleciła Kongresowi opracowanie na wzór Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego istniejącej od 1985 roku dokumentu, który regulowałby zasady funkcjonowania samorządu na szczeblu regionalnym, a mianowicie, Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego.

W 1997 roku Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy przyjął tekst Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego³⁷. Karta ta za główną zasadę, która legła u podstaw jej powstania, uznaje zasadę subsydiarności. Regulacje karty podkreślają potrzebę zawarcia w prawie administracyjnym państw członkowskich jasnego podziału zadań i uprawnień pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej. Karta zakłada wzmocnienie władzy samorządu terytorialnego przez zwiększanie jego udziału w realizowanych zadaniach

³⁵ por. A. K. Bourne. Regionalna Europa [w]: M. Cini. op. cit. 2007. str. 394;

³⁶ Kongres składa się z dwóch Izby: Izby Władz Lokalnych i Izby Regionów. Zarówno Kongres jako całość posiada swojego przewodniczącego i biuro jak i obie Izby posiadają swoich przewodniczących i biura.

władzy publicznej. Jak podkreśla Leon Kieres w swym komentarzu do Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego zawarta w niej: „zasada subsydiarności jako podstawa kształtowania układu zadaniowo-kompetencyjnego regionu uwzględnia przede wszystkim zakres spraw regionalnych. Innymi słowy, sprawy publiczne, związane z interesami mieszkańców całego regionu powinny mieścić się w gestii regionu. (...) Polityka regionalna będzie więc zmierzała z jednej strony do ochrony prawa różnych jednostek lokalnych - w tym także powiatowych, co wyraża się w zasadzie pomocniczości, z drugiej zaś region będzie kreatorem własnej polityki o charakterze właściwym dla stosunków na danym obszarze. Te dwa wyrazy polityki regionalnej (wojewódzkiej) widoczne są szczególnie w sferze finansów publicznych.”³⁸ Karta zwraca również uwagę, iż siłę regionu/województwa samorządowego wyznacza osiągany przez taką jednostkę dochód. Możliwość kształtowania polityki regionalnej w ramach regionu jest uzależniona od jego zasobności, stąd też postulat prawnego umocowania regionów do nakładania bądź większej partycypacji w dochodach z podatków i innych danin publicznych, pobieranych przez państwo.

Pomimo ograniczonych możliwości normatywnych Rady Europy, gdyż normy prawne, konwencje, które ustala, zyskują faktyczną stosowalność w krajach członkowskich dopiero w momencie ich ratyfikacji przez władze tych krajów, to możliwości wpływania na sytuację samorządów europejskich Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych wydają się być większa od możliwości Komitetu Regionów. Powodem tego jest fakt, iż w Unii Europejskiej obowiązuje zasada, że organizacja terytorialna państw członkowskich należy do ich wyłącznej, wewnętrznej kompetencji i prawo europejskie w nie nie ingeruje.³⁹ Natomiast ratyfikacja dokumentów tworzonych przez Radę Europy nakłada obowiązek stosowania się do ich regulacji. Nie zmienia to faktu, iż Unia Europejska prowadzi zintegrowaną i planową politykę regionalną przy wykorzystaniu rozbudowanych narzędzi finansowych, jakimi są Fundusze Strukturalne, Fundusz Spójności jak i inne Inicjatywy Wspólnotowe, a Komitet Regionów opiniuje podejmowane w tym zakresie decyzje i plany polityczne.

³⁷ Następnie Kartę przedłożono do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i poparcie i do Komitetowi Ministrów Rady Ministrów o przyjęcie jej jako konwencji. Każdy kraj ratyfikujący ten dokument, uznaje jego regulacje jako konwencji prawnomiędzynarodowej.

³⁸ L. Kieres. Europejska Karta Samorządu Regionalnego. [w]: P. Buczkowski. K. Bondyra. P. Śliwa. op. cit. 1998 r. str. 86;

³⁹ por. I Pietrzyk. op. cit. 2001. str. 275;

3.3 Instrumenty polityki strukturalnej

Instrumentami, narzędziami polityki strukturalnej Unii Europejskiej są Fundusze Strukturalne. W zakresie polityki regionalnej do najważniejszych funduszy strukturalnych należą Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i nie wliczany do funduszy strukturalnych instrument polityki strukturalnej, jakim jest Fundusz Spójności, który ze względu na cel i charakter działania jest faktycznie instrumentem tejże polityki. W ramach środków z Fundusze Strukturalnych finansowane są również instrumenty finansowe zwane inicjatywami wspólnotowymi.

Podstawy polityki strukturalnej daje już Traktat Rzymski ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, gdzie w preambule wskazano, że celem Wspólnoty jest harmonijny rozwój i zmniejszenie różnic między regionami. W dokumencie tym znajduje się również deklaracja utworzenia Europejskiego Funduszu Socjalnego i Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa jako zasadniczych instrumentów przyszłej polityki strukturalnej. Polityka ta w sposób faktyczny była prowadzona przez Wspólnotę od początku lat siedemdziesiątych, kiedy to rozpoczęto organizować wspólny rynek rolny, czemu służyć miała Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnictwa.⁴⁰ W późniejszym okresie zintensyfikowano działania służące promowaniu długookresowych zmian w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego jak również wprowadzono drugi z podstawowych instrumentów finansowych polityki strukturalnej, jakim jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. W ostatnim etapie reform wprowadzony został jeszcze Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa.

O wysokości środków przeznaczonych na fundusze strukturalne decyduje Rada Europejska. Rada ustala również główne zasady ich wykorzystania, uwzględniając negocjowane uprzednio przez Komisję Europejską z Parlamentem Europejskim propozycje. Środki z Funduszy Strukturalnych rozdysponowywane są według państw i celów, na jakie mają zostać przeznaczone. Pomoc finansowana z Funduszy udzielana jest regionom na zasadzie uzgodnień pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją Europejską. Podstawą udzielania pomocy są wynegocjowane uprzednio przez przedstawicieli samorządowych władz regionalnych, władze centralne państw członkowskich i Komisję Europejską projektowane w wieloletniej perspektywie programy rozwoju regionalnego.

⁴⁰ J. Hausner, P. Białecki-Birula, B. Jakubowska, W. Sartorius, *Korzystanie z funduszy Unii Europejskiej*, Kraków 1999, str. 29;

Europejski Fundusz Społeczny w założeniach, jak i w zapisach Rozporządzeń Rady Wspólnoty Europejskiej, miał wspomagać harmonijny rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia na całym obszarze Wspólnoty. W związku z istniejącą od kilku lat sytuacją gospodarczą krajów rozwiniętych, w której największym problemem, z jakim się one borykają, jest bezrobocie, obecnie EFS zajmuje się głównie działalnością zmierzającą do wprowadzania strategii zwiększania zatrudnienia w poszczególnych krajach członkowskich, co przejawia się w następujących obszarach działań: finansowanie kształcenia zawodowego; prowadzenie akcji na rzecz osób długotrwale bezrobotnych; młodzieży; osób mających problem z wejściem na rynek pracy oraz pracowników zagrożonych bezrobociem; prowadzi działalność na rzecz poprawy struktury kształcenia i systemów zatrudnienia.

„Określając zakres i rodzaje podejmowanych przez kraje członkowskie działań, które powinny być wspierane z Funduszu Społecznego, za najważniejsze uznano:

- realizację wieloletnich akcji aktywizacji rynku pracy, w tym przewyżczanie długotrwałego bezrobocia i jego społecznych skutków oraz bezrobocia młodzieży,
- promowanie równego dostępu do rynku pracy i zwalczanie społecznej degradacji grup dyskryminowanych, w tym kobiet,
- wspieranie i poprawę kształcenia, szkolenia i doradztwa, sprzyjających lepszej adaptacji zawodowej i większej mobilności,
- promowanie wysoko kwalifikowanej siły roboczej, postaw innowacyjnych, umiejętności dostosowania się do nowych wymogów organizacyjnych oraz ducha przedsiębiorczości,
- wspomaganie lokalnych inicjatyw dotyczących zatrudnienia (w tym lokalnych paktów społecznych poświęconych tej problematyce).”⁴¹

Z powyższego wyliczenia wynika wniosek, iż na wsparcie w ramach EFS mogą liczyć projekty budujące politykę aktywnego rynku pracy, które ułatwiają reintegrację społeczną długotrwale bezrobotnym, czy też absolwentom. Tego typu polityka opiera się przede wszystkim na projektach i programach odnoszących się do poradnictwa zawodowego, pośrednictwa pracy, staży absolwenckich i szkolenia zawodowego. Inną dziedziną finansowej pomocy będą działania na rzecz ułatwienia zatrudnienia osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, takim jak: ubodzy, niepełnosprawni, bezdomni, uchodźcy, osoby opuszczające zakłady karne itp., ale również projekty zmierzające do ugruntowania równouprawnienia w zatrudnieniu i prawach pracowniczych kobiet i mężczyzn. Innym rodzajem programów znajdujących poparcie EFS będą programy promujące ideę kształcenia ustawicznego, gdyż

jednym z czynników bezrobocia bądź zagrożenia bezrobociem może być brak kompetencji do wykonywania nowych zadań wynikających z postępu technologicznego. Te nowe kompetencje, umiejętności pozwalają jednocześnie na rozwój zawodowy jak i lokalny czy regionalny rozwój gospodarczy. Postęp technologiczny jak i dynamicznie zmieniające się potrzeby i warunki zatrudnienia wymagają również wdrażania nowych programów zarządzania, oraz modernizacji metod i organizacji pracy, co również jest zaliczane do priorytetowych sfer zainteresowania Europejskiego Funduszu Społecznego.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego powołany w 1975 roku na podstawie art. 160 Traktatu „ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów.”⁴²

Działalność Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego koncentruje się przede wszystkim na siedmiu następujących dziedzinach:

1. inicjatyw na rzecz rozwoju lokalnego oraz zatrudnienia, jak też działalności średnich i małych przedsiębiorstw. Fundusz wspiera między innymi projekty inwestycyjne oraz doradcze zarówno pojedynczych przedsiębiorstw jak i całych ich grup, co przejawia się najczęściej w formie parków technologicznych lub inkubatorów przedsiębiorczości. Działania te przyjmują najczęściej postać wsparcia instytucji otoczenia lokalnego biznesu, do których zalicza się stowarzyszenia branżowe, agencje rozwoju lokalnego, instytucje działające na rzecz pobudzenia lokalnej przedsiębiorczości;
2. inwestycje infrastrukturalne mające na celu rozwój regionów. Wyróżnia się dwa kierunki podejmowanych w tej dziedzinie działań. Z jednej strony jest to rozwijanie transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych, transportowych i energetycznych, łączące odległe regiony wchodzące w skład Wspólnoty, z drugiej natomiast odnosi się do inwestycji na poziomie lokalnym i regionalnym, których celem jest odnowa terenów upadających pod kątem gospodarczym czy przemysłowym;
3. transnarodową, transgraniczną i międzyregionalną współpracę mającą na celu trwały regionalny i lokalny rozwój. Celem działań finansowanych w tej dziedzinie jest budowanie współpracy pomiędzy graniczącymi regionami krajów członkowskich. Wśród projektów finansowanych w ramach tego obszaru mogą się znaleźć te, które dotyczą promocji

⁴¹ M. Ciepielewska. Polityka Regionalna i strukturalna Wspólnoty Europejskiej. [w]: E. Kawecka-Wyrzykowska E. Synowiec. op. cit. 2001. str. 402;

⁴² art. 160 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską

regionów, poprawy infrastruktury regionów przyrodniczych, ponadnarodowe projekty badawczo-rozwojowe itp.

4. rozwoju turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury, gdzie szczególnym zainteresowaniem objęte są działania przyczyniające się do rozwoju turystyki, inwestycji kulturowych, ochrony dziedzictwa kulturowego czy naturalnego, przy założeniu że w ich wyniku powstaną nowe miejsca pracy;
5. ochrony i poprawy stanu środowiska przyrodniczego, co jest jednym z priorytetowych obszarów wsparcia w ramach EFRR. Pomoc jest kierowana zarówno do przedsiębiorców, którzy dokonują restrukturyzacji stosowanych technologii ze względu na ich szkodliwość dla środowiska naturalnego, jak i administracji szczebla centralnego czy lokalnego, które realizują projekty środowiskowe;
6. rozwoju społeczeństwa informacyjnego, rozumianego jako działania na rzecz zapewnienia mieszkańcom danego regionu lepszego dostępu do informacji i szeroko pojętej wiedzy poprzez inwestycje w nowoczesne technologie telekomunikacyjne.
7. pobudzenie rozwoju badań i nowych technologii – u podstaw finansowania projektów w ramach tego obszaru leży założenie, iż atrakcyjność gospodarczą, inwestycyjną zapóźnionych regionów można osiągnąć poprzez podniesienie ich poziomu technologicznego. Dotacja w ramach EFRR może być wykorzystywana na transfer technologii i badania naukowe, jak również może być udzielona wspólnym przedsięwzięciom przedsiębiorców i instytucji naukowo-badawczych.⁴³

Jak wskazują przedstawione powyżej punkty, EFRR jest instrumentem finansującym działania na rzecz rozwoju regionalnego przede wszystkim poprzez wspieranie projektów infrastrukturalnych, jak i rozwój społeczno-gospodarczy poprzez pomoc lokalnym i regionalnym przedsiębiorcom. Znaczącym obszarem finansowanym przez ten fundusz jest wszelka działalność sprzyjająca rozwojowi infrastruktury komunikacyjnej, telekomunikacyjnej, sieci energetycznych, ale również ochrona środowiska, działania na rzecz rozwoju turystyki i kultury w regionach. Równie istotnym obszarem działań na rzecz rozwoju regionalnego finansowanym z EFRR jest wspomaganie rozwoju naukowo-technologicznego w regionach i transferu wiedzy.

Jednym z dwóch pierwszych powołanych do funkcjonowania Funduszy Strukturalnych był utworzony w 1964 roku na mocy Traktatu Rzymskiego Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej. Fundusz ten podzielony jest na dwie odrębne sekcje, z których Sekcja

⁴³ por. A. Jankowska, T. Kierzkowski, R. Knapik. op. cit. 2005. str. 28-31;

Orientacji jest właściwym instrumentem polityki regionalnej i określana jest jako jeden z Funduszy Strukturalnych, z kolei Sekcja Gwarancji jest instrumentem finansowania Wspólnotowej Polityki Rolnej, opartym na instrumentach rynkowych i nie jest on traktowany jako Fundusz Strukturalny. W debacie dotyczącej funkcjonowania Polityki Rolnej Unii Europejskiej na najbliższe lata podnoszone są głosy ograniczenia środków przeznaczonych na wspomaganie działań instrumentów rynkowych i przeznaczenie ich w większym stopniu na rzecz Sekcji Orientacji. Specyfiką tego funduszu, złożonego z obu sekcji, jest fakt interwencyjnej pomocy nie tylko w regionach objętych polityką strukturalną, ale również na pozostałych obszarach wiejskich.

Wśród obszarów działania, jakie wspomaga Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, można wyróżnić:

- ulepszenie struktur wewnętrznych gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przetwórczych, jak i rynku rolnego, poprzez wprowadzenie nowych technologii i podnoszenie jakości produkcji;
- pobudzenie produkcji żywnościowej i rozwój innych działalności gospodarczych na terenach wiejskich;
- rozwój działalności gospodarczej i zwiększenie zatrudnienia w celu lepszej eksploatacji lokalnych zasobów jak i wzmocnienie zrównoważenia generacyjnego na wsi;
- polepszenie warunków pracy na terenach wiejskich i tworzenie nowych miejsc pracy;
- zachowanie i promocja walorów naturalnych regionu i rolnictwa respektującego wymogi ochrony środowiska i trwały rozwój lasów.⁴⁴

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej w głównej mierze dąży do podniesienia poziomu ludności zamieszkującej obszary wiejskie Wspólnoty, zwiększenia wydajności i poprawę jakości produkcji rolnej jak również stabilizacji rynku produktów rolnych dla zaspokojenia odpowiedniego zaopatrzenia przy zapewnieniu optymalnych, zarówno dla konsumentów jak i producentów i przetwórców, cen artykułów spożywczych. Beneficjentami działań finansowanych w ramach tego funduszu są przede wszystkim rolnicy i przedsiębiorcy, których działalność gospodarcza sytuuje się w sektorze produkcji rolnej.

Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa, utworzony w 1993 roku, jest najpóźniej utworzonym z Funduszy Strukturalnych. Jego głównym zadaniem jest finansowanie działań zmierzających do modernizacji i unowocześnienia floty połowowej jak i portów rybackich, co ma prowadzić do zwiększenia konkurencyjności w sektorze połowowym. Kolejne

⁴⁴ por. K. A. Wojtaszczyk. op. cit. 2005. str. 68;

zadanie polega na racjonalnym, wynikającym z kurczenia się zasobów połowowych, dostosowaniu prowadzonego połowu ryb do zasobów środowiskowych i możliwości ich naturalnej regeneracji. Również finansowe wsparcie rozwoju technologicznego zakładów przetwórczych, pozwalające na podniesienie jakości tej produkcji jak i warunków sanitarnych w nich panujących, jest jednym z priorytetów tego instrumentu. Ostatnim natomiast obszarem wsparcia w ramach tego funduszu będzie rozwój akwakultury, czyli hodowli ryb i innych gatunków fauny i flory wodnej, pozwalający na zachowanie zasobów połowowych w naturalnym środowisku tych organizmów z jednej strony i zachowanie miejsc pracy w tym sektorze z drugiej.

Na spotkaniu Rady Ministrów w Edynburgu w 1992 roku podjęto decyzję o uzupełnieniu systemu funduszy europejskich o dodatkowy instrument finansowy, jakim jest Fundusz Spójności, którego nie można jednak uznać za Fundusz Strukturalny. „Nie jest to fundusz finansujący strukturalne zmiany w gospodarce regionalnej i w tym sensie nie może być zaliczany do europejskiej polityki regionalnej. Jest on przeznaczony dla rządów państwowych (a nie regionalnych) na politykę horyzontalną, prowadzoną w dziedzinie ochrony środowiska i rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej.”⁴⁵ Zatem zakres działania Funduszu Spójności obejmuje pomoc o zasięgu krajowym, a nie regionalnym w odróżnieniu do funduszy strukturalnych. Głównym jego celem jest wzmocnienie spójności społecznej i gospodarczej Wspólnoty poprzez finansowanie projektów tworzących spójną całość w zakresie ochrony środowiska i infrastruktury transportowej w odniesieniu do terenu poszczególnych krajów członkowskich bądź całości terytorium Wspólnoty.

Finansowanie projektów w ramach Funduszu Spójności odnosi się do tych krajów członkowskich, w których Produkt Krajowy Brutto na mieszkańca nie przekracza 90% średniej na terenie Unii Europejskiej. Celem tego funduszu jest zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych państw członkowskich w aspekcie ich wchodzenia do Unii Gospodarczo-Walutowej. Potrzeba wprowadzenia Funduszu Spójności wynikała z obawy, iż najsłabiej rozwinięte kraje członkowskie bez wsparcia ze strony Wspólnoty nie będą zdolne sprostać rygorom wspólnej polityki gospodarczo-walutowej.

Fundusz Spójności w sektorze ochrony środowiska finansuje przedsięwzięcia, które wpływają na poprawę jakości środowiska bądź zapobiegają jego degradacji; wpływają na ochronę zdrowia ludzkiego; umożliwiają racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych. W tym zakresie do obszarów priorytetowych zaliczane są: dostawy wody pitnej, oczyszczanie

⁴⁵ T. G. Grosse. op. cit. 2004b r. str. 72;

ścieków i składowanie odpadów stałych, ale również ponowne zalesianie, kontrola erozji i ochrona przyrody. W sektorze transportu natomiast Fundusz Spójności wspiera działania rozwijające infrastrukturę sieci transeuropejskiej bądź umożliwiające łatwiejszy dostęp do tejże sieci.⁴⁶

Próbując określić możliwe dofinansowanie dla poszczególnych krajów członkowskich z Funduszu Spójności, jego projektodawcy, w powołującym go rozporządzeniu, określili również sposób procentowego określania wysokości tejże pomocy. Dla określenia wysokości tej pomocy rozpatrywane są trzy czynniki, do których należą: produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca; powierzchnia kraju i liczba ludności ten kraj zamieszkująca.

Dla kreowania polityki regionalnej wykorzystywane są również narzędzia finansowane z funduszy strukturalnych, jakimi są Inicjatywy Wspólnotowe. Zaliczamy do nich finansowaną przez EFS Inicjatywę Wspólnotową EQUAL, finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego inicjatywy INTERREG i URBAN, jak również finansowana ze środków Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej inicjatywa LEADER +.

Inicjatywa EQUAL jest częścią strategii UE na rzecz stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy i zapewnienia szerokiego do nich dostępu. EQUAL to nowe sposoby rozwiązywania problemów dyskryminacji i nierówności występujących na rynku pracy, poprzez współpracę międzynarodową. Projekty w tym programie mogą być realizowane nie przez pojedynczych projektodawców, ale przez Partnerstwa na Rzecz Rozwoju tzn. kilka instytucji bądź organizacji zaangażowanych w realizację projektu w ramach wspólnie uzgodnionych celów. W skład partnerstw mogą wchodzić przedstawiciele instytucji publicznych, pozarządowych, badawczych czy też biznesu, jak i przedstawiciele grup, do których projekt będzie skierowany.

W ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL wsparcie finansowe udzielane jest na cztery typy działań:

1. Tworzenie Partnerstw na Rzecz Rozwoju i współpraca ponadnarodowa, co wiąże się ze współpracą co najmniej dwóch Partnerstw funkcjonujących w różnych krajach, która oparta jest na wypracowaniu podobnej strategii działania i programu pracy, jak i określeniu podziału obowiązków poszczególnych partnerów.
2. Wdrażanie programów pracy Partnerstw na Rzecz Rozwoju – zakłada wdrażanie wypracowanych i opisanych w Działaniu 1 programów pracy partnerów.

⁴⁶ por. K. A. Wojtaszczyk. op. cit. 2005. str. 108;

3. Tworzenie sieci tematycznych, upowszechnianie dobrych praktyk i wpływanie na politykę danego kraju, co zakłada wdrażanie wypracowanych w działaniu 1 i przetestowanych w ramach działania 2 sposobów radzenia sobie z określonymi problemami społecznymi. Wprowadzanie tych dobrych praktyk, radzenia sobie z problemami społecznymi do polityki zatrudnienia danego kraju.
4. Pomoc techniczna związana z powyższymi działaniami - ma na celu wsparcie procesu przygotowania i wdrażania Inicjatywy EQUAL, opracowanego na poziomie kraju członkowskiego.⁴⁷

Celem inicjatywy INTERREG jest wspieranie współpracy przygranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej zarówno na zewnętrznych jak i wewnętrznych granicach Unii. Jej celem jest wspieranie działania na rzecz harmonijnego i zrównoważonego rozwoju na całym obszarze Wspólnoty. Podstawowe założenie tego programu zakłada, iż funkcjonujące granice pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi jak i pomiędzy krajami zewnętrznymi w stosunku do Wspólnoty a ich sąsiadami będącymi członkami Unii Europejskiej, mogą być przyczyną ograniczeń w rozwoju społeczno-gospodarczym jak i kulturowym w regionach przygranicznych. Takie ograniczenie może prowadzić do marginalizacji tych regionów jak również ich mieszkańców z powodu niższego poziomu życia, będącego wynikiem tejże marginalizacji. Program INTERREG zakłada podejmowanie działań ograniczających bariery rozwojowe i dążących do wdrażania zrównoważonego rozwoju na terenie całej Wspólnoty.

W Inicjatywie Wspólnotowej URBAN za główny cel uznaje się gospodarcze i społeczne przekształcenie, czy też zrównoważoną odnowę, miast i obszarów miejskich dotkniętych szeroko pojętym kryzysem.

Wśród zadań, które mogą uzyskać wsparcie finansowe w ramach programu URBAN, wyróżnia się: rozwój przedsiębiorczości i pakt na rzecz zatrudnienia obejmujące projekty inwestycyjne jak i szkolenia dla małych i średnich przedsiębiorstw lub projektów tworzących miejsca pracy; projekty zakładające odnowę obszarów użyteczności publicznej, rewitalizacji terenów przemysłowych i zdegradowanych obszarów miejskich; integracja społeczna grup zagrożonych wykluczeniem; projekty modernizacyjne w zakresie zintegrowanego transportu miejskiego; ochrona środowiska między innymi poprzez promocje odnawialnych źródeł energii, selektywną zbiórkę odpadów, racjonalną i efektywną gospodarkę wodno-ściekową; działania zmierzające do promowania idei społeczeństwa informacyjnego.

⁴⁷ por. A. Jankowska T. Kierzkowski R Knapik. op. cit. 2005. str. 214;

Inicjatywa Wspólnotowa LEADER + za swój podstawowy cel uznaje promowanie programów motywujących do przedsiębiorczości wraz z udzieleniem pomocy osobom zamieszkującym obszary wiejskie, podejmujących długotrwałe działania wpływające na rozwój tychże obszarów. Inicjatywa ta wspiera nowatorskie projekty infrastrukturalne jak i inwestycyjne, których zakładanym efektem jest zrównoważony rozwój obszarów wiejskich. W ramach tego programu Komisja Europejska określiła następujące rodzaje działań:

- Pilotażowe, zintegrowane, nowoczesne strategie rozwoju terenów wiejskich;
- Wspieranie międzyregionalnych i międzynarodowych projektów współpracy;
- Tworzenie sieci współpracujących ze sobą obszarów wiejskich wewnątrz Wspólnoty.

Założeniem programu jest wykorzystanie nowych technologii, know-how, i tworzenie nowych jak najlepszych praktyk wypracowanych na innych terenach, dla zwiększenia konkurencyjności produktów i usług oferowanych na danym terenie, jak i poprawę dostępności do rynków zbytu tych produktów.

Wyżej opisane Fundusze Strukturalne i inne instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej stanowią podstawę prowadzenia polityki spójności Wspólnoty. Polityka ta zakłada stworzenie z Unii spójnej gospodarczo i społecznie organizacji, która będzie mogła stanowić najbardziej konkurencyjną pod względem ekonomicznym siłę w świecie. Doprowadzenie do spójności społeczno-ekonomicznej polegać ma na wyrównaniu poziomu rozwoju poszczególnych regionów Unii Europejskiej.

3.4 Proces decentralizacji w Polsce i jego znaczenie dla kształtowania polityki regionalnej Województwa Śląskiego

Jak już wskazano w pierwszej części tego rozdziału, aby skutecznie prowadzić działania w zakresie polityki rozwoju regionalnego niezbędnym jest funkcjonowanie w dużym stopniu niezależnych od władz centralnych i samorządnych jednostek terytorialnych jakimi są regiony. W Polsce funkcję tę spełniają województwa.

Tendencje decentralistyczne związane z oddaniem do dyspozycji samorządów terytorialnych części mienia komunalnego lokalnych społeczności wraz z nałożeniem na nie odpowiedzialności za zaspakajanie niektórych z ich podstawowych potrzeb, były obecne w debacie politycznej PRL-u już na początku lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia. Był to jeden z postulatów „Solidarności”, który został zwerbalizowany w programie „Samorządna Rzeczpospolita”. Jego głównym postulatem było umożliwienie samostanowienia mieszkańcom społeczności lokalnych w ramach samodzielnego pod względem prawnym, organizacyjnym i majątkowym samorządu lokalnego.

Do koncepcji tej powrócono na początku lata dziewięćdziesiątych, kiedy to rząd Tadeusza Mazowieckiego jako jeden ze swych podstawowych priorytetów przyjął stworzenie w Polsce samorządu terytorialnego, którego przedstawiciele mieli zostać wybrani w ramach wolnych i bezpośrednich wyborów.

Sejm ustawą z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym powołał do istnienia dwustopniowy system samorządu terytorialnego, gdzie jego niższym poziomem był samorząd gminny, a poziom wyższy reprezentował samorządowy sejmik wojewódzkim. Samodzielność samorządu gminnego odzwierciedlała się w podmiotowości prawnej, własnym majątku, zadaniach własnych i zleconych przez władzę centralną, jak również w możliwości uzyskiwania własnych dochodów itp. Niestety uprawnienia samorządu szczebla regionalnego, jakim był sejmik, ograniczały się głównie do roli opiniodawczej, a ograniczenie roli wojewody jako przedstawiciela władz centralnych doprowadziło do znacznego obniżenia możliwości decyzyjnych województwa. Osłabienie terenowej administracji państwowej powiązane było ze znacznym wzrostem znaczenia administracji specjalnej, czego przejawem było zwiększenie kompetencji branżowych ministerstw w odniesieniu do podejmowania działań i decyzji politycznych w województwach. Konsekwencją takich rozwiązań stał się brak efektywnego podmiotu polityki regionalnej. Określanie i wdrażanie polityki regionalnej w skali kraju, przez

określone organy rządowe, stanowiło jej zaprzeczenie.⁴⁸ Podstawowy problemem był faktyczny brak odpowiedniego podmiotu, który byłby zdolny pod względem polityczno-prawnej niezależności do prowadzenia polityki regionalnej, którą mógłby realizować w oparciu o posiadane środki.

Z uwagi na ustawowy zapis, zgodnie z którym delegaci do sejmików samorządowych zasiadali w nich na podstawie delegacji poszczególnych rad gminnych a nie byli wybierani w wyborach bezpośrednich, ich podstawowym punktem odniesienia w podejmowanych działaniach było dobro gminy, którą reprezentowali, a nie całego regionu. Wpływało to na mniejsze zaangażowanie czy poczucie odpowiedzialności w odniesieniu do spraw ważnych dla funkcjonowania województwa, a większe na ochronie praw i interesów poszczególnych gmin, które delegaci reprezentowali. W sposób oczywisty wpływało to na ugruntowanie słabej pozycji samorządu wojewódzkiego, który pozbawiony odpowiednich instrumentów prowadzenia polityki regionalnej jak i bardzo ograniczonych środków finansowych przeznaczonych na swą działalność, nie mógł spełniać roli, jaką przypisuje się regionom w krajach Unii Europejskiej.

Przez kolejne lata wszystkie gabinety niezależnie od politycznej proveniencji w swych podstawowych założeniach odwoływały się do potrzeby wzmocnienia samorządu w Polsce, zwłaszcza na jego ponadlokalnym szczeblu. Początkowo koncepcje te opierały się na idei stworzenia 10-12 silnych regionów, które miałyby wielkością odpowiadać regionom zachodnioeuropejskim. Koncepcja ta wpisywała się w ówczesne trendy europejskie, promujące ideę Europy Regionów. W podobny sposób na reformę administracyjną Polski patrzył Grzegorz Gorzelak, pisząc iż: „w wyniku reformy powinno powstać 10-14 dużych jednostek terytorialnych szczebla regionalnego, wyposażonych w szerokie kompetencje, zdolnych do prowadzenia własnej polityki rozwoju.”⁴⁹ Taki kształt nowych regionów umożliwić miał kreowanie własnej polityki rozwoju, rozwój infrastruktury technicznej dla kreowania warunków gospodarczych pod nowe inwestycje np. z udziałem obcego kapitału.

W połowie lat dziewięćdziesiątych zaczęto w większym stopniu promować doktrynę trójszczeblowego podziału administracji Polski. Koncepcja ta polegała na wprowadzeniu na szczeblu samorządowym trzech niezależnych kompetencyjnie poziomów administracyjnych składających się z gminy jako szczebla lokalnego, powiatu jako szczebla ponadlokalnego skupiającego sąsiadujące ze sobą gminy i samorządu wojewódzkiego, regionalnego.

⁴⁸ por. P. Dobrowolski. Między centralizmem a samorządnością. [w]: Dobrowolski P. Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce. Katowice 2000. str. 13;

Opisując sytuację kształtowania polskiej polityki regionalnej u schyłku lat dziewięćdziesiątych Michał Kulesza podkreślał, że: „w polskich warunkach nie ma dziś żadnych instrumentów kreowania własnej polityki regionalnej: nie ma samorządu regionalnego, który byłby legitymizowany politycznie, ani też przestrzeni w granicach geograficznych, ani wreszcie warsztatu polityki regionalnej. (...) Istotą reformy jest zatem kreacja podmiotów i stworzenie pola, na którym będzie toczyła się gra o rozwój regionalny. Podmioty, o których mowa, to z jednej strony oczywiście rząd centralny, z drugiej zaś – samorządy bądź ich ciała legitymizowane politycznie w skali regionalnej i lokalnej. Są to podmioty władzy publicznej. Obok nich na scenie regionalnej działają inni aktorzy: banki, przedsiębiorstwa czy organizacje pozarządowe. W Polsce jednak brakuje zorganizowanej przestrzeni władzy i dlatego pierwszym celem reformy ustrojowej państwa jest tworzenie podmiotowej strony polityki regionalnej.”⁵⁰

Próby wdrożenia tej idei zostały podjęte pod koniec dekady, kiedy to rząd Jerzego Buzka przyjął opracowaną przez grupę ekspertów koncepcją nowego podziału władzy terytorialnej w Polsce. Podstawowym założeniem tego rozwiązania było wprowadzenie trójstopniowego samorządu terytorialnego, który swą legitymizację uzyskiwał w drodze wyborów, współistniejącego na szczeblu regionalnym i powiatowym z terenowymi organami administracji rządowej, wykonującymi nałożone na nie przez władzę centralną zadania. Ten sposób podziału władzy na poziomie wojewódzkim zakładał również osłabienie znaczenia ministerstw branżowych w odniesieniu do kształtowania polityki regionalnej, co przejawiało się w bezpośrednim podporządkowaniu wojewodów premierowi.

Warto podkreślić, iż prace nad przygotowaniem reformy opierały się na ścisłej współpracy z Komisją Europejską, co miało zapewnić możliwie ściśle jej dostosowanie do wymogów, jakie winny spełniać jednostki administracyjne Polski, które w założeniu miały się stać beneficjentami systemu pomocy strukturalnej Unii Europejskiej. Przykładem tego były prace dwóch zespołów eksperckich, które powołane zostały na mocy porozumienia rządu polskiego i Komisji Europejskiej. W latach 1995-1996 swoje prace prowadził Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, który to zespół zwrócił uwagę na brak spójnych działań rządu i jego agend terenowych na rzecz polityki regionalnej. W rekomendacjach Zespół zalecał większe upodmiotowienie regionów, najlepiej przy zmniejszonej ich liczbie i zintensyfikowanie działań planistycznych rządu w dziedzinie tworzenia spójnego systemu polityki regionalnej w ramach Rządowego Centrum Studiów

⁴⁹ G. Gorzelak. Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle Europejskim. [w]: G. Gorzelak. B. Jałowiecki. op. cit. 1993r. str. 66;

Strategicznych. Nie przewidywano tworzenia osobnego ministerstwa odpowiedzialnego za politykę regionalną. W latach 1996-1997 kontynuowano prace nad reformą administracyjną, zwłaszcza w aspekcie strategii rozwoju regionalnego, w ramach drugiego zespołu, będącego efektem porozumień pomiędzy rządem a Komisją Europejską, którym był Zespół zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce. W zasadzie większość rekomendacji tego zespołu była zbieżna z efektem prac poprzedniego, odmienna była jednak koncepcja systemu instytucji rządowych, która zakładała wzmocnienie roli resortu odpowiadającego za rozwój regionalny, którym to resortem stać się miało Ministerstwo Gospodarki. Miało to powiązać politykę gospodarczą i strukturalną kraju z polityką rozwoju regionalnego.⁵¹ Prace te stały się podstawą opracowywanych w 1998 roku podstaw reformy administracyjnej.

1 stycznia 1999 roku weszła w życie reforma ustroju lokalnego wprowadzająca powiaty jako trzeci szczebel podziału administracji samorządowej. Powołano również, w miejsce dotychczasowych 49 województw, 16 dużych województw, które dzięki swojemu potencjałowi mogą kształtować politykę regionalną.

Pierwotne założenia rządu zakładały powołanie 12 województw, co przez ekspertów, między innymi M. Kuleszę, uznawane było za optymalne rozwiązanie dla kształtowania przez te jednostki polityki regionalnej, gdyż zwiększenie tej liczby powodować mogło, jego zdaniem, zmniejszyć zdolności tych podmiotów do poradzenia sobie z ciężarem nowych obowiązków i przyszłych wyzwań. Rząd, mimo głosów ekspertów, pod naporem zdecydowanych protestów mieszkańców niektórych regionów, zdecydował o zwiększeniu liczby nowo powoływanych województw.

Dokonując definicji tych trzech poziomów administracji samorządowej, które zaistniały w rzeczywistości polskiej po wprowadzeniu reformy, można stwierdzić iż: gmina to wspólnota samorządowa, tworzona przez wszystkich obywateli zamieszkujących dane terytorium, posiadająca osobowość prawną i wykonująca zadania publiczne we własnym imieniu. Powiat natomiast jest lokalną wspólnotą samorządową, którą tworzoną graniczące ze sobą gminy. Wykonuje on zadania publiczne przekraczające możliwości wchodzących w jego skład gmin. Są to między innymi: ochrona zdrowia, drogi publiczne, porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, przeciwdziałanie bezrobociu itp. Województwo z kolei jest zarówno regionalną wspólnotą samorządową, tworzoną przez mieszkańców danego województwa, jak również największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania

⁵⁰ M. Kulesza. Polityka regionalna państwa w warunkach reformy ustrojowej. [w]: P. Buczkowski. K. Bondyra. P. Śliwa. op. cit. 1998. str. 155;

⁵¹ por. T. G. Grosse. op. cit. 2004b r. str. 220-221;

administracji publicznej. Do kompetencji tego samorządu należy między innymi prowadzenie polityki rozwoju województwa.⁵² Podkreślić należy, iż szczególną pozycję w systemie terenowych administracji rządowych ma wojewoda, który jest reprezentantem rządu w województwie, zwierzchnikiem administracji rządowej, reprezentuje Skarb Państwa i w określonym przez ustawę zakresie nadzoruje jednostki samorządu terytorialnego.

Do podstawowych zasad reformy administracji państwa zalicza się:

- Zasadę pomocniczości czy inaczej subsydiarności, zgodnie z którą państwo wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być realizowane przez innych obywateli lub ich wspólnoty bądź organizacje. W praktyce zasada pomocniczości oznacza proces decentralizacji, tj. taki podział zadań pomiędzy wszystkimi szczeblami władzy, w którym nie występuje hierarchiczność podporządkowania organów w zakresie osobowym i rzeczowym. Organy szczebli niższych wyposażone są ustawowo w samodzielność i niezależność, a nadzór na nimi jest sprawowany jedynie w ramach kryterium legalności.
- Zasada unitarnego charakteru państwa mówi, iż Polska pozostaje państwem jednolitym, a jednostki terytorialne nie posiadają uprawnień państw federalnych czy regionów autonomicznych. Wśród norm prawnych utrwalających taki stan rzeczy występują jednolite zasady organizacji aparatu administracji publicznej i ustawowo określone zasady ustrojowe samorządu lokalnego (gminnego i powiatowego) jak i regionalnego (wojewódzkiego).
- Zasada domniemania kompetencji i przysługiwania samorządowi ważnej części zadań państwowych - jest to zerwanie z ideą państwa wszechobecnego, regulującego wszystkie działania jednostek. Postuluje ona samoorganizowanie się społeczeństwa.
- Zasada solidarności społecznej, zgodnie z którą państwo nadal partycypuje w wielu dziedzinach życia polityczno-społeczno-ekonomicznym, co przekłada się na rozdzielanie przez władzę centralną niezbędnych dotacji celowych, czy podejmowanie działań na rzecz wyrównywania poziomu życia między poszczególnymi województwami.
- Zasada trójstopniowego podziału terytorialnego, co wynika z potrzeby stworzenia struktur administracji publicznej porównywalnych ze strukturami stosowanymi w krajach Unii Europejskiej. Trójstronny podział umożliwia stworzenie dużych województw, zdolnych do prowadzenia własnej polityki regionalnej.⁵³

Zdaniem komentatorów zasady te stały u podstaw planowanych zmian, które wprowadzała reforma administracyjna, wdrażana przez rząd Buzka. Komentując zapisy

⁵² por. T. Słomka, Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej. [w]: K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski. op. cit. 2003. str. 920-921;

reformy M. Kulesza zwracał uwagę, iż prowadzenie skutecznej polityki regionalnej, pozwalającej na stworzenie silnych i w pełni funkcjonalnych jednostek terytorialnych, będących jej podmiotami, powinno się opierać na kilku zasadach o których autorzy wprowadzanych zmian winni pamiętać.

Zalicza on do nich przede wszystkim:

- Stworzenie dużych samorządowych województw, w których sejmiki samorządowe i zarządy województw odpowiadać powinny za tworzenie i wdrażanie różnego rodzaju programów i strategii wojewódzkich. Celem tychże strategii i programów będzie rozwój poszczególnych województw zgodnie interesem publicznym postrzeganym w skali regionalnej jak i zgodnych z tworzoną na poziomie centralnym polityką spójności gospodarczej kraju.
- Potrzebę prowadzenia spójnej polityki regionalnej przez władze centralne, co związane jest z tendencjami panującymi w Unii Europejskiej a wynikającymi z wdrażaną polityką spójności Unii i możliwością korzystania z funduszy strukturalnych.
- Polityka regionalna państwa winna koncentrować się na wspieraniu rozwoju obszarów zacofanych przez podnoszenie ich konkurencyjności, co dotyczy się głównie terenów rolniczych, obszarów wymagających restrukturyzacji funkcjonujących na ich terenach gałęzi gospodarczych, podnoszeniu jakości zarządzania na poziomie lokalnym i regionalnym, co umożliwi absorpcję i pełne wykorzystanie zasobów własnych i zewnętrznych.
- Polityka regionalna państwa musi opierać się na zasadzie pomocniczości i przy pełnym zaangażowaniu zasobów społeczeństwa obywatelskiego funkcjonującego w regionach.
- Z uwagi na niewystarczające środki budżetowe polityka regionalna państwa miała opierać się koordynacji wspólnych działań poszczególnych ministrów i wojewodów. Kulesza postulował powołanie stałego Komitetu Rozwoju Regionalnego.
- Stosowane rozwiązania prawne winny być otwarte na możliwość współpracy wynikającej z integracji europejskiej. Powinny jasno precyzować uprawnienia i obowiązki administracji rządowej i samorządowej w odniesieniu do planowania i wdrażania planów rozwoju regionalnego.

⁵³ por. B. Pietrzko. Potrzeby wspólnot lokalnych w warunkach transformacji ustrojowej. [w]: Dobrowolski P. op. cit. 2000. str. 42-43;

- Regulacje prawne dotyczące polityki regionalnej państwa, powinny pozostawiać możliwie jak najwięcej swobody samorządom wojewódzkim w tworzeniu własnej polityki regionalnej.⁵⁴

Z powyższych zasad wynika również potrzeba odpowiednio ukonstytuowania kompetencyjnego zwierzchnika tzw. rządowej administracji zespolonej, którym jest wojewoda. Aby rządowa administracja zespolona mogła realizować swoje zadania, do których zalicza się przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, niezbędnym jest prowadzenie skoordynowanej polityki regionalnej na szczeblu centralnym, co powinno się przejawiać w większej możliwości wpływania przez wojewodę na resortowe agendy na terenie województw. Takie kompetencje umożliwiłyby koordynowanie czy kształtowanie polityki regionalnej rządu w województwie, przy jednoczesnym zachowaniu niezależności samorządu wojewódzkiego w jego kompetencjach dotyczących prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie.

Dokonując podsumowania czy też oceny rezultatów, jakie przyniosły działania decentralizacyjne rządu Jerzego Buzka, T. G. Grosse stwierdza, że prawdopodobnie: „największym mankamentem reformy administracyjnej z 1998 roku było niewystarczające wyposażenie nowych województw w środki finansowe. Wprawdzie dokonano decentralizacji ustroju prawnego, ale nie przeprowadzono decentralizacji systemu finansowego. Samorządy wojewódzkie nie posiadają w obecnym systemie prawnym władztwa podatkowego, a więc nie mogą prowadzić indywidualnej polityki podatkowej wobec podmiotów gospodarczych i osób fizycznych. W ujęciu klasycznym nie dysponują żadnym podatkowym dochodem własnym. Posiadają jedynie udziały w podatkach dochodowych budżetu państwa, co w roku 2002 stanowiło około 15,7 % ich budżetu. Cała reszta, czyli ponad 84 procent dochodów pochodzi z subwencji ogólnych i dotacji celowych transferowanych z budżetu państwa. Ilustruje to skalę uzależnienia samorządów województwa od finansowania centralnego”⁵⁵ Zdefiniowane w ten sposób finansowanie działań podejmowanych przez samorząd wojewódzki praktycznie ubezwłasnowolnia ten poziom władzy samorządowej. Samorządy wojewódzkie stają się niejako klientami władz centralnych, którzy wykonując określone zadania zyskują środki finansowe na swe funkcjonowanie. Uzyskiwanie dotacji i subwencji nie wynika z jasnych i czytelnych zasad, a cechuje się uznaniowym podejmowaniem rozstrzygnięć przez urzędników władz centralnych. Brak własnych dochodów i niekorzystne warunki udzielenia wsparcia ze

⁵⁴ M. Kulesza. Polityka regionalna państwa w warunkach reformy ustrojowej. [w]: P. Buczkowski. K. Bondyra. P. Śliwa. op. cit. 1998. str. 160-162;

⁵⁵ T. G. Grosse. op. cit. 2004b r. str. 223-224;

strony władz centralnych utrudniają wdrażanie długotrwałych, wieloletnich inwestycji na poziomie i o znaczeniu regionalnym. Niemożliwość kreowania indywidualnej polityki podatkowej jest czynnikiem ograniczającym możliwości działań na rzecz rozwoju regionalnego, gdyż uniemożliwia stosowanie motywującej, preferencyjnej polityki podatkowej w stosunku do przedsiębiorców czy inwestorów, których działalność w sposób znaczący mogłaby wpływać na rozwój gospodarczy regionu.

Sytuacja ta, mimo prawnych i kompetencyjnych możliwości, w jakie reforma administracyjna wyposażyla samorząd wojewódzki, w praktyce znacząco ogranicza możliwości jego działania, co jest szczególnie uciążliwe w aspekcie prowadzenia polityki regionalnej. Na fakt ten zwraca uwagę również Piotr Dobrowolski stwierdzając, że: „w procesie reformowania władzy publicznej – o czym świadczyły rządowe projekty ustaw – osiągnięcie najważniejszego celu reformy, którym miało być przekazanie samorządowi terytorialnemu ‘istotnej części zadań publicznych’ (art. 16 ust. 2 konstytucji) stawało się iluzoryczne, ponieważ nie towarzyszyła temu znacząca decentralizacja skonsolidowanych publicznych zasobów finansowych.”⁵⁶

Niepowodzenie reformy administracyjnej z 1998 roku w zakresie decentralizacji systemu finansów publicznych jest, zdaniem T. G. Grossa wynikiem silnych tendencji centralistycznych i silnych tendencji autonomistycznych w obrębie samego rządu, gdzie poszczególne resorty, branże, poprzez swych ministrów, nie chciały zgodzić się na oddanie części kompetencji, a co za tym idzie również związanych z nimi środków, samorządom wojewódzkim. Nie udało się również stworzyć spójnej i skoordynowanej polityki regionalnej rządu. Charakterystycznym wydaje się silny lobbying prowadzony w parlamencie przez poszczególnych ministrów, którzy w obronie interesów własnych resortów, torpedowali koncepcje decentralistyczne własnego rządu.⁵⁷

Zgodnie z opisaną wyżej reformą administracji publicznej z 1998 roku, przy obciążeniu wszystkimi jej ograniczeniami i nieskutecznością decentralizacyjną w zakresie zarówno budżetowym jak i politycznym, 1 stycznia 1999 roku zostało powołane, jako jedno z szesnastu nowych województw, województwo śląskie. Powstało ono z połączenia wyodrębnionych reformą administracyjną z 1975 roku, województw bielsko-bialskiego, częstochowskiego i katowickiego. Stworzono w ten sposób jednostkę terytorialną, spełniającą, przynajmniej ze względów formalnych, choć niekoniecznie faktycznych możliwości podejmowania adekwatnych działań, warunki regionu z punktu widzenia regulacji Unii Europejskiej i prowadzonej przez nią polityki regionalnej.

⁵⁶ P. Dobrowolski. Między centralizmem a samorządnością. [w]: Dobrowolski P. op. cit. 2000. str. 32;

Obecna kondycja społeczno-ekonomiczna tego regionu jak i szczególne problemy społeczno-gospodarcze wynikają w sposób oczywisty z podstaw gospodarki, jaka na górnośląskiej części tego terenu funkcjonowała od dziewiętnastego wieku, na którą składało się głównie górnictwo węgla kamiennego, hutnictwo i inne branże przemysłu ciężkiego. Okres transformacji ustrojowej, modernizacji i urynkwienia gospodarki na początku lat dziewięćdziesiątych dotknął również a może w sposób szczególny, Górny Śląsk. Długoletni proces industrializacji na tym terenie spowodował ogromną w swej skali degradację środowiska naturalnego, wytworzenie chaosu urbanistycznego jak i niski potencjał kwalifikacyjny zamieszkującej go zbiorowości. Zdecydowanie najistotniejsze społeczne koszty deindustrializacji w regionie wynikały z załamania się i degradacji przemysłu ciężkiego. Powolny upadek przedsiębiorstw górniczych i hutniczych powodował równocześnie upadek przedsiębiorstw ściśle z nimi powiązanych, świadczących usługi dla górnictwa czy hutnictwa a także całego otoczenia pozaprodukcyjnego tych przedsiębiorstw, czyli pracowników powierzchni i bardzo rozbudowanego otoczenia usług socjalnych.⁵⁸ Początkowe próby restrukturyzacji sektora górniczego w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych przebiegały w atmosferze gwałtownych napięć, gdyż kolejne programy zakładające dostosowanie tego sektora do wymogów rynkowych, wywoływały protesty górniczych związków zawodowych. W wyniku protestów górniczych i podpisanego w ich efekcie porozumienia, Rada Ministrów przyjęła program restrukturyzacji przemysłu wydobywczego na podstawie którego opracowany miał zostać zbiorowy układ pracy dla pracowników zakładów górniczych, przewidujący szereg osłon socjalnych dla górników dołowych tracących zatrudnienie w wyniku likwidacji kopalń.

Pogarszająca się sytuacja sektora wydobywczego, prowadząca do dramatycznej sytuacji ekonomicznej poszczególnych spółek (ich ogromne zadłużenie w stosunku do instytucji publicznych, takich jak ZUS, samorządy czy budżet państwa, jak i prywatnych, do których zaliczyć należy banki, przedsiębiorstwa usługowe itp.) spowodowała potrzebę podjęcia szeroko zakrojonych działań restrukturyzacyjnych opartych o szerokie porozumienie partnerów publicznych szczebla rządowego i samorządowego, społecznych, organizacji gospodarczych i związków zawodowych. Działaniem takim było podjęcie prac nad *Kontraktem Regionalnym dla Województwa Katowickiego*.

Dokument ten zdaniem M. Barańskiego „stanowi umowę publicznoprawną, obejmującą wszystkie najważniejsze rodzaje podmiotów gospodarczych na obszarze całego województwa oraz wszystkie strony zainteresowane restrukturyzacją gospodarki na poziomie regionu, a więc

⁵⁷ por. T. G. Grosse. op. cit. 2004b str. 226;

przedsiębiorstwa, samorząd lokalny, związki zawodowe, samorząd gospodarczy, przedstawiciele administracji rządowej stopnia wojewódzkiego, ugrupowania polityczne i środowiska naukowe, kulturalne i opiniotwórcze.”⁵⁹ Został on zawarty 5 października 1995 roku między stroną rządową, której reprezentantem był ówczesny wojewoda katowicki E. Ciszak a stroną społeczną, której reprezentantem był przewodniczący Regionalnego Komitetu Porozumiewawczego i Sejmiku Samorządowego Województwa Katowickiego J. Frąckowiak. W założeniach tego aktu, znajdował się postulat, aby stanowił on podstawę organizacji ekonomiczno-społecznej województwa, a okres jego obowiązywania przewidywano na kolejne 20 lat.

Kontrakt realizowany miał być przez organy wewnętrzne, takie jak Rada Kontraktu Regionalnego, Prezydium RK, komisje stałe i doraźne oraz instytucje narzędziowe. Do instytucji narzędziowych zaliczono: Górnośląską Agencję Rozwoju Regionalnego S.A., Górnośląską Agencję Poszanowania Energii GAPE Sp. z o.o., Górnośląską Agencję Budownictwa S.A., Górnośląską Agencję Przekształceń Przedsiębiorstw S.A., Fundusz Górnośląski S.A., Górnośląski Park Rolno-Przemysłowy, Fundację Przestrzeni Górnego Śląska, Międzynarodowe Targi Katowickie Sp. z o.o., Fundację Przebudowy i Rozwoju Regionalnego oraz Górnośląskie Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych. Trzecim elementem były natomiast segmenty lokalne, które stanowią porozumienia łączące na poziomie lokalnym władze samorządowe, organizacje gospodarcze i społeczne dla rozwiązywania konkretnych problemów poprzez tworzone programy rozwoju lokalnego.

Kontrakt regionalny dla województwa katowickiego, w swych założeniach miał łagodzić niekorzystne efekty procesu restrukturyzacji gospodarczej regionu oraz wpływać na jego gospodarcze ożywienie. Głównym celem tego dokumentu jest natomiast tworzenie warunków do poprawy jakości życia mieszkańców przez harmonijny rozwój regionu. „Fundamentem, na którym oparto Kontrakt Regionalny, jest stałe zwiększanie uprawnień i kompetencji społeczności lokalnych. Szczególne uprawnienia społeczności lokalnych polegają na tworzeniu przez samorząd terytorialny, gospodarczy, stowarzyszenia, związki zawodowe, podmioty gospodarcze tzw. Wspólnot Lokalnych. Wspólnoty, aby realizować wspólne lokalne cele prowadzące do rozwoju społeczno-gospodarczego, utworzyły wyspecjalizowane podmioty,

⁵⁸ por. K. Faliszek. K. Lęcki. K. Wódz. Górnicy. Zbiorowości górnicze u progu zmian. Katowice 2001. str. 32-33;

⁵⁹ M. Barański. Organy narzędzia i mechanizmy zarządzania Kontraktem regionalnym... w świetle dokumentów i opinii liderów. [w]: Kontrakt regionalny dla województwa katowickiego. Dorobek i opinie. M. Barański [red]. Katowice 1999. str. 30;

takie jak: agencje rozwoju, ośrodki szkoleniowe, centra przedsiębiorczości.”⁶⁰ Kontrakt w swej części szczegółowej określał sześć sfer życia społeczno-gospodarczego, w stosunku do których powinny zostać podjęte konkretne rozwiązania. Zaliczył do nich: edukację, bezpieczeństwo socjalne, otoczenie, samorządność, gospodarkę i finanse.

Kolejnym etapem podejmowanych działań, mających na celu opracowanie długoletniego programu rozwoju regionalnego Górnego Śląska, było opracowanie, jako pokłosia Forum środowisk samorządowych województwa katowickiego, raportu pod tytułem: *Strategiczne założenia polityki rozwoju województwa katowickiego*. Forum to z inicjatywy Sejmiku Samorządowego odbyło się 10-11 grudnia 1996 roku. W raporcie tym opracowano podstawowe obszary działań polityki rozwoju regionalnego, do których zaliczono: jakość życia i środowiska, kapitał ludzki i usługi społeczne, innowacyjność i dywersyfikację gospodarki, infrastrukturę energetyczną, transportową i telekomunikacyjną. Zwrócono również uwagę, że skuteczność realizacji programu transformacji gospodarczej w regionie może się powieść jedynie w sytuacji uzyskania przez Górny Śląsk statusu województwa samorządowego. W rok później opracowano *Program restrukturyzacji i rozwoju gospodarki województwa katowickiego 1998-2002*. Dokument ten z jednej strony korespondował z zapisami Kontraktu regionalnego..., z drugiej zgodny był ze standardami polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej. Za cel strategiczny tego dokumentu przyjęto działanie na rzecz poprawy warunków gospodarczych województwa poprzez: dywersyfikację gospodarczą, dynamiczny wzrost miejsc pracy w regionie i stworzenie warunków umożliwiających osiągnięcie rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie porównywalnego do poziomu rozwoju regionów Unii Europejskiej. Również w 1997 roku powstała *Strategia Zintegrowanego rozwoju województwa katowickiego 1998-2002*, zakładająca wizję zrównoważonego rozwoju zarówno w dziedzinie gospodarczej jak i społecznej, będąca jednocześnie programem przygotowawczym regionu do integracji z Unią. Strategia przedstawia trzy współlistniejące poziomy priorytetowych działań. Zalicza do nich: na pierwszym poziomie - działania związane z edukacją, infrastrukturą transportową i telekomunikacyjną wraz z ochroną środowiska; na drugim - rozwój i wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw; i na trzecim - polepszenie warunków życia mieszkańców regionu jak i wzmocnienie pozycji województwa katowickiego w relacjach wewnętrznych z innymi regionami polski a w późniejszym czasie wśród regionów Wspólnoty.⁶¹

⁶⁰ M. Mitrega. Restrukturyzacja umiejscowiona. Socjalne i regionalne aspekty przemian w górnictwie węgla kamiennego. Katowice 2001. str. 93;

⁶¹ por. M. Kolczyński. Restrukturyzacja gospodarki w strategii rozwoju województwa katowickiego. [w]: M. Barański [red]. op. cit. 1999. str. 72-78;

Reforma terytorialnej organizacji kraju z 1998 roku, w wyniku której powstało Województwo Śląskie, dała władzom samorządowym poszczególnych województw możliwość kreowania polityki regionalnej. Podstawowym instrumentem realizacji tej polityki jest strategia rozwoju regionalnego. 25 września 2000 roku przyjęto, uchwałą nr I/24/1/2000 Sejmiku Województwa Śląskiego, *Strategię Rozwoju Województwa Śląskiego 2000-2015*.

W Strategii za cele generalne rozwoju województwa uznano:

1. wzrost potencjału ludnościowego, kulturalnego, ekonomicznego oraz konkurencyjności regionu w skali krajowej i międzynarodowej,
2. rozwój cywilizacyjny regionu, tworzenie nowych miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców.

Aby cele te mogły zostać osiągnięte, opracowano sześć priorytetów rozwoju województwa, wśród których zaproponowano: wzrost wykształcenia mieszkańców oraz rozwój ich zdolności adaptacyjnej do zmian społecznych i gospodarczych; umacnianie solidarności i więzi międzyludzkich, poprawa stanu zdrowia oraz bezpieczeństwa socjalnego i publicznego mieszkańców; rozwijanie współpracy międzyregionalnej w pasie Polski południowej i w skali międzynarodowej; rozbudowę oraz unowocześnienie systemu transportowego i komunikacyjnego; wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, w tym małych i średnich przedsiębiorstw, i poprawa jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego, w tym zwiększenie atrakcyjności terenu.⁶² Strategia będąc dokumentem planistycznym dla całego Województwa Śląskiego, powstałego z terytorium trzech uprzednio samodzielnych jednostek administracyjnych, zawiera w rozdziale trzecim podział jego terytorium na cztery obszary (zwane subregionami) prowadzenia przez samorząd wojewódzki polityki regionalnej. Należą do nich: subregion północny z Częstochową, centralny, czy też środkowy obejmujący GOP, południowy z Bielskiem-Białą, oraz zachodni z Rybnikiem. Wyodrębnienie to wynika z jednej strony z różnego stopnia rozwoju tych terenów, różnych podstaw gospodarczych, a co z tego również wynika, różnych problemów społecznych, jak również z różnorodnych celów rozwojowych, jakie przed nimi stoją i jakie w przeszłości dla nich zaprojektowano.

Uszczegółowienie zasad i norm współpracy Rządu oraz samorządów województw i innych podmiotów przy prowadzeniu i realizacji polityki rozwoju nastąpiło w ustawie z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, zgodnie z którą preliminowanie wysokości i kierunków wydatkowania środków z budżetu państwa, w tym środków zagranicznych, na realizację polityki rozwoju regionalnego w poszczególnych województwach

⁶² por. Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego 2000-2015. Katowice 2000. str. 86-87;

wymaga corocznego zawierania negocjowanych przez rząd i samorządy wojewódzkie kontraktów wojewódzkich.⁶³

Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego stanowi z jednej strony podstawę negocjowanych corocznie kontraktów wojewódzkich z drugiej zaś była podstawą dla przygotowania innych dokumentów programowych dotyczących polityki rozwoju regionalnego Województwa Śląskiego.

Do założeń Strategii Rozwoju..., odwołuje się również Program Rozwoju Regionalnego Województwa Śląskiego na lata 2001-2002. Określa on rolę, zadania oraz finansowanie działań i projektów związanych z rozwojem regionu. Program operacyjny stanowi podstawę Kontraktu Wojewódzkiego. 8 lipca 2002 uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego dokonano zmiany okresu realizacji programu do roku 2003.

Do Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015 odwołuje się również przyjęty w grudniu 2003 roku przez Zarząd Województwa Śląskiego *Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego*. Celem generalnym, jaki projektodawcy wyznaczyli, było „podniesienie konkurencyjności regionu poprzez restrukturyzację gospodarki, zwiększenie jego atrakcyjności inwestycyjnej oraz rozwój zdolności adaptacyjnych mieszkańców na regionalnym rynku pracy.”⁶⁴ Realizacja tego celu miałyby zostać osiągnięta poprzez trzy priorytety, do których zaliczono: rozbudowę i modernizację infrastruktury wzmacniającej konkurencyjność województwa śląskiego, wzmocnienie zasobów ludzkich, wzrost konkurencyjności ekonomicznej Województwa Śląskiego. Poszczególne priorytety tego dokumentu korespondują nie tylko z założeniami Strategii Rozwoju..., ale również z priorytetami takich dokumentów programowych jak: Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego czy priorytety Sektorowych Programów Operacyjnych (Transport, Wzrost Konkurencyjności Gospodarki, Rozwój Zasobów Ludzkich).

⁶³ por. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006. Warszawa 2000. str. 4;

⁶⁴ Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego. Katowice 2003. str. 23;

3.5 Polska i Województwo Śląskie wobec polityki spójności Unii Europejskiej.

Pomoc Wspólnoty z jakiej korzystała Polska od początku transformacji społeczno-gospodarczej, była realizowana początkowo w ramach programu pomocowego Phare (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies). Program ten powstał pod koniec 1989 roku w celu udzielania bezzwrotnej pomocy na rzecz restrukturyzacji gospodarek Polski i Węgier, a następnie objął kolejne kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Polska od początku funkcjonowania tego funduszu była największym odbiorcą środków przekazywanych w ramach tej pomocy. Wdrażanie tego programu odbywało się w etapach, z których pierwszy to była pomoc humanitarna, drugi obejmował pomoc techniczną, trzeci polegał na wspieraniu inwestycji regionalnych i sektorowych, a czwarty stanowił pomoc podporządkowaną potrzebom przygotowań do integracji. W fazie poprzedzającej przystąpienie do UE konieczne jest większe zdynamizowanie procesów przygotowujących kraje aspirujące do członkostwa, do stosowania prawodawstwa wspólnotowego oraz do korzystania z funduszy strukturalnych, w tym celu stworzone zostały tzw. fundusze przedakcesyjne. W ramach tych funduszy skonstruowanych na kształt funduszy strukturalnych UE, opracowano program SAPARD skierowany dla rolnictwa i obszarów wiejskich jak również program ISPA, wzorowany na Funduszu Spójności, celem którego było wyrównanie poziomu rozwoju infrastruktury technicznej i ochrony środowiska w krajach oczekujących na przyjęcie w struktury Wspólnoty.⁶⁵

Prowadzenie spójnej i planowej polityki regionalnej wymaga między innymi przygotowania i wdrożenia szeregu dokumentów strategicznych, określających w dłuższej perspektywie czasowej kierunki rozwoju tej polityki, jej strategiczne cel, rodzaje podejmowanych działań, sposoby ich finansowania itp. „W ostatnich latach pojawiło się bardzo dużo dokumentów strategicznych zaakceptowanych przez rząd. W latach 1999-2003 powstało ich blisko 90.”⁶⁶ Jednym z podstawowych powodów tworzenia tychże dokumentów programowych był proces integracji z Unią Europejską i wynikająca z niego konieczność dostosowania prawodawstwa polskiego do systemu prawnego Wspólnoty zwłaszcza jej polityki regionalnej, bądź były one niezbędne dla uzyskania pomocy przedakcesyjnej.

Dokumentem o podstawowym znaczeniu w zakresie polskiej polityki regionalnej, będącym jednocześnie dokumentem przystosowującym koncepcje rozwoju regionalnego i programującym działania w tym zakresie zgodnie z wymogami stawianymi w ramach polityki

⁶⁵ por. J. Hausner [red] op. cit. 1999. str. 45-63;

spójności Unii Europejskiej, jest przyjęta przez Radę Ministrów w grudniu 2000 roku Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006. Dokument ten jako główny cel polityki regionalnej wyznacza sobie dążenie do wzrostu konkurencyjności regionów i dążenie do długofalowego rozwoju kraju pozwalające uniknąć marginalizacji regionów słabiej rozwiniętych. Celem prowadzonych działań ma być dążenie do wewnętrznej spójności społeczno-ekonomicznej i integracja z Unią Europejską.

Projektowana polityka regionalna w NSRR zakłada wdrożenie pięciu priorytetów, które mają umożliwić osiągnięcie zakładanego przez ten dokument celu. Pierwszym z nich jest rozbudowa i modernizacja infrastruktury pozwalająca na wzrost konkurencyjności polskich regionów, co sprzyjać ma przyciąganiu kapitału zewnętrznego. Zakłada on między innymi modernizację infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej. Drugi priorytet odnosi się do restrukturyzacji i zróżnicowania bazy ekonomicznej regionów. Zakłada on działania zmierzające do zmiany struktury gospodarczej-przestrzennej Polski. Kolejny priorytet to rozwój zasobów ludzkich, który zakłada rozwijanie potencjału edukacyjnego, umożliwianie i ułatwianie dostępu do szkoleń zawodowych dla pracowników firm objętych programem restrukturyzacyjnym. Czwarty priorytet skupia się na pomocy dla regionów zagrożonych marginalizacją i wymagających aktywizacji, co dotyczy się głównie obszarów o wysokim bezrobociu strukturalnym. Piąty priorytet, wskazujący na rozwój współpracy regionów, zakłada potrzebę wdrażania międzynarodowej współpracy pomiędzy regionami i współpracy transgranicznej.⁶⁷ Nie brakuje krytycznych opinii odnoszących się do zapisów tego dokumentu, wskazujących na brak jasnego podziału zadań i odpowiedzialności poszczególnych instytucji w zakresie realizacji strategii. Brak jest terytorialnie ukierunkowanego planu działania na poszczególne województwa, co utrudnia jego wykorzystanie do celów polityki regionalnej rządu. Prezentuje się w nim cele rozwoju społeczno-gospodarczego w wymiarze ogólnokrajowym, z założeniem że na ich podstawie można formułować bardziej szczegółowe strategie regionalne rządu.⁶⁸

Dla pełnego wykorzystania związanych z członkostwem w strukturach Unii Europejskiej możliwości rozwojowych niezbędnym jest utrzymanie wzrostu gospodarczego i dążenie do wzmocnienia spójności społeczno-gospodarczej z pozostałymi krajami i regionami UE, co należy do podstawowych założeń wsparcia polityki regionalnej Wspólnoty. Aby jednak móc liczyć na pomoc strukturalną, konieczne jest opracowanie przez państwa członkowskie

⁶⁶ A. G. Lodkowska-Skoneczny [za]: T. G. Grosse. op. cit. 2004b r. str. 229;

⁶⁷ por. Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006. Uchwała Rady Ministrów Nr 105 z dnia 28 grudnia 2000 r. str. 41-55;

dokumentów programowych określających w sposób szczegółowy mechanizmy wprowadzania i rozdział tej pomocy. Przygotowanie tejże dokumentacji jest niezbędne dla dokładnego zaprogramowania a następnie rozliczenia wsparcia z funduszy strukturalnych, które podlegają rygorom finansowania ze środków publicznych. Dokumenty te zachowują pewną hierarchiczność względem siebie, zgodnie z którą dokumenty o strategicznym charakterze znajdują swoje uszczegółowienie w dokumentach uzupełniających, zwanych dokumentami operacyjnymi.

Zgodnie z tą procedurą w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej opracowano kompleksowy dokument, jakim jest Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, który określa strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach funkcjonowania we Wspólnocie. 14 stycznia 2003 roku został on przyjęty przez Radę Ministrów a następnie jako oficjalny dokument programujący pomoc strukturalną dla Polski na lata 2004-2006 został przekazany Komisji Europejskiej. Proces opracowywania NPR oparty był na szerokich konsultacjach społecznych z przedstawicielami samorządów lokalnych i regionalnych, organizacji pozarządowych, środowisk pracodawców i biznesu jak i reprezentantami instytucji naukowo-badawczych i wyższych uczelni. W konsultacjach tych brali również udział parlamentarzyści reprezentujący różne opcje polityczne jak również będące organami doradczymi rządu Rada Polityki Regionalnej Państwa, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej czy Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. W dokumencie tym przedstawiona jest diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej i przestrzennej kraju, sformułowane są cele i opisane strategie działania zmierzające do osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej z krajami i regionami Unii Europejskiej.

Jak zaznaczono w tym dokumencie „celem strategicznym Narodowego Planu Rozwoju jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym.”⁶⁹

Aby cel ten zrealizować wyznaczono pięć celów cząstkowych, przy formułowaniu których kierowano się wyzwaniami globalnych tendencji rozwojowych, które wpływają zarówno na Polskę jak i całą Unię Europejską, oceną polskiej gospodarki i przewidywanych wyzwań, które przed nią staną. Jednym z celów cząstkowych jest wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych

⁶⁹ por. T. G. Grosse. op. cit. 2004b r. str. 232;

w Polsce. Realizacja tego celu wiąże się z podejmowaniem rozwiązań przeciwdziałających pogłębianiu się różnicowań przestrzennych i społecznych. Jest to ściśle powiązane z koniecznością koordynowania działań wpływających na rozwój na poziomie regionalnym, aktywizowaniem przez państwo polityki regionalnej, jak i wspieraniem integracji zawodowej i społecznej.

W ramach uściślenia celu strategicznego Narodowy Plan Rozwoju koncentruje się na pięciu osiach rozwoju:

1. Wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw,
2. Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia,
3. Tworzenie warunków dla zwiększenia poziomu inwestycji, promowanie zrównoważonego, trwałego rozwoju i spójności przestrzennej,
4. Przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie, rozwój obszarów wiejskich,
5. Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów.⁷⁰

Dokument ten wskazuje również kierunki i wielkości planowanego zaangażowania środków funduszy strukturalnych, jak również określa sposób koordynacji wdrażania i współfinansowania pomocy strukturalnej.

Na podstawie Narodowego Planu Rozwoju negocjowano z przedstawicielami Unii Europejskiej dokument zwany Podstawy Wsparcia Wspólnoty (Community Support Framework-CSF), będący akceptowaną przez Wspólnotę wersją planu polskiej polityki regionalnej. Dokument ten zawiera uzgodnienia pomiędzy UE a rządem polskim, które dotyczą strategii i priorytetów działań, ich celów szczegółowych, wysokości wkładu funduszy strukturalnych i innych środków finansowych. Podstawy Wsparcia Wspólnoty w odróżnieniu od NPR odnoszą się wyłącznie do działań, które korzystają z finansowania środków funduszy strukturalnych jak i Funduszu Spójności. Dokument określa ogólny zarys strategii i priorytetowych kierunków działań, które będą współfinansowane ze środków europejskich. Zawiera on również:

- informację na temat zbieżności planowanych działań z podstawowymi kierunkami polityki gospodarczej państw (strategia zatrudnienia, strategia społeczno-gospodarcza, strategia rozwoju regionalnego),
- plan finansowania działań przewidzianych w ramach interwencji,

⁶⁹ Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. Warszawa 2003. str. 64;

⁷⁰ Poradnik dla beneficjentów Sektorowego Programu Operacyjnego –Rozwój Zasobów Ludzkich. Warszawa 2006. str. 8;

- rodzaj i sposób monitorowania realizacji określonych zadań,
- sposób sprawdzania założeń zgodnie z zasadą dodatkowości,
- metodę współpracy z władzami odpowiedzialnymi w kraju za ochronę środowiska,
- opis programów operacyjnych.⁷¹

Należy stwierdzić, że etap programowania pomocy strukturalnej w ramach tworzenia Podstaw Wsparcia Wspólnoty ma podstawowe znaczenie w prowadzeniu polityki strukturalnej Unii Europejskiej w stosunku do poszczególnych krajów członkowskich i ich regionów. Wszystkie kolejne dokumenty precyzujące założenia, cele i sposób realizacji pomocy odnoszą się do tego dokumentu i są jego uszczegółowieniem. Szczególne znaczenie temu dokumentowi przypisuje się również w Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej regulującym zasady funkcjonowania Funduszy Strukturalnych, gdzie stwierdza się, że: Podstawy Wsparcia Wspólnoty to: „dokument przyjęty przez Komisję – w uzgodnieniu z danym państwem członkowskim, po dokonaniu oceny planu przedłożonego przez państwa członkowskie – zawierający strategię i priorytety dla działań podejmowanych przez Fundusze i państwa członkowskie, ich cele szczegółowe wielkość wkładu Funduszy i innych środków finansowych.”⁷²

W wyniku długotrwałej debaty odnoszącej się do planowanego kształtu polityki strukturalnej Wspólnoty w latach 2007-2013, a tym samym dokumentów programowych w zakresie tej polityki, Komisja Europejska zaproponowała odejście od tworzenia dokumentu, jakim są Podstawy Wsparcia Wspólnoty. W tym okresie programowania pomoc z funduszy strukturalnych będzie dysponowana na zasadzie Krajowych Ram Odniesienia.

Podstawy Wsparcia Wspólnoty wdrażane są poprzez programy operacyjne, które dzielą się na priorytety, te zaś składają się z dwóch lub więcej działań. Działania te natomiast to tzw. indywidualne programy dotacyjne, wskazujące określone projekty, określone typy beneficjentów i określone sposoby realizacji poszczególnych przedsięwzięć, które są finansowane z wydzielonych na rzecz każdego programu operacyjnego zasobów.

Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski 2004-2006 (CSF) są: „wdrażane za pomocą sześciu jednofunduszowych sektorowych programów operacyjnych (SPO), dotyczących wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw, rozwoju zasobów ludzkich, restrukturyzacji i modernizacji sektora żywnościowego oraz rozwoju zasobów wiejskich, rybołówstwa i przetwórstwa ryb, transportu oraz pomocy technicznej służącej wsparciu wdrażania funduszy

⁷¹ por. K. A. Wojtaszczyk, op. cit. 2005. str. 134;

⁷² Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych;

strukturalnych. Realizowany będzie także dwufunduszowy Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) - zarządzany na poziomie krajowym, ale wdrażany w systemie zdecentralizowanym na poziomie wojewódzkim.”⁷³ Programy operacyjne to dokumenty wykonawcze w stosunku do Narodowego Programu Rozwoju i Podstaw Wsparcia Wspólnoty.

W każdym z wymienionych programów operacyjnych przedstawiono analizę sytuacji odpowiedniego sektora gospodarki, opisano dotychczasowe działania wspierające ich rozwój. Następnie przedstawiono cele i priorytety danego programu operacyjnego i tryb ich wdrażania. Zdefiniowano w tych dokumentach instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające, beneficjentów pomocy, komitety sterujące jak i grupy robocze poszczególnych programów.

Na podstawie różnorodności działania i sposobu, w jaki są finansowane, można wyróżnić trzy rodzaje programów operacyjnych: sektorowe, regionalne, i zintegrowane. Programy sektorowe to jednofunduszowe programy działające w jednym obszarze tematycznym, obejmujące swym zasięgiem cały kraj. Przykładem jest SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw finansowany z EFRR. Programy regionalne odnoszą się do finansowania rozwoju konkretnych regionów, jednakże mogą dotyczyć kilku obszarów tematycznych jednocześnie. Są one również programami jednofunduszowymi. W okresie programowania 2004-2006 w Polsce nie występowały tego typu programy. Były one zastąpione programami zintegrowanymi, które finansowane są z więcej niż jednego funduszu, ale i łączą w sobie cechy kilku programów. Przykładem takiego programu w Polsce jest ZPORR współfinansowany z EFRR i EFS a łączący w sobie 16 programów regionalnych.⁷⁴

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego jest największym spośród programów operacyjnych realizowanych w Polsce w latach 2004-2006. Jego podstawowym i strategicznym celem jest „tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską.”⁷⁵

Zgodnie z założeniami programu cel ów można osiągnąć poprzez koncentrację środków krajowych i środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego na realizacji czterech podstawowych priorytetów, dzielących się na szczegółowe działania:

⁷³ Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006 Ogólny podręcznik wdrażania. Warszawa 2004. str. 6;

⁷⁴ por. K. A. Wojtaszyk. op. cit. 2005. str. 135-136;

1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów (współfinansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego).
 - 1.1 Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego.
 - 1.2 Infrastruktura Ochrony środowiska.
 - 1.3 Regionalna infrastruktura społeczna.
 - 1.4 Rozwój turystyki i kultury.
 - 1.5 Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego.
 - 1.6 Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach.
2. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach (współ finansowany przez Europejski Fundusz Społeczny).
 - 2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie.
 - 2.2 Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne.
 - 2.3 Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa.
 - 2.4 Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi.
 - 2.5 Promocja przedsiębiorczości.
 - 2.6 Regionalne strategie Innowacyjne i transfer wiedzy.
3. Rozwój lokalny (współfinansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego).
 - 3.1 Obszary wiejskie.
 - 3.2 Obszary podlegające restrukturyzacji.
 - 3.3 Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe.
 - 3.4 Mikroprzedsiębiorstwa.
 - 3.5 Lokalna infrastruktura społeczna.
4. Pomoc techniczna (dotyczy działań związanych ze wsparciem procesu realizacji całego programu operacyjnego).
 - 4.1 Wsparcie procesu wdrażania ZPORR – wydatki limitowane.
 - 4.2 Wsparcie procesu wdrażania ZPORR – wydatki nielimitowane.
 - 4.3 Działania informacyjne i promocyjne.⁷⁶

W ramach ZPORR występują dwa rodzaje Beneficjentów końcowych. Pierwszy rodzaj to instytucje wdrażające, które są odpowiedzialne za zlecenie ostatecznemu beneficjentowi

⁷⁵ Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. Warszawa 2003. str. 115;

⁷⁶ Należy zauważyć iż priorytety zgłoszone w NPR zostały nieznacznie przeformułowane podczas prowadzonych z Komisją Europejską konsultacji i uzyskały inny kształt w Podstawach Wsparcia Wspólnoty. Między innymi dodano czwarty priorytet Pomoc Techniczna wraz z jego działaniami, w związku z czym w sumie zwiększono ilość zadań z proponowanych w NPR 12 do 20;

realizacji projektu inwestycyjnego lub wykonywanie usług. W priorytecie 2 np. w każdym Województwie będą to Wojewódzki Urząd pracy i jednostki Urzędu Marszałkowskiego. Do drugiego rodzaju zaliczamy Ostatecznych odbiorców usług i inwestycji, którzy przygotowują swój projekt, przedkładają do oceny, a po zatwierdzeniu realizują wybierając wykonawcę projektu. Do tej grupy zaliczamy samorządy terytorialne, jednostki świadczące usługi publiczne, szkoły wyższe, organizacje pozarządowe (non-profit), stowarzyszenia, fundacje, jednostki badawczo-rozwojowe itp.

Instytucją Zarządzającą ZPORR jest Ministerstwo Gospodarki. W każdym z 16 województw pod nadzorem Instytucji Zarządzającej działają Instytucje Pośredniczące w zarządzaniu programem – Urzędy Wojewódzkie i Urzędy Marszałkowskie. Wdrażanie ZPORR nadzoruje Komitet Monitorujący ZPORR, a w każdym województwie Podkomitet Monitorujący komponent regionalny ZPORR. Analogicznie w każdym województwie działa Instytucja Pośrednicząca w zarządzaniu ZPORR ulokowana w Urzędzie Wojewódzkim. Do funkcji tej instytucji należy między innymi:

- Podpisywanie umów finansowych z beneficjentami końcowymi;
- Weryfikacja i potwierdzenie wydatków poniesionych w ramach komponentu regionalnego ZPORR do instytucji Zarządzającej ZPORR;
- Obsługa przepływu środków finansowych do beneficjentów końcowych, (Wydziały finansowe UW)

W celu pełnego wykorzystania środków wynikających z Europejskiego Funduszu Socjalnego wdrożono Sektorowy Program Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich. Głównym celem SPO RZL jest „budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy.”⁷⁷ Cel ten jest zbieżny z celem strategicznym Unii Europejskiej przyjętym w czasie szczytu w Lizbonie w 2000 roku.

W projektowanej w NPR, a następnie zmodyfikowanej nieznacznie w PWW, uszczegółowionej liście celów tego programu wskazano, iż SPO RZL, aby osiągnąć założony cel główny będzie realizował następujące cele szczegółowe:

- poprawa zdolności do zatrudnienia poprzez rozwój jakości zasobów ludzkich i promowanie postaw przedsiębiorczych,
- poprawa zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i ich pracowników do warunków zmieniającego się rynku,

- wzrost poziomu wykształcenia społeczeństwa,
- wzmocnienie polityki równości szans na rynku pracy, w tym równości płci.⁷⁸

Cele SPO RZL będą realizowane poprzez trzy Priorytety:

1. Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej. (Wzmacnianie potencjału instytucjonalnej obsługi klientów służb zatrudnienia, promocja aktywnej polityki pomocy społecznej i innych instytucji działających na rzecz rynku pracy, integracja i reintegracja zawodowa kobiet i osób niepełnosprawnych, pomoc długotrwale bezrobotnym i młodzieży w zdobyciu pracy).
2. Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy. (Rozszerzenie dostępu do edukacji i poprawa jej poziomu, włączenie do procesu edukacji technologii informacyjnych i komunikacyjnych, podnoszenie kwalifikacji pracowników, edukacja w zakresie przedsiębiorczości i promocji elastycznych form pracy).
3. Pomoc techniczna. (Wspieranie instytucji zajmujących się wdrażaniem SPO RZL).

Za realizację SPO RZL odpowiedzialny jest Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Gospodarki i Pracy, pełniący rolę Instytucji Zarządzającej. SPO RZL jest tak zwanym programem „monofunduszowym” czyli wszystkie działania są współfinansowane z EFS.

Zakładanym celem strategicznym SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw jest „poprawa pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw działających na terenie Polski w ramach Jednolitego Rynku Europejskiego”⁷⁹.

Ten program operacyjny dzieli się na trzy priorytety, z których każdy składa się ze szczegółowych działań:

1. Rozwój przedsiębiorczości i wzrost inwestycyjności poprzez wzmocnienie inwestycji otoczenia biznesu.
 - 1.1 Wzmocnienie instytucji wspierających działalność przedsiębiorstw.
 - 1.2 Poprawa dostępności do zewnętrznego finansowania inwestycji przedsiębiorstw.
 - 1.3 Tworzenie korzystnych warunków dla rozwoju firm.
 - 1.4 Wzmocnienie współpracy pomiędzy sferą badawczo-rozwojową a gospodarczą.
 - 1.5 Rozwój systemu dostępu przedsiębiorców do informacji usług publicznych on-line.
2. Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw.

⁷⁷ Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. Warszawa 2003. str. 97;

⁷⁸ por. Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia. Bruksela - Warszawa 2003. str. 79;

- 2.1 Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez doradztwo.
- 2.2 Wsparcie konkurencyjności produktowej i technologicznej przedsiębiorstw.
- 2.3 Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez inwestycje.
- 2.4 Wsparcie dla przedsięwzięć w zakresie dostosowania przedsiębiorstw do wymogów ochrony środowiska.

3. Pomoc techniczna.

- 3.1 Wsparcie zarządzania SPO WKP.
- 3.2 Komputeryzacja oraz wyposażenie w sprzęt biurowy instytucji zaangażowanych w zarządzanie i wdrażanie SPO WKR.
- 3.3 Informacja i promocja działań SPO WKR.
- 3.4 Wsparcie Jednostki Oceny.

Do głównych beneficjentów tego programu można zaliczyć: małe i średnie przedsiębiorstwa, oparte na zaawansowanych technologiach, inwestujących w ochronę środowiska, dokonujących nowych inwestycji; instytucje wspierania biznesu; instytucje zarządzające parkami naukowo-technologicznymi, instytucje naukowo-badawcze; organy administracji rządowej podejmujące działania w zakresie ułatwienia dostępu do informacji, tworzenia i ochrony danych.

Kolejnym Sektorowym Programem Operacyjnym jest SPO Transport, którego znaczenie dla rozwoju regionalnego opisane jest w Podstawach Wsparcia Wspólnoty, gdzie wskazuje się, że „konkurencyjna, dobrze funkcjonująca infrastruktura transportowa ma fundamentalne znaczenie dla sprawnej i efektywnej kosztowo mobilności, zrównoważonego rozwoju regionalnego, konkurencyjności oraz równowagi w dziedzinie środowiska naturalnego. Nadrzędnym priorytetem sektora transportu będzie usprawnienie systemu drogowego jako elementu zintegrowanej polityki służącej poprawie sektora transportu.”⁸⁰ Dokument ten wskazuje również, że inwestycje z zakresu infrastruktury drogowej, aby funkcjonować jako system, muszą zostać uzupełnione o działania zmierzające między innymi do promocji alternatywnych gałęzi transportu.

SPO Transport składa się z trzech priorytetów: zróżnicowany gałęziowo rozwój transportu; bezpieczniejsza infrastruktura drogową, pomoc techniczna, dzielących się na kolejne osiem działań. Beneficjentami końcowymi tego programu są między innymi: Generalna

⁷⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjność Przedsiębiorstw 2004-2006 (Dz.U. nr 166 poz. 1744);

⁸⁰ Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia. Bruksela - Warszawa 2003. str. 82;

Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, PKP, poszczególne Zarządy Portów jak i Ministerstwo Infrastruktury.

Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich współfinansuje działania w zakresie: rozwoju obszarów wiejskich poprzez podnoszenie ich atrakcyjności zarówno dla mieszkańców jak i dla inwestorów; zwiększenia efektywności ekonomicznej rolnictwa w sposób nie naruszający walorów środowiska naturalnego, bądź przy wykorzystaniu walorów środowiska naturalnego; wzrostu konkurencyjności produktów rolnych poprzez poprawę ich jakości.

Celem strategicznym Sektorowego Programu Operacyjnego Rybołówstwo i przetwórstwo ryb jest zabezpieczenie i ochrona dostępnych zasobów wód morskich oraz prowadzenie racjonalnej i odpowiedzialnej eksploatacji, z uwzględnieniem potrzeb zarówno producentów jak i konsumentów. Cel ten pokrywa się z założeniami polskiej polityki rybackiej jak i przyjętymi przez Wspólnotę wytycznymi Wspólnej Polityki Rybackiej. Program ten jest skierowany głównie do armatorów statków rybackich, właścicieli i dzierżawców portów, rybaków, ale i organizacji rybaków śródlądowych, właścicieli gospodarstw rybackich itp.

Program Operacyjny Pomoc Techniczna zakłada uzyskanie jak najbardziej przejrzystego i sprawnego systemu wdrażania Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Program ten ma służyć wzmocnieniu zdolności w zakresie zarządzania, monitorowania, oceny i kontroli Podstaw Wsparcia Wspólnoty.

Wykorzystanie w Polsce środków finansowych pochodzących z Funduszu Spójności jako wsparcia dla dużych infrastrukturalnych projektów w latach 2004-2006 odbywa się na podstawie dokumentu „Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności”, zatwierdzonego przez Komisję Europejską 19 grudnia 2003 roku. Strategia ta zakłada skupienie głównego nacisku pomocy w ramach tego funduszu na dwóch obszarach. Pierwszy odnosi się do rozwoju sieci transportowych, zarówno drogowych jak i kolejowych w celu poprawy położenia tranzytowego kraju jak również dostępności poszczególnych regionów. Drugi natomiast odnosi się do rozwoju infrastruktury ochrony środowiska, mającej największy wpływ na poprawę sytuacji ekologicznej kraju, a co za tym idzie i Wspólnoty.

Inicjatywy wspólnotowe jako specyficzne instrumenty realizacji polityki regionalnej są one kreowane z poziomu Komisji Europejskiej, w związku z czym, w odróżnieniu do programów operacyjnych, są one wstępnie opracowywane przez poszczególne Dyrekcje Generalne Komisji Europejskiej a następnie finalnie uzgadniane z krajami członkowskimi. W pierwszym okresie programowania Inicjatyw Wspólnotowych, w jakich Polska brała udział czyli latach 2004-2006 w naszym kraju wdrażane były wyłącznie dwie inicjatywy: INTERREG

oraz EQUAL. Inicjatywa EQUAL finansowa ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego wdrażana jest poprzez „Jednolity Dokument Programujący Inicjatywę Wspólnotową EQUAL”. Głównym celem Inicjatywy INTERREG jest promowanie współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzynarodowej, co ma służyć osiągnięciu większego stopnia spójności społeczno-ekonomicznej między poszczególnymi regionami Polski, jak i całego kraju i resztą terytorium europejskiego. Inicjatywa ta, w związku z dużą rozpiętością obszarów zainteresowań, jest wdrażana przez kilka Dokumentów Programowych.⁸¹

Dla umożliwienia sprawnego zarządzania programami operacyjnymi i inicjatywami wspólnotowymi powołano odpowiednie organy monitorujące i oceniające wdrażanie tych programów. Na szczeblu krajowym powołany został Krajowy Komitet Monitorujący Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Na poziomie programów operacyjnych powstały Komitety monitorujące, Programy Sektorowe, ZPORR, Program Operacyjny Pomoc Techniczna, Fundusz Spójności oraz inicjatywy EQUAL i INTERREG.

Członkowie Krajowego Komitetu to w 1/3 przedstawiciele ministerstw odpowiednich dla realizowanych priorytetów, w 1/3 przedstawiciele partnerów społecznych, samorządów województw oraz wojewodów i w 1/3 przedstawiciele instytucji społeczno-gospodarczych. W skład Komitetów monitorujących programy operacyjne wchodzi przedstawiciele Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Ministerstwa Finansów, przedstawiciele regionów zaangażowanych w ZPORR, a także partnerzy społeczni i gospodarczy.

Regionalne programy operacyjne opracowane w Narodowym Planie Rozwoju w poszczególnych województwach realizowane są na podstawie kontraktów wojewódzkich, które są swoistą umową pomiędzy Radą Ministrów a samorządem poszczególnych województw. Jak wskazują regulacje ustawowe „w trakcie rokowań związanych z zawarciem kontraktu oraz ze zmianą kontraktu Rada Ministrów jest reprezentowana przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a samorząd województwa przez marszałka województwa”⁸². Negocjacje te określają tryb, zakres i warunki realizacji działań wynikających z poszczególnych programów operacyjnych, gwarantują one również finansowanie najważniejszych inwestycji prowadzonych w regionie z budżetu państwa, wskazując jednocześnie inne źródła finansowania tych działań pochodzące od podmiotów samorządowych i prywatnych. Finansowanie z budżetu państwa określone w kontrakcie wojewódzkim może być wykorzystane na wymagane dofinansowanie do projektów finansowanych ze środków

⁸¹ por. K. Wąsowski. Programy Operacyjne [w]: Fundusze strukturalne Unii Europejskiej szansą na przyspieszenie rozwoju gospodarczego i postępu społecznego Polski. Rzeczpospolita dodatek Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej. 30 kwietnia 2004. str. 10;

unijnych bądź innych projektów finansowanych ze środków publicznych w zakresie prowadzonej polityki regionalnej. Czas obowiązywania kontraktu pokrywa się z okresem obowiązywania Narodowego Planu Rozwoju.

Jednak ocenia się, iż kontrakty wojewódzkie nie są wystarczająco efektywnym instrumentem rozwoju regionalnego. Wśród zarzutów dotyczących skuteczności kontraktów wojewódzkich wymienia się między innymi małe możliwości negocjacyjne samorządów wojewódzkich w zakresie ustalania zadań polityki rozwoju regionalnego, które wynikały raczej z ogólnego planu rozwoju kraju aniżeli potrzeby czy korzyści ekonomicznych regionu. Kontrakty, jak uczy praktyka, w dużym stopniu dofinansowują ze środków budżetowych przedsięwzięcia o charakterze lokalnym, o niewielkim znaczeniu dla rozwoju regionalnego, wspomagając w ten sposób samorządy które nie mają wystarczających środków, aby takie projekty finansować z własnych zasobów. Jednocześnie samorządy wojewódzkie w niewystarczający sposób koncentrowały ograniczone środki finansowe, przyznane im w ramach kontraktu, na celach interwencyjnych wybranych zgodnie ze strategią rozwoju województwa.⁸³ Jak twierdzi T.G. Grosse procedura kontraktów wojewódzkich powinna być podstawowym instrumentem prowadzenia polityki regionalnej państwa w regionach, zwłaszcza w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej i możliwości korzystania z Funduszy Strukturalnych. Niezbędnym jest natomiast wprowadzenie zmian w kształcie kontraktów wojewódzkich, które z jednej strony umożliwią tworzenie kilkuletnich programów rozwoju regionalnego, pozwalających tworzyć mechanizmy finansowania inwestycji naprawdę istotnych z punktu widzenia województw, a z drugiej będą negocjowane na poziomie regionów pomiędzy marszałkiem województwa i wojewodą jako przedstawicielem władzy centralnej.

5 lipca 2005 roku Komisja Europejska opublikowała projekt dokumentu – Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne Wytyczne Wspólnoty, 2007-2013 (SWW). Dokument ten zawiera strategiczne wytyczne w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, określające ramy interwencji Funduszy Strukturalnych, z uwzględnieniem innych polityk Wspólnoty. Dla każdego z celów funduszy wytyczne te realizują priorytety Wspólnoty, w szczególności promowanie harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty.

Na podstawie zapisów Strategicznych Wytycznych Wspólnoty Polska opracowała Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (NSRO), które integrują główne

⁸² art. 32 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju. (Dz. U. z dnia 24 maja 2004 r.);

priorytety Wspólnoty z priorytetami polskimi, uwzględniając jednocześnie zapisy Krajowego Programu Reform, odpowiadającego na wyzwania zawarte w Strategii Lizbońskiej. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia stanowią podstawę do programowania interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności (FS).

Prace nad przygotowaniem podstaw polityki społeczno-gospodarczej na lata 2007-2013 podjęto w Polsce już w roku 2003. W styczniu, czerwcu i wrześniu 2005 r. Rada Ministrów przyjęła trzy dokumenty dotyczące *Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 (NPR)* kończące kolejne fazy programowych prac strategicznych. Dokumenty powstałe w kolejnych fazach opracowywania NPR były przedmiotem szerokich konsultacji społecznych w układzie regionalnym i sektorowym oraz problemowym, a także z partnerami społecznymi i gospodarczymi. W trakcie prac nad NPR powstało wiele wartościowych dokumentów diagnostycznych i programowych zarówno resortowych, jak i samorządowych. W trakcie przygotowywania Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 wykorzystany został dorobek prac nad NPR na lata 2007-2013 - przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r. W wyniku tych prac powstały strategie sektorowe, które były podstawą do przygotowania programów operacyjnych realizowanych ze środków UE.⁸⁴

Podstawowym dokumentem strategicznym określającym cele i priorytety polityki rozwoju w perspektywie najbliższych lat oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić, jest Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK). Jest ona nadrzędnym, wieloletnim dokumentem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stanowiącym punkt odniesienia zarówno dla innych strategii i programów rządowych, jak i opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Głównym celem strategii jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski, w tym poszczególnych obywateli i rodzin. Przez podniesienie poziomu życia rozumie się wzrost dochodów w sektorze gospodarstw domowych, ułatwienie dostępu do edukacji i szkolenia, co prowadzi do podwyższenia poziomu wykształcenia społeczeństwa i podnoszenia kwalifikacji obywateli, wzrost zatrudnienia i wydajności pracy, skutkujące zarówno obniżeniem bezrobocia, jak i zwiększeniem poziomu aktywności zawodowej, oraz poprawę zdrowotności mieszkańców Polski, możliwość korzystania z funkcjonalnej i łatwo dostępnej infrastruktury technicznej i społecznej, życie w czystym, zdrowym i sprzyjającym środowisku

⁸³ por. T. G. Grosse. op. cit. 2004b. str. 244-245;

⁸⁴ por. Narodowa Strategia Ram Odniesienia 2007-2013. Wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienia. Narodowa Strategia Spójności. Warszawa 2006. str. 4-5;

przyrodniczym. Osiągnięcie tego celu ma umożliwić polityka państwa pozwalająca na szybki, trwały rozwój gospodarczy w perspektywie długookresowej, oparty na rozwoju kapitału ludzkiego, zwiększaniu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki kraju i poszczególnych regionów.⁸⁵

Istotną rolę SRK jest koordynowanie reform instytucjonalno-regulacyjnych z działaniami finansowanymi ze środków UE, tak aby poprzez efekt synergii te dwa obszary przynosiły możliwie największy efekt prorozwojowy.

Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) to dokument określający priorytety wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych, dostępnych w latach 2007-2013 dla Polski, czyli Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności. Jej cel strategiczny został określony jako: „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.”⁸⁶

Celem szczegółowym jest m.in. wzrost gospodarczy, wzrost zatrudnienia, podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora usług, budowa i modernizacja infrastruktury technicznej, wsparcie dla polskich regionów w kontekście społecznym, gospodarczym i przestrzennym oraz rozwój obszarów wiejskich.

Narodowa Strategia Spójności będzie realizowana przy pomocy Programów Operacyjnych (PO), zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), zarządzanych przez Samorządy poszczególnych województw:

- 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO)
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
- Program Operacyjny Infrastruktura i środowisko
- Program Operacyjny Kapitał ludzki
- Program Operacyjny Konkurencyjna gospodarka
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej
- Program Operacyjny Pomoc techniczna

Sposób podziału środków EFRR na szesnaście Regionalnych Programów Operacyjnych jest kontynuacją algorytmu zastosowanego w pracach nad Zintegrowanym Programem

⁸⁵ por. Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015. Warszawa 2006. str. 26;

⁸⁶ Narodowa Strategia Ram Odniesienia 2007-2013. Wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienia. Narodowa Strategia Spójności. Warszawa 2006. str. 22;

Operacyjnym Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006 i został zbudowany w oparciu o trzy kryteria. Zgodnie z pierwszym Polska jako całość spełnia aktualne kryteria kwalifikujące do obszarów objętych Celem 1 funduszy strukturalnych UE. Uzasadnia to dominującą rolę kryterium ludnościowego w podziale regionalnym środków wsparcia. 80% tych środków zostało więc podzielone proporcjonalnie do liczby mieszkańców w poszczególnych województwach. Drugie kryterium jest określane ze względu na międzywojewódzkie różnicowania poziomu PKB na mieszkańca, 10% środków dzielone jest proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PKB na mieszkańca w latach 2001 – 2003 był niższy od 80% średniego poziomu na mieszkańca w kraju. Ostatnie kryterium wyodrębniane jest ze względu na wysoką stopę bezrobocia oraz zagrażającą w wielu powiatach trwałą marginalizacją znaczących grup społecznych, 10% środków wsparcia przeznaczone jest dla tych powiatów, w których średnia stopa bezrobocia w latach 2003 – 2005 przekraczała 150% średniej krajowej.⁸⁷

Diametralna zmiana zachodzi jednak w kwestii zarządzania Regionalnymi Programami Operacyjnymi, gdyż status Instytucji Zarządzających otrzymały samorządy wojewódzkie. Przejmą one tym samym większość obowiązków i uprawnień spoczywających do tej pory w rękach administracji rządowej. Oznacza to, iż koordynację pomiędzy celami strategii rozwoju danego województwa, celami i mechanizmami realizacji na poziomie regionalnym różnych programów operacyjnych, sprawuje Zarząd Województwa wykorzystując w tym celu Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny.

Zgodnie z zapisami ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w wersji uchwalonej przez Sejm RP, zarządy poszczególnych województw jako Instytucje Zarządzające RPO są odpowiedzialne między innymi za wypełnianie obowiązków wynikających z regulacji unijnych dotyczących zarządzania projektami finansowanymi z budżetu Funduszy Strukturalnych, wybór projektów do realizacji, podpisywanie umów z beneficjentami, zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację RPO itd. Jednocześnie jednak w art. 28 ust. 3 przewiduje instrument nadzoru nad wyłanianiem projektów w trybie konkursowym w ramach regionalnych programów operacyjnych. Zgodnie z zapisami tego artykułu wojewoda, w przypadku stwierdzenia udokumentowanych nieprawidłowości przy wyłanianiu projektów, będzie mógł zgłosić weto, skutkujące wstrzymaniem procedury oraz zwołaniem kolejnego posiedzenia komisji konkursowej.

⁸⁷ por. tamże: str. 59;

Po uchwaleniu przez Komisję Europejską kilku ważnych dokumentów europejskich oraz krajowych (m.in. postanowień Strategii Lizbońskiej na poziomie regionu) koniecznym było przeprowadzenie aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego uchwalonej we wrześniu 2000 roku. „Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020” powstała w wyniku przeprowadzenia aktualizacji „Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000 – 2015”. Aktualizacja miała na celu uproszczenie struktury Strategii, uczynienia jej bardziej przejrzystą, pozwalającą (wykorzystując doświadczenia kilku lat jej funkcjonowania) dostosować jej zapisy do nowej sytuacji, jaką było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.

Tabela 1. Struktura Strategii

Wizja	Ugruntowany, pozytywny wizerunek; jedno z kilku centrów rozwoju cywilizacyjnego Polski stwarzające szanse rozwojowe mieszkańcom; ludność otwarta, przedsiębiorcza, kompetentna, ugruntowana tożsamość kulturowa; kreatywny region innowacyjny; dobrze rozwinięty system szkolnictwa i kształcenia ustawicznego; rozwijający nowe produkty; zdywersyfikowana struktura gospodarcza; rozbudowana i zmodernizowana infrastruktura; czyste we wszystkich wymiarach środowisko naturalne; duże walory przyrodnicze, kulturowe i krajoobrazowe; otwarte na współpracę; organizujące procesy rozwojowe i współpracę społeczności lokalnych					
Priorytety horyzontalne	Współpraca międzyregionalna i międzynarodowa, w tym transgraniczna Współpraca wewnątrzregionalna					
Priorytety dziedzinowe	Kultura, edukacja, mobilność i aktywizacja zasobów ludzkich	Integracja społeczna, bezpieczeństwo i zdrowie	Restrukturyzacja i rozwój gospodarki	Innowacje, technologie, działalność B+R	Ochrona i kształtowanie środowiska oraz przestrzeni	Transport, komunikacja i informacja
Cele strategiczne	<i>Wzrost wykształcenia mieszkańców oraz ich zdolności adaptacyjnych do zmian społecznych i gospodarczych w poczuciu bezpieczeństwa społecznego i publicznego</i>		<i>Wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki</i>		<i>Poprawa jakości środowiska naturalnego i kulturowego oraz zwiększenie atrakcyjności przestrzeni</i>	<i>Rozbudowa oraz unowocześnienie systemów infrastruktury technicznej</i>
Kierunki działań	1. Poprawa jakości i dostępności szkolnictwa oraz jego dostosowanie do aktualnych i prognozowanych potrzeb rynku pracy 2. Rozszerzenie skali i zasięgu przekwalifikowań zawodowych i kształcenia ustawicznego 3. Zwiększenie uczestnictwa mieszkańców w kulturze i wzmocnienie środowisk twórczych 4. Upowszechnienie wśród społeczeństwa aktywnego stylu życia 5. Zintegrowanie systemu pomocy społecznej, aktywna polityka społeczna 6. Poprawa stanu zdrowia mieszkańców regionu oraz zapewnienie powszechności dostępu do świadczeń zdrowotnych 7. Poprawa warunków mieszkalnych 8. Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i przeciwdziałanie dezorganizacji i patologii społecznej		1. Tworzenie warunków do rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw 2. Wspieranie sektora B+R i wdrożeń nowych technologii 3. Podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu 4. Modernizacja sektora rolno-spożywczego i rozwijanie działalności pozarolniczej 5. Zwiększenie atrakcyjności turystycznej regionu 6. Wspieranie procesów poprawy efektywności i adaptacji rynkowej tradycyjnych gałęzi przemysłu		1. Wspieranie rozwoju obszarów metropolitalnych 2. Zagospodarowanie centrów miast oraz zdegradowanych dzielnic 3. Rewitalizacja terenów zdegradowanych 4. Kształtowanie ośrodków wsielskich 5. Uporządkowanie i wdrożenie systemu gospodarki odpadami 6. Utworzenie systemu kształtowania i wykorzystania zasobów wodnych 7. Polepszenie jakości powietrza 8. Ochrona przed hałasem 9. Ukształtowanie regionalnego systemu obszarów chronionych	1. Optymalizacja i integracja systemu transportowego 2. Rozbudowa i unowocześnienie systemów energetycznych 3. Rozwój informatyki i telekomunikacji 4. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury komunalnej

Źródło: Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007 – 2013

Wizja Województwa Śląskiego skupia się przede wszystkim na poprawie wizerunku oraz uczynieniu z regionu jednego z centrów cywilizacyjnych Polski i Europy. Przewiduje ona równomierny rozwój województwa przebiegający równocześnie na czterech płaszczyznach:

- społecznej (edukacja, kultura, integracja społeczna, aktywizacja zasobów ludzkich),
- gospodarczej (restrukturyzacja, innowacyjność i rozwój gospodarki),
- środowiskowej (ochrona i kształtowanie środowiska i przestrzeni),

- infra-technicznej (rozwój transportu, komunikacji i przepływu informacji).

Jak wskazuje wstęp do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego 2007-2013 dokument ten stanowi najistotniejszy instrument polityki regionalnej województwa w okresie 2007-2013, spajający większość zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne jednostki publiczne i prywatne w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Realizuje on zapisy zawarte w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000 – 2020, przyjętej przez Sejmik Województwa Śląskiego dnia 4 lipca 2005 roku. Został on stworzony w oparciu o regulacje dotyczące Funduszy Europejskich, Funduszu Spójności, Strategicznych Wytocznych Wspólnoty (SWW) dotyczących spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej, Narodowej Strategii Spójności 2007 – 2013 (Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013).⁸⁸

Głównym celem, jaki przyjęto w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Śląskiego na lata 2007 – 2013, jest stymulowanie dynamicznego rozwoju przy wzmocnieniu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej regionu. Rozwój ten należy odnosić do kilku płaszczyzn. W aspekcie gospodarczym zakłada wzrost gospodarczy i zwiększenie zatrudnienia, rozwój technologiczny i innowacje, restrukturyzację i dywersyfikację działalności gospodarczej. W perspektywie społecznej rozwój ten ma oznaczać poprawę jakości życia mieszkańców, wzbogacenie tożsamości kulturowej i procesy integracyjne, rozwój usług i zasobów społecznych, wzrost mobilności zawodowej i społecznej. Płaszczyzna środowiskowa zakłada zmniejszenie obciążeń i polepszenie jakości środowiska przyrodniczego, zachowanie bioróżnorodności. Rozwój w odniesieniu do infrastruktury technicznej zakłada podnoszenie jakości, rozbudowę i racjonalne gospodarowanie zasobami infrastruktury technicznej.

Program głosi, że rozwój regionalny jest nierozdzielny z rozwojem lokalnym, dlatego też w ramach procesu zarządzania rozwojem zaplanowano jego decentralizację, co może się przyczynić do wzrostu jego efektywności i zaktywizowania lokalnych aktorów. W porozumieniu z samorządami lokalnymi zdecydowano o wydatkowaniu 40% środków za pośrednictwem programów subregionalnych, tworzonych zgodnie z zasadą partnerstwa w ramach czterech obszarów polityki rozwoju zidentyfikowanych w Strategii Rozwoju..., i projektów kluczowych zgłoszonych m.in. przez subregiony.

Zwrócono uwagę, że w województwie o tak dużym stopniu urbanizacji jak Województwo Śląskie, kluczową sprawą dla jego przyszłości jest kondycja dużych miast, które

⁸⁸ Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Katowice 2006. str. 4;

stanowią główną siłę napędową wzrostu dla całego regionu. Znajduje to odzwierciedlenie w priorytecie zorientowanym na zrównoważony rozwój miast. W stosunku do obszarów wiejskich, które RPO traktuje w sposób horyzontalny, nie wypracowano żadnego specyficznego priorytetu. Natomiast konieczność wyrównywania szans rozwojowych gmin wiejskich i ich brak zdolności do konkurencyjności z dużymi miastami projektowana jest poprzez organizację odrębnych konkursów dla gmin wiejskich.

Do osiągnięcia celu głównego RPO prowadzić będzie realizacja 9 priorytetów, z których każdy jest zorientowany na osiągnięcie jednego z dziewięciu celów szczegółowych programu. Priorytetami tymi są:

1. Badania i rozwój technologiczny (B+R), innowacje i przedsiębiorczość. Cel szczegółowy: Wzrost konkurencyjności regionalnej gospodarki opartej na wiedzy
2. Społeczeństwo informacyjne. Cel szczegółowy: Stworzenie warunków do rozwoju społeczeństwa informacyjnego w regionie.
3. Turystyka. Cel szczegółowy: Wzrost konkurencyjności turystycznej regionu.
4. Kultura. Cel szczegółowy: Wzrost znaczenia kultury jako czynnika rozwoju społeczno-gospodarczego.
5. Środowisko. Cel szczegółowy: Ochrona i poprawa jakości środowiska.
6. Zrównoważony rozwój miast. Cel szczegółowy: Wzrost konkurencyjności przestrzeni miejskiej województwa.
7. Transport. Cel szczegółowy: Ukształtowanie efektywnego, zintegrowanego systemu transportowego.
8. Infrastruktura edukacyjna. Cel szczegółowy: Stworzenie warunków do rozwoju społeczeństwa o wysokich kwalifikacjach zawodowych, poszukiwanych na rynku pracy.
9. Zdrowie i rekreacja. Cel szczegółowy: Poprawa stanu zdrowia mieszkańców.

Funkcję Instytucji Koordynującej RPO (IK RPO) pełni Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego poprzez Departament Koordynacji Programów Regionalnych (DPR) tegoż ministerstwa. Instytucja Koordynująca RPO odpowiedzialna jest w szczególności za: weryfikację regionalnych programów operacyjnych pod względem ich zgodności z NSRO; negocjowanie regionalnych programów operacyjnych z KE we współpracy z instytucjami zarządzającymi RPO; zapewnienie spójności stosowanych wytycznych; monitorowanie efektów wdrażania RPO w regionach (analizy porównawcze).

Funkcję Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym dla Województwa Śląskiego na lata 2007 - 2013 pełni Zarząd Województwa Śląskiego. Instytucja zarządzająca jest odpowiedzialna za zarządzanie regionalnym programem operacyjnym i jego

realizację zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Instytucja Zarządzająca RPO może zlecić wykonywanie części swoich zadań o charakterze zarządczym lub operacyjnym innym podmiotom. Dokonując delegacji, Instytucja Zarządzająca RPO zachowuje jednak całkowitą odpowiedzialność za całość realizacji RPO.

Rozdział IV

Metodologia badań własnych

Przyjęty temat pracy: „*Znaczenie dialogu obywatelskiego dla kształtowania polityki regionalnej Województwa Śląskiego na tle polityki spójności Unii Europejskiej*” wynika z osobistych zainteresowań autora pogłębionych doświadczeniami zdobytymi poprzez uczestnictwo w europejskim projekcie badawczym finansowanym w ramach V Programu Ramowego UE zatytułowanego: Organised Civil Society and European Governance (CIVGOV) realizowanego przez międzynarodowy zespół partnerów pod kierunkiem Prof. Carlo Ruzzy z Uniwersytetu w Trento. Polskim zespołem kierowała Prof. Kazimiera Wódz.¹

4.1 Przedmiot i cele pracy

Przedmiotem pracy jest praktyczne funkcjonowanie idei dialogu obywatelskiego na terenie Górnego Śląska, zwłaszcza w zakresie kształtowania polityki regionalnej Województwa Śląskiego. Podstawy prawno-polityczne jego działania, jak i dynamikę zmian jego kształtowania się pod wpływem adaptacji warunków prawno-politycznych obowiązujących w Unii Europejskiej.

Aby tak zdefiniowany przedmiot badań zaprezentować, niezbędne jest przedstawienie kierunku rozwoju III sektora w Polsce po akcesji do Wspólnoty Europejskiej i możliwości pełnej jego partycypacji w aplikowanie po środki wynikające z wdrażanej polityki spójności w krajach członkowskich. Należy również opisać stopień partycypacji przedstawicieli organizacji pozarządowych w ciałach konsultacyjnych w zakresie polityki regionalnej, jak i opinię poszczególnych członków tych ciał na temat skuteczności ich funkcjonowania, realnego wpływu na podejmowane w województwie decyzje w zakresie polityki regionalnej, jak i pożądaných zmian w tym zakresie. Analizowano również sposób funkcjonowania, ważnego w zindustrializowanym a jednocześnie borykającym się z poważnymi problemami restrukturyzacyjnymi regionie, dialogu społecznego prowadzonego w ramach Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego. Próbowano również opisać zmieniający się pod wpływem polityki spójności/polityki strukturalnej Unii Europejskiej sposób definiowania polityki regionalnej przez przedstawicieli władz publicznych na różnych poziomach,. W tym zakresie

¹ Contract No : HPSE-CT-2002-00114. W skład zespołu oprócz Kazimierzy Wódz wchodzili: Krzysztof Łęcki, Witold Mandrysz, Andrzej Niesporek, Maciej Witkowski oraz Jacek Wodz.

również zmiany w sposobie postrzegania przez decydentów na poziomie wojewódzkim, ale i lokalnym, partnerstwa społecznego, spójności społecznej, dialogu i partycypacji.

4.2 Szczegółowe cele badań:

Wśród podstawowych celów badań społecznych wyróżnia się ich trzy najczęściej stosowane rodzaje. Są to: cele eksploracyjne, opisowe i wyjaśniające. W większości prowadzonych badań zakłada się więcej niż jeden rodzaj takich celów, korzystne jest również ich oddzielne omówienie, gdyż każdy z nich pociąga za sobą inne skutki dla dalej projektowanych i podejmowanych aspektów badań.² Poniżej przedstawiono efekt podjętych działania eksploracyjne oraz szczegółowe cele opisowe, które postawiono przy projektowaniu tych badań.

Działania eksploracyjne podjęte przed rozpoczęciem procedury badawczej pozwoliły na zdefiniowanie zawartych w pytaniach badawczych pojęć. Gdzie poszczególne pojęcia na użytek tej pracy, zdefiniowano następująco:

- **aktorzy społeczeństwa obywatelskiego** to przedstawiciele pozarządowych organizacji społecznych politycznych i gospodarczych, organizacji zrzeszających przedstawicieli biznesu, organizacji pracowniczych, organizacji reprezentujących interesy pracodawców itp.;
- **polityka regionalna/polityka rozwoju regionalnego** to wszystkie świadome działania prawno-polityczne podejmowane na szczeblu centralnym, ale i regionalnym (rządowym i samorządowym), zmierzające do zwiększenia rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów, podniesienia warunków życia mieszkańców regionu i prowadzące do podniesienia konkurencyjności gospodarczej danych regionów;
- **polityka spójności** to wszelkiego rodzaju działania prawno-polityczne podejmowane przez Unię Europejską, bądź państwa członkowskie, służące wzmocnieniu spójności społeczno-gospodarczej w Unii poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów. Polityka ta zakłada wyrównywaniu szans rozwojowych regionów gospodarczo i społecznie zacofanych, najmniej uprzywilejowanych, których problemy wynikają bądź to z zapóźnienia gospodarczego i technologicznego, bądź specyficznych

² Por. E. Babbie. Badania społeczne w praktyce. Warszawa 2005. str. 327;

warunków geograficznych, albo też dotkniętych strukturalnymi problemami gospodarczymi;

- **dialog społeczny** to rodzaj trójstronnych konsultacji prowadzonych pomiędzy przedstawicielami pracodawców, przedstawicielami pracowników i przedstawicielami strony rządowej, dotyczący projektowania polityki społeczno-gospodarczej i innych rozstrzygnięć prawno-politycznych odnoszących się do różnych kwestii związanych z szeroko pojętym prawem pracy itp.
- **dialog obywatelski** definiowany jako rodzaj wielostronnych konsultacji pomiędzy władzami rządowymi, samorządowymi, przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego itp., w zakresie podejmowanych decyzji politycznych o znaczeniu lokalnym, regionalnym, jak i ogólnokrajowym we wszystkich dziedzinach odnoszących się do życia i działania obywateli zamieszkujących na terenie tą decyzją objętym.

Projektując badania założono również realizację szczegółowych celów opisowych, które zakładały:

- charakterystykę struktury podejmowania decyzji w zakresie polityki regionalnej w na poziomie władz centralnych jak i Województwa Śląskiego. Określenie zasad projektowania polityki rozwoju regionalnego w Polsce. Opis wzajemnych relacji władz centralnych z regionalnymi przedstawicielami władz samorządowych w tym zakresie;
- ustalenie zakresu i sposobu i formy prowadzonych konsultacje społeczne w zakresie programowania strategii rozwojowych i innych dokumentów programowych dotyczących rozwoju regionalnego. Charakterystyka instytucji i organizacji opiniujących planowaną politykę regionalną w województwie;
- prezentacja głównych ciał doradczych i konsultacyjnych w zakresie kształtowania polityki regionalnej; sposobu korzystania ze środków pomocowych z UE;
- przedstawienie opinii dotyczących zakresu w jakim uzgodnienia dokonywane w ramach konsultacji są wdrażane w momencie podejmowania decyzji. Prezentacja opinii członków ciał konsultacyjnych na temat skuteczności i efektywności tychże konsultacji. Sposób postrzegania relacji z organizacjami pozarządowymi przedstawicieli administracji publicznej zarówno szczebla rządowego, jak i samorządowego. Opinia przedstawicieli tych instytucji na temat stopnia

przygotowania organizacji pozarządowych do realizowania projektów finansowanych w ramach funduszy strukturalnych;

- prezentacja opinii przedstawicieli organizacji pozarządowych i obserwatorów życia społeczno-politycznego na temat systemu politycznego i przepisów prawa dotyczących wykorzystania funduszy pomocowych Unii w Polsce i w Województwie Śląskim;
- charakterystyka Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego i jej wpływu na kształtowanie polityki rozwoju regionalnego w tak silnie uprzemysłowionym, a jednocześnie borykającym się z tak wieloma problemami restrukturyzacyjnymi takiego regionu jak Górny Śląsk. Opis współpracy organizacji reprezentujących pracowników z organizacjami reprezentującymi interesy pracodawców i przedstawicielami władz publicznych w zakresie kreowania polityki regionalnej.

4.3 Założenia badawcze

Na podstawie istniejącej literatury, danych statystycznych jak i doświadczeń wynikających z prowadzonych w ramach projektu CIVGOV badań wysunięto założenie iż:

Znaczenie dialogu obywatelskiego w kształtowaniu polityki regionalnej Województwa Śląskiego wzrasta w związku ze wstąpieniem Polski do struktur Unii Europejskiej. Wynika to z potrzeby dostosowania standardów polityki polskiej do standardów unijnych i obowiązku realizowania podstawowych zasad polityki strukturalnej Wspólnoty. **Jego efektywność jest jednak ograniczona**, czego głównym powodem jest finansowo-organizacyjna słabość sektora organizacji pozarządowych w Polsce i fasadowe, głównie deklaratywne, zaangażowanie przedstawicieli administracji publicznej szczebla rządowego i samorządowego we współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.

4.4 Główne pytania badawcze

Zgodnie z podnoszoną przez S. Nowaka opinią głoszącą, że: „problem badawczy to tyle co pewne pytania lub zespół pytań, na które odpowiedzi ma dostarczyć badanie”³ zaprezentowany problem badawczy w szczegółowy sposób określają następujące pytania badawcze:

³ S. Nowak. Metodologia badań socjologicznych. Warszawa 1979. str. 214;

1. W jakim zakresie szeroko pojęci aktorzy społeczeństwa obywatelskiego mają wpływ na kształtowanie polityki regionalnej Województwa Śląskiego?
2. Jak jest definiowany i postrzegany dialog obywatelski i jego efektywność przez przedstawicieli: III sektora, władz wojewódzkich i władz samorządowych?
3. W jaki sposób polityka spójności Unii Europejskiej wpływa na pozycję organizacji pozarządowych w krajach członkowskich?
4. Jak polityka spójności Unii Europejskiej wpływa na kierunek podejmowanej polityki regionalnej Województwa Śląskiego?
5. Jak wymogi związane z partycypowaniem przez organizacje pozarządowe w projektach finansowanych z funduszy strukturalnych UE wpływają na zmiany w organizacji i działalności tychże aktorów?
6. Jak aktorzy społeczeństwa obywatelskiego i przedstawiciele władzy definiują spójność społeczną?
7. W jaki sposób Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego może wpływać na kształtowanie polityki regionalnej Województwa Śląskiego?
8. Jak prawodawstwo polskie i praktyka politycznych decyzji określa rolę i możliwości aktorów społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu polityki regionalnej?

4.5 Metody i techniki badawcze zastosowane w pracy

Zebrane w procesie badawczym materiały i dane dotyczące przedmiotu badania zostaną poddane analizie jakościowej. Motywem wyboru takiego rodzaju analizy jest specyficzny rodzaj badanych relacji, wynikający w dużej mierze z indywidualnych cech poszczególnych aktorów. Badania te odnoszą się do dynamicznie zmieniającego się świata relacji międzyludzkich, zachodzących w specyficznych warunkach działań administracyjnych, politycznych i społecznych. Interakcje te zachodzą pomiędzy partnerami o różnym statusie, a co za tym, idzie pełniących względem siebie różne role, wiążące się z większym, bądź mniejszym stopniem powiązań i zależności. Przesłanki te tłumaczą wybór metod jakościowych w projektowaniu opisywanych badań. Cechą charakterystyczną takich metod jest względnie niewielka liczba osób badanych (od kilku do kilkudziesięciu). Niewielka liczba badanych umożliwia dokładniejszą i bardziej wszechstronną analizę ich poglądów, opinii i reakcji.⁴ Skupiając się na niewielu przypadkach, metoda ta pozwala poznać je dogłębnie, jak również dotrzeć do tego, co zachodzi w procesie międzyosobniczych

interakcji, podczas których wciąż na nowo tworzy się i odtwarza wyposażony w znaczenia świat społeczny.⁵

Argumentując wybór takich metod badawczych należy podkreślić, że badania prowadzono między innymi wśród przedstawicieli organizacji, jak i instytucji, które podzielono na trzy grupy: organizacje pozarządowe, aktorów instytucjonalnych i uprzywilejowanych obserwatorów. Grupy te są bardzo zróżnicowane wewnętrznie w odniesieniu do ich: struktur wewnętrznych, zasadniczych celów działania, podstaw funkcjonowania, relacji z innymi aktorami, szczególnych doświadczeń, itd. Wszystkie te czynniki prowadzą do konstatacji, że badanie znaczenia dialogu obywatelskiego dla kształtowania polityki regionalnej Województwa Śląskiego na tle polityki spójności Unii Europejskiej wymaga przyjęcia perspektywy analizy jakościowej. Wniosek ten wynika również z faktu, że analiza ilościowa wymagająca stosowania pytań zamkniętych, pewnego stopnia porównywalności poszczególnych analizowanych jednostek i jasnych procedur przypisywania określonych wartości poszczególnym sposobom interakcji, uniemożliwiałaby pełne zrozumienia bardzo zindywidualizowanych, zróżnicowanych kontekstowo relacji pomiędzy organizacjami pozarządowymi, a przedstawicielami władz publicznych.

Wielowymiarowa rzeczywistość procesów kreowania polityki rozwoju regionalnego w dynamicznie zmieniającej się sytuacji, wynikającej między innymi z akcesji naszego kraju do struktur Unii Europejskiej, była głównym powodem wyboru analizy jakościowej, jako podstawy analizy danych w tych badaniach.

Mówiąc o badaniach naukowych i ich metodach, musimy pamiętać, iż jest to złożony ciąg etapów badawczych. Przejawia się to w tym, że: „w naukach empirycznych metody badawcze to przede wszystkim typowe i powtarzalne sposoby zbierania, opracowywania, analizy i interpretacji danych empirycznych, służące do uzyskiwania maksymalnie (lub optymalnie) uzasadnionych na stawiane w nich pytanie.”⁶

Odwołując się do złożoności zjawisk społecznych i trudności w ich analizowaniu A. Sułek zaleca prowadzenie badań socjologicznych w oparciu o pluralizm metod badawczych, co jego zdaniem jest bardziej uzasadnione i skuteczniejsze, niż opieranie się na jednej procedurze zbierania i analizy danych. Pojedyncze procedury badawcze, jak twierdzi, są w stanie uchwycić tylko wybrane aspekty złożonych zjawisk. Jednocześnie zaś każda

⁴ por. Z. Sawiński. P.B. Sztabiński. F. Sztabiński. Podręcznik ankietera. Warszawa 2000. str. 20;

⁵ por. M. Czyżewski. Teoria i praktyka socjologii empirycznej. Warszawa 1990. str. 99;

⁶ S. Nowak. Metodologia badań społecznych. Warszawa 1985. str. 22;

procedura chwytła nie tylko zjawiska, które miała zmierzyć, w związku z czym rzetelność poznania naukowego wskazuje potrzebę łączenia różnych procedur i badanie zjawisk za pomocą różnych metod, z których każda umożliwia przyjęcie innego punktu wyjścia do analizy zjawisk społecznych, ale każda jest też obciążona różnego rodzaju błędami.⁷ Przyjęcie takiej strategii działania w projektowaniu badań umożliwia wieloaspektowe zbadanie interesującego nas problemu. Takie podejście leżało u podstaw projektowania prowadzonych w tej pracy badań.

W celu zebrania potrzebnych danych w badaniach zostały zastosowane dwie podstawowe metody badawcze. Był to w pierwszym etapie wywiad pogłębiony, bądź analiza wtórna wywiadów z celowo dobraną grupą respondentów. Do grupy tej należeli przedstawiciele: organizacji pozarządowych, instytucji rządowych i samorządowych; członkowie Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego. Drugi etap badań polegał na analizie treści różnego rodzaju dokumentów politycznych, prawnych, jak i publikowanych w prasie specjalistycznej wywiadów, dotyczących relacji pomiędzy przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, a władzą publiczną, polityki regionalnej na poziomie regionu, kraju i wspólnoty europejskiej oraz dokumentów związanych z działalnością organizacji pozarządowych itp.

- **wywiad pogłębiony**

Wśród metod badawczych pozwalających na uzyskanie danych do analizy jakościowej E. Babbie wymienia wywiad jakościowy, który jego zdaniem jest interakcją między badaczem/prowadzącym wywiad, a respondent. Prowadzący dysponuje jedynie ogólnym planem badania, a nie konkretnym zestawem pytań, które należałoby zadać przy zastosowaniu odpowiednich słów i ustalonej kolejności. Jest jednakowoż bardzo ważne, aby prowadzący wywiad był doskonale obeznany z tematem badań, jak również, aby był obeznany z pytaniami, które ma zadać.⁸

Jak wskazują CH. Frankfort-Nachmias i D. Nachmias najbardziej swobodną formą wywiadu osobistego jest wywiad niestrukturowany zwany swobodnym, bądź nieukierunkowanym. Pozwala on na dużą niezależność badacza w kwestii zadawanych pytań

⁷ por. A. Sulek. Metody analizy socjologicznej. Warszawa 1986. str. 8;

⁸ E. Babbie. op.cit. Warszawa 2005. str. 327;

i sposobu ich formułowania.⁹ Zwraca się uwagę na sposób, w jaki badacz, prowadząc wywiad, uzyskuje informacje na interesujący go temat, a nie w jaki sposób formułuje pytania.

Próbując dokonać charakterystyki wywiadu swobodnego można odnieść się do *typologii wywiadów według stopnia ich standaryzacji*, zaprezentowanej przez J. Lutyńskiego. Wymienia on trzy rodzaje wywiadu swobodnego, do których zalicza:

1. wywiad swobodny mało ukierunkowany, który prowadzony jest przez badacza w formie rozmowy na podstawie „ogólnego planu zagadnień”. Zakłada on duży stopień elastyczności badacza, który stara się dostosować do respondenta, aby uzyskać od niego informacje w odniesieniu do tematu, o których badany najwięcej wie i który należy do obszaru jego wiedzy eksperckiej.
2. wywiad swobodny ukierunkowany, umożliwia badaczowi korzystanie z tzw. dyspozycji do wywiadu, które są określoną ogólnie listą jego potrzeb informacyjnych. Prowadzący wywiad ma dużą swobodę w formułowaniu pytań, które odnoszą się najczęściej do zagadnień szczegółowych, które poprzez swój otwarty charakter, umożliwiają respondentom przedstawienie w pełni swych opinii na dany temat.
3. wywiad swobodny ze standaryzowaną listą poszukiwanych informacji prowadzony jest zwykle na podstawie kwestionariusza badań zawierającego listę najczęściej zamkniętych pytań, które stawia sobie badacz. Pytania zadawane bezpośrednio respondentowi mają formę otwartą bądź zamkniętą, wynikają one jednak z indywidualnego postrzegania każdego respondenta, jego wiedzy, doświadczeń i posiadanych informacji.¹⁰

Opisując podstawowe założenia wywiadu swobodnego jak i rolę jaką w tej metodzie przypisana jest badaczowi, S. Nowak stwierdza, że badacz określa raczej kierunek i temat rozmowy, niż miałby przygotowywać treść konkretnych pytań. Swoboda zadawania pytań i podążania za treścią odpowiedzi respondenta pozwala zwrócić uwagę na zagadnienia, których badacz mógłby nie założyć przy tworzeniu kwestionariusza wywiadu. Wymaga to jednak od prowadzącego wywiad dużej spostrzegawczości i intuicji badawczej, co umożliwi mu dotarcie do informacji ważnych dla badacza, ale również dla badanego środowiska.¹¹

W badaniach prowadzonych na użytek tej pracy zastosowano wywiad pogłębiony, który zbliżony jest do wywiadu swobodnego, z uwagi na brak sztywnego kwestionariusza wywiadu. Pozwala on na dużą samodzielność prowadzącego wywiad, ale i dużą swobodę

⁹ por. Ch. Frankfort-Nachmias. D. Nachmias. *Metody badawcze w naukach społecznych*. Poznań 2001. str. 251-252;

¹⁰ K. Konecki. *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*. Warszawa 2000. str. 169-170;

w sposobie udzielania odpowiedzi przez respondenta, zakłada jednocześnie, że respondent w swej wypowiedzi prowadzony jest przez badacza, który wytycza tematyczne „tory” czy też kierunek rozmowy wynikający z pożądanych, poszukiwanych informacji. Takie zachowanie badacza może wynikać z chęci wnikięcia do głębszych warstw wypowiedzi respondenta.

W celu określenia sytuacji organizacji pozarządowych działających w Województwie Śląskim w sferze polityki regionalnej/strukturalnej ich relacji z przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej, ich możliwościami w zakresie wykorzystania środków unijnych, ich uczestnictwa w ciałach konsultacyjnych itp., zostały przeprowadzone, jako uzupełnienie do wcześniej zebranego materiału, wywiady pogłębione z przedstawicielami takich organizacji, z przedstawicielami instytucji samorządowych i państwowych, jak również z tzw. ekspertami, czyli osobami, które nie są bezpośrednio zaangażowane w działalność społeczno-polityczną czy gospodarczą na poziomie regionalnym, ale, poprzez swoją wielopłaszczyznową działalność, posiadają wiedzę w zakresie działania zarówno NGOów, jak i instytucji rządowych i samorządowych w dziedzinie polityki regionalnej.

Pod tym samym kątem dokonano analizy wtórnej, przeprowadzonych w ramach europejskiego projektu badawczego Organised Civil Society and European Governance CIVGOV¹², siedemnastu wywiadów z grupą respondentów o analogicznej charakterystyce. Spośród całości materiału, jaki został zebrany w ramach tego projektu w odniesieniu do polityki strukturalnej, na użytek tej pracy wyodrębniono jedynie tę część, która była bezpośrednio związana, bądź w jakimś stopniu nawiązywała do:

- wielorakich relacji organizacji pozarządowych z władzami publicznymi (czy są organizowane oficjalne i nie oficjalne konsultacje, struktury wspólnego podejmowania decyzji, w które włączani byliby przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, jakie występują formy współpracy, czy organizacje realizują zadania zlecone, itp.);
- polityki regionalnej prowadzonej na poziomie regionalnego, krajowego bądź wspólnotowego (opinie przedstawicieli organizacji, instytucji i uprzywilejowanych obserwatorów dotyczące: przepisów prawnych, programowanej i realizowanej polityki, itp.);
- otwartości władz publicznych na współpracę z przedstawicielami trzeciego sektora (sposób określania przez przedstawicieli władz publicznych: roli organizacji

¹¹ por. S. Nowak. Metodologia badań socjologicznych. Warszawa 1979. str. 66-67;

pozarządowych w realizowaniu polityki regionalnej, wrażliwości na opinie NGO-sów, zbieżności sposobu postrzegania celów polityki regionalnej i sposobów ich realizacji);

- rodzaju dokonujących się zmian w sferze polityki regionalnej w aspekcie akcesji Polski do Unii Europejskiej (transmisji doświadczeń i standardów prawno-politycznych czy organizacyjnych, zmiana kultury politycznej, wzory funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w tzw. „starych krajach członkowskich”

Zostało również przeprowadzonych sześć wywiadów z przedstawicielami Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego. W skład WKDS wchodzi przedstawiciele pracobiorców (związki zawodowe), pracodawców (organizacje pracodawców, Kompania Węglowa), jak również przedstawiciele władz państwowych i samorządowych.

Tematem przewodnim prowadzonych wywiadów pogłębionych był zakres, w jakim Śląska Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego podejmuje działania na rzecz rozwoju regionalnego, w jakim stopniu jej prace wpływają na kształt tejże polityki w regionie, relacji jakie w tym zakresie zachodzą pomiędzy poszczególnymi jej partnerami, stopnia zgodności poglądów poszczególnych partnerów na cele polityki regionalnej i preferowany kierunek rozwoju, sposób podejmowania współpracy i główne pola konfliktów.

- **analiza treści**

Badacze prowadzący badania w naukach społecznych mają do dyspozycji ogromną liczbę gotowych do wykorzystania dokumentów archiwalnych, z których niektóre zostały opracowane w celu ich szerokiego wykorzystania, inne przygotowano jedynie z myślą o badaniach naukowych.¹³ Wśród oficjalnych dokumentów, jakie poddawane są analizie wyróżnia się między innymi dokumenty oficjalne, odnoszące się głównie do efektów działań legislacyjnych różnych oficjalnych gremiów i instytucji, jak również różnego rodzaju dokumenty rządowe, regionalne, czy lokalne o znaczeniu politycznym, do których zalicza się między innymi programy, strategie, diagnozy, raporty itp.

Drugą, obok wywiadu swobodnego, z zastosowanych w tych badaniach metod, była właśnie analiza treści dokumentów, którymi były zarówno dokumenty oficjalne o charakterze legislacyjnym, jak również oficjalne dokumenty polityczne. Były to między innymi dokumenty Komisji Europejskiej dotyczące polityki spójności, zasad wdrażania funduszy

¹² zob. K. Wódcz. K. Łęcki. A. Niesporek. M. Witkowski. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a europejska governance. Negocjowana demokracja czyli europejska governance po polsku. [red] K. Wódcz. (w druku) Warszawa 2007;

strukturalnych, jak i partycypacji przedstawicieli III sektora w określaniu zasad konstruowania tejże polityki na poziomie krajowym i regionalnym krajów członkowskich. „Analiza treści definiowana bywa jako technika badawcza, która w zobiiektywizowany i systematyczny sposób ustala i opisuje cechy językowe jakiegoś tekstu, aby na tej podstawie wnioskować o nie językowych właściwościach ludzi i agregatów społecznych. Podkreśla się również, że choć analiza ta przyjmuje bardzo często charakter ilościowy, to na etapie badań rozpoznawczych i opisowych bardzo przydatna jest jakościowa analiza treści.¹⁴

Wśród dokumentów, które zostały poddane analizie treści znalazły się między innymi:

- Rozporządzenie (WE) NR 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego
- Strategia Lizbońska. Droga do sukcesu zjednoczonej Europy
- Strategia Goeteborska Zrównoważona Europa dla Lepszego Świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej
- Nowe partnerstwo dla spójności – konwergencja, konkurencyjność, współpraca

Analizie zostały również poddane dokumenty władz polskich zarówno szczebla centralnego, jak i regionalnego, odnoszących się do wdrażania funduszy strukturalnych, strategii rozwoju, funkcjonowania organizacji pozarządowych, ich działania, możliwości wpływania na politykę regionalną, udziału w ciałach konsultacyjnych itp. Wśród tego typu dokumentów analizie poddano:

- Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2000-2006
- Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) 2007-2013
- Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006
- Strategia Rozwoju dla Województwa Śląskiego 2000-2015
- Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego 2000-2020
- Regionalny Program Operacyjny 2007-2013

B. Berelson wyróżnił trzy różne sposoby badania dokumentów w analizie treści. W pierwszym badacz skupia się głównie na cechach samej treści, w drugim na podstawie analizowanej treści stara się formułować wnioski odnoszące się do autora przedstawionej treści, bądź czynników tą treść wyznaczających. W trzecim natomiast podejściu badacz

¹³ Por. Ch. Frankfort-Nachmias. D. Nachmias. op. cit. Poznań 2001. str. 335;

¹⁴ por. R. Maytz. K. Holm. P. Hubner. Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej. Warszawa 1985. str. 192-193;

interpretując treść, stara się wnioskować o cechach odbiorców, do których dany przekaz był skierowany.¹⁵ W przedstawianych tu badaniach zastosowano dwa pierwsze podejścia.

Pierwszy sposób analizy treści zakładał poszukiwanie i analizę treści odnoszących się do sposobu definiowania relacji pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, a władzą publiczną, stopnia partycypacji tych pierwszych w kształtowaniu i realizowaniu polityki regionalnej Województwa Śląskiego. Zastosowano w tym celu klucze kategoryzacyjne miały określić: **sposób definiowania zasady partnerstwa, praktycznej realizacja zasady partnerstwa, sposób przedstawiania organizacji pozarządowych, określanie roli organizacji pozarządowych w kształtowaniu polityki regionalnej.**

Wyżej wspomniane dokumenty programowe, akty prawne, dokumenty o charakterze strategicznym i politycznym zostały poddane analizie, której podstawowym założeniem było określenie, w jakim stopniu w ich tekście funkcjonuje odwołanie do zasady partnerstwa i partycypacji politycznej przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, jak również w jakim stopniu wskazują one na zasadę partnerstwa, jako podstawową dla prowadzenia polityki rozwoju regionalnego. Analizowano sposób, w jaki poszczególne dokumenty opisują rolę organizacji pozarządowych w kształtowaniu decyzji z zakresu polityki rozwoju regionalnego. Określano sposób definiowania zasady partnerstwa w poszczególnych dokumentach, zwrócono uwagę na powiązanie tej zasady z innymi, jak również na sposób jej realizacji.

Innym elementem na jaki zwrócono uwagę było bezpośrednie określenie roli przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu tejże polityki, wraz z wyznaczeniem sposobu konsultowania założeń polityki regionalnej, jej programów i bezpośrednich działań. W tym zakresie analizowano sposób opisu konsultacji społecznych w poszczególnych dokumentach programowych.

Drugi sposób analizy przyjęty za Berelsonem zakłada poszukiwanie informacji charakteryzujących autorów analizowanych treści. Co wymagało określenia stopnia kongruencji deklarowanego w poszczególnych zapisach stosunku do organizacji pozarządowych, ich roli w życiu społeczno-politycznym i znaczenia dla kształtowania polityki regionalnej, a zakresem przypisywanych im w treści poszczególnych dokumentów kompetencji i zadań, włączaniem przedstawicieli organizacji pozarządowych do kolegialnych ciał doradczych i konsultacyjnych, ale również struktur wspólnego podejmowania decyzji.

¹⁵ por. S. Nowak. op. cit. Warszawa 1979. str. 150;

Analizowano również, w jaki sposób poszczególne z tych dokumentów były poddawane procesowi konsultacji, który miał prowadzić do ich legitymizacji. W jakim stopniu planowane i prowadzone konsultacje mogły przynieść deklarowane w treści dokumentów efekty. Zwracano uwagę na opis efektywności prowadzonych konsultacji.

Poprzez porównanie zapisów dokumentów opracowanych w przeciągu kilku ostatnich lat, analizowano stopień rozwoju w świadomości twórców tychże dokumentów znaczenia przypisywanego przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego i idei dialogu, jako sposobu planowania działań z zakresu rozwoju regionalnego.

4.6 Dobór próby badawczej

W sytuacji, w której badaniu poddawane są np. postawy, opinie czy odczucia respondentów, przedstawicieli instytucji, wskazanym jest zadawanie im pytań, bądź ich obserwacja. Często jest to jednak niewykonalne z uwagi na wysokie koszty takiego badania, dostępności i ilości potencjalnych respondentów. W takiej sytuacji należy dobrać odpowiednią próbę badawczą, czyli dobieramy, przy zachowaniu określonych zasad, ograniczoną liczbę jednostek danej zbiorowości, które pozwolą uzyskać informacje o całej zbiorowości.¹⁶

Określenia próby badawczej respondentów do wywiadów pogłębionych zakładał dobór celowy określany również doborem próby arbitralnej¹⁷, czy próby eksperckiej¹⁸ i wynikający z subiektywnie określanych potrzeb konkretnego badania, jak i kwalifikacji respondentów wynikających z ich wiedzy i doświadczeń. Podstawowym kryterium kwalifikacji poszczególnych respondentów do badań była ich przynależność do konkretnych instytucji i organizacji działających w sferze polityki regionalnej.

Przyjęty przedmiot i cele pracy, jak również zastosowany rodzaj analizy spowodowały potrzebę precyzyjnego, arbitralnego określenia charakterystyki respondentów biorących udział w badaniu. To natomiast wpłynęło na ograniczenie możliwego wyboru respondentów jedynie do takich, którzy mogli dysponować specyficznym rodzajem wiedzy wynikającym z ich doświadczenia. Wśród badanych organizacji pozarządowych i instytucji działających w sferze rozwoju regionalnego znalazły się tylko takie, które charakteryzowały się pewnym poziomem instytucjonalizacji. Organizacje, których działania opierało się bardziej na

¹⁶ por. R. Maytz. K. Holm. P. Hubner. op. cit. Warszawa 1985. str. 198;

¹⁷ por. E. Babbie. op. cit. Warszawa 2005. str. 205;

¹⁸ por. Ch. Frankfort-Nachmias. D. Nachmias. op. cit.. Poznań 2001. str. 335;

poszukiwaniu porozumienia i współpracy z administracją publiczną, niż na konfrontacji prowadzącej do konfliktu, skupiały się na artykułowaniu poglądów i opinii przedstawicieli szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego i reprezentowaniu ich w publicznych debatach dotyczących kluczowych problemów społecznych Górnego Śląska. Organizacje tego typu z jednej strony pozostają w bliskich związkach z ruchami społecznymi, z drugiej natomiast pozostają w relacjach ze światem polityki, mediów i instytucji biurokratycznych, dzięki czemu mogą występować w roli pośrednika pomiędzy różnymi grupami interesu, a władzą publiczną, czy partiami politycznymi.¹⁹ Taka charakterystyka respondentów stała u podstaw wyboru próby badawczej zarówno w ramach projektu CIVGOV jak i wywiadów, które zostały przeprowadzone, jako uzupełnienie zebranego w ramach tego projektu materiału badawczego.

Przedstawiciele administracji publicznej, których poproszono o udział w badaniu reprezentowali bądź to urzędy centralne odpowiadające za kształtowanie polityki regionalnej na poziomie krajowym, jak również opiniujące i kontrolujące sposób wdrażania i realizacji polityki strukturalnej i poszczególnych programów operacyjnych, jak i realizowanych w ich zakresie projektów, bądź władzę centralną w województwach, jako administracja podległa wojewodzie. W badaniu brali udział również respondenci reprezentujący regionalne władze publiczne, wśród których były osoby bezpośrednio zaangażowane w programowanie i rozwój Funduszy Strukturalnych, zajmujących się szkoleniami dla samorządów i organizacji pozarządowych w ramach wykorzystania europejskich środków strukturalnych.

Cechą charakterystyczną badanych organizacji działających w szeroko pojętej dziedzinie kreowania polityki regionalnej jest ich duże zróżnicowanie pod względem reprezentowanych środowisk, jak i punktu widzenia najlepszej drogi rozwoju dla regionu. Są to organizacje reprezentujące między innymi interesy środowisk: gospodarczo-handlowych, biznesowych, samorządowych, stworzonych na bazie zasobów publicznych instytucji wspierania rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym i regionalnym, szkoleniowo-edukacyjnych organizacji parasolowych, wspólnot ponad lokalnych i stowarzyszeń samorządowych, przedstawicieli euroregionów, aż po przedstawicieli organizacji działających w obszarze polityki społecznej.

W odniesieniu do wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego, wpływ na wybór respondentów miała faktyczna pozycja

¹⁹ por. K. Wódz. K. Łęcki. A. Niesporek. M. Witkowski. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a europejska governance [w] Negocjowana demokracja czyli europejska governance po polsku. K. Wódz. [red] (w druku) Warszawa 2007. str. 95;

tychże respondentów w Komisji, stąd też wybrano dwa najsilniejsze w regionie i najbardziej aktywne w pracy w Komisji Związki Zawodowe, przedstawiciela największego pracodawcy w regionie, jakim jest Kompania Węglowa, jak i pracownika Wojewódzkiego Ośrodka Polityki Społecznej jako przedstawiciela Wojewody w Komisji i instytucji, przy której funkcjonuje Biuro Śląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego.

Należy zwrócić uwagę, że wśród respondentów wśród, których występowali przedstawiciele organizacji pozarządowych przedstawiciele, administracji publicznej różnego szczebla, szczególną rolę odgrywali tzw. uprzywilejowani obserwatorzy, których można uznać za swoistych informatorów. „W badaniach społecznych pojęcie respondentów odnosi się do ludzi, dostarczają informacji o sobie, umożliwiając w ten sposób badaczowi stworzenie złożonego obrazu grupy, którą owi respondenci reprezentują, natomiast informator jest członkiem grupy, który może wypowiadać się bezpośrednio o grupie.”²⁰ Przedstawiciele organizacji pozarządowych, grup interesu i innych instytucji pozarządowych działających w sferze polityki rozwoju regionalnego, jak i przedstawiciele władz publicznych, nie tworzą typowej w sensie socjologicznym grupy społecznej, z jej wszystkimi charakterystycznymi cechami, strukturą itd. Natomiast wchodzą z sobą w specyficzne relacje, kierują się zbliżonymi motywacjami, dążą do osiągania podobnych celów, których realizacja zależy między innymi od ich wzajemnych relacji. Tworzą oni pewnego rodzaju specyficzne środowisko, w którym funkcjonują również inni aktorzy, którzy nie są bezpośrednio uwikłani w relacje pomiędzy przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, a władzą, aczkolwiek są ich bezpośrednimi obserwatorami. Będzie to osoba „która z względu na odgrywaną rolę społeczną i zajmowaną pozycję społeczno-zawodową w danej konkretnej zbiorowości posiada możliwość dostarczenia nam informacji, o które pytamy. Osoba taka niejako z założenia, ze swego usytuowania społecznego, faktycznie posiada więcej informacji oczekiwanych czy żądanych, aniżeli posiada owych informacji wszelka inna”²¹ osoba. Informatorzy tacy z racji swoich doświadczeń zawodowych, poza decyzyjnych relacji z innymi aktorami życia społeczno-politycznego, mogą posiadać ważne informacje dotyczące ich wzajemnych interakcji. Informacje te wynikają z ich zewnętrznego, bardziej zobiektywizowanego, oglądu relacji odnoszących się do procesu decyzyjnego jak i konsultacji w zakresie kształtowania polityki rozwoju regionalnego.

²⁰ E. Babbie. op. cit.. Warszawa 2005. str. 207;

Wywiady pogłębione zostały przeprowadzone z przedstawicielami następujących instytucji i organizacji:

- Agencja Rozwoju Lokalnego S.A. w Sosnowcu
- Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” w Cieszynie
- Euroregion „Beskidy”
- Górnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego S. A.
- Śląski Związek Gmin i Powiatów
- Zagłębiowska Izba Gospodarcza w Dąbrowie Górniczej
- Regionalna Izba Gospodarcza
- Stowarzyszenie Gmin Górniczych
- Regionalna Strategia Innowacji (RIS Silesia)
- Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych z Rybnika
- Śląski Urząd Marszałkowski
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy
- Wydziału Programowania Rozwoju i Funduszy Europejskich w Śląskim Urzędzie Marszałkowskim
- Śląski Urząd Wojewódzki
- Senator z województwa Śląskiego
- Poseł do Parlamentu Europejskiego
- Były marszałek Sejmiku Wojewódzkiego w Województwie Śląskim
- Śląski korespondent tygodnika „Polityka”
- Kompania Węglowa
- Ogólnopolski Porozumienie Związków Zawodowych
- Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”
- Wojewódzki Ośrodek Polityki Społecznej
- Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
- Śląskie Forum Organizacji Pozarządowych KaFOS..
- Stowarzyszenie Wspierania Organizacji Pozarządowych „Most”
- Biuro Pełnomocnika Wojewody Śląskiego ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn

²¹ S. Nurek, J. Wódz. Metodologia monograficznych badań dezintegracji społecznej. [w]: J. Wódz. Ład społeczny w starej dzielnicy mieszkaniowej. Zagadnienia organizacji i dezorganizacji społecznej. Katowice 1986. str. 19;

4.7 Organizacja i przebieg badań

Prezentowane badania zostały przeprowadzone w trzech etapach.

1. W pierwszym etapie przeprowadzono działania eksploracyjne pozwalające na zdefiniowanie podstawowych pojęć niezbędnych do realizacji badań i pozwalających badaczowi na poznanie wszystkich uwarunkowań związanych z ich przedmiotem. Poniżej wymienione są niektóre zabiegi podjęte dla realizacji tego zadania.
 - Aby określić wpływ integracji europejskiej, prowadzonej przez Wspólnotę polityki regionalnej czy też polityki spójności społeczno-gospodarczej dokonano skompletowania i przeglądu dokumentów Komisji Europejskiej dotyczących polityki regionalnej, polityki spójności, wykorzystania funduszy strukturalnych itp.
 - Dla określenia sposobu projektowania, koordynowania i wdrażania polityki rozwoju regionalnego przeanalizowano akty prawne i opublikowane, dokumenty określające kierunki polityki regionalnej w Polsce, sposoby wykorzystania środków pomocowych z Unii Europejskiej.
 - Aby zdefiniować podstawowe pojęcia takie, jak: dialog obywatelski, dialog społeczny, partnerzy społeczni, polityka regionalna, polityka strukturalna Unii Europejskiej, niezbędne dla przeprowadzenia zakładanej analizy, zebrano i dokonano przeglądu literatury dotyczącej sytuacji prawno-politycznej przedstawicieli szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i w Unii.
 - W celu zdefiniowania niezbędnych zasobów, podejmowanych strategii działania, zaangażowania w relacje określone relacje z władzą publiczną dającą możliwość aplikowanie o pomoc wspólnotową, dokonano charakterystyki organizacji realizujących projekty finansowane z funduszy strukturalnych, funduszu spójności UE, na podstawie informacji zawartych w zgłoszonych do realizacji dokumentach projektowych.
2. następny etap obejmował zebranie materiału badawczego do analizy.

Część materiału badawczego, jaki w tych badaniach został poddany analizie, został zebrany w ramach projektu europejskiego (CIVGOV) realizowanego w latach 2003-2006. Celem tego projektu było uzyskanie odpowiedzi na pytanie: Jaka rolę w kształtowaniu europejskiego modelu wielopoziomowego zarządzania publicznego (multi-level governance)

odgrywają organizacje obywatelskie wywodzące się z ruchów społecznych. Badania obejmowały trzy sektory tematyczne: anty-rasizm, ekologie (organizmy genetycznie modyfikowane i transport) i regionalizm (mniejszości kulturowe i językowe i politykę strukturalną).

Podczas realizacji projektu CIVGOV przeprowadzono ponad osiemdziesiąt wywiadów pogłębionych, z których w każdym z sektorów przeprowadzono: 15 wywiadów z reprezentantami organizacji obywatelskich, po 5 z aktorami instytucjonalnymi oraz po 5 uprzywilejowanymi obserwatorami. W kolejnym, trzecim etapie, wywiady według podobnego scenariusza przeprowadzono z kilkunastoma osobami reprezentującymi organizacje działające na poziomie europejskim lub pośredniczące pomiędzy strukturami krajowymi, a europejskimi. Po przeprowadzeniu wstępnej selekcji, spośród ponad stu przeprowadzonych wywiadów ponad trzydzieści poddano analizie ramowej.²² Materiałami, jakie zostały poddane analizie wtórnej, na użytek tej pracy było siedemnaście wywiadów pogłębionych dotyczących sektora polityki strukturalnej, z których jedynie kilka było wykorzystanych w analizie ramowej. Większość tego bogatego materiału nie została poddana dogłębnej analizie, gdyż przyjęte w projekcie CIVGOV założenia badawcze przyjmowały inną formę analizy i ich wykorzystania.

Zebrany w ramach projektu CIVGOV materiał badawczy uzupełniono o dodatkowe wywiady pogłębione przeprowadzone w okresie 2005-2006 wśród przedstawicieli organizacji i instytucji funkcjonujących w sferze polityki regionalnej. W grupie tej znaleźli się również reprezentanci wszystkich trzech partnerów Śląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego.

Czynności badawcze swym zasięgiem objęły obszar Województwa Śląskiego i Województwa Mazowieckiego. W Województwie Mazowieckim badania ograniczone były do Miasta Stołecznego Warszawy, jako siedziby władz centralnych, gdzie przeprowadzono wywiady pogłębione z pracownikami wyższego i niższego szczebla administracji rządowej, jak i z przedstawicielami pozarządowej organizacji parasolowej, która zasięgiem swego działania obejmuje cały kraj. W Województwie Śląskim badania prowadzono w zasadzie na całym obszarze województwa, w większości jednak w rejonie Aglomeracji Górnośląskiej,

²² zob. K. Wódcz. K. Łęcki. A. Niesporek. M. Witkowski. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a europejska governance. Negocjowana demokracja czyli europejska governance po polsku. [red] K. Wódcz. (w druku) Warszawa 2007;

a szczególnie w Katowicach, jako centrum polityczno-administracyjnym i gospodarczym regionu.

3. ostatni etap to analiza treści.

W etapie tym dokonano analizy treści dokumentów władz polskich zarówno szczebla centralnego, jak i regionalnego oraz dokumentów opracowanych na poziomie Unii Europejskiej, a odnoszących się do wdrażania funduszy strukturalnych, strategii rozwoju, funkcjonowania organizacji pozarządowych, ich działania, możliwości wpływania na politykę regionalną, udziału w ciałach konsultacyjnych itp.

Rozdział V

Relacje pomiędzy badanymi organizacjami a władzą publiczną w zakresie kształtowania polityki regionalnej.

Określając relacje organizacji pozarządowych z decydentami politycznymi w zakresie polityki regionalnej, należy zastanowić się, w jakim stopniu władza publiczna na różnych poziomach, ze szczególnym uwzględnieniem władzy regionalnej, umożliwia partycypację przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w diagnozowaniu, planowaniu czy realizowaniu działań zmierzających do rozwiązywania problemów, które znajdują się w centrum zainteresowania poszczególnych organizacji a mają znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych jak i przedstawiciele władz publicznych, a także osoby, które jako obserwatorzy sceny społeczno-politycznej dysponują szeroką wiedzą w tym zakresie, przedstawiali w ramach prowadzonych badań swoje opinie na wyżej wspomniany temat. Opinie te stały się bazą poniższej analizy.

5.1 Poziom otwartości władz publicznych na głos organizacji pozarządowych.

Należy podkreślić, że organizacje pozarządowe dosyć krytycznie oceniają poziom otwartości systemu politycznego na sygnały płynące ze strony organizacji pozarządowych w procesie tworzenia polityki. Gotowość prowadzenia konsultacji, debaty czy dialogu określana jest jako bardzo słaba, a podejmowane w tym zakresie działania bardzo często postrzegane są przez przedstawicieli III sektora jako pozorne, polegające głównie na organizowaniu konsultacji, które bądź to informują o podjętych decyzjach, bądź wypracowane w ich efekcie uzgodnienia nie są brane pod uwagę w późniejszych decyzjach.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych działających w dziedzinie polityki regionalnej, spełniających funkcję organizacji parasolowych, wspomagających mniejsze, lokalne organizacje pozarządowe, znający problemy, z jakimi borykają się one w bieżącym funkcjonowaniu, wchodzący bardzo często w relacje z przedstawicielami władzy lokalnej i regionalnej, zwracają uwagę na fakt, iż stopień włączania NGO-sów w prace związane z kreowaniem polityki regionalnej jest dalece niewystarczający.

„Uważam że praktycznie rzecz biorąc, za wyjątkiem organizacji ekologicznych, konsultacji faktycznych, realnych mających wpływ na kształtowanie strategii regionalnej nie było.” [Stowarzyszenie Wspierania Organizacji Pozarządowych „Most” – lider organizacji]

Wskazując na przyczyny takiego stanu rzeczy przedstawiciel jednej z takich organizacji stwierdza, iż:

„nie ma takiej tradycji czy jakiegoś dobrego modelu, w oparciu o który można by było opracować system konsultacji, czy włączania organizacji pozarządowych do opracowywania np. strategii polityki społecznej. Nie dostrzega się dalej roli i znaczenia organizacji pozarządowych w zaspokojeniu potrzeb społecznych i w rozwoju regionu” [Śląskie Forum Organizacji Socjalnych KaFOS – lider organizacji]

Respondenci reprezentujący organizacje pozarządowe zwracają uwagę na fakt, iż jeżeli nawet konsultacje są prowadzone, to artykułowane przez nich wnioski i argumenty pozostają w tworzonych dokumentach bez echa.

„...brałam udział w spotkaniach, które były przygotowaniem do zaopiniowania i zatwierdzenia strategii regionalnej, ale bardziej te spotkania miały charakter poinformowania sali o tym co zostało załatwione, niż rzeczywistej dyskusji o tym, co się w tej strategii powinno znajdować. [Stowarzyszenie Wspierania Organizacji Pozarządowych „Most” – lider organizacji]

W podobnym tonie wypowiadają się reprezentanci środowisk gospodarczych. Zwracając uwagę na jedynie deklaratywne zainteresowanie regionalnych władz publicznych opinią tego środowiska, podkreślają brak faktycznego wdrażania postulatów wygłaszanych przez samorząd gospodarczy na różnego rodzaju konferencjach i spotkaniach publicznych.

„Wręcz na spotkaniach – obojętnie czy jest marszałek czy jest poseł – kiedy my prezentujemy nasze poglądy na temat polityki regionalnej, czy chociażby tego fragmentu polityki regionalnej, jaką powinna być strategia małej i średniej przedsiębiorczości – wszyscy się zgadzają. Natomiast, że z tego niewiele wynika w praktyce później, no to mamy sytuację jaką, mamy obecnie.” [Regionalna Izba Gospodarcza - Prezes]

Ogólny poziom otwartości władz publicznych na głos płynący ze strony przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w sposób mniej krytyczny opisują przedstawiciele organizacji zrzeszających samorządy lokalne na szczeblu subregionalnym

i regionalnym. Wskazując na większą gotowość władz publicznych do podejmowania dialogu, ocenę tej otwartości plasują jednak na średnim poziomie.

Zwraca na to uwagę między innymi wypowiedź przedstawiciela Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, który odnosząc się do pytania dotyczącego otwartości systemu politycznego w regionie na głosy społeczności, którą reprezentuje, stwierdza:

„...myślę, że trudno dokonać takiej oceny pośpiesznie. No różnie z tym bywa, myślę, że kształtowałyby się to na takim poziomie średnim, nie można powiedzieć, żebyśmy tutaj trzęśli tym województwem. Nie myślę, żeby nasz głos wstrząsnął posadami i fundamentami władzy, zarządu województwa.”[Śląski Związek Gmin i Powiatów – menadżer ds. lobbingu]

Natomiast przedstawiciel Stowarzyszenia Gmin Górniczych w Polsce, opisując otwartość systemu, odnosi się do braku spójnych zasad prowadzenia konsultacji czy nawet współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

„... wydaje się, że ten system nie jest otwarty, chociaż deklaruje to. Deklaruje to, ale nie jest otwarty. My jakieś tam furtki otwieramy, staramy się dotrzeć, ale brak rzeczywiście klarownego, przejrzystego, jasnego systemu konsultacji, no i logicznego systemu, który umożliwia (działania) w styczniu, ogłoszenie że pracujemy: nad tym, nad tym, nad tym, w lutym (prowadzimy) prace konsultacyjne. I bardzo często były takie sytuacje, że zaczynaliśmy pewne działania wraz z rządem, jakąś strategię rządową, po czym był okres uśpienia i nagle się okazało pod koniec roku, że ta ustawa musi wejść do końca roku. No, zeszły rok pokazał również – tutaj była ustawa restrukturyzacyjna, która nagle się okazało, że nie będzie uchwalona to, to górnictwo zostanie postawione w stan upadłości, bo ktoś nie doczytał jakiegoś punktu, pomimo że myśmy to zgłaszali, że taka sytuacja będzie. Natomiast pół roku było przespane – nazwijmy to. Także system nie bardzo jest otwarty, chociaż bardzo mocno to deklaruje. Tutaj mówię o poziomie rządowym – nazwijmy to – ministerialnym, natomiast jeżeli chodzi o regiony, o powiaty to, to jest taka otwartość i wielokrotnie mieliśmy potwierdzenie tego, choćby przez poparcie naszych działań uchwałami w powiatach i sejmiku województwa.[Stowarzyszenie Gmin Górniczych w Polsce – Dyrektor biura]

Również przedstawiciele euroregionów zwracali uwagę na pewną trudność w dotarciu ze swoimi postulatami, dotyczącymi działania rejonów przygranicznych, do przedstawicieli władz szczególnie poziomu centralnego, jakkolwiek ich ogólna ocena tych relacji wydaje się być raczej pozytywna. Pozytywna ocena odnosi się raczej do konsultowanych na poziomie

regionu zagadnień dotyczących opinii na temat wdrażania inicjatyw wspólnotowych kierowanych do obszarów przygranicznych.

Przy zarządzaniu programów to nie są, to nie są decyzje polityczne, to są bardziej decyzje techniczne i te nasze uwagi są zazwyczaj – no w dużej mierze – brane pod uwagę, bo to są jakieś – wie Pan – rozsądne uwagi. Natomiast decyzje polityczne związane są z funkcjonowaniem właśnie tej naszej Komisji Międzyrządowej czy tych innych gremiów politycznych i to bardzo różnie bywa. Bardzo różnie bywa nawet w przypadku rozsądnego uzasadnienia, niekiedy jest bardzo trudno skruszyć taki jakiś „beton niezrozumienia”, który może niekoniecznie wynika ze złej woli, tylko bardziej z takiego niezrozumienia lokalnej przygranicznej specyfiki. Ale generalnie – powiedziałbym w ten sposób że – określmy to jako wystarczający. [Euroregion Śląsk Cieszyński – Dyrektor biura]

Największą otwartość systemu politycznego w zakresie wsłuchiwania się w opinie organizacji społeczeństwa obywatelskiego wykazują instytucje powołane w celu podejmowania działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego regionu przez regionalną władzę publiczną, nie będące jednak od tychże władz bezpośrednio zależne. Wśród opinii przedstawianych przez takie instytucje charakterystyczny jest głos przedstawiciela Górnośląskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, który ocenia relacje z władzą publiczną jako czasami trudne, ale bardzo często skuteczne.

„My nie jesteśmy organizacją NGO, nie jesteśmy organizacją pozarządową typu klienckiego. Nie jesteśmy klientem żadnej agencji rządowej, my wykonujemy te działania. W związku z tym trudno tu mówić o użyteczności w momencie, kiedy jesteśmy partnerem tych działań. Wykonujemy określone zadania publiczne, w tych działaniach odgrywamy określoną rolę, są to kontakty czasami trudne, czasami wymagające wypracowania stanowisk w drodze kompromisu, czasami długotrwałych negocjacji. Niemniej jednak udaje nam się realizować swoje cele. Podmioty, z którymi współpracujemy, również odnoszą takie wrażenie, wydaje się więc, iż spełniamy swoją misję i realizujemy swój zakres działania.” [Górnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego – specjalista ds. PR]

Uprzywilejowany obserwator zarówno polskiej jak i śląskiej sceny politycznej, poseł Parlamentu Europejskiego a jednocześnie były Marszałek Województwa Śląskiego, wyjaśniając ograniczony stopień otwarcia władz publicznych na współpracę z organizacjami pozarządowymi, zwraca uwagę na dystans, z jakim przedstawiciele władzy odnoszą się do przedstawicieli Trzeciego Sektora.

„Przeważający wśród decydentów jest dystans do organizacji pozarządowych, ja bym tego nie nazwał brakiem zaufania, ale jest w każdym bądź razie dystans. Niestety samorządy, czy w ogóle władza publiczna w Polsce, to jest przecież stosunkowo niedawno władzą demokratyczną, otwartą, wolną itd. Ludzie z władzy publicznej mają taką tendencję, żeby uznawać, że posiadanie mandatu daje również prawo do wyrokowania mądrości i trochę to przypomina taką ewidentną perspektywę, że 'klasa robotnicza widzi lepiej, bo jest lepiej położona w sensie społecznym, w związku z czym widzi obiektywnie, prawdziwie'” [były Marszałek Województwa Śląskiego]

Odnosząc się do centralnego poziomu kreowania polityki regionalnej i skuteczności artykułowania opinii w tym zakresie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wysoki urzędnik Ministerstwa Gospodarki stwierdza, że:

„...żeby być skutecznym to trzeba przede wszystkim uczestniczyć w tym procesie, co niekoniecznie ma miejsce, nawet jeżeli się jest zapraszany, ale trzeba przybyć, być przygotowanym i być gotowym walczyć o uwzględnienie swojego punktu widzenia. Tak naprawdę to uczestnictwo organizacji pozarządowych moim zdaniem nie jest takie naprawdę bardzo aktywne.” [Ministerstwo Gospodarki – podsekretarz stanu]

5.2 Ocena skuteczności, zaangażowania i motywów prowadzenia przez administrację publiczną oficjalnych konsultacji.

Wskazując powody, dla których administracja publiczna angażuje się w konsultacje, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego wskazują na wymogi, jakie nakłada na administrację prawo, czy to krajowe czy też regulacje Unii Europejskiej. Wymienia się również siłę organizacji czy pozycję, jaką one sobie wypracowały w danej dziedzinie. Z drugiej jednak strony przedstawiciele instytucji państwowych podnoszą znaczenie, jakie w określonych dziedzinach mogą odegrać organizacje Trzeciego Sektora w procesie podejmowania decyzji politycznych. Wskazują na ich doświadczenie, wiedzę i pozycję w strukturze społecznej.

Przedstawiciele badanych organizacji zwykle skłonni są uznawać system podejmowania decyzji za coraz bardziej otwarty, co jak twierdzą związane jest głównie z dostosowaniem standardów prawno-politycznych Polski do standardów europejskich.

Wśród przedstawicieli organizacji parasolowych zajmujących się polityką regionalną żywe jest przekonanie, że jeżeli nawet odbywają się jakieś konsultacje, to kierowane do ich

środowiska zaproszenia do debaty wynikają raczej z obowiązku nałożonego na władze lokalne czy regionalne przez uregulowania prawne dotyczące tworzenia różnego rodzaju dokumentów strategicznych.

„...niekoniecznie z własnej woli chcą współpracować, to raczej regulują przepisy które ukazały się niedawno, głównie tam ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która jasno wskazuje na to, że jest obowiązek współpracy pomiędzy tymi podmiotami, musi być ta współpraca prowadzona przez administrację publiczną z organizacjami pozarządowymi. Są tam między innymi określone formy współpracy, między innymi konsultacje, tworzenie grup zadaniowych i właściwie te przepisy o tyle mają znaczenie, że nakazują samorządom współpracę z org. poz. natomiast nie ma takiej woli wynikającej z przekonania, że to jest korzyść dla społeczności, dla regionu, że włącza się organizacje do tego, żeby wyrażały opinię w imieniu społeczeństwa. Powiedzmy, że jest otwarcie, ale nie ma prawdziwego partnerstwa. ”

[Śląskie Forum Organizacji Socjalnych KaFOS – lider organizacji]

Reprezentant regionalnego samorządu gospodarczego oceniając swoje kontakty jako przedstawiciela Krajowej Izby Gospodarczej, który reprezentuje interesy małych i średnich przedsiębiorstw w relacjach z systemem politycznym na poziomie centralnym, stwierdza, że mimo tego, iż mają one miejsce na różnym etapie prac legislacyjnych, to ich efektywność jest niewielka, gdyż system jest mało otwarty.

Krajowa Izba Gospodarcza przekazuje do opiniowania te akty na określonym poziomie prac, czasem jest to na poziomie prac rządowych jeszcze, czasem na poziomie prac już komisji parlamentarnych. Wtedy my opiniujemy takie akty, przy czym stwierdzam z całą pewnością - poziom uwzględnienia naszych uwag w tym kraju nie przekracza 2-3 procent. A czasami w ogóle się nie uwzględnia tych uwag, co świadczy o tym, że rozumienie dla roli organizacji obywatelskich w Polsce, jest jeszcze wciąż na poziomie – takim „żłobkowo – przedszkolnym”. [Regionalna Izba Gospodarcza - Prezes]

To przedstawiciel RIG najczęściej dopomina się o „rozwiązania systemowe”, które wymuszałyby na systemie uwzględnianie stanowisk organizacji pozarządowych związanych ze sferą gospodarczą, nie tylko jako formy legitymizacji podejmowanych przez władzę decyzji, ale faktycznego wpływu na kształt polityki regionalnej, aby, jak to podkreślają przedstawiciele RIG, konsultacje nie wyglądały tak, jak często obecnie ma to miejsce.

„W zasadzie chodzi również o formalne odhaczenie, napisanie w sprawozdaniu, że tyle, a tyle organizacji konsultowało, z tyloma mieliśmy kontakt itd., bo dowodem na

takie twierdzenie, jest to, że gdy my się upieramy przy jakimś rozwiązaniu i upieramy przy swoim 100 proc. przekonaniu,, co rzadko się zdarza ale mamy czasami, to wtedy się nas ustawia jakby pod ścianę.” [Regionalna Izba Gospodarcza - Prezes]

Respondent argumentując taki pogląd stwierdził, iż dotychczasowe doświadczenia w zakresie prowadzonych konsultacji pozwalają domniemywać, że zaangażowanie władz publicznych wynika raczej z obowiązku prowadzenia konsultacji, aniżeli z faktycznej potrzeby poznania poglądów i opinii tych organizacji czy wzajemnym przepływie informacji.

„Zawsze jest to źródłem wiedzy, przepływ informacji jest źródłem wiedzy i jakimś doświadczeniem i to nawet złe doświadczenie też ubogaca. Tylko że wydaje mi się, że intencją pytania – były te relacje, na ile na przykład władza publiczna, faktycznie potrzebuje takich opinii i moim zdaniem – że tak faktycznie nie potrzebuje. Że robi to dlatego, że wytyczne projektów akcesyjnych, przed akcesyjnymi – mam na myśli ubieganie się o środki finansowe – jak gdyby wymagają, wyliczają, że trzeba wykazać się z kim coś było konsultowane – programy, Narodowy Plan Rozwoju czy regionalne strategie rozwoju, a one przecież wymagały konsultacji. Te konsultacje odbywały się na zasadach „po łebkach”. Zawsze mało czasu, zawsze była to prawie że jednostronna prezentacja i chęć wysłuchania komplementów, natomiast jeżeli Pan zwrócił (uwagę), mówił, że generalnie jest to bardzo dobry kierunek, jest bardzo dobrze, ale... – w tych pięciu czy siedmiu szczegółach uważamy, że powinno to wyglądać inaczej, to stawaliśmy się wrogami! Przez to zrywano z nami kontakty na długie miesiące! [Regionalna Izba Gospodarcza - Prezes]

Zmianę w sposobie traktowania przez władze publiczne szczebla krajowego czy regionalnego zrzeszeń samorządowych przedstawiciel Związku Gmin Górniczych przypisuje aktywności tego typu organizacji i ich determinacji w docieraniu do decydentów i postulowaniu swoich poglądów. Te problemy w artykułowaniu poglądów przejawiały się szczególnie na poziomie władz centralnych, które opracowując jakieś rozwiązania dotyczące kwestii regionalnych nierzadko nie informowały o tym ani przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, ani nawet przedstawicieli władz samorządowych.

„Przez pewien czas – niestety – musieliśmy działać tak, tak zupełnie z doskoku – nazwijmy to – bo się okazywało, że są przygotowywane projekty uchwał, ustaw, rozporządzeń, natomiast zupełnie ani samorządy o tym nie wiedzą, ani my o tym nie wiemy i nagle się okazywało, że wyskakujemy dopiero podczas drugiego czytania czy w środku prac sejmowych – na przykład, bo po prostu nikt no nie był uprzejmy poinformować nas, że coś takiego jest przygotowywane. No, tutaj też bardzo często

zwracaliśmy uwagę na brak pewnych podstawowych założeń, spełnienia założeń no, nie wypełniania regulaminu sejmiku na przykład, jako że zawsze muszą być konsultacje z tymi stronami samorządowymi. Jest komisja wspólna samorządu i rządu, gdzie też jeżeli tylko jakikolwiek skutek finansowy ze strony samorządu się pojawia muszą być konsultacje. Natomiast tych konsultacji z reguły nie było no, dzięki naszemu naciskowi i innym naciskom też, te konsultacje się pojawiają coraz wcześniej. Czyli wiemy, że jest przygotowywany projekt, jesteśmy zapraszani na spotkania tego rodzaju. Na przykład, jeżeli chodzi o ten program łagodzenia skutków restrukturyzacji w woj. śląskim, byliśmy od samego początku, braliśmy udział w pracach tutaj wraz z urzędem marszałkowskim i innymi instytucjami jako jeden z niewielu przedstawicieli społecznych – nazwijmy to. Braliśmy udział w pracach od samego początku i dokładnie wiedzieliśmy o każdym etapie tego, tego programu.

[Związek Gmin Górniczych – Dyrektor biura]

Wskazując na bardzo częste i dobre relacje z władzą publiczną na poziomie regionalnym, przedstawiciel Górnośląskiej Agencji Rozwoju Regionalnego zwraca uwagę na fakt, że instytucja ta jest często włączana w oficjalne konsultacje dotyczące kreowania i wdrażania koncepcji, decyzji, jak i strategii o charakterze społeczno-gospodarczym obejmujących swym zasięgiem cały region.

Konsultacje następują w tej chwili w kwestii obsługi funduszy strukturalnych. Konsultacje miały udział np. na etapie tworzenia ZPORR-u, czyli Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Konsultacje były prowadzone w zakresie strategii rozwoju Województwa Śląskiego, ponieważ GARR pozostaje jednym z zasadniczych aktorów w regionie. Bierzymy czynny udział, tak jak Panu powiedziałem, w strategiach rozwoju regionalnego, w realizacji strategii. Równocześnie potem, w momencie wypracowania już ostatecznego modelu działania podejmujemy dalsze kroki związane z realizacją w zakresie określonym w poszczególnych projektach. [Górnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego – specjalista ds. PR]

Analizując powody, dla których GARR jest włączana przez władze publiczne w konsultacje dotyczące kształtowania polityki regionalnej, respondent podkreśla, iż powodem jest silna pozycja instytucji w regionie. Pozycja ta wynika między innymi z faktu powołania jej przez władze regionalne z misją działania na rzecz rozwoju regionalnego jak również jej zaangażowanie w działania związane z udzieleniem pomocy w absorpcji przez

różne podmioty środków pochodzących z Unii Europejskiej. Instytucja ta, jak twierdzi, jest włączana w konsultacje:

„...z uwagi na charakter, silną pozycję w regionie. Z uwagi na strukturę właścicielską, z uwagi na to, iż GARR czyli Górnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego pozostaje regionalną instytucją finansującą czyli instytucją pośredniczącą w pozyskiwaniu przez małe i średnie przedsiębiorstwa środków pomocowych, w przeszłości z funduszy PHARE. Natomiast (obecnie i) w przyszłości będzie to dotyczyło funduszy strukturalnych czyli Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Społecznego, również Funduszu Spójności. W pewien sposób GARR uczestniczy również w obsłudze tzw. Sektorowych Programów Operacyjnych, podległych poszczególnym ministrom.[Górnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego – specjalista ds. PR]

Argumentując potrzebę prowadzenia konsultacji dotyczących polityki regionalnej z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, jeden z uprzywilejowanych obserwatorów, Senator ze Śląska, zaangażowany od wielu lat w działalność polityczną jak i społeczną na poziomie krajowym i regionalnym, podkreślił legitymizację działań politycznych, jaką takie konsultacje przynoszą. Legitymizacja takich działań jest tym ważniejsza im trudniejszych społecznie kwestii dotyczy, dlatego w regionie borykającym się z tak wieloma trudnościami społeczno-gospodarczymi jak województwo śląskie konsultacje takie mają szczególną wagę. Konsultacje takie powinny opierać się na polemice, na wysłuchaniu argumentów wszystkich stron i wypracowaniu konsensusu. Respondent pytany o to, czy decydenci podejmujący rozstrzygnięcia w zakresie polityki regionalnej powinni być otwarci na opinie organizacji pozarządowych, stwierdził:

„Uważam, że odpowiedź jest krótka - bardzo. Powinni brać to pod uwagę – nie zawsze się muszą zgadzać. Ale ja sądzę, że szczególnie na Śląsku, gdzie mamy tak wiele zmian, bardzo bolesnych, tak trudnych, to pozyskanie społeczeństwa poprzez organizacje niepubliczne dla tychże zmian ze wszech miar potrzebne i konieczne. Może nie powinny się zgadzać ze wszystkim, ale należy tak procedować i tak postępować.” [A.G. senator RP]

Jednocześnie zwraca on uwagę, iż na Śląsku to zaangażowanie organizacji Trzeciego Sektora w kształtowanie polityki regionalnej jest dalece niewystarczające. Natomiast te działania, które takie konsultacje przewidywały, były jego zdaniem przeprowadzone w stopniu nie pozwalającym w pełni skorzystać z zasobów wiedzy i doświadczeń, jakie te organizacje posiadają.

„ja nie spotkałem się żeby takie były duże debaty na temat polityki regionalnej na Śląsku z organizacjami pozarządowymi, może były ale z pewnym wycinkiem, to nie była, to nie były działania takie bardzo przemyślane i to nie były działania do końca precyzyjne i dokładne.” [A. G. senator RP]

Charakteryzując motywy, jakimi kierują się przedstawiciele władz regionalnych w zakresie prowadzenia konsultacji czy zbierania opinii organizacji pozarządowych dotyczących działań związanych z rozwojem regionalnym, przedstawicielka Wydziału Programowania i Rozwoju Funduszy Europejskich Śląskiego Urzędu Marszałkowskiego przyznała, iż w początkowym okresie konsultacje takie były podejmowane z konieczności dostosowania prowadzonych działań do standardów Unii Europejskiej. Dopiero w późniejszym okresie zaczęło to wynikać z uznania, iż proces ten pozwala na uzupełnienie zasobów niezbędnej wiedzy potrzebnej do sprawnego programowania i wdrażania zasad związanych z pomocą strukturalną, którą to wiedzą dysponują przedstawiciele organizacji pozarządowych.

„To znaczy, niewątpliwie, zaczęło się to jakiś czas temu, od tego, że jest to zasada wymuszona przez Unię Europejską, zasada partnerstwa, czyli, że każdą rzecz, którą my robimy, trzeba konsultować. Jedną z takich grup, z którymi musimy konsultować wszystkie rzeczy, która musi być reprezentowana na przykład we wszystkich komitetach sterujących i monitorujących są właśnie instytucje, czy organizacje pozarządowe i dlatego też, to się tak zaczęło. Natomiast w tej chwili jest to nasz jakby naturalny partner no, w rozszerzaniu tej wiedzy, bo to głównie chodzi o wiedzę, zresztą, instytucje pozarządowe mogą być sporym beneficjentem, czyli tym biorcą pieniędzy z funduszy strukturalnych, którymi my się głównie zajmujemy, więc dla nas też interes w tym, aby je jakoś dobrze przygotować, do tego, żeby mogły takim beneficjentem być. Żeby chociaż, żeby im jakieś poddawać pomysły, co mogą robić.”
[Wydziału Programowania i Rozwoju Funduszy Europejskich Śląskiego Urzędu Marszałkowskiego – pracownik wydziału]

Inny przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego, odpowiedzialny za system przygotowania do funduszy strukturalnych, określa swoje kontakty z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego jako dosyć częste, co wiąże się z przekazywaniem informacji tym organizacjom informacji dotyczących funduszy strukturalnych.

„spotykam się w miarę często – czyli przynajmniej raz na kwartał – z przedstawicielami wszystkich typów beneficjentów z naszego województwa, między innymi też w gronie tych osób jest też przedstawiciel organizacji samorządowych i ta

osoba też jest informowana o wszystkich przygotowaniach do funduszy strukturalnych, też uczestniczy w konsultowaniu, prawda, wszystkich programów.”

[Śląski Urząd Marszałkowski – naczelnik wydziału]

Jednocześnie podkreśla, iż te relacje nie zawsze są optymalnie wykorzystane przez wszystkie strony. Zwraca uwagę na możliwości wpływu organizacji pozarządowych na władze regionalne, które pozostają niewykorzystane z winy samych przedstawicieli Trzeciego Sektora.

Przypuszczam że te kontakty mogłyby lepiej wyglądać. Czasem można by domyślać się, że jednak organizacje pozarządowe powinny lepiej wpływać – znaczy wpływać w dobrym tego słowa znaczeniu - na to w jaki sposób władze regionalne, no sprawują, swoje funkcje. Po prostu myślę, że przydałoby się większe zaangażowanie w tych organizacjach .[Śląski Urząd Marszałkowski - naczelnik wydziału]

5.3 Pozycja przedstawicieli III Sektora w procesie decyzyjnym.

Odnosząc się do roli organizacji w kreowaniu decyzji politycznych, jak również ich przygotowania do tej funkcji, decydenci, niektórzy przedstawiciele administracji publicznej, ale przede wszystkim uprzywilejowani obserwatorzy zwracali uwagę z jednej strony na fakt integralnej roli, jaką odgrywają, a przynajmniej odgrywać powinny, organizacje pozarządowe w systemie politycznym. Faktu tego, ich zdaniem, bardzo często nie dostrzegają szeregowi przedstawiciele administracji na różnych poziomach. Z drugiej jednak strony wskazywano na deficyty, które te organizacje przejawiają, a które uniemożliwiają ich pełną, bądź skuteczną partycypację w kształtowaniu tej polityki. Zwraca się również uwagę na negatywny wizerunek, jaki wynika z niektórych podejmowanych przez nie działań.

Parasolowe organizacje pozarządowe, stanowiące zaplecze dla mniejszych organizacji Trzeciego Sektora, twierdzą, że podstawowym celem, jaki powinien determinować działania władz publicznych w kierunku współpracy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, jest możliwość uzyskania wiedzy dotyczącej potrzeb mieszkańców - czy to społeczności lokalnych czy regionalnych, ponieważ te właśnie organizacje z uwagi na swoje usytuowanie w społeczeństwie, taką wiedza dysponują.

„Jeżeli takie konsultacje miałyby miejsce w prawdziwym tego słowa znaczeniu to celem na pewno byłoby przede wszystkim określenie sposobów najbardziej przybliżonych realnej sytuacji wyjściowej a myślę że bez organizacji pozarządowej

w ogóle bez jakiegoś takiego bezpośredniego udziału ludzi, którzy widzą problemy z może troszeczkę bliższego tym problemom poziomu nie da się ich dokładnie określić no i później być może łatwiej by było określić z których problemów łatwiej by było gdyby te zdania były takim połączeniem wiedzy, kompetencji, odpowiedzialności urzędów, no szczerze mówiąc takim trochę „vox populi” , które reprezentuje organizacja pozarządowa.” [Stowarzyszenie Wspierania Organizacji Pozarządowych „Most” – lider organizacji]

Organizacje pozarządowe w relacjach z władzą nie czują się traktowani jako poważni równoprawni partnerzy działań na rzecz rozwoju lokalnego czy regionalnego. Zwraca się jeszcze uwagę na pewnego rodzaju brak zaufania, który charakteryzuje władze publiczne w relacjach z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Ten brak zaufania obecny jest, zdaniem respondentów, również w momencie tworzenia przepisów określających sposoby działania NGOśów i ich współpracy z władzą publiczną. Respondent uznał to za dobitny fakt określający niższą, podległą pozycję organizacji pozarządowych względem władzy publicznej.

„Głównym punktem zapalnym pomiędzy administracją a organizacjami bo tak to można określić jest kwestia roli organizacji w tych działaniach. Po prostu organizacje nie są traktowane serio, są traktowane jako petent, ktoś gorszy, ktoś mniej sprawny w działaniu, ktoś kto głównie czeka na pieniądze. Ale to jest również taka jakby ogólna polityka bo kolejna ustawa, właśnie ta ustawa o działalności pożytku publicznego w pewnym sensie udowadnia że dotychczasowe normy prawne, które też nakładały i obowiązek poddawania się kontroli i bardzo ścisłe reguły na organizacje, uznano jeszcze za niewystarczające i wprowadzono następną ustawę dyscyplinującą organizacje, a to cały czas pokazuje że jesteśmy uważani za kogoś kogo trzeba mieć na oku jak gdyby bardziej. Nie tyle liczyć się ze zdaniem, nie tyle szanować bo to są jednak rzeczy które ludzie robią z dobrej woli i to często na bardzo wysokim poziomie ale ktoś taki trochę podejrzany, którego trzeba zdyscyplinować. Dobrze że w ogóle nas zauważyli, może to jest zaleta tych ustaw że jak kogoś trzeba pilnować to znaczy że się go widzi, jedna z nielicznych zalet tych działań.” [Stowarzyszenie Wspierania Organizacji Pozarządowych „Most” – lider organizacji]

Organizacje te deklarują swoją gotowość do udziału w pracach zmierzających do wypracowania jakichś strategii rozwoju regionalnego, projektów zmierzających w tym kierunku bądź innych działań. Natomiast nie widzą zainteresowania wśród decydentów tego

rodzaju współpracą. Brak jest, ich zdaniem, zarówno odpowiednich procedur prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi jak i woli politycznej wśród decydentów.

„Podejmujemy takie działania, które mają zachęcić administracje do tego, żeby włączać organizacje w proces planowania, czy programowania rozwoju. Zawsze wyrażamy tą gotowość, że jeżeli będzie tworzony jakiś projekt rozwoju, to jesteśmy gotowi włączyć się do jakiś zespołów roboczych, grup roboczych i włączać się aktywnie w opracowanie tej strategii, natomiast tak praktycznie to w znikomych sytuacjach byliśmy zapraszani do jakiś grup i ciał doradczych, konsultacyjnych, bo faktycznie takie ciała chyba nie działają, ja nie słyszałam, żeby było to popularne na szczeblu regionu czy na szczeblu gminy, czy powiatu. Takie dokumenty są tworzone za biurkami urzędników, no i rzadko kiedy prosi się (o konsultacje) czy projekty takich aktów trafiają do internetu gdzie można by zgłaszać swoje uwagi. My jako KaFOS jesteśmy taką org. która deklaruje czynne uczestnictwo, natomiast ta nasza deklaracja nie jest wykorzystana przez administrację.” [Śląskie Forum Organizacji Socjalnych KaFOS – lider organizacji]

Określając swoją pozycję w relacjach z władzą na różnych poziomach, przedstawiciele organizacji przedsiębiorców zwracają uwagę na wieloletnią tradycję działania jako na podstawę swego znaczenia. Z drugiej jednak strony zauważają ograniczone zainteresowanie wśród decydentów angażowania tego środowiska do tworzenia koncepcji rozwojowych regionu. Na pytanie o zakres partnerskiego traktowania samorządu gospodarczego przez decydentów respondent odpowiada że:

„....w niewielkim zakresie. Wie Pan, ja mówię w niewielkim zakresie w sensie całokształtu, natomiast są takie obszary spraw, jak na przykład promocja zagraniczna, gdzie Izba została uznana przez te 14 lat za instytucję o bardzo dobrych kontaktach, gdzie nie ma ambasadora, który przyjeżdżając do woj. śląskiego na spotkanie z marszałkiem, z wojewodą, w programie nie ma wizyty w Izbie. Ale oni to widzą, bo oni też widzą te programy (programy pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw). W związku z tym, jak gdyby naszą konsekwentną pracą żeśmy w niektórych obszarach wypracowali taką pozycję, która – no – co najmniej wzbudza jakiś tam respekt, może nawet uznanie, (...) Są takie obszary gdzie doświadczenia są bardzo pozytywne, tylko chciałoby się ażeby było jasne gdzie albo się liczą z naszą opinią, albo nam mówią dlaczego nie liczą się. Nie spotkaliśmy się – bodaj ani razu – z przypadkiem, żeby ktoś nam powiedział, dlaczego się nie chce liczyć z naszą opinią

albo dlaczego nie podziela naszej racji. To się nie zdarzyło ani razu. [Regionalna Izba Gospodarcza - Prezes]

Organizacje reprezentujące stowarzyszenia samorządów lokalnych swoją pozycję w strukturze kształtowania polityki regionalnej w województwie określają na dość wysokim poziomie. Uważają one, że powinny być traktowane jako reprezentanci potrzeb społeczności lokalnych województwa. Charakterystyczna w tym zakresie jest wypowiedź przedstawiciela Śląskiego Związku Gmin i Powiatów.

„Jesteśmy, właściwie, no jedynym tutaj, no jedynym organem, który potrafi, który ma możliwość i legitymację do tego, by wypowiadać się w imieniu jednostek samorządu terytorialnego szczebla lokalnego, czyli gmin i powiatów. Z tego względu, że większość jednak gmin i powiatów należy do naszego związku, jest to dla naszego województwa reprezentatywne i nie ma innego takiego, takiej organizacji, czy takiego forum, które by pozwalało na kształtowanie takich wspólnych opinii i podejmowanie pewnych wspólnych działań politycznych poza związkiem.” [Śląski Związek Gmin i Powiatów - menadżer ds. lobbingu]

Opisując działania, w jakie, w związku ze swoją pozycją, Związek jest angażowany jego przedstawiciel zwraca uwagę na ciała kolegialne, w których Związek jest reprezentowany na poziomie zarówno regionalnym jak i krajowym.

„Przedstawiciele naszego Związku, jeżeli chodzi o poziom regionalny, są członkami istniejących w województwie śląskim regionalnych komitetów sterujących i monitorujących. Jeżeli chodzi o poziom krajowy, to do niedawna jeszcze byliśmy reprezentowani w komisji wspólnej poprzez nasze członkostwo w Federacji Związków Gmin i Powiatów RP. Tak, że to chyba grało pewna płaszczyznę lobbingu na poziomie krajowym, no, poza tym, jeżeli chodzi o takie próby przedstawiania własnych opinii, i uzyskiwania jakiś efektów, czy chociaż wymiany, powiedzmy, informacji, między stroną rządową a samorządową, no to takimi formami są organizowane przez nas spotkania z przedstawicielami rządu, czy innych centralnych organów administracji. Na bieżąco są utrzymywane przez przewodniczącego i członków zarządu kontakty z zarządem województwa śląskiego; z wojewodą nie ma co prawda jakiś ram strukturalnych, ale no, jest to, jest to bieżący kontakt. Także w wielu naszych działaniach współpracujemy z Urzędem Marszałkowskim województwa śląskiego, z zarządem województwa śląskiego.” [Śląski Związek Gmin i Powiatów - menadżer ds. lobbingu]

Podobną argumentację odnoszącą się do znaczenia danej organizacji jako jedynej reprezentanta specyficznych interesów społeczności górniczych przedstawia Stowarzyszenie Gmin Górniczych. Znaczącą rolę w kształtowaniu polityki regionalnej, jaką odgrywa bądź chciałoby odgrywać Stowarzyszenie, uzasadnia w następujący sposób:

„Jesteśmy jedyną organizacją jednoczącą interesy gmin górniczych węgla kamiennego. (...) jednoczymy 37 społeczności górniczych, to się przekłada na 1200000 tysięcy mieszkańców gmin górniczych i jest to naprawdę spora reprezentacja i dlatego jesteśmy liczącym się rzeczywiście, rzeczywiście partnerem – nasz głos dlatego właśnie się liczy. (...) No, takich właśnie bardziej znaczących zbiorów informacji, to z naszej inicjatywy Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach co roku przeprowadza – bada stan finansów gmin górniczych i powstaje z tego raport – bardzo konkretny i, i na przykład był to znakomity argument dla posłów, którzy prosili zawsze, że, no, działamy na rzecz regionu, działamy na rzecz społeczności, tylko brakuje nam mocnych argumentów. No, mocniejszego argumentu poparcia niż stan finansów autorstwa Regionalnej Izby Obrachunkowej – po prostu – nie ma, nie może być. Także tutaj z naszej inicjatywy coś takiego powstaje i dlatego też, no, no jesteśmy, jesteśmy myślę, że liczącym się partnerem, który, który już posiada pewne doświadczenie 4-letnie, który zna się na tej tematyce i może właśnie dlatego.” [Stowarzyszenie Gmin Górniczych – Dyrektor biura]

Również przedstawiciele tej organizacji zasiadają w komitetach sterujących i monitorujących, uprzednio w zakresie pomocy przedakcesyjnej (PHARE), obecnie w zakresie funduszy strukturalnych. Biorą udział w działaniach dotyczących prawodawstwa w zakresie restrukturyzacji górnictwa ale szczególnie w zakresie sytuacji gmin górniczych.

Na znaczącą rolę jaką powinny odgrywać organizacje pozarządowych w tworzeniu, a przynajmniej wpływaniu na politykę regionalną, zwracają uwagę przedstawiciele administracji państwowej i samorządowej w regionie. Przywiązują oni głównie znaczenie do faktu, iż to organizacje pozarządowe dysponują ogromną wiedzą w zakresie problemów społecznych.

„...to jest niemożliwe, żeby działać racjonalnie tutaj w regionie, nie biorąc pod uwagę organizacji pozarządowych i ich potencjału. One posiadają ogromny potencjał ludzki, potencjał wiedzy, potencjał entuzjazmu.” [Wydział Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego – Dyrektor]

W podobny sposób rolę organizacji pozarządowych określa przedstawiciel Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej, uznający NGOsy za podstawowe elementy ładu demokratycznego

„Myślę, że organizacje pozarządowe są nieodłącznym elementem demokracji, są wyrazem samoorganizacji społecznej, która to samoorganizacja jest skierowana na rozwiązywanie pewnych problemów, czy to bardziej lokalnych, czy bardziej regionalnych, czy nawet szerszych. Są w jakimś stopniu reprezentantem czy to społeczności, czy to idei, więc zawsze warto słuchać ich głosu.” [Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej – kierownik działu ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi]

Rolę pośrednika czy też łącznika pomiędzy władzą lokalną i regionalną a społeczeństwem przypisuje samorządom przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego. Powinny one również wskazywać na możliwość przejęcia większej odpowiedzialności obywateli za działania na rzecz własnego dobra jak i dobra innych współobywateli.

„Organizacje pozarządowe powinny być tym łącznikiem między prawdą całą sferą samorządności na przykład, a normalnymi – że tak powiem – obywatelami, których to za bardzo nie interesuje. One powinny uświadamiać obywatelom mechanizm prawdziwego sprawowania demokratycznej władzy i pokazywać im też, że ten obywatel, który nie ma żadnego wpływu on ten wpływ ma, tylko musi razem z innymi współpracować w kierunku osiągnięcia jakiegoś celu.” [Śląski Urząd Marszałkowski - naczelnik wydziału]

Zwraca się jednocześnie uwagę na brak zrozumienia tego faktu przez władze samorządowe zarówno te na szczeblu lokalnym jak i regionalnym. Organizacje pozarządowe często postrzegane są jako zło konieczne, gdyż zgodnie z ustawą o organizacjach pożytku publicznego zachodzi potrzeba stworzenia przez samorządy spójnego programu współpracy z NGO-sami. Z drugiej strony organizacje pozarządowe traktowane są często przez samorządy jako konkurencja w realizacji pewnych zadań, uzyskiwaniu środków na ich wykonywanie, jak i w sferze kompetencyjnej.

„Tzn. samorządy nie do końca rozumieją na czym polegają organizacje pozarządowe i odwrotnie, nie postrzegają się albo nie mają tendencji do postrzegania się w kategoriach partnerskich. Tylko mają dość często tendencję do postrzegania się w kategoriach konkurencji.” [były Marszałek Województwa Śląskiego]

Rozwijając tą myśl respondent zwraca uwagę na błędne postrzeganie wzajemnych relacji pomiędzy władzami samorządowymi a organizacjami pozarządowymi. Uzupełniające

się z założenia relacje organizacji pozarządowych i władzy samorządowej w życiu społeczno-politycznym postrzegane są bardzo często raczej jako przestrzeń konfliktu i konkurencji.

„... mają dość często tendencję do postrzegania się w kategoriach konkurencji. Gdybym miał to scharakteryzować krótko, powiedziałbym, że samorządy uważają się za tego aktora na scenie publicznej, który posiada określony mandat wyborczy, w związku z czym uważają, że tego typu legitymizacja uzasadnia pewne działania i uważają stowarzyszenia za tego typu grupy, które nie posiadają żadnego mandatu, tylko po prostu są dobrowolnymi stowarzyszeniami, dobrowolnymi formami – też tu się nie mylą, ponieważ społecznie reprezentują same siebie, a nie reprezentują mieszkańców. W odróżnieniu do samorządu, który reprezentuje mieszkańców. Myślę, że z jednej strony samorządy w związku z tym, że reprezentują mieszkańców i uważają, że posiadają tego typu legitymację i uważają organizacje pozarządowe jako petenta, który dopomina się czy też chce uzyskać jakieś środki, a nie traktują organizacji pozarządowych jako bardzo skutecznego partnera w realizacji pewnych zajęć, które są lepiej wykonywane przez organizacje pozarządowe niż przez administrację.” [były Marszałek Województwa Śląskiego]

W podobnym tonie sposób postrzegania organizacji pozarządowych przez władze samorządowe opisuje przedstawiciel Urzędu Marszałkowskiego. Jego doświadczenia jako osoby prowadzącej bardzo często konsultacje i szkolenia w zakresie korzystania z funduszy strukturalnych zarówno dla organizacji pozarządowych jak i dla pracowników samorządów lokalnych, wskazują na marginalizowanie znaczenia organizacji pozarządowych jako partnerów w realizacji projektów jak i w całym procesie polityki rozwoju na poziomie gmin, powiatów czy nawet regionu.

„No, marginalizacja znaczenia organizacji pozarządowych. Spotkałem się często – na różnym szczeblu samorządów – że no dobrze, stowarzyszenia sobie są, jest tam kilku ludzi, którzy działają, no szczytne mają cele ale cóż oni mogą zrobić, także spotyka się tam z nimi ktoś z władzy raz do roku, uśmiechnie się i tyle. Także, także marginalizowanie jest ich znaczenie, bo te organizacje często mogą naprawdę wiele; zrzeszają wiele osób, mają poparcie społeczne i potrafiłyby wiele rzeczy zdziałać czy poprowadzić na przykład jakieś projekty, natomiast władze samorządowe niechętnie się z nimi kontaktują. Czyli powinna być większa skłonność ze strony samorządu do kontaktu z tymi organizacjami ale też ze strony tych organizacji – myślę - aktywniejsze takie dobijanie się do drzwi samorządów. Tylko że oczywiście dopiero

porozumienie obydwóch tych stron gwarantuje jakieś tutaj lepsze efekty czy współpracę generalnie.” [Śląski Urząd Marszałkowski - naczelnik wydziału]

Podkreśla się jednak również to, iż organizacje pozarządowe bardzo często widzą swoje kompetencje i zadania znacznie szerzej, aniżeli wynikałoby to z definicji organizacji pozarządowej i litery prawa, co w relacjach z władzami samorządowymi również bywa źródłem konfliktów.

„Organizacje pozarządowe postrzegają władzę jako taką, która nie dopuszcza tych organizacji, nie traktuje ich poważnie, z tym, że organizacje pozarządowe także mają tendencje do przerysowywania swojej roli ponieważ bardzo często uważają się za reprezentantów obywateli, a tak też nie jest, ponieważ są po prostu grupą ludzi, która postanawia działać w dobrym celu.” [były Marszałek Województwa Śląskiego]

5.4 Standardy prowadzenia konsultacji w krajach Unii Europejskiej szansą rozwoju dialogu obywatelskiego w Polsce.

Zgodnie z opinią przedstawicieli organizacji pozarządowych działających w zakresie polityki regionalnej, ich punkt widzenia na kierunek kształtowania polityki w tym zakresie jest w dużym stopniu zbieżny z działaniami politycznymi. Jest on głównie wyznaczany przez nowe warunki, jakie kształtuje akcesja Polski do struktur Unii Europejskiej.

Szczególne nadzieje organizacje pozarządowe wiążą z obowiązkiem, jaki na władze publiczne nałożyły standardy prowadzenia polityki strukturalnej Unii Europejskiej i stojące u jej podstaw zasady: partnerstwa i subsydiarności.

„Na pewno takim dobrym punktem, który by jednoczył organizacje, samorządy i polityków, to są fundusze strukturalne, gdzie jest ten obowiązek tworzenia partnerstwa i realizacji projektu czy programu przy współudziale samorządu, organizacji pozarządowych i społeczności lokalnej. Ja sądzę że te fundusze spowodują że to partnerstwo będzie się bardziej rozwijało i będą prowadzone wspólne projekty. To jest najlepszy punkt, który może wpłynąć na rozwój partnerstwa.” [Śląskie Forum Organizacji Socjalnych KaFOS – lider organizacji]

Innym ważnym czynnikiem podkreślanym przez organizacje wspomagające organizacje społeczne, jest transfer standardów prowadzenia polityki w oparciu o konsultacje z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, jak również podniesienie ich znaczenia w opinii społecznej, ale przede wszystkim w opinii jednostek decyzyjnych.

„.... organizacje pozarządowe tam działają o wiele dłużej, dzięki temu są o wiele bardziej identyfikowalne, ludzie wiedzą, co to są organizacje pozarządowe, co za tym idzie władze wiedzą co to są organizacje pozarządowe, a u nas bardzo często tego nie wiedzą nawet władze. Druga rzecz to jest prawo dotyczące konsultacji, które określa - teraz zbieramy głosy opinii publicznej, tyle a tyle, i w tym czasie organizacje pozarządowe mają możliwość wypowiedzenia się. U nas takich mechanizmów nie ma.

[Stowarzyszenie Wspierania Organizacji Pozarządowych „Most” – lider organizacji]

Przedstawiciele organizacji przedsiębiorców zwracają uwagę, że trudna sytuacja organizacji pozarządowych, działających w sferze regionalizmu w Polsce, charakteryzująca się z problemami finansowymi, formalnym i nieformalnym, ograniczaniem możliwości działania, ale przede wszystkim z brakiem faktycznego wpływu na decyzje polityczne w odniesieniu do polityki rozwoju regionalnego, musi się zmienić w wyniku wejścia naszego kraju do Unii Europejskiej. Utrwalone zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych we Wspólnocie jak i zasady prowadzenia polityki regionalnej spowodują, zdaniem respondentów, wytworzenie standardu działań politycznych, który zakładał będzie partnerskie relacje pomiędzy władzą publiczną a reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego, w tym przedstawicieli środowisk gospodarczych.

„....w Unii Europejskiej normą jest liczący się udział organizacji obywatelskich różnych typów, w tym również samorządu gospodarczego, w tym również organizacji pracodawców - mających realny wpływ na to co robi władza publiczna, to w tym momencie, no, musimy się zastanowić czy w ogóle w naszym kraju są dostatecznie dobrze poukładane, (te relacje) No bo w momencie takich dyskusji (konsultacji), to wtedy mówi się na przykład: ja bardzo przepraszam, ale po to jest stworzony układ reprezentacji władzy publicznej na poziomie lokalnym lub powiatowym, regionalnym i państwa, że to tych ludzi się wybiera i oni reprezentują ogół obywateli. Tylko, że rozwój demokracji w krajach wysoko rozwiniętych – jakby – na takim myśleniu był 30, w niektórych państwach nawet 50 lat temu, prawda. Od tego czasu, oprócz tej wiodącej roli tych reprezentantów obywateli, którzy w powszechnych wyborach pretendują do bycia tą władzą publiczną (...)to w krajach wysoko rozwiniętych potężną rolę – w sensie pozytywnym, opiniotwórczym – odgrywają właśnie organizacje obywatelskie. Tego się będziemy musieli niestety dopiero uczyć, ale uczyć się również w jaki sposób te organizacje obywatelskie mają wyrażać, czy mogą wyrażać opinie, w sensie również, że ich na to będzie stać. Żeby to nie miało charakteru totalnej amatorszczyzny bo wtedy z takim amatorskim podejściem nikt

poważnie się nie będzie liczył i wtedy szkoda w ogóle tej pracy. [Regionalna Izba Gospodarcza - Prezes]

Tym samym proces, o którym wspomina respondent, będzie wymagał odpowiedniego przygotowania samych organizacji. Aby NGOsy, funkcjonujące w różnorodnym zakresie w sferze rozwoju regionalnego, mogły być traktowane w sposób partnerski, będą musiały wykazywać się odpowiednim poziomem profesjonalizmu.

Odnosząc się do tej nowej europejskiej perspektywy, przedstawiciel stowarzyszenia jednostek samorządowych dostrzega pole dla wspólnych działań stowarzyszeń jednostek samorządowych z władzami publicznymi, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym.

„Na poziomie, regionalnym, no to jednak (nastąpi) intensyfikacja tych działań i zwiększenie naszego wpływu na politykę zarządu województwa śląskiego. Na poziomie krajowym, no tutaj jeszcze więcej jest jakby do zrobienia, ponieważ, no, jak już wcześniej mówiłem, ciągle ten głos samorządów i głos regionów nie jest słyszalny. Tutaj, no przede wszystkim, będziemy starać się, aby ta sytuacja uległa zmianie, zarówno poprzez nasze działania, jak i współpracę z organizacjami innymi tego typu, samorządowymi. I pojawiło się nowe wyzwanie, (...) czyli ta perspektywa europejska. Jest, no z całą pewnością pojawia się teraz kwestia rozszerzenia naszych horyzontów i pewnego spojrzenia na problematykę regionów, regionalizmu, w takiej opcji już unijnej, europejskiej, z poziomu całej Unii Europejskiej i jednak nawiązania kontaktów w skali europejskiej, tutaj włączenia się w jakiś lobbying na tym poziomie. [Śląski Związek Gmin i Powiatów - menadżer ds. lobbyngu]

Również przedstawiciel GARRu podkreśla znaczenie, jakie przyjęcie standardów europejskich może mieć dla kształtowania wzajemnych relacji przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i władz publicznych. Zwraca on również uwagę na praktyczne zastosowanie zasady partnerstwa, które przejawia się we współpracy i wzajemnym wsparciu a nie współzawodnictwie.

„Mogą się głównie nauczyć tego, iż wspieranie podmiotowości i kreowanie samodzielnego działania, wspieranie tego działania tam, gdzie jest ono podejmowane przez obywateli czy przez przedsiębiorstwa, przynosi najlepsze skutki. Najlepszym sposobem działania nie jest kreowanie polityki na zasadzie wywierania pewnego nacisku czy też pewnej presji, tylko na wspieraniu tych dróg czy tych rozwiązań, które są podejmowane przez obywateli i to bym nazwał „regionalizmem” tak naprawdę, tzn. umiejętność słuchania i prowadzenia ludzi tam, gdzie chcą iść. W dużym stopniu podmiotowość i pewna niezależność w podejmowaniu decyzji, wspieranie tych

działań w tym miejscu na zasadzie partnerstwa, nie na zasadzie różnego rodzaju hegemonii czy paternalizmu, jest tutaj najbardziej odpowiednią drogą.” [Górnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego – specjalista ds. PR]

Również uprzywilejowani obserwatorzy podkreślają fakt kształtowania się nowej jakości w relacjach pomiędzy władzą publiczną a aktorami sfery pozarządowej, będący wynikiem wejścia Polski do struktur Unii Europejskiej. Zwracają oni uwagę na zasadę partnerstwa jako tę, która niezależnie od woli politycznej reprezentantów władzy, niezależnie od szczebla jej sprawowania czy ideologii jaką, się kierują, wymusi podejmowanie przez nich faktycznej współpracy z szeroko pojętymi organizacjami społeczno-gospodarczymi. Korzystanie ze środków pochodzących z inicjatyw wspólnotowych czy funduszy strukturalnych jest determinowane stosowaniem przez władzę publiczną tej zasady.

„Podkreśliłbym rolę partnerstwa – fundusze unijne mogą być wydane tylko wtedy, jeżeli jest pełniona zasada partnerstwa, czyli jeżeli władze publiczne bardzo silnie współdziałają z innymi partnerami społecznymi w tym z organizacjami pozarządowymi. Jako element partnerstwa organizacje pozarządowe jak najbardziej mają tu swoje miejsce i będą zresztą obecne we wszystkich ciałach sterujących, monitorujących, kontrolnych. One będą miały bardzo duży wpływ wbrew przewidywaniom. Będą miały wpływ na to co się będzie działo, ale zawsze to będzie podkreślenie tego, że są partnerami w wydawaniu pieniędzy publicznych a nie są głównym aktorem.” [były Marszałek Województwa Śląskiego]

Spór na poziomie ponadregionalnym związany jest głównie z brakiem jasnych i czytelnych uregulowań prawnych dających organizacjom pozarządowym możliwość a samorządom narzucających czasem i obowiązek większego zaangażowania NGOów w wykonywanie zadań publicznych przy wydatkowaniu środków unijnych.

„Muszą być przepisy prawne, które z jednej strony zezwolą, ale z drugiej strony nakażą współpracę z organizacjami pozarządowymi. Musi być zrozumienie wśród polityków, że rozwój organizacji pozarządowych jest to też tworzenie rynku pracy dla młodych ludzi, bo jest to jednocześnie absorpcja wolnych zasobów na rynku prac. Muszą być przeznaczone odpowiednie fundusze. No i ta zasada subsydiarności musi być stosowana a nie tylko mówiona – jeżeli nie musisz tego robić ty jako państwo ty jako miasto to niech zrobi to organizacja pozarządowa.” [Wydział Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego - Dyrektor]

Chodzi tutaj głównie o umożliwienie wykonywania pewnych działań nie tylko w ramach sektora finansów publicznych, co zazwyczaj wolą stosować władze na wszystkich szczeblach, ale poprzez zlecanie zadań, przyznawanie grantów i dotacji organizacjom pozarządowym. Ważką kwestią jest również takie skonstruowanie ustaw podatkowych, aby w większym stopniu zachęcały one do wspierania organizacji pozarządowych, finansowania działalności tych organizacji.

5.5 Fundusze strukturalne

Wszyscy respondenci biorący udział w badaniu zwrócili uwagę na jakościową zmianę w relacjach władzy publicznej z organizacjami pozarządowymi, jaka wynika z wstąpienia Polski do struktur Unii Europejskiej. Jak przedstawiono powyżej, bardzo dużą wagę przypisywano w tej kwestii realizacji zasady partnerstwa, która leży u podstaw realizacji projektów w ramach wszelkich europejskich środków pomocowych. Sama realizacja projektów, ich programowanie i wdrażanie związanych z nimi programów są aktualnie podstawową dziedziną konsultacji, współpracy, nawarstwiania się konfliktów i nieporozumień i wszystkich innych działań zachodzących pomiędzy władzą a NGO-ami o różnej sferze zainteresowań.

Organizacje parasolowe, skupiające czy też reprezentujące głównie organizacje społeczne, nauczone doświadczeniami realizacji projektów w ramach funduszy przedakcesyjnych, dosyć niechętnie spoglądają na możliwość współpracy w ramach realizacji kolejnych projektów w kooperacji z jednostkami samorządu lokalnego. Podstawowym problemem, jaki w tej kwestii jest przez nich podnoszony, jest zbyt duże zbiurokratyzowanie wszelkich działań podejmowanych przez władze samorządowe.

„...na przykładzie środków przedakcesyjnych widać, że faktycznie były realizowane działania wspólne projekty łącząc działania organizacji, samorządów, biznesu itd. ale takim minusem w prowadzeniu tych projektów było to, że administracja publiczna miała problemy z wywiązaniem się z zadań projektowych, co związane jest z biurokracją samych tych urzędów. I org. nie za chętnie włączały samorząd do tych projektów, dlatego że wymagało to zgody poszczególnych gremiów, polityków lokalnych i to było to utrudnienie –przechodzenie przez sztab różnych urzędników. Jedynym minusem w korzystaniu z Funduszy Strukturalnych będzie to że jeżeli będzie to projekt realizowany przez organizacje pozarządowe we współpracy z samorządem

to samorząd będzie musiał wnieść dwudziestoprocentowy wkład własny, co będzie samorządy zniechęcało do brania udziału w takich projektach. Już teraz wśród org. mówi się, że będziemy realizować projekty sieciowe w ramach tylko organizacji. Będziemy starać się, by administracja nie była takim faktycznym partnerem w tych projektach jedynie a jedynie instytucją współpracującą.” [Śląskie Forum Organizacji Społecznych KaFOS – lider organizacji]

Przedstawiciele tych organizacji podkreślają również różnice w twórczym podejściu do realizowanych projektów czy nawet w stosunku do samego patrzenia na problem, jaki dany projekt ma rozwiązać.

To jest ta nadmierna biurokracja, taka mała mobilność urzędników w realizacji poszczególnych działań projektowych. Organizacje są bardziej twórcze i realizują swe działania w sposób bardziej spontaniczny, urzędnicy są bardziej zachowawczy i to jest chyba ten największy problem. Administracja woli również sama robić projekty – ma lepszą kontrolę. Partnerzy społeczni są postrzegani z pewną nieufnością. [Śląskie Forum Organizacji Społecznych KaFOS – lider organizacji]

Odwołując się do priorytetów, jakie są stosowane w krajach Unii Europejskiej w odniesieniu do realizowania projektów, przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazują, że nie jest z nim zbieżny sposób patrzenia na zastosowanie funduszy pomocowych przez decydentów w naszym kraju. Tutaj widzą one rolę dla organizacji pozarządowych jako tych które w programowaniu rozwoju regionalnego i podejmowanych w tym zakresie działań będą zwracały uwagę na centralną pozycję człowieka, obywatela któremu realizowane projekty mają pomóc.

W kształtowaniu polityki regionalnej należy mieć świadomość, „... tego znaczenia czym jest człowiek, czym jest obywatel i mocnego przywiązania wszelkich przedsięwzięć gospodarczych do tego co z tego człowiek będzie miał. U nas to ciągle jest chyba wiedza dość ograniczona. Nawet wszelkie szkolenia, tłumaczenia na czym polega na przykład rola funduszy strukturalnych, które jednoznacznie wskazują jako tego ostatecznego adresata skutków pozytywnych oczywiście przemian związanych z użyciem tych funduszy że to jest człowiek, człowiek i jeszcze raz człowiek, że to nie jest kilometr autostrady, że to nie jest jeden wodociąg tylko to jest docelowo człowiek, który dzięki temu będzie jakoś mógł usamodzielniać się pod względem radzenia sobie w uzyskaniu pracy czy w czymś. Ciągle tego u nas brakuje i ciągle tego jest za mało, ciągle za mało. Ja myślę że to jest to czego powinniśmy się uczyć, ja myślę że my powinniśmy dbać o to żeby z taką informacją o znaczeniu ludzi jeszcze ciągle

docierać do ludzi, którzy są decyzyjni. Po prostu do tych kręgów polityczno-decyzyjnych.” [Stowarzyszenie Wspierania Organizacji Pozarządowych „Most” – lider organizacji]

Z wypowiedzi przedstawicieli środowiska gospodarczego wynika duża świadomość możliwości, jakie fundusze strukturalne mogą przynieść małym i średnim przedsiębiorcom. Są oni świadomi i podkreślają rolę, jaką rozwój tej dziedziny gospodarki może odegrać dla ogólnego rozwoju całego regionu. Zwracają również uwagę na pozytywne doświadczenia, jakie były ich udziałem w ramach prowadzonych przez różnego rodzaju instytucje regionalne i lokalne szkoleń i kursów z zakresu wykorzystania Unijnej pomocy finansowej. Wśród takich instytucji wymienia się Górnośląską Agencję Rozwoju Regionalnego, Górnośląską Agencję Przekształceń Przedsiębiorstw i Agencję Rozwoju Lokalnego.

„Dość blisko jesteśmy z Agencją Rozwoju Lokalnego z Sosnowca, współpracujemy na zasadzie szkoleń, bo jakby ważne jest, żeby podmioty zrzeszone w Zagłębiowskiej Izbie Gospodarczej wiedziały jak najwięcej. I w tej dobie (funduszy strukturalnych), a w zasadzie jeszcze, funduszem PHARE, na który (niektórzy przedsiębiorcy) się załapali, głównie mówię tutaj o funduszu dotacji inwestycyjnych, bo on był chyba z tego PHARE 2001 i 2000 najbardziej takim intratnym dla tych podmiotów, które tutaj się znajdują, czyli produkują, które rozwijają się na zasadzie maszyn, urządzeń. Tu współpraca z Agencją Rozwoju Lokalnego była owocna i myślę, że nie ma jakiś blokad- „my wiemy, wy nie, a więc wam nie powiemy”. W urzędzie miasta powstała komórka związana z propagowaniem, czy z informacją o warunkach pomocy unijnej, takich rzeczach, takie szkolenie odbyło się (też) u nas w pałacu z inicjatywy Zagłębiowskiej Izby Gospodarczej.” [Zagłębiowska Izba Gospodarcza – członek zarządu]

Należy jednak zwrócić uwagę, że wśród niektórych przedsiębiorców panuje przekonanie, że korzystanie z funduszy strukturalnych wiąże się z dużym nakładem działań administracyjno-biurokratycznych, co część małych i średnich przedsiębiorców może zniechęcać do aplikowania po nie.

„.... najpierw jest to, co jest podstawą, czyli musimy mieścić się w ramach naszych, i pracować, jak pracujemy, a to, co, co nam przedstawia Unia to (...) my się przygotowujemy, my chcemy, my rozważamy, ale też mamy obawy pewne, które w sposób zasadniczy również mogą wpłynąć (na konkretne decyzje) nie tylko bardzo korzystnie. Weźmy, choćby formalizację, no, Pan wie doskonale, ile trzeba poświęcić czasu, by najprostszy wniosek zrobić o jakąkolwiek dotację, czy pomoc z Unii

Europejskiej. Do wszystkiego trzeba być perfekcjonistą i tych dodatkowych czynności w Unii jest jednak dość dużo więcej i my się tego uczymy, i myślę, że podolamy. (...) Chcemy, ale mamy świadomość, że nie jest to tak proste, i tak łatwe, jak by się to wydawało.[Zagłębiowska Izba Gospodarcza – członek zarządu]

Komentując wyzwania, jakie staną przed organizacjami zrzeszającymi samorządy lokalne, jak i przed innymi aktorami życia społeczno-politycznego w regionie, w związku z realizowaną w Polsce polityką strukturalną Wspólnoty, przedstawiciel Stowarzyszenia Gmin Górniczych zwraca uwagę na potrzebę łączenia sił samorządów i innych jednostek w celu pozyskiwania środków pomocowych.

„...wyzwaniem – przede wszystkim – z tego co, co obserwujemy, co myślimy będzie zdobywanie środków. To znaczy tak: z jednej strony jednoczenie – mniej więcej – tych naszych samorządów, tych naszych gmin wokół pewnych tematów i przekładanie tego na konkretne projekty. Cały czas chodzi o to, żeby tym naszym gminom dać jak najwięcej, pokazać też jak najwięcej, no niejako otworzyć oczy na pewne, na pewne rzeczy. Tego się nie będzie dało zrobić bez konkretnych środków finansowych. My z racji, z poziomu naszego budżetu, nie zawsze wszystko jesteśmy w stanie ofiarować. Gminy, poza tym są biedne, dlatego ten środek ciężkości będzie położony na zdobywanie środków (...) Także będziemy starali się zjednoczyć jak najwięcej, jak największą liczbę partnerów, nawet ekspertów, przedstawicieli innych organizacji, żeby aplikować te pewne środki. [Stowarzyszenie Gmin Górniczych – Dyrektor biura]

Menadżer projektu Regionalnej Strategii Innowacyjnej Województwa Śląskiego (RIS „Silesia”), prowadzonego Przez Górnośląską Agencję Przekształceń Przedsiębiorstw, zaangażowany od dłuższego czasu w prowadzenie szkoleń kierowanych głównie do małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie funkcjonowania przedsiębiorstw na zjednoczonym europejskim rynku, korzystania ze funduszy strukturalnych itp., zwraca uwagę, że Województwo Śląskie z uwagi na przyjęte koncepcje rozwojowe Wspólnoty ma możliwość uzyskania znacznych środków finansowych.

„W tej chwili coraz głośniej mówi się o podkreślenie istoty technologii, innowacji, w ramach funduszy strukturalnych powoduje to, iż więcej pieniędzy idzie do regionów wysoko rozwiniętych, niż do tych najsłabszych.” [Regionalna Strategia Innowacyjna – menadżer projektu]

Respondent zwraca jednak uwagę, że wykorzystanie możliwości, jakie przed województwem się otwierają, będzie wymagało dobrego przygotowania wszystkich aktorów życia społeczno-gospodarczego. To przygotowanie w chwili obecnej budzi jego wątpliwości.

„Statystyki pokazują, że województwo śląskie dostaje znaczne kwoty funduszy strukturalnych, czy ma teoretyczny dostęp do znacznej kwoty funduszy strukturalnych, ale wyliczone na ilość mieszkańców to ta kwota jest znacznie mniejsza niż w innych regionach. Również jeżeli chodzi o podejście do wspierania niektórych instrumentów związanych ze wsparciem rozwoju firm i wsparcia otoczenia biznesu to województwo śląskie jako region przemysłowy powinien mieć procentowo większy dostęp do środków. Natomiast drugie pytanie jest czy jesteśmy w takim samym czasie gotowi, aby absorbować te ilości, które nam zostaną przekazane. W ocenie istniejącej sytuacji byłbym ostrożny i zobaczmy najpierw co potrafimy. W najlepszym przypadku sukcesy będziemy mieli w najbliższych 2-3 latach. Mogą prowadzić do tego, że nasze stanowisko będzie mocniejsze w następnym okresie. [Regionalna Strategia Innowacyjna – menadżer projektu]

Również obserwator życia społeczno-politycznego w regionie, będący jednocześnie eurodeputowanym, co przybliży go do sfer decyzyjnych Unii Europejskiej, zauważa, że możliwości realizowania projektów finansowanych ze środków przeznaczonych na politykę regionalną Wspólnoty pociągnie za sobą bliższą współpracę różnych aktorów społecznych, politycznych, kulturalnych na rzecz rozwoju regionalnego.

„Jeżeli teraz są np. jakieś pieniądze europejskie w polityce regionalnej, które można wykorzystać na jakieś działanie. Jeżeli do tego się pozyska środowiska gospodarcze, środowiska pozarządowe, środowiska związane z kulturą, środowiska związane z polityką społeczną, i to razem się uda zebrać – jeśli to będzie wspólna inicjatywa, to da to efekty.” [były Marszałek Województwa Śląskiego]

Aplikowanie organizacji pozarządowych po te środki wpłynie w dużym stopniu na zmianę ich statusu. Staną się one liczącym się partnerem, który uzyska możliwości finansowe na realizację ważnych społeczni projektów. Z drugiej jednak strony aktorzy społeczeństwa obywatelskiego muszą być do tej funkcji odpowiednio przygotowani.

„Pojawiają się przepisy prawne, które to umożliwiają, ułatwiają, zmieniają status organizacji pozarządowych. (...) A poza tym pamiętajmy, że fundusze europejskie niosą w sobie tego typu założenie, że (chętniej przyznaje się je) dużym beneficjentom, jak organizacje pozarządowe - to nie podlega dyskusji. Po prostu tam jest wskazane, że beneficjentem w tym zakresie może być organizacja pozarządowa. Powołując się na tego typu regulacje, organizacje pozarządowe będą się zgłaszały i będą aplikowały o fundusze, ale to też spowoduje, że natychmiast pojawią się te silniejsze, które będą potrafiły absorbować fundusze i te które nie będą tego potrafiły, i które do

tej pory interpretowały pewne trudności administracyjne jako niechęć władzy, teraz odpadną i się okaże, że niestety to nie zawsze musiała być niechęć administracyjna, to mogły być ich dotychczasowa słabości. (...) Także to są takie warunki zewnętrzne, które wpływają na kształtowanie się nowej formuły. Na wypracowanie pewnych relacji, na budowanie tego typu partnerstwa. To idzie w sferze mentalnościowej dosyć opornie. Natomiast pewne regulacje i polskie i unijne spowodują, że te zmiany będą musiały się przyjąć. [były Marszałek Województwa Śląskiego]

Przedstawiciel Ministerstwa Gospodarki, określając stopień przygotowania zarówno samorządów lokalnych jak i organizacji pozarządowych w zakresie aplikowania po środki pomocowe z Unii Europejskiej, odniósł się do konieczności posiadania w tym zakresie pewnych doświadczeń jako czynnika ułatwiającego realizację projektów. Samorządy terytorialne, zdaniem respondenta, z racji swych doświadczeń w realizacji projektów w ramach pomocy przedakcesyjnej, jak i praktyki funkcjonowania w obszarze finansów publicznych, są w bardziej dogodnej sytuacji. Organizacje pozarządowe w mniejszym stopniu korzystały ze środków między innymi PHARE, w związku z czym ich praktyczne przygotowanie do aplikowania po środki z funduszy strukturalnych było mniejsze, co może wpłynąć na ich skuteczność w tym zakresie.

„Samorządy, ja generalnie myślę, że są przygotowane. Znaczy to oczywiście będzie trudny proces uczenia się bo te procedury będą trochę inne, ale dzięki programom przed akcesyjnym duża część samorządów zetknęła się z tym. To jest jedna sprawa, a druga to, że te pieniądze unijne idą na rzeczy, które samorządy i tak robią ze środków publicznych. W związku z tym one po prostu mają doświadczenie w realizacji procesu inwestycyjnego itd. w sytuacji, kiedy te procesy będą w Polsce ze środków unijnych finansowane będą realizowane zgodnie z polskim ustawodawstwem, zwłaszcza Prawem o Zamówieniach Publicznych, Ustawą o Finansach itd. To po prostu to stanie się częścią, powinna się stać częścią normalnej działalności samorządów. Z organizacjami pozarządowymi jest gorzej, dlatego, że jak sądzę, dlatego, że środków (przed akcesyjnych) jednak było stosunkowo niewiele na tego typu programy dla NGO-sów, w związku z tym również ten system zlecania zadań organizacjom pozarządowym, który istnieje, myślę, że jest na niewielką stosunkowo skalę wykorzystywany, czy na umiarkowaną skalę. W związku z tym np. w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego duża część pieniędzy będzie szła poprzez organizacje pozarządowe i to się okaże na ile one są

przygotowane.” [Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Gospodarki – pracownik departamentu]

Szczególne zaniepokojenie respondenta wzbudza brak fachowego przygotowania NGO-sów z zakresu skomplikowanych rachunkowo-księgowych rozliczeń wiążących się z realizacją projektów. Zaniepokojenie to wynika ze słabej kondycji finansowej polskich organizacji pozarządowych, a co pociąga za sobą brak profesjonalnej kadry, niezbędnej dla podejmowania takich działań.

„... etap przygotowywania wniosków mniej mnie martwi, natomiast etap rozliczania to może być bolesne przeżycie dla wszystkich no bo to wymaga niewątpliwie bardzo precyzyjnego, dokładnego, zgodnie z regułami, prowadzenia księgowości i później sporządzania odpowiednich raportów. I to nie jest na ogół w Polsce i na pewno nie tylko w Polsce najsilniejsza strona organizacji pozarządowych, a przy ich ograniczonych środkach możliwość zatrudnienia fachowców, fachowych księgowych to jest problem. Tak, że z tym rozliczaniem projektów, nie ze względu na jakieś nadużycia bo ja nie o tym mówię, tylko po prostu brak rutyny w tej dziedzinie, to myślę, że niestety możemy mieć problemy.” [Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej Ministerstwa Gospodarki – pracownik departamentu]

Podobną opinię, dotyczącą dosyć dobrego przygotowania samorządów lokalnych do korzystania z dotacji w ramach funduszy unijnych, przedstawił przedstawiciel Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych w Rybniku, organizacji, która prowadziła cykl szkoleń z zakresu Funduszy Strukturalnych. Generalnie uznaje on przygotowanie samorządów lokalnych jako dobre. Natomiast problemy finansowe powiatów każą mu wątpić w możliwości skutecznego aplikowania po tego typu środki przez te jednostki administracyjne.

„Władze lokalne w sensie samorządu lokalnego są generalnie dobrze przygotowane moim zdaniem, oczywiście nie wszystkie ale tych środków też nie jest tyle aby wszyscy mogli z nich doskonale żyć i stanie się tak trochę paradoksalnie że najbardziej skorzystają liderzy, co jest sprzeczne jak gdyby z ideą Komisji Europejskiej, która te pieniądze przyznaje, bo one powinny iść w te miejsca gdzie jest największe zacofanie, które najbardziej tego wsparcia wymagają. Ale z racji, że my jako całość jako kraj generalnie potrzebujemy wsparcia to pewnie będzie tak, że najlepiej zorganizowane samorządy najwięcej z tych środków skorzystają co może na poziomie regionu pogłębić nawet te różnice, ale uważam że samorządy mają kadry dość dobrze przygotowane. Choć brakuje u nas pomysłów z wizją, u nas się robi rzeczy odtwórcze

tn. buduje się drogi sale gimnastyczne i bardzo mało jest pomysłów które mogą zmienić oblicze miasta np. Jedyne problemy z samorządem są powiaty, bo powiaty są tak biedne że po pierwsze nie mają na wkład własny, po drugie z racji, że głównie opierają się na subwencjach krajowych nie mają skąd tego wkładu brać i przeprowadzają inwestycji w związku z czym nie przeprowadzają inwestycji nie mają pracowników którzy by umieliby to robić i pracownicy w powiatach są gorzej opłacani.” [Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych – specjalista ds. szkoleń]

Znacznie mniejszy optymizm respondent przejawia w ocenie przygotowania organizacji pozarządowych w zakresie realizowania projektów finansowanych ze środków Wspólnotowych. Wskazuje on, że jest część organizacji dobrze przygotowanych, ale w odniesieniu do całego środowiska NGO-sów jest to znacząca mniejszość.

„(...) akurat byłem koordynatorem programu, który ma na poziomie województwa szkolić organizacje z zakresu funduszy, wygląda to tak że jest grupa 17 specjalistów którzy w każdym powiecie województwa robiły spotkanie informacyjne dla organizacji z zakresu funduszy i wygląda to bardzo różnie. Organizacji zorientowanych w tematyce funduszy było może 10% spośród tych, które pojawiały się na tych spotkaniach, a te które się pojawiają to już są jakoś tam aktywne bo chce im się przyjść na te spotkania. Ale i tak są duże różnice pomiędzy poszczególnymi miastami, Zagłębie, Bytom Zabrze to są dziury, w tym sensie że tam zainteresowanie tą tematyką i wiedza na ten temat jest, przerażająco słaba a wydawałoby się że są to duże ośrodki miejskie i powinno być inaczej.” [Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych – specjalista ds. szkoleń]

5.6 Sojusze i „parasole” jako sposób jednoczenia sił organizacji pozarządowych dla osiągnięcia większego wpływu na podejmowane decyzje polityczne.

Próbując zintensyfikować swój wpływ na władze na różnym szczeblu, organizacje pozarządowe starają się łączyć swe siły tworząc koalicje czy większe struktury, jakimi są organizacje parasolowe. Przedstawiciele większości badanych organizacji funkcjonujących w dziedzinie kształtowania polityki regionalnej skłonni są zawierać sojusze praktycznie na każdym poziomie – europejskim, narodowym, regionalnym i lokalnym.

Tendencje te wynikają również z potrzeb, jakie są kreowane w związku ze współpracą na poziomie europejskim, gdzie jedynie silne i duże organizacje mogą sprawnie funkcjonować. Również korzystanie ze środków finansowych, oferowanych w ramach

funduszy unijnych, wymaga większych i bardziej profesjonalnych zasobów kadrowych, jak i większych możliwości finansowych.

„W Unii jest także bardzo dobrze rozwinięty poziom federalizacji organizacji pozarządowych. Tam nie występują organizacje samodzielnie tylko poprzez federacje poprzez grupy, różnego rodzaju europejskie sieci organizacji, które zajmują się danym problemem i działają wspólnie, tworząc też odpowiednie zaplecze polityczne. Te organizacje mają większy wpływ na kształtowanie polityki europejskiej, są (to) bardzo silne i stabilne struktury, które dają siłę przebicia, ale tylko przez federalizację i sieciowanie te organizacje są silne.” [Śląskie Forum Organizacji Socjalnych KaFOS – lider organizacji]

Doświadczenia federacji organizacji pozarządowych czy tzw. organizacji parasolowych funkcjonujących w krajach tzw. starej Unii stanowią punkt odniesienia dla organizacji w naszym kraju. Aspirując do pozycji liczącego się partnera w zakresie współtworzenia polityki regionalnej, dostrzegają potrzebę a nawet konieczność łączenia się w tego typu federacje

„Na pewno organizacje muszą działać w jakiś sieciach, federacjach, porozumieniach, łączyć swoje siły porozumiewać się pomiędzy organizacjami włączać się w europejskie sieci organizacji. Wewnętrznie wzmacniać się o dobrą kadrę która będzie w tych organizacjach pracować czy już pracuje. Zadbać o dobrą kadrę która będzie zajmowała się rozliczeniami, budowaniem strategii działania takich organizacji.” [Śląskie Forum Organizacji Socjalnych KaFOS – lider organizacji]

Większość badanych organizacji pozarządowych, zarówno społecznych, gospodarczych czy reprezentujących interesy samorządu lokalnego, odnosząc się do członkostwo Polski w strukturach Unii Europejskiej, zgadza się, że daje ono wiele nowych możliwości, zwłaszcza w zakresie kreowania polityki regionalnej, zdobywania środków finansowych w ramach funduszy strukturalnych, ale i standardów, jakie musi spełniać administracja na wszystkich swych szczeblach w relacjach z organizacjami pozarządowymi. Mają one jednak również świadomość tego, że w nowych warunkach funkcjonować sprawnie mogą jedynie silne i duże organizacje, co będzie wymagało wchodzenia w różnego rodzaju alianse i tworzenia organizacji parasolowych. Jest to szczególnie ważne dla organizacji społecznych, gdyż widoczną ich słabością jest ich rozdrobnienie i brak współpracy. Podstawowym sposobem wpływania organizacji pozarządowych na kształtowanie polityki lokalnej i regionalnej powinno być łączenie swych sił w organizacjach parasolowych, które poprzez swą liczebność, reprezentatywność i znaczenie mogą być znaczącym aktorem życia

społeczno-politycznego regionu. Stowarzyszenia gospodarczo-biznesowe czy samorządowe, czyli reprezentanci innych podmiotów prawnych, w mniejszym stopniu artykułują takie potrzeby, co wynika, jak się wydaje, z infrastruktury administracyjno-księgowej, jaką dysponują, jak i większej możliwości samozaspokojenia wymaganego wkładu własnego. Odwołują się one jednak do pozytywnych doświadczeń, jakich nabyły przez swoje uczestnictwo w międzynarodowych organizacjach parasolowych. Zakładają rozszerzanie tego typu relacji.

Jednocześnie przedstawiciele gremiów gospodarczych i zrzeszających samorządy lokalne, deklarując swą gotowość do współpracy z organizacjami społecznymi, zwracają uwagę, że utrudnia to duże rozdrobnienie tychże, a w związku z tym ich słaba kondycja finansowa i organizacyjna.

„Ubóstwo materialne organizacji pozarządowych, przynajmniej na tym poziomie, na którym teraz się znajdują (...)powoduje, że są to po prostu stowarzyszenia trochę kanapowe albo takie, które po prostu no, służą cennej wymianie poglądów, ponarzekaniu albo nawet tworzeniu pewnych więzi pozytywnych – które z braku środków są nie przekładalne na praktykę.” [Regionalna Izba Gospodarcza - Prezes]

Powodem podejmowania współpracy bądź gotowością do jej podjęcia jest odczuwana potrzeba wymiany informacji jak i chęć połączenia sił w celu wdrożenia wspólnych projektów.

„Jest to użyteczne, przede wszystkim, z punktu widzenia zdobywania, nowych podejść – no my nie mamy licencji na prawdę – tak bym to nazwał – dlatego bardzo często trzeba wysłuchać innych, trzeba się dowiedzieć pewnych rzeczy, no też wszystkim się nie możemy zajmować, ale bardzo często to wszystko nas dotyczy. Także możemy sobie nie zdawać sprawy znowu, ktoś nas musi nauczyć uświadomić, że pewne rozwiązania powiedzmy ustawa o wolontariacie również nas dotyczy, że, że pewne, pewne rzeczy o które walczą te organizacje pozarządowe – te malutkie nawet – również dla nas mogą być użyteczne, także jak najbardziej wykorzystujemy doświadczenie innych, staramy się zdobyć jak najwięcej nowych informacji, staramy się, no być pomocnymi, ale też no, staramy się wykorzystać, doświadczenia innych, czy pisanie wniosków pomocowych, czy, rozliczanie później tych wniosków. Pewne rzeczy nam sprawiają duże problemy i, po prostu potrzebujemy też pomocy.”
[Stowarzyszenie Gmin Górniczych – Dyrektor biura]

Zwraca się również uwagę, że tworzenie federacji czy konsorcjów organizacji pozarządowych pozwala na zwiększenie ich profesjonalizmu, a tym samym i sposobu

myślenia o możliwościach wykorzystania środków finansowych z funduszy strukturalnych. Potrzebne jest myślenie o rozwoju regionalnym w sposób wielowymiarowy, a temu mogą służyć jedynie projekty rozpoczynające pewien długotrwały proces przekształcający gospodarkę województwa.

„Wyzwaniem jest doprowadzenie do tego, żeby organizacje w postaci konsorcjum były w stanie opracować wspólne przedsięwzięcie, które mogą być sfinansowane przez fundusze strukturalne. Wymaga to kompleksowego, multidyscyplinarnego podejścia do problemu i o to jest właściwie trudno, bo nie jesteśmy przyzwyczajeni, aby tak myśleć, procesowo. Myślimy o sposobach technicznych, inżynierskich, nie o sposobie procesowym.” [Regionalna Strategia Innowacji – menadżer projektu]

Bardzo wyraźnie i jednoznacznie potrzebę łączenia się organizacji pozarządowych w federacje czy organizacje parasolowe artykułowali biorący udział w badaniach obserwatorzy regionalnej sceny społeczno-politycznej. Jest to proces niezbędny, aby organizacje te mogły odgrywać rolę pełnoprawnych i liczących się partnerów w tworzeniu polityki regionalnej.

Współdziałanie (organizacji pozarządowych) w sprawach dotyczących całego regionu na poziomie regionalnym jest jeszcze w niewielkim stopniu. Jeżeli jest, to współdziałanie dotyczy interesów poszczególnych organizacji pozarządowych. To się zaczyna, to są dopiero początki. Początek tego typu myślenia, że org. pozarządowe biorą udział w pewnej grze na poziomie regionalnym. Uzgadnia się pewne kierunki, pewne priorytety, pewne działania, itd. To jest dopiero początek, ale też nie można się dziwić. To pojawi się wtedy, kiedy pojawią się organizacje parasolowe regionalne. One będą miały władzę w środowisku. One staną się automatycznie partnerami. Będziemy świadkami tworzenia się różnego typu federacji organizacji, albo unii. Będą się pojawiały, bo zobaczą, że z punktu widzenia polityki regionalnej, partnerem do takiej rozmowy nie będzie organizacja mała, bo ona się nie będzie liczyła. Natomiast znaczenie będą mieli partnerzy znaczący. Będą mieli wtedy tendencje do łączenia się, federowania, wypracowania wspólnej polityki, wspólnego stanowiska. To automatycznie spowoduje, że one będą miały silniejszą pozycję. (...) Myślę, że będziemy świadkami tego typu działań, że środowiska całe będą się integrować. I wtedy będą poważnym partnerem dla władzy publicznej. I wtedy będą poważnym partnerem w rozmowie na temat polityki regionalnej i ewentualnej instrumentów finansowych. Jak również będą poważnie traktowane przy strategiach, przy budowaniu następnych strategii, na następne lata, bo będą w jakimś sensie

reprezentatywne. Ale to jeszcze jest przed nami. Na razie jest tak, że władza publiczna musi mieć partnera i dlatego motywuje te środowiska, żeby przeszły z poziomu starań o pieniądze na cele indywidualne na poziom uczestnictwa, partnerstwa w działaniach. To jednak wymaga otwartej postawy obu stron.” [były Marszałek Województwa Śląskiego]

Niestety, jak zauważa respondent, organizacje pozarządowe bardzo często konkurują ze sobą nie mogąc stworzyć wspólnego frontu działania. Brak współpracy uniemożliwia wypracowanie wspólnej polityki, wspólnych zasad działania, a tym samym uniemożliwia tworzenie wspólnej reprezentacji w formie organizacji parasolowej czy federacji.

„.... jest (jednak) ten problem reprezentatywności, ponieważ organizacje pozarządowe w żaden sposób nie są reprezentatywne. Dotykamy bardzo bolesnego problemu, ponieważ najtrudniejsze są relacje między organizacjami pozarządowymi i one między sobą pozostają w stosunkach konkurencji, konkurencji o środki. Przynajmniej na razie dość ciężko jest doprowadzić do uzgodnień między nimi, ponieważ one to tak właśnie postrzegają, co zawsze dla władzy publicznej jest łatwiejsze, ponieważ jeżeli są one podzielone, to można tylko jedno z nich wybrać i w jakiś sposób uprzywilejować w rozmowach. Natychmiast całe to środowisko się rozsypuje. Są oczywiście próby budowania organizacji parasolowych w sensie finansowym, w sensie organizacyjnym. Te organizacje są bardzo dobre, bo one powodują, że te środowiska muszą znaleźć pewny wspólny język i muszą wypracować pewne wspólne działania, ale to jest bardzo trudne. Na szczeblu krajowym, to jeszcze jakoś wychodzi, na szczeblu lokalnym, regionalnym jest bardzo trudno z organizacjami, które po prostu konkurują.” [były Marszałek Województwa Śląskiego]

Ten rodzaj opinii potwierdziła również wysoka urzędniczka Ministerstwa Gospodarki twierdząc, iż problem braku współpracy a nawet wzajemnego konkurowania organizacji pozarządowych utrudnia im wypracowanie wspólnych rozwiązań, wspólnego punktu widzenia, nawet podczas konsultacji programów na poziomie kraju.

„.... w pewnym sensie proces konsultacji z organizacjami pozarządowymi, jeżeli chce się go tylko zamarkować, jest bardzo, prosty ponieważ wystarczy zorganizować spotkanie, siedzieć spokojnie i czekać, i patrzeć jak te organizacje się kłócą. One po prostu idealnie to wykonują, kłócą się z ogromnym zaangażowaniem, nie są w stanie bardzo często wyłonić wspólnej reprezentacji, konstruktywnie to bardzo utrudnia

korzystanie, stosowanie tej zasady partnerstwa. [Ministerstwo Gospodarki – podsekretarz stanu]

5.7 Opinia na temat prowadzonej polityki regionalnej w Polsce i w Województwie Śląskim.

Sposób postrzegania polityki regionalnej przez instytucje Unii Europejskiej i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, zdaniem tych ostatnich jest określany jako bardzo zbliżony. Stopień wspólnego zrozumienia polityki regionalnej pomiędzy organizacjami a decydentami w Unii jest o wiele wyższy, aniżeli stopień tego zrozumienia na poziomie władz narodowych, centralnych.

Przedstawiciele organizacji parasolowych zwracają uwagę na duży stopień centralizacji polskiego systemu polityki rozwoju regionalnego, czego nie zmieniła nawet reforma samorządowa wprowadzająca 16 samorządowych województw. Województwa te w założeniach reformy miały stanowić podmiot prowadzenia polityki regionalnej. Podmiotowość regionów w znaczeniu polityki regionalnej Unii Europejskiej zakłada ich daleko posuniętą niezależność w dziedzinie tworzenia koncepcji i prowadzenia działań wpływających na ich rozwój społeczno-gospodarczy.

„Generalnie odpowiada nam taki unijny sposób myślenia z punktu widzenia regionalizmu niż sposób myślenia władz polskich, który jest bardzo scentralizowany. Tak że my jako organizacja, tym bardziej, że jesteśmy ze Śląska, który tam regionalizm swój zawsze silnie podkreśla i my jako organizacja też to silnie podkreślamy, choć dzieje się to mimowolnie i nieświadomie, ale tak jest, to bardziej nam odpowiada podejście Unii niż polskich władz centralnych. Choć zdajemy sobie sprawę że to nie jest jakiś twór idealny i daleko mu do tego [...] Regionalizm w UE jest jak gdyby promowany w tym sensie że istnieje nawet fundusz społeczny - Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, który ma na celu pobudzanie regionów. Instrumentów finansowych które mają pobudzać regiony jest kilka i polityka UE w tym zakresie nie ogranicza się do werbalnych deklaracji tylko idą za tym konkretne pieniądze, które pozwalają lepiej funkcjonować regionom które są aktywniejsze ze środków unijnych, natomiast władze krajowe, jako że polska historycznie po drugiej wojnie światowej jest krajem bardzo zcentralizowanym i pomimo reformy samorządowej jest tak do dziś dnia.”[Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych – specjalista ds. szkoleń]

Przedstawiciele samorządu gospodarczego zwracają uwagę, że pewnym ograniczeniem możliwości rozwoju regionalnego jest w Województwie Śląskim brak strategii rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

W związku z tym, że samorządy terytorialne – pomimo, że w ustawie kompetencyjne wyraźnie stanowią odpowiedzialności za rozwój gospodarczy – nie zajęły się tak na dobrą sprawę do dzisiaj, oprócz wyjątków polegających na niektórych gminnych inicjatywach, na przykład strategią wsparcia rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, bo nie ma takiej strategii rozwoju województwa śląskiego. (...)I szkoda, że nie ma inicjatywy(...) realizacji takiej strategii na poziomie regionalnym czy poziomach lokalnych powszechnie, bo wtedy to nie myśmy powinni zabiegać o współpracę z tymi strukturami, tylko z tych strategii, z tych programów wynikałyby zadania czy możliwości współdziałania przy jego realizacji, dla organizacji obywatelskich, w tym również dla przedstawicieli organizacji przedsiębiorców.”

[Regionalna Izba Gospodarcza - Prezes]

Odnosząc się do głównych założeń polityki regionalnej w Polsce, przedstawiciele środowisk samorządowych określają je jako nadmiernie scentralizowane. Zarzut formułowany w stosunku do decyzji podejmowanych w tym zakresie odnosi się do stosowania „warszawskiej” perspektywy w stosunku do regionalnych problemów jak i planowanych rozwiązań, bez odpowiednich uzgodnień z przedstawicielami regionów. Wymóg prowadzenia konsultacji zgodnie na przykład z unijną zasadą partnerstwa sprowadza się do konsultacji z organizacjami ogólnokrajowymi.

jeżeli chodzi o administrację rządową, tu ciągle jest to jednak myślenie na poziomie centralnym i większą wagę przypisuje się do organizacji zrzeszających jednostki samorządowe na poziomie ogólnokrajowym, na przykład Związek Miast Polskich, czy Związek Powiatów Polskich, i organizacje regionalne są jakby traktowane na zasadzie, że „cóż my będziemy tutaj z jednym regionem, z organizacją z jednego regionu wdawać się w dyskusję, załatwimy to na poziomie ogólnokrajowym”. Myślę, że może to być ten rodzaj nastawienia. No, generalne nastawienie każdej administracji centralnej, że ona jednak patrzy przez pryzmat centrum i Warszawy, no ten głos z regionów zawsze trudno dociera. [Śląski Związek Gmin i Powiatów – menadżer ds. lobbingu]

Przedstawiciel Stowarzyszenia Gmin Górniczych sposób podejmowania decyzji politycznych o integralnym znaczeniu dla rozwoju regionalnego opisuje na przykładzie restrukturyzacji górnictwa kamiennego. W stosunku do planowania i realizowania polityki

regionalnej władz państwowych w tym zakresie, jak i innych formułuje zarzut nadmiernego centralizmu.

„No my to przerabiamy – nazwijmy to na politykę restrukturyzacyjną. Restrukturyzacja z punktu widzenia Warszawy – tutaj mówię czy central decyzyjnych, restrukturyzacja przedsiębiorstw górniczych, rozumianych dokładnie jako „opłotki” zakładu górniczego. Natomiast z punktu widzenia regionu, jest to widziane jedna szerzej jako, jako pewien proces społeczny. (...) oni rozumieją restrukturyzację – dać odprawy górnikom i restrukturyzacja już zamknięta, zasypać szyby kopalniane i, i to, to się nazywa restrukturyzacja, natomiast, no my bardzo dobrze wiemy, że to są wielkie skutki społeczne, wielkie skutki ekologiczne i wielkie skutki gospodarcze. (...) właściwie my byśmy to zrestrukturyzowali sami – powiedzmy – przy, przy odpowiednim wsparciu z zewnątrz, w odpowiedni sposób, przy nastawieniu na potrzeby społeczne. No natomiast powiedzmy – zrobimy to tylko nam nie przeszkadzajcie. Natomiast, to zupełnie inaczej wygląda, rząd ma swoją wizję – może powinien mieć taką wizję, natomiast sposób realizacji jest koszmarny.
[Stowarzyszenie Gmin Górniczych – Dyrektor biura]

Równie stanowczo w tej kwestii wypowiada się przedstawiciel Górnośląskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, który krytycznie ocenia poziom otwartości krajowego systemu podejmowania decyzji dotyczących polityki regionalnej. Zarzuca mu jednocześnie tendencje do przejmowania wszystkich kompetencji w zakresie kreowania polityki regionalnej. Jedną z podstawowych przeszkód w kreowaniu sprawnej polityki regionalnej, zdaniem przedstawiciela Górnośląskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, jest jego nadmierna centralizacja.

„Jest to centralistyczny sposób zarządzania Państwem. Nie bierze pod uwagę, generalnie rzecz biorąc, potrzeb regionu. Wydaje się, że program rządowy dotyczący łagodzenia skutków restrukturyzacji węgla kamiennego jest programem jednostronnym, programem, który nie daje odpowiedzi na pytanie „Czym ma być Śląsk za lat 15?” To jest program, który mówi, że trzeba zlikwidować kopalnie, że trzeba ograniczyć wydobycie węgla. Natomiast ten program nie zakłada i nie wskazuje ciągu dalszego. Mówi o likwidowaniu miejsc pracy, natomiast nie mówi o tworzeniu miejsc pracy. Nie mówi o tym, gdzie te miejsca pracy mają być tworzone, w jakich przemysłach i jakie przemysły mają być przyszłościowe dla Śląska, jakie specjalności mają być niejako w zamian na Śląsku rozwijane i jaka jest perspektywa. Tym samym rząd wskazuje na to, iż nie ma de facto wizji rozwoju regionu, iż chodzi

tylko o doraźne cele polityczne związane z ograniczaniem skali deficytu budżetowego związanego z przemysłem ciężkim. Natomiast nie bierze się pod uwagę skutków społecznych tych działań, nie bierze się pod uwagę możliwej zapaści społecznej i degeneracji 5-cio milionowej społeczności województwa śląskiego. Nie wskazuje się, nie promuje się nowych przemysłów o wysokiej wartości dodanej. Raczej zgłaszane propozycje są propozycjami, które mają charakter protezy, a nie ostatecznego rozwiązania. Nie tworzy się, nie promuje się w należyty sposób działań stref gospodarczych. Spektakularne działania związane z omijaniem regionu śląskiego przez duże koncerny bądź to motoryzacyjne, czy z innych branż, są tego należytych przykładem i wskazują na brak zainteresowania rządu istotną problematyką rozwoju gospodarczego Śląska. Wskazuje to również na to, iż nie ma tutaj odpowiedniego zespołu zachęt dla inwestorów zagranicznych. Będziemy starali się w swoim zakresie takie działania podejmować, niemniej jednak de facto podejście do tego tematu wskazuje raczej na wyobrażenie tego typu, że Śląsk ostatecznie, jednoznacznie kojarzyć się może tylko z przemysłem ciężkim, czyli z przemysłem hutniczym i przemysłem wydobywczym i jeśli nie będzie tutaj tego przemysłu to tutaj pozostanie „czarna dziura”. Brak pomysłu na Śląsk, brak wskazania branż, które mogłyby się tu rozwijać, to jest grzech pierworodny różnego typu programów rządowych. [Górnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego – specjalista ds. PR]

Osoba nie będąca bezpośrednio związana z kształtowaniem polityki regionalnej w województwie, ale będąca od wielu lat zaangażowana w życie społeczno-polityczne, w sposób krytyczny ocenia założenia polityki regionalnej kształtowane przez decydentów na poziomie regionalnym. Wytyka władzom regionalnym brak spójnej polityki w tym zakresie i słabość istniejących strategii rozwojowych.

Spójna polityka regionalna wynika: „...przede wszystkim z faktu, że trzeba posiadać tę politykę, następnie trzeba ją modyfikować, trzeba być jednak konsekwentnym w jej realizacji. Nam brakuje i konsekwencji i my, jak gdyby, jeszcze nie dostrzegamy wagi polityki regionalnej. Trzeba by zdefiniować cele dla Śląska. One są, ale to powinny być tezy dla Śląska, które byłyby akceptowane przez społeczeństwo, stałyby się właśnie tym elementem polityki regionalnej i byłyby realizowane przez wszystkich.”

[A. G. senator RP]

Przedstawiciele władz regionalnych zajmujący się programowaniem i rozwojem działań związanych z funduszami strukturalnymi negatywnie oceniają fakt centralistycznego sposobu programowania i realizowania polityki regionalnej w naszym kraju, zwłaszcza

w momencie, kiedy polityka ta zyskała nowe możliwości jej finansowania z funduszy strukturalnych.

„... mamy program regionalny scentralizowany, w przypadku akurat województwa śląskiego, gdzie my, nam się wydaje, jesteśmy na tyle zarozumiali, że my, nam się wydaje, że jesteśmy dość dobrze przygotowani, i dla nas byłoby o wiele korzystniej, o wiele psychicznie wygodniej, żeby, gdybyśmy to mieli wszystko na poziomie regionalnym decydowane. W tej chwili, już to mówię wiele razy, nasze błędy byłyby naszymi błędami, a nasze sukcesy byłyby naszymi sukcesami i nie czekalibyśmy na każdą decyzję z Warszawy. W tej chwili tak jest, i to jest z naszego punktu widzenia bardzo złe.” [Wydziału Programowania i Rozwoju Funduszy Europejskich Śląskiego Urzędu Marszałkowskiego – pracownik wydziału]

Zwraca się uwagę na szczególny sposób określenia zadań polityki regionalnej w pierwszym okresie programowania polityki regionalnej Unii Europejskiej w Polsce. Polityka ta według opinii respondenta sprowadza się do wydania wszystkich środków pomocowych, jakie zostały przyznane Polsce w ramach pierwszego okresu programowania.

„...w krótkim okresie czasu (...) wyzwanie polityki regionalnej jest takie, żeby wydać wszystkie pieniądze z polityki regionalnej. Ja się śmieje bardzo, bo to jest żadna polityka regionalna, a niestety, niestety tak to wygląda i tak to będzie wyglądać, prawdopodobnie, że będziemy nad tym wszyscy biadolić, że się wydaje nie na to, na co właściwie trzeba, tylko na to, na co są projekty gotowe i będziemy się martwić, że to nie jest taki rozwój, jak byśmy chcieli(...) ale tak to niewątpliwie będzie, ponieważ wszystkim zależy bardzo, żeby wszystkim – mam na myśli zarówno poziom regionalny, ten szeroko rozumiany, czyli zarówno gminy, jak i powiaty, jak i rządowi, czyli Ministerstwu Gospodarki, które jest za to odpowiedzialne, jak i w takim samym zakresie Komisji Europejskiej, i wszystkim zależy na to, żebyśmy te pieniądze w jak największym stopniu połknęli przez te pierwsze trzy lata. Niestety, bardzo brzydko tak mówić, ale to będzie przedmiot polityki regionalnej, żeby wydać środki. A dopiero w drugim okresie, jeśli ta polityka europejska nie zmieni się dramatycznie, jeżeli jej zasady nie zmienią się dramatycznie, po roku 2006, jak wydamy te środki i zaspokoimy (...) wszystkie te najpilniejsze, takie bieżące potrzeby, które mamy, będzie można myśleć o tej prawdziwej polityce regionalnej. Po drugie, jak część beneficjentów zobaczy, że to nie jest takie proste, że nie tak prosto jest brać z funduszy strukturalnych, to może się zniechęcić. Wie Pan, ja się śmieję, ale na pewno dopiero od roku 2007 zaczniemy taką politykę regionalną, żeby ten region był

regionem (w znaczeniu polityki regionalnej) i żeby właśnie z punktu widzenia regionalnego pewne rzeczy jakby dofinansowywać. Wydaje mi się, że teraz to będzie jednak wydawanie pieniędzy z każdej strony. [Wydziału Programowania i Rozwoju Funduszy Europejskich Śląskiego Urzędu Marszałkowskiego – pracownik wydziału]

5.8 Podsumowanie

Podsumowując tę analizę należy podkreślić, iż opinia organizacji pozarządowych na temat oficjalnych konsultacji z władzą publiczną, dotyczących poszczególnych pól zainteresowania, jest raczej negatywna czy to z powodu niewystarczającego angażowania w nie tychże organizacji i złego przygotowania czy też tylko ich pozorowanie przez władze publiczne, wynikającego z obowiązku, który nakładają regulacje prawne.

Zdaniem przedstawicieli administracji problemem jest również słabość funkcjonujących organizacji, jak i ich wewnętrzne skłócenie, co utrudnia podjęcie konstruktywnej współpracy.

Uprzywilejowani obserwatorzy, komentując otwartość systemu podejmowania decyzji politycznych, jak i przygotowanie organizacji pozarządowych do podjęcia współpracy w tej dziedzinie, zwracają uwagę, że zarówno te pierwsze, jak i drugie ponoszą pewną winę za nieskuteczność procesu konsultacyjnego. Podstawowym problemem jest pewna niechęć czy też brak kompetencji szeregowych przedstawicieli administracji publicznej do współpracy z przedstawicielami Trzeciego Sektora. Z drugiej strony problem polega na braku silnych i stabilnych organizacji, które dysponowałyby zasobami i były wystarczająco reprezentatywne, aby ich uczestnictwo w konsultacjach można było uznać za legitymizujący podjęte decyzje.

Znakomita większość respondentów stwierdziła, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej wpłynie na sposób prowadzenia konsultacji, jak również na rozwój organizacji pozarządowych. Mimo przewidywania pewnych trudności, zwłaszcza w funkcjonowaniu małych organizacji pozarządowych, ogólna ocena tej europeizacji jest bardzo pozytywna.

Opisując relacje organizacji z władzą publiczną w zależności od poziomu, należy wskazać, iż organizacje działające w sferze polityki regionalnej współpracują na wszystkich poziomach sprawowania władzy, choć ich zaangażowanie na poszczególnych z nich bywa różne.

Ocena otwartości władz publicznych na głos organizacji pozarządowych.

Przedstawiciele organizacji parasolowych, wspomagających mniejsze, lokalne organizacje społeczne, kulturowe czy edukacyjne itp., jak i środowiska gospodarcze zwracają uwagę, iż stopień ich włączania w prace związane z kreowaniem polityki regionalnej jest z ich punktu widzenia dalece niewystarczający. Jeżeli nawet konsultacje są prowadzone, to artykułowane przez nich wnioski i argumenty pozostają w tworzonych dokumentach bez

echa. Notują jedynie deklaratywne zainteresowanie regionalnych władz publicznych opinią płynącą z ich środowisk.

Mniej krytyczną opinię formułują przedstawiciele organizacji zrzeszających samorządy lokalne na szczeblu subregionalnym i regionalnym. Oceniając gotowość władz publicznych do podejmowania dialogu, otwartość tę plasują jednak na średnim poziomie z uwagi na brak spójnych zasad prowadzenia konsultacji czy nawet współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

W największym stopniu na otwartość systemu politycznego wskazują regionalne instytucje powołane w celu podejmowania działań na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego regionu przez regionalną władzę publiczną, które oceniają relacje z władzą publiczną jako czasami trudne, ale bardzo często skuteczne.

Uprzywilejowani obserwatorzy za charakterystyczne uznają mały stopień otwarcia władz publicznych na współpracę z organizacjami pozarządowymi, zwracają uwagę na dystans, z jakim przedstawiciele władzy odnoszą się do przedstawicieli Trzeciego Sektora.

Przedstawiciele władz zwracają uwagę, że otwartość władz publicznych na głos organizacji pozarządowych zależy w dużej mierze od przygotowania i gotowości tych ostatnich do wchodzenia w relacje ze strukturami władzy.

Ocena skuteczności, zaangażowania i motywów prowadzenia oficjalnych konsultacji.

Zdaniem przedstawicieli organizacji społecznych, mimo że system podejmowania decyzji w Polsce, dostosowując się do europejskich standardów prawno-politycznych, staje się bardziej otwarty, to kierowane do ich środowiska zaproszenia do konsultacji czy debaty wynikają raczej z obowiązku nałożonego na władze lokalne czy regionalne przez uregulowania prawne dotyczące tworzenia różnego rodzaju dokumentów strategicznych.

Reprezentanci regionalnego samorządu gospodarczego oceniają, że możliwości wpływu na politykę regionalną tego środowiska na wszystkich poziomach władzy jest niewielka, a zaangażowanie władz publicznych wynika raczej z obowiązku prowadzenia konsultacji, aniżeli z faktycznej potrzeby poznania poglądów i opinii tych organizacji czy wzajemnym przepływie informacji.

Według środowisk samorządowych większa gotowość władz publicznych do włączania organizacji Trzeciego Sektora do procesu decyzyjnego w zakresie polityki regionalnej wynika również z pozycji, jaką poszczególne organizacje wypracowały poprzez swoje dotychczasowe działania.

Powodem włączania przez władze publiczne w konsultacje dotyczące kształtowania polityki regionalnej instytucji, takich jak agencje rozwoju itp., jest silna pozycja tych instytucji w regionie. Pozycja ta wynika między innymi z faktu powołania ich przez władze regionalne czy lokalne z misją działania na rzecz rozwoju regionalnego czy poszczególnych jego części. Są one zaangażowane w działania związane z udzielaniem pomocy w uzyskiwaniu przez różne podmioty środków pochodzących z Unii Europejskiej, dysponują wykwalifikowanymi w tym celu strukturami.

Również potrzeba legitymizacji działań politycznych jest wymieniana jako powód prowadzenia konsultacji. Legitymizacja takich działań jest tym ważniejsza, im trudniejszych społecznie kwestii dotyka, dlatego w regionie borykającym się z tak wieloma trudnościami społeczno-gospodarczymi jak województwo śląskie konsultacje takie mają szczególne znaczenie. Jednocześnie obserwatorzy regionalnej sceny społeczno-politycznej zwracają uwagę, iż na Śląsku to zaangażowanie organizacji pozarządowych pozostaje na niskim poziomie, a dotychczas prowadzone konsultacje nie pozwoliły w pełni skorzystać z zasobów wiedzy i doświadczeń tych organizacji.

Przedstawiciele administracji władz regionalnych przyznawali, że w początkowym okresie kształtowania polityki regionalnej konsultacje takie były podejmowane z konieczności dostosowania prowadzonych działań do standardów Unii Europejskiej. Dopiero w późniejszym okresie zaczęło to wynikać z uznania dla wiedzy i doświadczeń organizacji pozarządowych, potrzebnych do sprawnego programowania i wdrażania zasad związanych z pomocą strukturalną. Urzędnicy odpowiedzialni za system przygotowania do funduszy strukturalnych podkreślają jednak, że możliwości współdecydowania wynikające z prowadzonych konsultacji nie zawsze są optymalnie wykorzystane również przez przedstawicieli NGOów, co wynika z braku ich dostatecznego przygotowania.

Ocena usytuowania organizacji pozarządowych w procesie decyzyjnym.

Przedstawiciele pozarządowych organizacji parasolowych stoją na stanowisku, że organizacje społeczne jako dysponenti specyficznej wiedzy dotyczącej potrzeb mieszkańców czy to społeczności lokalnych i regionalnych, powinni być traktowani jako podstawowe zaplecze władz publicznych w procesie decyzyjnym. NGOsy nie są jednak traktowane jako poważni, równoprawni partnerzy przez władze publiczne, co przejawia się w pewnego rodzaju braku zaufania, który charakteryzuje władze publiczne w relacjach z przedstawicielami organizacji pozarządowych. Takie nieufne podejście wpływa również na restrykcyjne przepisy określające sposoby działania NGOów i ich współpracę z władzą

publiczną. Brak jest, ich zdaniem, zarówno odpowiednich procedur prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi, jak i woli politycznej wśród decydentów.

Przedstawiciele organizacji przedsiębiorców za swój atut w relacjach z władzą uznają wieloletnią tradycję działania, wiedzę dotyczącą procesów gospodarczych i potencjał do działania na rzecz rozwoju. Z drugiej jednak strony zauważają ograniczone zainteresowanie wśród decydentów angażowania tego środowiska do tworzenia koncepcji rozwojowych regionu.

Stowarzyszenia samorządów lokalnych, uważając się za reprezentantów potrzeb społeczności lokalnych województwa, swoją pozycję w strukturze kształtowania polityki regionalnej w województwie określają na dość wysokim poziomie. Podkreślając swoje znaczenie, reprezentanci tych środowisk zwracają uwagę na fakt swojego członkostwa w wielu ciałach kolegialnych odpowiedzialnych za kształtowanie, monitorowanie bądź kontrolowanie wdrażanej polityki regionalnej.

Na znaczenie wiedzy w zakresie potrzeb i problemów społecznych, którą posiadają członkowie organizacji pozarządowych, zwracają uwagę osoby pełniące wysokie funkcje w administracji państwowej i samorządowej w regionie. Powinno to ich zdaniem prowadzić do zwiększenia wpływu NGO-sów na politykę regionalną.

Zwraca się jednocześnie uwagę na brak zrozumienia tego faktu wśród niektórych przedstawicieli władz samorządowych, zarówno tych na szczeblu lokalnym jak i regionalnym ale szczególnie wśród szeregowych pracowników administracji. Wskazuje na to marginalizowanie znaczenia organizacji pozarządowych jako partnerów w realizacji projektów, jak i w całym procesie polityki rozwoju na poziomie gmin, powiatów czy nawet regionu. Organizacje pozarządowe często postrzegane są jako zło konieczne, gdyż zgodnie z ustawą o organizacjach pożytku publicznego zachodzi potrzeba stworzenia przez samorządy spójnego programu współpracy z NGO-sami. Relacje organizacji pozarządowych i władzy samorządowej w życiu społeczno-politycznym postrzegane są bardzo często, przez obie strony, jako przestrzeń konfliktu i konkurencji.

Przedstawiciele władz publicznych podkreślają jednak, że organizacje pozarządowe bardzo często widzą swoje kompetencje i zadania znacznie szerzej, aniżeli wynikałoby to z definicji organizacji pozarządowej i litery prawa, co w relacjach z władzami samorządowymi również bywa źródłem konfliktów.

Ocena wpływu standardów Europejskich na sposób angażowania organizacji pozarządowych do konsultacji.

Kierunek kształtowania polityki regionalnej, jak i sposób partycypacji w tym procesie organizacji pozarządowych w dużym stopniu wyznaczany jest przez nowe warunki, jakie kształtuje akcesja Polski do struktur Unii Europejskiej.

Szczególne nadzieje organizacje pozarządowe wiążą ze standardami prowadzenia polityki strukturalnej Unii Europejskiej, a głównie z obowiązkiem przestrzegania przez władze publiczne zasad partnerstwa i subsydiarności.

Utrwalone zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych we Wspólnocie, jak i zasady prowadzenia polityki regionalnej spowodują, zdaniem respondentów ze środowisk gospodarczych, wytworzenie standardu działań politycznych, który zakładał będzie partnerskie relacje pomiędzy władzą publiczną a reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego, w tym przedstawicieli środowisk gospodarczych.

Nowa europejska perspektywa dla przedstawicieli stowarzyszeń samorządowych, jak i różnego rodzaju agencji działających na rzecz rozwoju lokalnego czy regionalnego, stwarza możliwość wspólnych działań stowarzyszeń jednostek samorządowych z innymi aktorami społeczeństwa obywatelskiego i z władzami publicznymi, zarówno na poziomie krajowym jak i regionalnym.

Również obserwatorzy sceny politycznej zwracają uwagę na zasadę partnerstwa jako tę, która niezależnie od woli politycznej reprezentantów władzy, niezależnie od szczybla jej sprawowania czy ideologii, jaką się kierują, wymusi podejmowanie przez nich faktycznej współpracy z szeroko pojętymi organizacjami społeczno-gospodarczymi. Wynikało to będzie z chęci korzystania przez te jednostki ze środków pochodzących z inicjatyw wspólnotowych czy funduszy strukturalnych, które traktują tę zasadę za podstawową.

Brak jest jednak jasnych i czytelnych uregulowań prawnych dających administracji państwowej i samorządowej możliwości bądź narzucającej większe zaangażowanie NGOów w wykonywanie zadań publicznych przy wykorzystaniu środków unijnych. Regulacje te powinny również obejmować zasady dotyczące finansowania organizacji pozarządowych oraz systemu podatkowego.

Zasady polityki strukturalnej Wspólnoty dla podnoszenia znaczenia działań konsultacyjnych w Polsce.

Największą zmianę w relacjach władzy publicznej z organizacjami pozarządowymi, wynikającą z realizacji zasady partnerstwa, przyniesie realizacja projektów w ramach wszelkich europejskich środków pomocowych.

Organizacje parasolowe dosyć niechętnie odnoszą się do potencjalnej współpracy w ramach realizacji kolejnych projektów z jednostkami samorządu lokalnego. Podstawowym problemem, jaki w tej kwestii jest przez nie podnoszony, jest zbyt duże zbiurokratyzowanie wszelkich działań podejmowanych przez władze samorządowe, połączony z bardzo technokratycznym podejściem do określania najważniejszych celów realizowanych projektów, nie przyjmującym perspektywy humanistycznej.

Przedstawiciele środowiska gospodarczego podkreślają możliwości, jakie fundusze strukturalne racjonalnie wykorzystywane przez małe i średnie przedsiębiorstwa mogą wnieść w ogólny rozwój całego regionu. Wśród niektórych przedsiębiorców panuje jednak przekonanie, że korzystanie z funduszy strukturalnych wiąże się z dużym nakładem działań administracyjno-biurokratycznych, co część małych i średnich przedsiębiorców może zniechęcać do aplikowania po nie.

Dla środowisk samorządowych możliwość jak najlepszego wykorzystania środków z funduszy strukturalnych będzie powodem dla tworzenia szerokich porozumień partnerskich w skład których mogą wchodzić środowiska samorządowe, gospodarcze i społeczne.

Przedstawiciele agencji regionalnych i lokalnych, zajmujących się szkoleniami w zakresie funduszy strukturalnych, zwracają uwagę na możliwość uzyskania znacznych środków finansowych przez Województwo Śląskie. Pełne wykorzystanie tych środków będzie wymagało dobrego przygotowania wszystkich aktorów życia społeczno-gospodarczego, którzy w obecnej chwili tego przygotowania nie mają.

Zdaniem uprzywilejowanych obserwatorów aplikowanie organizacji pozarządowych po te środki unijne wpłynie w dużym stopniu na zmianę sytuacji tych organizacji. Staną się one liczącym się partnerem, który uzyska możliwości finansowe na realizację ważnych społecznie projektów. Z drugiej jednak strony aktorzy społeczeństwa obywatelskiego muszą być do tej funkcji odpowiednio przygotowani.

Przedstawiciel Ministerstwa Gospodarki, określając stopień tego przygotowania samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych, stwierdził, iż wynika ono z posiadania w tym zakresie pewnych doświadczeń. Takimi doświadczeniami, a tym samym i przygotowaniem, w większym stopniu dysponują samorządy terytorialne z racji swych doświadczeń w realizacji projektów w ramach pomocy przedakcesyjnej, jak i praktyki

funkcjonowania w obszarze finansów publicznych. Brak fachowego przygotowania NGOów z zakresu skomplikowanych rachunkowo-księgowych rozliczeń wiążących się z realizacją projektów, ich słaba kondycja finansowa, jak i brak profesjonalnej kadry - to może być podstawowym problemem w realizowaniu przez nie projektów.

Sojusze i „parasole” sposobem na zwiększenie znaczenia przedstawicieli NGOów w procesie decyzyjnym.

Zdaniem organizacji pozarządowych zintensyfikowanie możliwości wpływu na władze publiczne powinno przebiegać poprzez łączenie się w koalicje czy większe struktury, jakimi są organizacje parasolowe. Również korzystanie ze środków finansowych, oferowanych w ramach funduszy unijnych, wymaga większych i bardziej profesjonalnych zasobów kadrowych, jak i większych możliwości finansowych. Największa słabość organizacji społecznych, kulturalnych czy oświatowych, w relacjach z władzą publiczną, wynika z ich rozdrobnienia, konkurencji i braku porozumienia.

Stowarzyszenia gospodarczo-biznesowe czy samorządowe, czyli reprezentanci innych podmiotów prawnych, w mniejszym stopniu artykułują takie potrzeby, co wynika, jak się wydaje, z infrastruktury administracyjno-księgowej, jaką dysponują, jak i większej możliwości samozaspokojenia wymaganego wkładu własnego. Deklarują swą gotowość do współpracy z organizacjami społecznymi, podyktowaną zarówno potrzebą wymiany informacji, jak i chęcią połączenia sił w celu wdrożenia wspólnych projektów, zwracają uwagę, że takie działania utrudnia duże rozdrobnienie organizacji społecznych oraz ich słaba kondycja finansowa i organizacyjna.

Przedstawiciele instytucji powołanych do działań na rzecz rozwoju regionalnego również twierdzą, że tworzenie federacji czy konsorcjów organizacji pozarządowych, reprezentujących różne środowiska, pozwala na zwiększenie ich profesjonalizmu, a tym samym i sposobu myślenia o możliwościach wykorzystania środków finansowych z funduszy strukturalnych. Potrzebne jest, ich zdaniem, myślenie o rozwoju regionalnym w sposób wielowymiarowy, co wymaga połączenia wielu perspektyw.

Niezależni obserwatorzy polityki regionalnej i przedstawiciele administracji centralnej zaangażowani w jej tworzenie, uważają że problemy, jakie mogą utrudniać bądź wręcz uniemożliwić osiągnięcie przez reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego pozycji równoprawnego partnera, wynikają z braku porozumienia organizacji pozarządowych, które bardzo często konkurują ze sobą, nie mogąc stworzyć wspólnego frontu działania.

Ocena polityki regionalna Województwa Śląskiego.

Przedstawiciele organizacji parasolowych, środowisk gospodarczych, jak i stowarzyszeń samorządowych zgodnie zwracają uwagę na duży stopień centralizacji polskiego systemu polityki rozwoju regionalnego. Samorządowe województwa, które zgodnie z założeniami reformy miały stanowić podmiot prowadzenia polityki regionalnej, nie mają takiej możliwości z uwagi na słabość finansową i fakt podejmowania najważniejszych problemów występujących w regionie z poziomu i perspektywy władz centralnych.

Również przedstawiciele regionalnych i lokalnych agencji rozwoju przedstawiają stanowczo swoje krytyczne uwagi dotyczące wysokiego scentralizowania sposobu podejmowania decyzji dotyczących polityki regionalnej, co przejawia się w przejmowaniu przez władze centralne wszystkich kompetencji w zakresie kreowania polityki regionalnej. Zauważalny jest również brak spójnej koncepcji przyszłości Śląska, który można zauważyć w przyjmowanych przez władze państwowe rozwiązaniach dotyczących tego regionu.

Niezaangażowani w politykę regionalną obserwatorzy, w sposób krytyczny oceniają założenia polityki regionalnej kształtowane przez decydentów na poziomie regionalnym, co zdaniem respondentów przejawia się w braku spójnej polityki w tym zakresie i słabości istniejących strategii rozwojowych.

Przedstawiciele władz regionalnych zajmujący się programowaniem i rozwojem działań związanych z funduszami strukturalnymi, negatywnie oceniają fakt centralistycznego sposobu programowania i realizowania polityki regionalnej w naszym kraju. Inną przyczyną ich krytyki jest funkcjonujące założenie, że polityka ta w pierwszym okresie programowania sprowadzała się jedynie do mechanicznego wydania wszystkich środków pomocowych, jakie zostały przyznane Polsce.

Rozdział VI

Dialog społeczny a polityka regionalna Województwa Śląskiego.

Polityka regionalna jest w pewnym stopniu kreowana również w ramach ciała kolegialnego, jakim jest Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego. W Województwie Śląskim, na którego strukturę gospodarczą znaczący wpływ ma przemysł ciężki i wydobywczy, borykającym się z restrukturyzacją przemysłu i znacznym odsetkiem bezrobocia, ciało to powinno mieć znaczący wpływ na kształtowanie tej polityki.

Poniżej przedstawiono opinie przedstawicieli poszczególnych aktorów dialogu społecznego, funkcjonujących w ramach Śląskiej Komisji Dialogu Społecznego. W skład Komisji wchodzi przedstawiciele pracodawców, pracowników jak i władz publicznych.

6.1 Znaczenie Śląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w kształtowaniu polityki regionalnej Województwa Śląskiego

Zdaniem przedstawicieli społecznych Śląskiej WKDS, reprezentujących związki zawodowe, Komisja ta nie spełnia pokładanych w niej nadziei. Wynika to, zdaniem respondenta, z braku partnerskiego traktowania reprezentantów społecznych. Przyjmowane w efekcie prac Komisji opinie, rozwiązania odzwierciedlać mają w większym stopniu interes władz publicznych szczebla regionalnego (bądź to samorządowych, bądź reprezentujących władze centralne), aniżeli ustalenia będące wynikiem szerszego konsensusu.

„Jeżeli chodzi o kwestie regionalne to są one dla mnie zupełnie nie dopracowane, wnioski płynące z tego, że ocena dokonana przeze mnie jako członka WKDS jest taka że żadnych wymiernych skutków ta komisja do tej pory nie potrafiła wypracować... ona musi się przekształcić, ona musi się zmienić i to musi być inna forma, czego przykłady mam właśnie europejskie. Tam strona społeczna, związki zawodowe, pracodawcy a więc szeroko pojęta grupa społeczna ma bardzo duży i decydujący wpływ. U nas jeszcze odbywa się to wszystko poprzez decyzyjne postanowienia Wojewody czy Marszałka Sejmiku, co jest moim zdaniem nie w tą stronę jakby rozwiązaniem.” [Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych - przewodniczący]

Krytyczne choć mniej radykalne odpowiedzi przedstawicieli partnerów społecznych zwracają uwagę, że Komisja w ramach konsultacji wypracowuje pewne porozumienia,

dotyczą kwestii o drugorzędnym znaczeniu dla kształtowania polityki regionalnej. W dziedzinie rozwiązań pierwszoplanowych najbardziej palących problemów regionalnych a jednocześnie ogólnokrajowych otwartość władz publicznych jest o wiele mniejsza, a prowadzone negocjacje nie przynoszą konsensualnych rozwiązań.

Rzeczywiście często bywa tak, że próba pokojowego załatwienia sprawy czy próba między innymi przedstawienia problemu na Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego poprzez wymianę poglądów i poprzez przedstawienie pomysłów, gro pomysłów jest realizowane natomiast myślę, że te podstawowe elementy, które przede wszystkim dotyczą rynku pracy to rzeczywiście jest ten problem, który już widać nie tylko z poziomu regionalnego, ale i z poziomu krajowego, tu wiele naszych pomysłów wiele naszych rozwiązań nie jest realizowanych a jest wręcz odwrotnie trzeba powiedzieć, że gdyby popatrzyć na pewną politykę regionalną, która wynika z polityki tej ogólnokrajowej, czyli kwestia pewnych narzędzi stosowanych przez państwo to niestety to niestety są rozwiązania które nie idą w naszym kierunku. [Niezależny Samodzielny Związek Zawodowy „Solidarność” – członek zarządu]

Ta opinia o braku pełnej skuteczności działania Komisji wyłania się również ze słów przedstawiciela władz publicznych, reprezentującego stronę rządową w Komisji, choć zwraca on uwagę na inne powody tego braku skuteczności. Twierdzi, iż to legitymizacja prawna WKDSów nie obliguje władz centralnych, ale i regionalnych do przyjmowania wynegocjowanych rozwiązań jako podstawy podejmowanych decyzji. Postulaty płynące ze strony Komisji zgodnie z literą prawa traktowane są raczej jako głos doradczy, opiniotwórczy, a nie noszącą znamion regulacji obligatoryjnej w stosunku do podejmowanych później działań władz publicznych. Przyznaje jednak, że wypracowane w Komisji stanowisko, traktowane jako opinia czy postulat, nie zawsze są brane pod uwagę.

„...ustawa, która reguluje pracę Wojewódzkiej Komisji ogranicza możliwość wychodzenia na zewnątrz z jakimiś naprawdę zdecydowanymi inicjatywami dlatego że to są albo przyjęte opinie, albo stanowiska które nie zawsze muszą być wzięte pod uwagę ... na górze, nie zawsze jest odzew. Ten głos, te opinie nie zawsze są zauważane”. [Wydział Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego - dyrektor]

Trzeci element Komisji, jakim jest strona pracodawców, choć formalnie posiadająca te same uprawnienia i możliwość partycypacji co jej pozostali członkowie, jest z reguły

najslabiej reprezentowana, co wynika z częstej absencji jej członków na posiedzeniach Komisji. Reprezentanci tego środowiska również zwracają uwagę, na niewielkie, ich zdaniem, znaczenie, jakie Wojewódzka Komisja może odgrywać w procesie kształtowania polityki regionalnej Województwa Śląskiego. Tę słabość praktycznej możliwości wpływania na decyzje polityczne przedstawiciele pracodawców przypisują zarówno Komisji Wojewódzkiej jak i Ogólnopolskiej. Respondent odnosząc się do rezultatów konsultacji, jakie prowadzone są w ramach WKDS, zarzuca decydentom na poziomie regionalnym zbyt mało aktywności we wdrażaniu wypracowanych rozwiązań.

„Trudno mówić o jakiejś wielkiej aktywności władz regionalnych w kontaktach ze Związkiem Pracodawców Górnictwa, czy ze związkami zawodowymi, czy aktywnym korzystaniu z wyników naszych prac w Komisji.” [Biuro Dialogu Społecznego Kompanii Węglowej - dyrektor]

Jeden z przedstawicieli samorządu gospodarczego zwraca uwagę na nieproporcjonalny sposób postrzegania głównych problemów społeczno-gospodarczych regionu i definiowania w związku z tym podstawowych zadań dla Śląskiej WKDS. Jego zdaniem, skupiając się na ważkim i palącym problemie restrukturyzacji górnictwa, marginalizuje inne problemy jak i wizje rozwoju tego regionu. Wynika to w dużej mierze z silnej pozycji partnerów bardzo mocno związanych z branżą wydobywczą, jak i szczególnego zainteresowania władz dla utrzymania spokoju społecznego.

„Bo jeżeli ja występuję w imieniu przedsiębiorczości województwa śląskiego, ja muszę uwzględnić interes: i górnictwa, i hutnictwa, ale również przemysłu samochodowego, handlu. Bo jeżeli bym z korzyścią dla jednej z tej grupy działał – publicznie, na zewnątrz, preferując jakieś rozwiązanie kosztem innej grupy – no to wtedy zostałbym wyeliminowany. Dlatego że, po prostu żadna grupa nie pozwoli, żeby coś zrobić ich kosztem. Natomiast w momencie, kiedy my mówimy o wspieraniu rozwoju gospodarczego, to mówimy o takich mechanizmach, które sprzyjają rozwojowi wszystkich, prawda? Nawet jeżeli mówimy, że pewną branżę okresowo trzeba chronić, ponieważ ją restrukturyzujemy, udzielamy jej więcej pomocy publicznej niż komuś innemu, to robimy to dlatego, że wiemy, że okresowo musimy ją wesprzeć, ponieważ gdybyśmy tego nie zrobili, to wtedy z naszych podatków będziemy cały czas dopłacać albo zawsze dopłacać do tychże. Ale w ten działamy kosztem braku pieniędzy na inne prorozwojowe działania w obszarach – właśnie tych – ogólnych gospodarki, które są tak bardzo potrzebne

i na których tych pieniędzy zawsze brakuje.” [Regionalna Izba Gospodarcza - prezes]

6.2 Ocena efektywności dialogu społecznego prowadzonego w ramach WKDS

Oceniając efektywność współpracy w ramach WKDS przedstawiciele pracodawców zwracają uwagę, iż pewnym elementem utrudniającym podejmowanie wspólnych decyzji jest brak wewnętrznego porozumienia wśród strony pracowniczej - związków zawodowych, które nie mogą często ustalić wspólnego frontu działania.

Przedstawiciel Kompanii Węglowej, największego pracodawcy na Śląsku zatrudniającego 76 tysięcy pracowników, wskazując na trudności w uzyskaniu kompromisu z przedstawicielami związków zawodowych, zwraca uwagę na duże ich rozdrobnienie i brak współpracy. Sytuacja taka, jego zdaniem, wynika ze zbyt liberalnych i nieprecyzyjnych zapisów prawa w zakresie funkcjonowania związków zawodowych.

„Myśmy w polskim ustawodawstwie zachłyśnięci tymi zdobyczami demokracji, wypaczyliśmy ideę ruchu związkowego. To wypaczenie polega na tym że tych dziesięciu członków zakłada organizację zakładową, a zakłada w polskim ustawodawstwie na koszt pracodawcy. W rozwiązaniach prawnych innych krajów funkcjonują już od dawna rozwiązania ograniczające reprezentatywność związków zawodowych, czyli partner społeczny nie mający określonego progu reprezentatywności nie ma prawa być partnerem społecznym.” [Biuro Dialogu Społecznego Kompanii Węglowej - dyrektor]

Odnosząc się do sytuacji w WKDS przytacza przykład sytuacji w górnictwie, gdzie rozdrobnienie i brak porozumienia wśród przedstawicieli organizacji związkowych utrudnia wypracowanie zadowalających wszystkie strony rozwiązań. Twierdzi tym samym, że postępowanie tych organizacji w WKDS jest zbliżone.

„Mamy obecnie 15 Central Związkowych. Kompania z chwilą powstania otrzymała w dziedzictwie 213 organizacji byłych zakładowych – na początku kompania w celu sprawniejszego prowadzenia dialogu, organizacje te utworzyły struktury ponadzakładowe i takich struktur jest 15 o różnych nazwach. (...) Najbardziej docierni - trudni we współpracy, nie działają wspólnie z innymi, tylko indywidualnie próbują wywierać nacisk. Tak samo jest czasem w Komisji.” [Biuro Dialogu Społecznego Kompanii Węglowej - dyrektor]

Brak porozumienia w łonie przedstawicieli pracowników Śląskiej WKDS, będących jednym z partnerów strony społecznej, potwierdzają sami reprezentanci związków zawodowych. Przedstawiciele dwóch największych central związkowych oskarżają się wzajemnie o brak współpracy. Przedstawiciele NSZZ Solidarność zarzucają liderom OPZZ zakulisowe rozmowy z innymi partnerami dialogu, bez uzgodnienia wspólnej, związkowej strategii działania.

„Bardzo często zdarzało się tak, „OPZZ” siadał pokątnie z jakąś stroną dialogu społecznego, z jakimiś organizacjami pracodawców, spisywał jakieś wstępne porozumienie, na które mu jako „Solidarność” nie dawaliśmy zgody i właściwie byliśmy w opozycji ze względu na różne zapisy, które tam były zaproponowane. Takim największym skandalem to chyba było ostatnio takie porozumienie podpisane przez część pracodawców i „OPZZ”, z którego wszystkie strony się wycofały, bowiem rząd na podstawie tego porozumienia dokonał daleko idącej interpretacji tudzież nadinterpretacji i stworzył hybrydowe rozwiązanie na które żadna ze stron nie wyraziła zgody.” [Niezależny Samodzielny Związek Zawodowy „Solidarność” – członek zarządu]

Reprezentanci OPZZ negatywnie oceniają angażowanie się NSZZ Solidarność w większym stopniu w działania polityczne, aniżeli pracę dla dobra pracowników czy działań na rzecz rozwoju regionalnego.

„Na tym etapie nie zgadzamy się z polityką Solidarności, ponieważ związek ten uprawia politykę, a naszym zdaniem ruchy społeczne powinny być jakby z boku polityki. Chociaż w jakimś tam stopniu kreują politykę, bo to nie ulega wątpliwości, ale nie powinny włączać się bezpośrednio. I tutaj nasz spór ideologiczny polega na tym, że my uważamy że powinniśmy kształtować (wpływać na kształt) politykę, a nie tworzyć polityki (jako jeden z podmiotów). [Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych - przewodniczący]

Przedstawiciel władz publicznych w WKDS zwraca uwagę na znaczną poprawę w sposobie funkcjonowania Komisji w porównaniu z sytuacją, jaka miała miejsce na samym początku działania tego ciała konsultacyjnego. Początkowy brak współpracy ze strony związkowej, polegający na ich nadmiernie roszczeniowej postawie, jak i brak zaangażowania ze strony pracodawców, objawiający się ich sporą absencją na posiedzeniach, przekształcił się zdaniem respondenta w umiarkowane zaangażowanie wszystkich stron dla poszukiwania dróg rozwiązywania wspólnych problemów.

„...na początku bardzo trudno było się porozumieć. Głównie Związki miały charakter roszczeniowy, pracodawcy nie zawsze przychodzili na te spotkania. Natomiast obecnie to ma mniej charakter jakiegoś sporu tylko spotykamy się wszyscy razem dla rozwiązania jakiegoś problemu i wszyscy debatuje jak coś rozwiązać, jak i co zmienić, chociażby prawnie, co zmienić chociażby instytucjonalnie żeby rozwiązać problem. Teraz myślę że nawet prężniej działają Związki Zawodowe niż pracodawcy, co jest zresztą oczywiste że oni muszą bardziej zwracać uwagę na problemy ludzkie.” [Wydział Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego - dyrektor]

6.3 Powody, jakimi kierują się władze publiczne w momencie angażowania się w konsultacje w ramach dialogu społecznego.

Próbując zdefiniować powody, dla których władze publiczne podejmują działania związane z dialogiem społecznym, przedstawiciele środowisk pracowniczych odnoszą się bądź to do regulacji Unii Europejskiej, która w tym zakresie wypracowała pewne standardy do których kraje członkowskie muszą się dostosować, bądź do siły, jaką związki zawodowe reprezentują i obawą przed eskalacją niezadowolenia społecznego.

Przedstawiciel OPZZ, próbując określić powody, dla których decydenci gotowi są prowadzić konsultacje w ramach WKDS, zwraca uwagę na standardy Wspólnotowe, które konsultacje takie przewidują. Część decydentów uznaje i stara się faktycznie realizować te standardy, dla części zaś jest to obowiązek wynikający z wymogów formalno-prawnych, który realizują, nie przywiązując większej wagi do wartości jego efektów.

„Przed wszystkim to są naciski europejskie do szerokiej konsultacji społecznej, ale podkreślam, że wszystko zależy od człowieka, który pełni jakąś tam funkcję i jego podejścia do sprawy konsultacji ze stroną społeczną, jedni traktują to bardzo poważnie i są to bardzo poważne rozmowy, inni żeby nikt im nie zarzucił że coś nie było konsultowane to dla świętego spokoju jest ta konsultacja, ale to odbywa się bardzo różnie.” [Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych - przewodniczący]

Przedstawiciel NSZZ Solidarność podkreśla natomiast, że związki zawodowe mimo posiadanych kompetencji, postrzegane są tylko przez pryzmat siły, jaką reprezentują

i ewentualnej możliwości jej użycia w formie nacisku, który może przyjmować bardzo różne formy.

„...dopóki związek reprezentuje jakąś siłę, to jest liczącym się partnerem i tu wracam do tej mojej pierwszej definicji. Jak długo będziemy skutecznie działającą grupą nacisku, tak długo będą się z nami liczyli. Solidarność jest w skali kraju związkiem reprezentatywnym. W związku, z czym trudno jest się nie liczyć z jego opinią. I to chyba jest główny powód aczkolwiek przyznam się szczerze, że ubolewam nad tym faktem, ponieważ Solidarność ma doskonałych specjalistów w różnych dziedzinach...” [Niezależny Samodzielny Związek Zawodowy „Solidarność” – członek zarządu]

Wskazuje się również na wymagania, jakie na władze publiczne nakładają regulacje prawne, zobowiązujące je do prowadzenia dialogu społecznego z partnerami społecznymi w określonych sytuacjach.

„...tak stanowi prawo, że we wszystkich sprawach dotyczących w jakimkolwiek zakresie członków związku lub ich rodzin reprezentowanych przez związki zawodowe, które w układzie dialogowym są traktowane jako partner społeczny jesteśmy, że tak powiem w trybie konsultacyjnym brani pod uwagę. To dotyczy się również ważnych kwestii społecznych np. w regionie.” [Niezależny Samodzielny Związek Zawodowy „Solidarność” – członek zarządu]

Przedstawiciele władz publicznych zwracają uwagę, iż WKDS zgodnie z ustawą ma prowadzić do monitoringu zjawisk społecznych, co polega między innymi na określaniu problemów społecznych występujących w regionie na podstawie informacji od partnerów społecznych, jako bezpośrednich dysponentów takich informacji. Ma również prowadzić do wspólnego wypracowywania propozycji rozwiązań tych problemów.

„W ramach Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w tej chwili wprowadzamy z inicjatywy wojewody, a właściwie z inicjatywy Rady Ministrów, wprowadzamy monitoring zjawisk społecznych w Województwie Śląskim i zwróciliśmy się już do partnera, do różnych partnerów, i jest to stała współpraca cykliczna, raz na kwartał będą nam jak gdyby monitować to, co się złego dzieje. Lub przewiduje się, że mogą być jakieś zagrożenia związane z restrukturyzacją jakiś dużych zakładów. Potem normalne planowanie pewnych wspólnych przedsięwzięć, przedyskutowanie problemów, no rozwiązanie pewnych problemów na spotkaniach – bardzo różne. Myślę że we wszystkich tych

dziedzinach po trochu współpracujemy.” [Wydział Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego - dyrektor]

Wydaje się jednak, że z perspektywy władz publicznych głównym celem funkcjonowania WKDS, jest monitorowanie i przeciwdziałanie eskalacji palących problemów społecznych, które z kolei mogłyby prowadzić do eskalacji i wybuchu niezadowolenia społecznego.

Ten punkt widzenia artykułowali również przedstawiciele organizacji pracodawców. Zwracali oni uwagę, że zaangażowanie władz publicznych szczebla regionalnego w działania WKDS zwiększa się w sytuacji pojawienia się ewidentnych przejawów niezadowolenia społecznego.

Kontakty z władzami marszałkowskimi, władzami wojewódzkimi są kontaktami sporadycznymi, wynikającymi tylko z funkcjonowania w ramach Komisji Dialogu. Oczywiście w sytuacjach większych konfliktów w górnictwie władza przejawia większe zainteresowanie tą współpracą. [Biuro Dialogu Społecznego Kompanii Węglowej - dyrektor]

6.4 Ocena wpływu poszczególnych partnerów dialogu społecznego i ich znaczenie dla kształtowania polityki regionalnej

Część przedstawicieli związków zawodowych zwraca uwagę na brak odpowiedniego zaangażowania samorządowych władz regionalnych w kształtowanie polityki rozwoju regionalnego województwa. Ten brak zaangażowania respondent upatruje w niskiej świadomości pozycji, jaką ci przedstawiciel regionalnych władz samorządowych zajmują chociażby w aspekcie tworzenia strategii polityki regionalnej województwa.

„Powiem coś pewnie niepopularnego, ale w 80% politycy Sejmiku Samorządowego nie dorośli do pełnionych funkcji. Po prostu nie wiedzą, na ile ich kompetencje mogą zmienić region. Być może jakieś bariery polityczne w jakimś stopniu ograniczają ich działania, ale ja nie znam takich barier, które zabraniałyby samorządom kreowania polityki regionalnej. Gdyby Pan mnie zapytał o nazwiska, to powiem Panu uczciwie - nie ma takiego człowieka którego mógłbym wymienić bez zająknięcia w sensie takim, że to jest człowiek, który broni

tego regionu.” [Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych przewodniczący]

Na pewnego rodzaju paradoks w funkcjonowaniu zasady reprezentatywności interesów, dialogu społecznego na poziomie regionalnym na Śląsku zwraca uwagę przedstawiciel środowisk gospodarczych będący członkiem Śląskiej WKDS z ramienia pracodawców. Jego zdaniem brak „systemowych rozwiązań” dotyczących roli i znaczenia samorządu gospodarczego w Polsce powoduje brak konsolidacji tego środowiska, a tym samym marginalizację jego znacznie jako partnera społecznego w WKDS. Taka sytuacja powoduje, że najbardziej znaczącymi podmiotami reprezentującymi środowisko pracodawców są przedstawiciele wielkich przedsiębiorstw państwowych bądź takich, w których państwo ma większościowe udziały, co pośrednio prowadzi do sytuacji, w której przedstawiciele władz państwowych w regionie, jakimi są wojewoda i jego przedstawiciele, negocjują ze strony pracodawców z przedstawicielami ministerstwa gospodarki, jakimi pośrednio są reprezentanci przedsiębiorstw państwowych. Powoduje to sytuację uprzywilejowania władz publicznych w negocjacjach i ograniczenie reprezentatywności środowiska pracodawców.

„gdyby systemowo rozwiązać funkcjonowanie samorządu gospodarczego w Polsce i organizacji pracodawców – przy czym jedni i drudzy to są ci sami ludzie, bo to są przedsiębiorcy – to uzyskaloby się efekty, o których teraz mówię. Ale mało tego, uzyskaloby się jeszcze jeden, o którym się bardzo rzadko mówi, znaczy, uzyskanoby się partnera do związków zawodowych. Tego nie ma i dlatego partnerem do związków zawodowych najczęściej jest rząd, przy układzie regionalnym tam gdzie właścicielem jest, gdzie firmy są własnością rządu, rzadziej samorządu terytorialnego jest partnerem władzy. Tak czy inaczej władza publiczna wszystkich szczebli – no może tak na skróty idąc, natomiast we wszystkich krajach rozwiniętych partnerem związków zawodowych jest pracodawca czy jest organizacja przedsiębiorców, samorząd gospodarczy, bo to jest naturalne, bo oni reprezentują tę przedsiębiorczość. Natomiast u nas brak systemowych rozwiązań doprowadził do atomizacji i braku reprezentacji.” [Regionalna Izba Gospodarcza - prezes]

Przedstawiciele pracodawców za pewnego rodzaju patologię uznają obecny sposób funkcjonowania związków zawodowych, w których rodzaj sprawowanego przywództwa prowadzi do dużej personalizacji podejmowanych decyzji. Polega to na dominującym znaczeniu przywódców związkowych w określaniu kierunku polityki poszczególnych

związków i ich relacjach osobistych z innymi aktorami życia społeczno-politycznego, co powoduje ich większe zaangażowanie polityczne, aniżeli wynikałoby to z potrzeb dbania o interesy pracownicze.

„Kiedyś te układy demokratyczne działały w organizacjach związkowych, dzisiaj to jest układ raczej autokratyczny a ja mogę sobie nawet zażartować że te układy powoli będą nawet podlegały dziedziczeniu, bo strona pracodawcy, czy władzy w tych konfliktach się zmieniała średnio co dwa lata, a mamy przykłady Panów przewodniczących, dawno z uprawnieniami emerytalnymi, którzy przez piętnaście lat w sposób bardziej lub mniej autorytarny sprawują swoje funkcje. (...)Konflikt społeczny istniejący między tymi związkami, np. Związku Zawodowego Solidarność, Sierpniem 80, Związek Zawodowy Górników, mają wpływ na funkcjonowanie dialogu. Nie można powiedzieć że związki zawodowe w naszym kraju nie są organizacjami politycznymi, bo w zależności od sprawowania władzy w tym kraju przez dane opcje polityczne organizacje związkowe jedne organizacje są bardziej aktywne inne mniej. To też przekłada się na podejście do regionu i jego rozwoju.” [Biuro Dialogu Społecznego Kompanii Węglowej - dyrektor]

6.5 Opinia na temat realizowanej polityki rozwoju regionalnego Województwa Śląskiego

Odnosząc się do projektowanych koncepcji rozwoju regionalnego, związanych z inwestowaniem w nowe technologie, i nowe, nie związane z ciężkim przemysłem, oblicze województwa, przedstawiciel związków zawodowych zwraca uwagę, że taka zmiana nie może się wiązać z restrukturyzacją zatrudnienia bez uprzedniego zapewnienia nowych miejsc dla zwalnianych pracowników.

„...jedni uważają że dzisiaj przemysł w takim wydaniu jakim jest na Śląsku nie ma racji bytu a wchodzić należałoby w nowe technologie. My uważamy, że zanim zlikwidujemy jedno miejsce pracy musimy jedno utworzyć i to jest główna rozbieżność. Politycy uważają że najpierw należy zlikwidować, a później zastanowić się jak tych ludzi zagospodarować, a my odwrotnie - najpierw ich zagospodarować a później przechodzić w inne technologie, inne rozwiązania.”
[Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych - przewodniczący]

Podobny punkt widzenia przedstawiają liderzy NSZZ Solidarność, którzy uznają potrzebę częściowej restrukturyzacji, choć powołując się na aktualnie dobrą koniunkturę na węgiel nie jest to ich zdaniem dramatyczna potrzeba, widzą możliwości rozwojowe, jakie może przynieść zastosowanie nowych technologii, ale bardzo mocno podkreślają, że redukcja miejsc pracy może nastąpić po zapewnieniu zwalnianym pracownikom nowych miejsc pracy.

Gdyby patrzeć na problemy regionalne, przez pryzmat tempa przemian, które zostały podyktowane przez sytuację gospodarczą. Myśmy nigdy się nie zgadzali, mówiliśmy że tak w krótkim okresie, przy tak olbrzymich zasadach przemysłowych, przy tym profilu przemysłu w żadnym kraju czy to europejskim czy w światowym nie przeprowadzano tak radykalnych zmian. To nie jest kwestia - nie bo nie i nie zgadzamy się na pewne reformy na restrukturyzację i już - natomiast myśmy mówili o tym jeżeli patrzeć na poziom branży na poziom lokalny to mówimy w ten sposób 'jeżeli te miejsce pracy jesteście w stanie wykreować to wykreujmy je' później mówmy o tych branżach, które mają być restrukturyzowane że to nie jest restrukturyzacji do pustki, tylko to jest restrukturyzacji i sięgnięcia być może po inne dziedziny po inne galezie. Tak de facto przez kilkanaście lat nie wykreowano czegoś co mogłoby zastąpić te zlikwidowane zasoby przemysłowe, to jest dramat tych osób które dzisiaj pozostają często bardzo długi (czas) bez pracy. To jest to że bardzo szybko radykalnie zreformowano, w sposób nieprzygotowany. Nieprzygotowane w sensie alternatywy. Alternatywy dla tych którzy mieli tą pracę jak i dla tych, którzy wchodzi na rynek pracy patrząc na osoby które kończą szkołę coraz większy odsetek ludzi, które mając wyższe wykształcenie swoje życie zawodowe zaczynają od rejonowego urzędu pracy nie znajdując miejsca pracy.
[Niezależny Samodzielny Związek Zawodowy „Solidarność” – członek zarządu]

Komentując działania polityczne w zakresie polityki regionalnej, rozwiązywanie problemów społecznych regionu, przedstawiciel Kompanii Węglowej zwraca uwagę na niewykorzystanie szansy, jaką dawał program regionalny dla Śląska, zakładający restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie poprzez tworzenie nowych miejsc pracy w innych dziedzinach gospodarki gdzie po uprzednim przekwalifikowaniu byłiby zatrudniani zwalniani pracownicy przedsiębiorstw górniczych. Wprowadzenie do odpowiednich regulacji w ostatniej fazie prac zapisów dotyczących dobrowolności poddania się takiej procedurze, zdaniem respondenta, zatrzymał proces restrukturyzacji, konserwując problemy panujące w górnictwie, które demobilizują w sposób znaczący możliwości rozwojowe regionu.

„W ostatnich latach pojawiła się w ramach programu regionalnego dla Śląska po raz pierwszy, możliwość finansowanie z funduszy regionalnych pracodawców pracujących w otoczeniu górnictwa. Zamierzenia były bardzo dobre, polegały na tym, że założenia sprzed lat zakładały, że nadwyżka zatrudnienia pracujących na powierzchni kopalń podlegała będzie restrukturyzacji na zasadzie zwalniania tych osób przekwalifikowaniu ich na inne stanowiska z możliwością finansowania tego procesu. Urząd marszałkowski miał wspierać regionalne rynki pracy w takich gałęziach jak budownictwo, komunikacja, dokąd górnictwo miało kierować tych zbędnych pracowników poprzez odpowiednie organy do pracy – jednak ten proces uległ zatrzymaniu z powodu zapisu ustawy o restrukturyzacji w górnictwie mówiących o dobrowolnych odejściach pracowników powierzchni. Ponieważ występują zapisy o dobrowolnym opuszczaniu stąd pracodawca nie może zastosować tego z przyczyn nie tylko ekonomicznych ale i unormowań prawnych. Stąd te środki dla wsparci pracodawców stają się środkami nie wykorzystanymi. Jest to moim zdaniem największe uchybienie tego całego procesu restrukturyzacji w tym sensie że górnictwo nie ma szans się odchudzić z kolei dla ogólnego rynku pracy i dla strony społecznej jest to rozwiązanie korzystne gdyż jest gwarancja pracy dla zatrudnionych na powierzchni. No, pytanie tylko czy to jest korzystne dla gospodarki regionu?!” [Biuro Dialogu Społecznego Kompanii Węglowej - dyrektor]

Natomiast przedstawiciel samorządu gospodarczego zwraca uwagę na, jego zdaniem, błędny sposób postrzeganiem priorytetów rozwoju Województwa Śląskiego. Ten sposób definiowania najważniejszych problemów regionu i możliwości ich rozwiązywania jest podobny zarówno w przypadku władz centralnych, jak i regionalnych. Rozwój regionu jest postrzegany przez problemy z restrukturyzacją przemysłu ciężkiego, która może za sobą pociągnąć negatywne zmiany na rynku pracy. Nie bierze się pod uwagę innych dziedzin gospodarki, jak i możliwości, rozwojowych jakie ich doinwestowanie może przynieść dla poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej województwa. Tak przyjęta perspektywa podzielana jest, zdaniem respondenta, również przez najważniejszych aktorów dialogu społecznego w regionie.

„... średnio rocznie z budżetu tylko ministra gospodarki wydaje się ponad 3 miliardy złotych. Z tej samej puli ministra gospodarki, wydaje się na całą małą i średnią przedsiębiorczość, czyli na około 3 miliony firm –powiedzmy sobie, że

niektóre z nich nie działają – czyli na 2 i pół miliona firm wydaje się kwoty rzędu 150-200 milionów złotych. Czyli jakby Pan to dobrze przeliczył to wychodzi po 15 złotych na firmę, a tutaj wychodzi na firmę zawsze miliony duże. (...) Ale mało tego. Tu gdzie się daje miliardy i miliony daje się po to żeby zamknąć ten problem – tylko że to trwa już 14 lat. A tam gdzie można by było tworzyć nowe miejsca pracy, czyli wesprzeć tą inną przedsiębiorczość, tam się daje właśnie tylko 15 złotych. A teraz dlaczego tak się dzieje? Ponieważ znowu samorząd gospodarczy nie ma siły przebicia się z argumentacją do władzy publicznej, do polityków. Tu w regionie też jak coś się dyskutuje, choćby w Komisji to ważne są – restrukturyzacja, zamykanie kopalń i hut, zwolnienia grupowe – no i dobrze, ale gdzie przyszłość, gdzie rozwój gdzie nowe miejsca pracy?” [Regionalna Izba Gospodarcza - prezes]

6.6 Podsumowanie

Charakterystyczne wydaje się być błędne postrzeganie przez przedstawicieli związków zawodowych pozycji i roli jaką Śląska Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego ma do spełnienia. Jest ona postrzegana jako ciało o znacznie większych kompetencjach, aniżeli wynika to z przepisów prawa. Rodzi to frustrację przedstawicieli związków zawodowych, którzy brak znaczącego wpływu WKDS na decyzje polityczne w regionie zrzucają na karb braku wystarczającego zaangażowania władz publicznych, która to opinia jedynie w pewnym stopniu wydaje się być usprawiedliwiona. Wszyscy partnerzy dialogu społecznego prowadzonego w ramach Śląskiej WKDS wyrażają opinię, iż sposób funkcjonowania Komisji i samego dialogu znacząco się poprawił co prowadzi również do zwiększenia jego skuteczności.

Znaczenie Śląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w kształtowaniu polityki regionalnej Województwa Śląskiego

Przedstawiciele związków zawodowych będący reprezentantami pracowników w Śląskiej WKDS sceptycznie oceniają znaczenie tego ciała w kształtowaniu polityki rozwoju regionalnego Górnego Śląska. Powodem tego stanu rzeczy jest brak partnerskich relacji pomiędzy partnerami. Rolę dominującą odgrywają przedstawiciele władz publicznych

zarówno szczebla rządowego jak i samorządowego. Zdaniem przedstawicieli związków zawodowych podejmowane przez Komisję rozwiązania w większym stopniu są działaniem zgodnym z zapotrzebowaniem wyrażanym przez władzę, aniżeli poszukiwaniem porozumienia. Charakterystyczne, ich zdaniem, wydaje się być, negocjowanie w ramach WKDS, rozwiązań o mniejszym znaczeniu dla polityki regionalnej. W dziedzinie rozwiązań, które zdaniem respondentów winny być na pierwszym planie, czyli najbardziej palących problemów regionalnych otwartość władz publicznych jest o wiele mniejsza a prowadzone negocjacje nie przynoszą konsensualnych rozwiązań.

Na pewien brak pełnej skuteczności działania Komisji zwraca również uwagę przedstawiciel władz publicznych. Jego zdaniem to legitymizacja prawna WKDSów nie obliguje władz centralnych ale i regionalnych do przyjmowania wynegocjowanych rozwiązań jako podstawy podejmowanych decyzji. Wypracowane w Komisji stanowisko, traktowane jako opinia czy postulat, nie zawsze jest traktowane wystarczająco poważnie przez decydentów.

Jeden z przedstawicieli samorządu gospodarczego, trzeciego partnera, zwraca uwagę na nieproporcjonalny sposób postrzegania głównych problemów społeczno-gospodarczych regionu i sposobu definiowania w związku z tym podstawowych zadań dla Śląskiej WKDS. Jego zdaniem, skupiając się na ważkim i palącym problemie restrukturyzacji górnictwa, marginalizuje inne problemy jak i wizję rozwoju tego regionu. Wynika to w dużej mierze z silnej pozycji partnerów bardzo mocno związanych z branżą wydobywcą, jak i szczególnego zainteresowania władz dla utrzymania spokoju społecznego.

Ocena efektywności dialogu społecznego prowadzonego w ramach WKDS

Oceniając efektywność współpracy w ramach WKDS, przedstawiciele pracodawców, ale i same organizacje związkowe zwracają uwagę, iż pewnym elementem utrudniającym podejmowanie wspólnych decyzji jest brak wewnętrznego porozumienia wśród strony pracowniczej - związków zawodowych, które nie mogą często ustalić wspólnego frontu działania. Bardziej optymistycznie kwestię tą ocenia przedstawiciel administracji rządowej.

Przedstawiciele związków zawodowych potwierdzają pośrednio tą opinię, oskarżając się wzajemnie bądź to o zakulisowe konsultacje z innymi członkami Komisji bez ustalenia wspólnej, związkowej strategii działania, bądź zbyt upolitycznienie swoich działań, oddalającym od najważniejszych problemów regionu czy nawet interesów pracowniczych.

Zdaniem przedstawiciela pracodawców wynika to z dużego rozdrobnienie związków zawodowych i braku chęci współpracy pomiędzy największymi centralami związkowymi. Sytuacja teka, jego zdaniem, wynika między innymi ze zbyt liberalnych i nieprecyzyjnych zapisów prawa w zakresie funkcjonowania związków zawodowych.

Reprezentanci władz publicznych w WKDS, zwracają jednak uwagę, na znaczną poprawę w sposobie funkcjonowania Komisji w porównaniu z sytuacją jaka miała miejsce na samym początku jej działania. Początkowy brak współpracy ze strony związkowej jak i brak zaangażowania ze strony pracodawców, w chwili obecnej przekształcił się w umiarkowane zaangażowanie wszystkich stron dla poszukiwania dróg rozwiązywania wspólnych problemów.

Powody jakimi kierują się władze publiczne w momencie angażowania się w konsultacje w ramach dialogu społecznego.

Dokonując oceny zaangażowania władz publicznych jak i powodów, jakie determinują podejmowanie przez nie dialogu społecznego przedstawiciele środowisk pracowniczych zwracają uwagę na obligujące regulacji Unii Europejskiej, która w tym zakresie wypracowała pewne standardy, do których kraje członkowskie muszą się dostosować, jak również na obawę władz przed eskalacją niezadowolenia społecznego, które związki zawodowe mogłyby inicjować. Dostrzega się jednak pewną zmianę w tym zakresie i coraz większe otwarcie władz publicznych a przynajmniej części jej przedstawicieli.

Wskazuje się również na wymagania, jakie na władze publiczne nakładają regulacje prawne zobowiązujące je do prowadzenia dialogu społecznego z partnerami społecznymi w określonych sytuacjach.

Przedstawiciele władz publicznych podkreślają, że rola WKDS, zgodnie z ustawą ogranicza się w dużej mierze do monitoringu zjawisk społecznych. Ma również prowadzić do wspólnego wypracowywania propozycji rozwiązań tych problemów. Nie jest to ciało, które ma możliwości podejmowania ostatecznych decyzji.

Mimo deklarowanego otwarcia na opinie partnerów społecznych, wydaje się, że głównym powodem funkcjonowania WKDS, z perspektywy władz publicznych, jest monitorowanie i przeciwdziałanie eskalacji problemów społecznych. Ten punkt widzenia artykułowali również przedstawiciele organizacji pracodawców. Zwracali oni uwagę, że

zaangażowanie władz publicznych szczebla regionalnego w działania WKDS zwiększa się w sytuacji pojawienia się ewidentnych przejawów niezadowolenia społecznego.

Ocena wpływu poszczególnych partnerów dialogu społecznego i ich znaczenie dla kształtowania polityki regionalnej

Wśród przedstawicieli pracobiorców żywa jest opinia głosząca niewystarczający stopień zaangażowania przedstawicieli władz samorządowych w działania dotyczące kształtowania polityki regionalnej, co przejawia się między innymi w niewielkim zdaniem respondenta zaangażowaniu w rozwiązania podejmowane w WKDS, przez przedstawicieli samorządu regionalnego. Podnoszona jest opinia słabego przygotowania a przynajmniej niskiej świadomości możliwości, jakie posiadają samorządy w determinowaniu polityki rozwoju regionalnego.

Przedstawiciel środowisk gospodarczych będący członkiem Śląskiej WKDS, dostrzega niekorzystną tendencję do bagatelizowania tego środowiska w aspekcie jego wpływu na rozwój regionalny. Najbardziej znaczącymi podmiotami reprezentującymi środowisko pracodawców w chwili obecnej są przedstawiciele wielkich przedsiębiorstw państwowych bądź takich, w których państwo ma większościowe udziały. Powoduje to sytuację uprzywilejowania władz publicznych w negocjacjach i ograniczenia reprezentatywności środowiska pracodawców.

Opinia na temat realizowanej polityki rozwoju regionalnego

Odnosząc się do projektowanych koncepcji rozwoju regionalnego, związanych z inwestowaniem w nowe technologie i nowe, nie związane z ciężkim przemysłem oblicze województwa, przedstawiciel związków zawodowych zwraca uwagę, że taka zmiana nie może się wiązać z restrukturyzacją zatrudnienia bez uprzedniego zapewnienia nowych miejsc dla zwalnianych pracowników.

Komentując działania polityczne w zakresie polityki regionalnej, rozwiązywania problemów społecznych regionu przedstawiciel Kompanii Węglowej, zwraca uwagę na błędy popełnione przez władzę publiczną, która uległa naciskom związków zawodowych podczas projektowania ustaw restrukturyzacyjnych, co uniemożliwiło skuteczne rozwiązanie tego problemu. Tym samym restrukturyzacja zatrudnienia jak i gospodarki w regionie nie mogła odnieść zakładanego skutku.

Również przedstawiciel samorządu gospodarczego zwraca uwagę, na jego zdaniem, błędny sposób postrzeganiem priorytetów rozwoju Województwa Śląskiego. Jego zdaniem rozwój regionu jest postrzegany przez pryzmat problemów z restrukturyzacją przemysłu ciężkiego, która może za sobą pociągnąć negatywne zmiany na rynku pracy. Nie bierze się jednak pod uwagę innych dziedzin gospodarki jak i możliwości rozwojowych, jakie ich doinwestowanie może przynieść dla poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej województwa. Tak przyjęta perspektywa podzielana jest, zdaniem respondenta, również przez najważniejszych aktorów dialogu społecznego w regionie.

Rozdział VII

Analiza aktów prawnych i dokumentów programowych dotyczących polityki rozwoju regionalnego i polityki spójności.

Dla określenia wpływu, jaki polityka spójności Unii Europejskiej wywiera na sposób planowania i prowadzenia polityki regionalnej Polski a także Województwa Śląskiego dokonano analizy treści dokumentów programowych Wspólnoty i Polskich a także dokument o charakterze strategicznym dla prowadzenia polityki rozwoju regionalnego w województwie.

7.1 Akty prawne i dokumenty strategiczne Unii Europejskiej.

Dla określenia znaczenia dialogu obywatelskiego na prowadzoną politykę regionalną w Województwie Śląskim a szczególnie, dla określenia wpływu, jaki na rozwój tego dialogu wywiera prawodawstwo jak i standardy prawno-polityczne Wspólnoty w zakresie prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, poddano analizie kilka kluczowych dla tej kwestii dokumentów Unii Europejskiej jak i polskich dokumentów programowych o charakterze ogólnokrajowym i regionalnym.

Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych

Podstawowym aktem prawnym w zakresie polityki regionalnej a dokładniej w zakresie wdrażania Funduszy Strukturalnych, które stanowią podstawowy instrument finansowy w tym zakresie, jest rozporządzenie Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych. Jest to akt prawny, który stanowi podstawę przygotowania i wdrażania wszystkich programów finansowanych z Funduszy Strukturalnych. Co za tym idzie, stanowi on podstawę dla wszelkich działań, które związane są z polityką regionalną, a finansowane są w ramach jej instrumentów finansowych, podejmowanych również w naszym kraju.

Jako podstawa polityki regionalnej Unii Europejskiej akt ten odnosi się również do kwestii wymaganej partycypacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu i realizacji działań na rzecz rozwoju regionalnego, finansowane z Funduszy Strukturalnych

w poszczególnych regionach Wspólnoty. Zapisy tego rozporządzenia dotyczą poszczególnych zasad polityki regionalnej, odnoszących się do potrzeby partycypacji, konsultacji, dialogu ze strony partnerów społecznych w kształtowaniu dokumentów strategicznych, będących podstawą programowania polityki regionalnej w krajach członkowskich, jak również ich uczestnictwa w poszczególnych ciałach konsultacyjnych związanych z programowaniem, monitorowaniem, sterowaniem i kontrolą działań związanych z tą polityką.

Programowanie i realizacja projektów finansowanych ze środków Funduszy Strukturalnych w poszczególnych krajach członkowskich wymaga ścisłej kooperacji władz centralnych i samorządowych różnego szczebla z Komisją Europejską, ale i instytucjami oraz organizacjami z danego kraju. Rozporządzenie w artykule 8 zatytułowanym *Komplementarność i partnerstwo* określa podstawową zasadę, na jakiej budowana jest polityka regionalna Unii Europejskiej, którą jest zasada partnerstwa. Zakłada ona szeroko pojętą współpracę władz publicznych szczebla europejskiego, krajowego, regionalnego w tym władz samorządowych, jak i innych organizacji i instytucji zwanych partnerami społecznymi.

1. Działania Wspólnoty uzupełniają lub wspierają korespondujące z nimi działania krajowe. Przygotowane są w ramach ścisłych uzgodnień, zwanych dalej „partnerstwem”, między Komisją a Państwem Członkowskim, oraz z organami i instytucjami wyznaczonymi przez Państwo Członkowskie w ramach przepisów krajowych i aktualnych praktyk, mianowicie:

- organami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi właściwymi organami publicznymi,*
- partnerami ekonomicznymi i społecznymi,*
- innymi odpowiednimi, kompetentnymi instytucjami w tych ramach.*

[Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999...]

Wśród partnerów społecznych wymienia się lokalne i regionalne instytucje samorządowe, jak również ich zrzeszenia, organizacje gospodarczo-biznesowe, do których zaliczać można zarówno organizacje przedsiębiorców i pracodawców jak i związki zawodowe jako przedstawicieli pracowników. Innego rodzaju partnerami społecznymi są organizacje społeczne, pozarządowe działające na rzecz zaspokojenia szeroko pojętych potrzeb społecznych w różnych sferach jego egzystencji; od działań charytatywnych, opiekuńczo-zdrowotnych przez, działalność kulturalno-sportową i oświatową, po działania na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Jeszcze inną grupą partnerów społecznych będą jednostki badawcze i badawczo-rozwojowe.

Wybór partnerów społecznych Rada Unii Europejskiej, w swym rozporządzeniu, pozostawia w kompetencjach władz publicznych krajów członkowskich, przy założeniu że ich wybór ma prowadzić do stworzenia reprezentatywnego gremium odzwierciedlającego zarówno strukturę społeczno-gospodarczą danego rodzaju zbiorowości, funkcjonujących w nim organizacji społeczeństwa obywatelskiego jak również ich kompetencje i możliwości wniesienia przez nie istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego tej zbiorowości zasobów.

Partnerstwo jest prowadzone przy pełnej zgodności z odpowiednimi uprawnieniami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi każdego z partnerów, określonych w akapicie pierwszym.

Przy wyznaczaniu najbardziej reprezentacyjnego partnerstwa na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym lub innym, Państwo Członkowskie tworzy szerokie i efektywne stowarzyszenie wszystkich istotnych podmiotów według krajowych przepisów i praktyk, biorąc pod uwagę potrzebę wspierania równości traktowania kobiet i mężczyzn oraz trwały rozwój poprzez integrację wymogów ochrony i poprawy środowiska.

Wszystkie wyznaczone strony, zwane dalej „partnerami”, są partnerami dążącymi do wspólnego celu. [Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999...]

Artykułując potrzebę angażowania wszystkich ważnych podmiotów, mogących wnieść istotne elementy, taki jak wiedzę, doświadczenie itp., do pracy nad polityką rozwoju regionalnego, podkreśla się, że przy doborze partnerów społecznych powinna być stosowana zasady równości płci, jak również dbałość o rozwój przyjazny środowisku naturalnemu.

Podejmowana w ten sposób współpraca ma prowadzić do jak najlepszego wykorzystania szans, jakie stwarzają Fundusze Strukturalne. W zakresie polityki regionalnej będzie to dążenie do zwiększenia rozwoju społeczno-gospodarczego przy uwzględnieniu potrzeb i dążeń mieszkańców danego regionu, jego doświadczeń i możliwości rozwojowych.

Artykuł 8 rozporządzenia nakłada na państwa członkowskie obowiązek stosowania zasady partnerstwa w całym procesie zarządzania Funduszami. Oznacza to aktywną współpracę władz publicznych z partnerami społecznymi i gospodarczymi od momentu programowania działań z zakresu polityki regionalnej poprzez przygotowanie i wdrażanie dokumentów programowych, po ich kontrolę i ewaluację.

2. Partnerstwo obejmuje przygotowanie, finansowanie, monitorowanie i ocenę pomocy. Państwa Członkowskie zapewniają stowarzyszenie ważnych partnerów na różnych etapach programowania, biorąc pod uwagę termin każdego etapu.

3. Zgodnie, z zasadą pomocniczości, wykonywanie pomocy jest zadaniem Państwa Członkowskiego na właściwym poziomie terytorialnym, zgodnie ze szczególnymi porozumieniami każdego Państwa Członkowskiego i zastrzeżeniem kompetencji Komisji, zwłaszcza w zakresie wykonania ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich.

[Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999...]

Rozporządzenie w swych regulacjach określa poszczególne etapy realizacji działań związanych z polityką strukturalną, określa ich ramy czasowe i poszczególne zadania, jakie w tych etapach winny być wykonane. Regulacje te dotyczą się również ram czasowych i sposobu prowadzenia szerokich konsultacji z partnerami społeczno-gospodarczymi. Konsultacje te winny się również odnosić do szczególnego porozumienia pomiędzy państwem członkowskim a Komisją Europejską. Tym szczególnym dokumentem są Podstawy Wsparcia Wspólnoty a dla Polski w obecnym okresie programowania to Narodowa Strategia Spójności (Narodowa Strategia Ram Odniesienia) 2007-2013.

Komisja Europejska zobowiązana jest do corocznego prowadzenia konsultacji z partnerami społecznymi szczebla europejskiego, które pozwolą weryfikować stopień realizacji założeń, jakie są przyjmowane dla polityki regionalnej Unii Europejskiej w poszczególnych okresach programowania.

5. Każdego roku Komisja zasięga opinii organizacji szczebla europejskiego, reprezentującymi partnerów społecznych, o politykę strukturalną Wspólnoty.

[Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999...]

Partnerzy społeczni z poszczególnych krajów członkowskich mogą wpływać na decyzje Komisji poprzez władze publiczne własnych krajów bądź poprzez swych partnerów europejskich i organizacje parasolowe reprezentujące interesy organizacji pozarządowych na szczeblu Wspólnotowym, które w ramach zasady partnerstwa są włączane w owe coroczne konsultacje.

W artykule 15 rozporządzenia zatytułowanego *Przygotowanie i zatwierdzenie* zawarte są szczegółowe regulacje dotyczące planowania pomocy strukturalnej na poziomie państw członkowskich, które dokonuje się przez tworzenie dokumentów zwanych planami rozwoju. W artykule tym wśród dokumentów przygotowywanych na etapie programowania

wymieniane są: plany rozwoju, Podstawy Wsparcia Wspólnoty, jednolite dokumenty programowe, programy operacyjne, uzupełnienia programów operacyjnych, uzupełnienia jednolitych dokumentów programowych. W artykule tym zawarte jest również zobowiązanie władz publicznych do przeprowadzania konsultacji planów z partnerami społecznymi przed ich przedłożeniem Komisji.

1. W odniesieniu do Celów 1, 2 i 3, Państwa Członkowskie przedstawiają Komisji plan. Plan ten zostaje przygotowany przez właściwe organy wyznaczone przez Państwo Członkowskie na szczeblu krajowym, regionalnym lub innym. W przypadkach, gdy pomoc ma przybrać formę jednolitego dokumentu programowego, plan jest traktowany jako ramowy jednolity dokument programowy.

(...)

2. Plany przedstawiane są Komisji przez Państwo Członkowskie po konsultacji z partnerami, którzy wyrażają swoją opinię w wyznaczonym okresie, zgodnie z nieprzekraczalnym terminem wyznaczonym w akapicie drugim. [Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999...]

Partnerzy społeczni mają określony czas, w jakim mogą odnieść się do planu rozwoju, w tym okresie mogą oni wnieść do instytucji odpowiedzialnych za opracowanie planu rozwoju wszelkie uwagi do tego dokumentu.

Kolejny artykuł opisuje merytoryczną zawartość planów rozwoju tzn. elementy, które muszą zostać w nich zawarte, aby, spełniając wytyczne Komisji, mogły one być przez nią zakwalifikowany do procesu oceny i zatwierdzania. Zgodnie z zapisami rozporządzenia plany rozwoju powinny zawierać następujące elementy: diagnozę aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej, strategię i priorytety, ewaluację ex-ante, programy operacyjne/działania, plan finansowy, weryfikacja zasady dodatkowości (określenie wkładu własnego), **opis realizacji zasady partnerstwa**, opis rozwiązań administracyjnych.

Artykuł 16. Plany

Plany przedkładane w ramach Celów 1, 2 oraz 3 są oparte na właściwych priorytetach krajowych i regionalnych, uwzględniają także określone wytyczne, o których mowa w art. 10 ust. 3. Plany zawierają:

(...)

d) zestawienie uzgodnień podjętych w celu konsultowania opinii partnerów. [Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999...]

Z uwagi na fundamentalne znaczenie, jakie w kształtowaniu polityki strukturalnej Unii Europejskiej zajmuje zasada partnerstwa, instytucje programujące zobowiązane są w tym artykule do przedstawienia w planie rozwoju podjętych działań konsultacyjnych z partnerami społecznymi i gospodarczymi, które miały miejsce na etapie jego przygotowania.

Kolejnym artykułem rozporządzenia Rady Europejskiej dotyczącym Funduszy Strukturalnych, odwołującym się do włączania partnerów społecznych w proces zarządzania projektami finansowanymi z funduszy, jest artykuł 35 zatytułowany *Komitety monitorujące*. Komitety Monitorujące podobnie jak instytucje zarządzające, zgodnie z prawodawstwem Wspólnotowym, powoływane są dla każdego programu operacyjnego, jak i do dokumentów programowych czy Podstaw Wsparcia Wspólnoty.

1. Każde Wspólnotowe Ramy Wsparcia lub jednolity dokument programowy i każdy program operacyjny jest nadzorowany przez komitet monitorujący.

Komitety monitorujące zostają ustanowione przez Państwo Członkowskie, w porozumieniu z organem zarządzającym, po konsultacjach z partnerami. Partnerzy wspierają równy udział kobiet i mężczyzn. [Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej Nr 1260/1999...]

Można stwierdzić, że Komitety Monitorujące to jeden z praktycznych sposobów zastosowania w polityce strukturalnej Unii Europejskiej zasady partnerstwa. W skład Komitetów zgodnie z rozporządzeniem powinni być zaangażowani przedstawiciele środowisk społecznych i gospodarczych, których uczestnictwo byłoby istotne z uwzględnieniem charakterystyki programu. Regulacje wspólnotowe nie narzucają rozwiązań dotyczących sposobu funkcjonowania Komitetów czy częstotliwości ich spotkań, wszystkie z tym związane zagadnienia wynikać powinny z regulacji prawnych i tradycji krajów członkowskich. W wypracowanej w Unii Europejskiej praktyce i przyjętym w naszym kraju sposobie działania przed powołaniem Komitetów odbywają się szerokie konsultacje społeczne z organizacjami partnerskimi. W ramach tych konsultacji wybiera się partnerów społecznych, którzy obok przedstawicieli instytucji wdrażających dany program wejdą w skład Komitetów. Prawodawca zwraca jednocześnie uwagę na potrzebę zachowania przy wyborze członków Komitetów zasady równości płci, która powinna się przejawiać w możliwie równomiernym udziale kobiet i mężczyzn w tych gremiach.

Powyższa analiza odnosi się do zapisów rozporządzenia Rady Europejskiej wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych, które w sposób

najbardziej jednoznaczny odnoszą się do obowiązku włączania partnerów społecznych w działania w zakresie polityki regionalnej podejmowane w krajach członkowskich Unii, a finansowane z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. W regulacji tej znajduje się wiele odwołań do zasady partnerstwa zawartej w jej artykule 8, które tutaj nie zostały przedstawione. Również szczegółowe akty prawne dotyczące wdrażania Funduszy Strukturalnych jak i finansowania innych rodzajów pomocy Wspólnotowej nawiązują do tego zagadnienia. Jednak przepisy wyżej analizowanego rozporządzenia są podstawowym aktem prawnym regulującym to zagadnienie, co determinuje jego generalne w tej dziedzinie znaczenie. Ponadto przedstawione powyżej odniesienia do zasady partnerstwa a także formy jej stosowania muszą być respektowane przez wszystkie podmioty realizujące zadania w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Strategia Lizbońska

W marcu 2000 roku szefowie państw Unii Europejskiej uchwalali dziesięcioletni program zakładający przekształcenie Wspólnoty w „najbardziej konkurencyjną, dynamiczną i opartą na wiedzy gospodarkę świata, zdolną do zrównoważonego rozwoju gospodarczego zapewniającego więcej miejsc pracy oraz większą spójność socjalną” – zwany od miejsca powstania Strategią Lizbońską. Program ten od ponad sześciu lat, z problemami, ale jest traktowany jako główny kierunek rozwoju Wspólnoty, a przyjęte na szczycie w Lizbonie założenia traktowane są jako wytyczne podejmowanych działań również w krajach członkowskich. Projekt ten zakładał realizację do 2010 roku podstawowych działań, zgodnie z którymi większą ilość środków należało przeznaczyć na: badania, infrastrukturę społeczeństwa informacyjnego, edukację oraz realizację w pełni idei jednolitego rynku, co miało nastąpić przez liberalizację telekomunikacji, energetyki, transportu, poczty i usług finansowych. Takie działania miały doprowadzić do zwiększenia wydajności pracy i konkurencyjności gospodarki, wprowadzenia wysokiego standardu zabezpieczeń społecznych i wysokich norm ekologicznych.

Strategia Lizbońska w swoich zapisach zwraca uwagę na potrzebę realizowania zasady partnerstwa poprzez współpracę władz publicznych z szeroko pojętymi partnerami społecznymi i gospodarczymi. Budowanie gospodarki opartej na wiedzy wymaga zaangażowania partnerów społecznych reprezentujących różne dziedziny działalności, dzięki czemu możliwe jest optymalne zaprogramowanie podejmowanych działań.

The social partners have a crucial role to play in helping to manage the transition to a knowledge based economy and society. Their contribution is needed not only as

a result of the radical change in the world of work, but also because of the need to ensure a common understanding on all the elements required for a dynamic economy – in the linked chain from people to ideas to finance to market. [Strategia Lizbońska]

W dokumencie tym zwraca się uwagę na znaczącą rolę partnerów społecznych jako z jednej strony partnera w kształtowaniu nowego rynku pracy opartego na wiedzy, ale nade wszystko z powodu wypracowania wspólnego podejścia do rozwoju, pozwalającego zdefiniować władzy publicznej najważniejsze problemy i potrzeby, jak i uzyskać legitymizację dla podejmowanych działań mających prowadzić do planowanych efektów rozwojowych.

W dokumencie tym wystosowane jest również wezwanie do partnerów społecznych, którzy swoją wiedzą i doświadczeniem wyrażanym w konsultacjach mogą ubogacić plany rozwojowe dotyczące różnych zagadnień życia społeczno-gospodarczego.

The European Commission would like to encourage the social partners to launch discussions (...) on all aspects of the knowledge economy – especially life long learning, employability, services employment, social inclusion and new forms of employee participation, such as employee ownership schemes. [Strategia Lizbońska]

Komisja zwraca uwagę, że dążenie do podniesienia konkurencyjności gospodarki europejskiej wiąże się a nawet wynika z podnoszenia rozwoju gospodarczego poszczególnych jej regionów. Temu równoważeniu rozwoju poszczególnych części Wspólnoty służy polityka spójności Unii Europejskiej, a dokonuje się ona poprzez wdrażanie pomocy strukturalnej. Aby jednak zakładane w Strategii Lizbońskiej cele mogły zostać osiągnięte, jej realizacja musi zostać podjęta we wszystkich krajach członkowskich i w ich regionach. Również działania włączające partnerów społecznych do procesu podejmowania decyzji muszą następować na wszystkich szczeblach, począwszy od europejskiego, przez krajowe, regionalne, aż po lokalne.

The European Commission considers that these measures require action at European, national, regional and local level making full use of the instruments available (regulation, closer co-ordination, benchmarking, peer review, and dialogue with business, citizens and with the social partners). [Strategia Lizbońska]

Dokument ten zwraca uwagę na potrzebę wdrażania rozwiązań umożliwiających pełną partycypację partnerom społecznym i gospodarczym w procesie wprowadzania rozwiązań politycznych zmierzających do rozwoju konkurencyjności gospodarczej Europy, krajów członkowskich, ich regionów i środowisk lokalnych. W tym celu należy kształtować

odpowiednie standardy podejmowania decyzji politycznych, wsparte regulacjami prawnymi dotyczącymi ścisłej współpracy, konsultacji i dialogu społecznego i obywatelskiego z szeroko pojętymi aktorami społeczeństwa obywatelskiego.

Strategia Goteburska Zrównoważona Europa dla Lepszego Świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej.

W rok po przyjęciu Strategii Lizbońskiej, kiedy Komisja Europejska mogła już ocenić pierwsze doświadczenia związane z wdrażaniem tejże Strategii, na szczycie Rady Europejskiej w Goteburgu przyjęto uzupełniające założenia dotyczące zrównoważonego rozwoju, które przedstawiono w dokumencie *Zrównoważona Europa dla Lepszego Świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej*. Dokument ten jest niejako uzupełnieniem Strategii Lizbońskiej, rozszerzającym niektóre zawarte w niej założenia. Z tego też powodu w kolejnych latach wdrażana polityka rozwojowa w Unii Europejskiej była wiązana ze Strategią Lizbońską.

Jednak w dokumencie przyjętym w Goteburgu zawarto kolejne odniesienia do partnerstwa w procesie podejmowania decyzji politycznych. Podkreśla, on iż możliwość doprowadzenia do zrównoważonego rozwoju europejskiego wiedzie przez współpracę z partnerami społecznymi i gospodarczymi w zakresie zwalczania pojawiających się przeszkód i opracowywania nowych koncepcji rozwojowych.

Rozwiązanie trendów sprzecznych z zasadami zrównoważonego rozwoju i realizacja wizji oferowanej przez rozwój zrównoważony wymaga pilnych działań; oddanego i myślącego długoterminowo przywództwa politycznego; nowego podejścia do tworzenia polityk sektorowych; szerokiego udziału różnych partnerów społecznych oraz odpowiedzialności międzynarodowej. [Strategia Goteburska...]

W ten sposób udział partnerów społecznych został uznany za podstawowy element kształtowania strategicznych decyzji w zakresie polityki rozwoju Unii Europejskiej a przez to również poszczególnych krajów członkowskich. Został on uznany za wymagany standard kultury politycznej, niezbędny do racjonalnego i skutecznego kształtowania polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Standard ten powinien się odnosić do polityki Unii Europejskiej, jak i poszczególnych krajów członkowskich.

Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej: „Nowe partnerstwo dla spójności konwergencja, konkurencyjność, współpraca.”

Nowym etapem w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak i realizacji założeń jej polityki strukturalnej, było przystąpienie w maju 2004 roku dziesięciu nowych państw w jej struktury. Nowo powstała sytuacja była o tyle szczególna, że nowe państwa członkowskie znajdowały się w większości na niższym poziomie w społeczno-gospodarczym rozwoju, co stanowiło wyzwanie dla prowadzonej strategii rozwojowej zgodnej z przyjętymi w Lizbonie i Goteburgu założeniami.

Wytyczne dla prowadzenia polityki spójności społeczno-gospodarczej w ramach rozszerzonej Unii zawarte zostały przez Komisję Europejską w Trzecim raporcie na temat spójności gospodarczej i społecznej pod tytułem „Nowe partnerstwo dla spójności konwergencja, konkurencyjność, współpraca.” Dokument ten, prócz sprawozdania z wdrażanej polityki spójności Wspólnoty, zawiera zalecenia na kolejny okres programowania polityki strukturalnej, jak i ogólnych zasad tworzenia polityki w tym zakresie.

Również ten dokument określa zasadę partnerstwa jako podstawową w realizowanych działaniach politycznych. Opisuje jej dotychczasowe wdrażanie i skutki, jakie to stosowanie przyniosło dla systemu podejmowania decyzji politycznych w zakresie polityki regionalnej w krajach członkowskich. Pozytywna ocena stosowania tej zasady związana jest z podniesieniem innowacyjności realizowanych projektów, lepszą wymianą informacji pomiędzy władzą publiczną różnych szczebli a partnerami społeczno-gospodarczymi.

Partnerstwo, w toku projektowania i realizacji programów, umocniło się i nabrało bardziej integracyjnego charakteru, angażując cały szereg podmiotów sektora prywatnego, z uwzględnieniem partnerów społecznych, a także władz regionalnych i lokalnych. Doprowadziło to do bardziej precyzyjnie ukierunkowanych przedsięwzięć, o bardziej nowatorskim charakterze, polepszając zarazem monitorowanie i ocenianie osiąganych wyników, a także poszerzając zakres rozpowszechniania informacji o wynikach, czasami nawet kosztem dodatkowej komplikacji zarządzania programami. [Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej: „Nowe partnerstwo ...]

W treści tego dokumentu znajdują się również rekomendacje dotyczące kształtowania polityki spójności w kolejnym okresie programowania (2007-2013). Komisja, zalecając dalszy rozwój partnerstwa, postuluje szerokie jego wprowadzanie zarówno na poziomie krajowym, regionalnym jak i lokalnym.

Partnerstwo zostałoby ulepszone za sprawą wzmocnienia komplementarności i współpracy Państw Członkowskich, regionów i władz lokalnych na poziomie

zarówno programowania, jak i realizacji programów. W tym zakresie, zgodnie z ustaleniami instytucjonalnymi, każde z Państw Członkowskich powinno starać się zorganizować koordynację różnych poziomów rządzenia i administrowania w drodze układów trójstronnych. [Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej: „Nowe partnerstwo ...]

Zwraca się uwagę, iż każde państwo członkowskie powinno dążyć do stworzenia spójnego systemu konsultacyjnego na różnych poziomach sprawowania władzy. Odnosi się to szczególnie do tworzenia programów rozwoju czy realizacji tego programu w ramach konkretnych programów operacyjnych czy projektów realizowanych w ramach Funduszy Strukturalnych.

Komisja Europejska zaleca jak najszersze angażowanie się partnerów społecznych i gospodarczych do procesu decyzyjnego, czyniąc niejako również partnerów społecznych odpowiedzialnymi za rozwój dobrych praktyk w sferze zarządzania publicznego.

Mając na względzie propagowanie lepszego zarządzania, partnerzy społeczni i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego powinni w coraz większym stopniu się włączać, za pośrednictwem odpowiednich mechanizmów, w proces projektowania, wdrażania i kontynuowania działań interwencyjnych. [Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej: „Nowe partnerstwo ...]

Twórcy tego dokumentu zwracają uwagę na wpływ zasad związanych z realizowaniem polityki strukturalnej na przyjmowane formy zarządzania publicznego w krajach członkowskich. Obligatoryjna w realizacji projektów finansowanych z Funduszy Strukturalnych zasada partnerstwa w coraz większym stopniu zyskuje pozycję standardu w procesie decyzyjnym nie związanym z polityką regionalną. Co więcej, zasada ta z relacji pionowych pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy w chwili obecnej w większym stopniu odnosi się do relacji poziomych pomiędzy władzą publiczną na różnych szczeblach a partnerami społeczno-gospodarczymi.

Przez okres 15 lat prowadzenia polityki spójności partnerstwo poszerzyło się i pogłębiło, a w niektórych przypadkach wykroczyło poza ramy funduszy strukturalnych, przechodząc na inne obszary administracji krajowej i regionalnej. Podczas gdy jeszcze w 1988 roku partnerstwo postrzegane było głównie jako pionowa relacja między komisją a władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, wraz z upływem czasu silniejszy stawał się poziomy wymiar partnerstwa, włączający w swój obręb szerszy krąg współudziałowców (partnerów) na poziomach: lokalnym,

regionalnym i krajowym. Jeżeli taki układ funkcjonuje skutecznie, przynosi on partnerom wielorakie korzyści:

- w fazie projektowania programu pomaga skupić się na skierowaniu pomocy ku regionom lub konkretnym grupom docelowym;*
- stymuluje pomysły przedsięwzięć, za sprawą możliwości komunikacyjnych partnerów wobec wymagań funduszy strukturalnych;*
- zapewnia wkład w procesy monitorowania dzięki udziałowi wiedzy na temat działania programu, pomagając w ten sposób znaleźć rozwiązania dla problemów związanych z wdrażaniem programu;*
- oznacza, że szerszy krąg poglądów ma wpływ na proces ewaluacji;*
- pomaga szerzyć informacje o funduszach i ich efektach w rozpatrywanym obszarze.*

[Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej: „Nowe partnerstwo ..."]

Wymienione powyżej korzyści z realizowania zasady partnerstwa w praktyce wskazują, że proces ten powinien obejmować wszystkie etapy realizacji działań związanych z polityką spójności czy polityką strukturalną. Pozytywne aspekty włączania partnerów społecznych do zarządzania w tej sferze odnoszą się do wszystkich podejmowanych działań, począwszy od programowania polityki regionalnej, przez innowacyjny wkład w dziedzinie tworzenia projektów, poprzez wiedzę, która może być wykorzystane na etapie monitoringu, czy doświadczenia potrzebne dla prowadzenia sprawnej ewaluacji i zasoby pozwalające docierać do szerokiej rzeszy adresatów w zakresie informacji o funduszach.

Z doświadczeń wdrażania polityki strukturalnej wynika, że zasada partnerstwa jest najskuteczniej wykorzystywana w tych dziedzinach zarządzania publicznego, gdzie można w sposób prosty zdefiniować role i wynikające z nich obowiązki poszczególnych partnerów. Tym poziomem, na którym taka współpraca powinna być najbardziej skuteczna, jest poziom porozumień lokalnych.

Partnerstwo pozostaje podstawową zasadą zarządzania, monitorowania i ewaluacji funduszy, i może ono wnieść dużą wartość, szczególnie tam, gdzie jasno określone są role i zakresy odpowiedzialności członków. Terytorialne porozumienia na rzecz zatrudnienia (ang. Territorial Employment Pacts) są dobrym przykładem funkcjonującego partnerstwa. Wnoszą one duży wkład do rozwoju lokalnego oraz zatrudnienia poprzez:

- ulepszone rozmieszczenie zasobów na poziomach lokalnym i regionalnym;*

- zgodność między popytem a podażą;
- zmniejszenie zakresu zachodzenia na siebie kompetencji administracyjnych;
- zachętę do bardziej klarownego definiowania prowadzonej polityki. [Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej: „Nowe partnerstwo ...]

Sprawne stosowanie zasady partnerstwa na poziomie lokalnym czy regionalnym wymaga jednak jasnego i precyzyjnego określenia zadań poszczególnych partnerów, jak i określenia wspólnych celów, uznawanych przez wszystkich partnerów.

Przedstawiona powyżej analiza wybranych dokumentów programowych i prawnych Unii Europejskiej charakteryzuje sposób postrzegania roli partnerów społeczno-gospodarczych w procesie podejmowania decyzji w zakresie polityki strukturalnej Wspólnoty. Przedstawia sposób praktycznej realizacji zasady partnerstwa, jako podstawowej dla prowadzenia konsultacji czy dialogu pomiędzy władzą publiczną a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w zakresie tejże polityki.

W związku z wstąpieniem Polski do struktur Unii Europejskiej analogiczny sposób definiowania zasady partnerstwa i jej realizacji w praktyce powinien być przyjęty przez władze publiczne jak i partnerów społecznych i gospodarczych w naszym kraju. Powinien on również znaleźć swoje odniesienia w planach rozwoju, jednolitych dokumentach programowych, programach operacyjnych itp.

7.2 Strategie rozwoju i dokumenty programowe władz Polskich

Aby wykazać różnice w sposobie postrzegania zasady partnerstwa przez twórców dokumentów programowych w Polsce, zarówno na poziomie kraju jak i regionu, zostanie przeprowadzona analiza kilku dokumentów tego typu, jak i planów rozwoju, które powstały w przeciągu kilku ostatnich lat. Okres ten obejmuje czas poprzedzający etap akcesji do Wspólnoty, moment bezpośrednio poprzedzający ten czas i związany z pierwszym dla Polski okresem programowania i korzystania z Funduszy Strukturalnych, jak i obecny okres programowania polityki strukturalnej 2007-2013.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2000-2006

Jednym z pierwszych dokumentów określających sposób prowadzenia polityki regionalnej w Polsce jest Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2000-2006. Dokument ten stanowił podstawę programowania średniookresowej polityki rozwoju regionalnego w Polsce. Zawarte w nim są i określone cele, priorytety, kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia, zasady jak i kryteria wsparcia finansowego programów wojewódzkich. Był to podstawowy dokument rządowy stanowiący podstawę późniejszych negocjacji z władzami regionalnymi w zakresie wysokości i kierunków wydatkowania środków z budżetu państwa, jak również środków zagranicznych, przewidzianych w tym budżecie, na realizację wojewódzkich programów rozwoju regionalnego, programów współpracy przygranicznej oraz innych działań z zakresu polityki rozwoju regionalnego, które szczegółowo planowane były w ramach kontraktów wojewódzkich.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego w swych zapisach odwołuje się również do zasady partnerstwa jako metody włączania partnerów społecznych do procesu programowania, jak i realizacji polityki rozwoju regionalnego w naszym kraju. Wśród wymienianych partnerów konsultacji wyszczególnia się przedstawicieli: władz rządowych i samorządowych na różnych poziomach, Komisji Europejskiej, jak również środowisk społeczno-gospodarczych.

W proces przygotowywania, monitorowania i oceny działań interwencyjnych podejmowanych w ramach polityki rozwoju regionalnego państwa będą włączane wszystkie zainteresowane instytucje i organizacje - przedstawiciele władz państwowych na poziomie centralnym i regionalnym, władze samorządowe wojewódzkie, powiatowe i gminne, przedstawiciele środowisk społeczno-gospodarczych oraz Komisja Europejska. Ze względu na brak ukształtowanych

mechanizmów szczególna uwaga zostanie poświęcona budowaniu relacji partnerstwa (publiczno-prywatnego) pomiędzy władzą publiczną a reprezentantami środowisk gospodarczych oraz organizacji pozarządowych. [NSRR 2000-2006]

W treści dokumentu zaznaczono brak wypracowanych i funkcjonujących w praktyce zarządzania publicznego w Polsce mechanizmów szerokich konsultacji społecznych. Uznano potrzebę budowania takich mechanizmów, pozwalających na kształtowanie relacji partnerskich z przedstawicielami środowisk gospodarczych i organizacji pozarządowych.

Działania na rzecz budowania sprawnego wdrażania zasady partnerstwa NSRR przypisuje Radzie Polityki Regionalnej Państwa, która jako ciało doradcze w zakresie polityki regionalnej skupia przedstawicieli partii politycznych i ekspertów, nie wspomina się jednak o innych reprezentantach społeczeństwa obywatelskiego co w dużej mierze ogranicza zakres tych konsultacji a tym samym społeczną legitymizację tego dokumentu.

Szczególną rolę w budowie zinstytucjonalizowanego partnerstwa będzie odgrywała powołana na mocy ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego przy Prezesie Rady Ministrów Rada Polityki Regionalnej Państwa. W zakresie prowadzenia polityki regionalnej państwa będzie ona głównym ciałem doradczym grupującym przedstawicieli partii politycznych zasiadających w parlamencie oraz ekspertów. Udział partnerów społecznych w kształtowaniu polityki regionalnej państwa jest zapewniany poprzez udział reprezentatywnego przedstawicielstwa wyłonionego na mocy zapisów ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego i uczestniczącego bezpośrednio w opiniowaniu przygotowywanych przez Rząd dokumentów programowych. Partnerzy społeczni będą także istotnym elementem wdrażania polityki rozwoju regionalnego, uczestnicząc w pracach komitetów sterujących i monitorujących oraz licznych ciał doradczych i konsultacyjnych prowadzących działalność na różnych poziomach realizacji polityki regionalnej. [NSRR 2000-2006]

Rola partnerów społecznych sprowadzona jest z jednej strony do opiniowania przygotowanych przez Rząd dokumentów programowych, z drugiej natomiast zaznacza się włączanie w przyszłości partnerów społecznych w skład komitetów sterujących i monitorujących, jak i innych nie określonych konkretnie ciał kolegialnych.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2000-2006 co prawda odwołuje się do zasady partnerstwa jako do istotniej w kwestii prowadzenia polityki regionalnej w Polsce, przyznając jednocześnie, że władze publiczne nie dysponują odpowiednimi mechanizmami

konsultacyjnymi. Znaczący jest również fakt, że w dokumencie tym poświęcono tematowi partnerskiego współdziałania władz publicznych ze społeczeństwem obywatelskim bardzo niewiele miejsca i uwagi.

Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006

Dla pełnego wykorzystania możliwości rozwojowych, jakie przed Polska postawiło członkostwo w Unii, a tym samym możliwość partycypacji w prowadzonej w ramach wspólnoty polityki rozwoju regionalnego, niezbędnym było utrzymanie wzrostu gospodarczego i dążenie do wzmocnienia spójności społeczno-gospodarczej z pozostałymi krajami i regionami UE. Z tego też powodu opracowano kompleksowy dokument, jakim jest Narodowy Plan Rozwoju, który określa strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach funkcjonowania we Wspólnocie. W dokumencie tym przedstawiona jest diagnoza sytuacji społeczno-ekonomicznej i przestrzennej kraju, sformułowane są cele i opisane strategie działania zmierzające do osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej z krajami i regionami UE. NPR wskazuje również kierunki i wielkość planowanego zaangażowania środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i środków krajowych oraz określa sposób koordynacji i wdrażania pomocy strukturalnej w okresie realizacji NPR. Przygotowanie tego dokumentu realizowane było zgodnie z zasadami polityki strukturalnej Wspólnoty, do czego odniesiono się już we wstępie do tego dokumentu.

Przygotowanie aktualnej redakcji Narodowego Planu Rozwoju poprzedził szeroki proces konsultacji społecznych na poziomie krajowym i regionalnym z udziałem samorządów, partnerów społecznych i gospodarczych, w tym organizacji pozarządowych, stowarzyszeń i ugrupowań przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesowego, środowisk profesjonalno-akademickich. Projekt dokumentu był również przedmiotem dyskusji Komisji Sejmowych i Senackich RP. [NPR 2004-2006]

Zastosowanie w praktyce zasady partnerstwa przedstawione jest w punkcie 6 tego dokumentu, który zatytułowany jest „Partnerstwo”. W punkcie tym autorzy tego dokumentu bezpośrednio odwołują się umocowań prawnych, które narzucają stosowanie zasady partnerstwa jako obligatoryjnej w tworzeniu tego typu dokumentów programowych czy planów rozwoju.

Przygotowanie i realizacja NPR/CSF odbywa się z zachowaniem zasady partnerstwa, zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 8 Rozporządzenia Rady Nr

1260/99 oraz zapisami Ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 48, poz. 550). Zgodnie z tą ustawą wszystkie działania z zakresu polityki rozwoju regionalnego państwa są opiniowane przez przedstawicielstwo partnerów społecznych, wyłonionych na podstawie przepisów ustawy i rozporządzenia MRRiB z dnia 17 sierpnia 2000 r. w sprawie trybu wylaniania przedstawicielstwa partnerów społecznych i gospodarczych. [NPR 2004-2006]

W regulacjach tego punktu NPR określono, kim są partnerzy społeczni, z jakich środowisk się wywodzą, oraz jak umożliwia się wpływ na kształt tego typu dokumentów podmiotom, które do bezpośredniego partnerstwa zakwalifikowane nie zostały. Wskazuje się również, że decyzje dotyczące programów rozwoju regionalnego są konsultowane na poziomie regionalnym. Odpowiedzialność za te konsultacje ponoszą natomiast samorządowe władze regionalne.

W skład przedstawicielstwa wchodzi: przedsiębiorcy i ich organizacje, pracodawcy i ich organizacje, związki zawodowe, organizacje pozarządowe oraz instytucje naukowe. Podmioty, nie uwzględnione w składzie przedstawicielstwa partnerów społecznych i gospodarczych, uczestniczą w procedurze opiniowania dokumentów programowych polityki regionalnej przez współdziałanie z instytucjami i organizacjami wyłonionymi do przedstawicielstwa. Podmioty o zasięgu regionalnym biorą udział w procedurze opiniowania regionalnych dokumentów programowych poprzez współpracę z samorządem województwa. [NPR 2004-2006]

W kolejnych akapitach tego punktu przedstawiono pokrótce rodzaje środowisk i dziedziny zainteresowań partnerów społecznych biorących udział w konsultacjach. Zwrócono również uwagę, że zasadniczym celem, jaki przyświeca władzom w organizowaniu tych konsultacji, jest przedstawienie opracowanych programów oraz przedstawienie informacji o rozwoju przygotowań do wdrażania programów.

W trakcie prac nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2004-2006 oraz programami operacyjnymi, planowane kierunki działań były konsultowane ze środowiskiem partnerów społecznych zainteresowanych określonymi dziedzinami, m. in. w zakresie transportu, ochrony środowiska, rozwoju zasobów ludzkich, rozwoju obszarów wiejskich, i współpracujących z poszczególnymi instytucjami odpowiedzialnymi za zarządzanie programami operacyjnymi. Jednym z podstawowych elementów realizacji zasady partnerstwa był proces konsultacji

społecznych ww. dokumentów mający miejsce w okresie lipiec-październik 2002 r. Do partycypacji społecznej związanej z NPR zaproszono partnerów na poziomie regionalnym i lokalnym (samorządy), organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i ugrupowania przedsiębiorców, instytucje otoczenia biznesowego, środowiska profesjonalno – akademickie. Celem konsultacji była przede wszystkim prezentacja projektu NPR, poszczególnych projektów programów operacyjnych i ich znaczenia dla rozwoju regionów oraz informacja o przygotowaniach instytucjonalnych do wdrażania programów. [NPR 2004-2006]

Wskazano również na to, że praktyczną realizacją zasady partnerstwa jest uczestnictwo tych partnerów społecznych, którzy brali udział w konsultacjach w zakresie opracowania dokumentów programowych na różnych poziomach, w komitetach sterujących i monitorujących, powstających na etapie wdrażania projektów.

Partnerzy społeczni i gospodarczy zidentyfikowani na etapie opracowania dokumentów programowych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, uczestniczą także w procesie wdrażania projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, między innymi poprzez udział w pracach Komitetów sterujących wyborem projektów i komitetów monitorujących poszczególne programy operacyjne (...). Ponadto wszyscy partnerzy społeczni i gospodarczy są na bieżąco informowani o pomocy udzielanej z funduszy strukturalnych. [NPR 2004-2006]

W aneksie tego dokumentu załączono punkt zatytułowany „Konsultacje społeczne Narodowego Planu Rozwoju” opisujący w sposób szczegółowy kolejne etapy konsultacji, jakie były prowadzone z różnego rodzaju partnerami. Opisano tam metody, jakie władze publiczne stosowały dla poznania opinii partnerów społecznych w odniesieniu do dokumentu strategicznego, jakim jest NPR, jak i innych dokumentów programowych oraz proponowanych działań w zakresie wdrażania projektów finansowanych w ramach polityki strukturalnej Wspólnoty. Projekt NPR został również umieszczony na stronie internetowej wraz z możliwością jego zaopiniowania przy użyciu przygotowanej w tym celu ankiety.

Konsultacje prowadzone były w formie konferencji, seminariów i spotkań, wywiadów. W trakcie spotkań przekazywano materiały informacyjne i foldery. Ponadto projekt dokumentu umieszczono na stronach internetowych wraz ze specjalną ankietą ułatwiającą zbieranie opinii poprzez internet.

Konferencje i spotkania przeprowadzono w dwóch równoległych modułach:

- *konferencje i spotkania organizowane przez Ministerstwo Gospodarki nt. projektu Narodowego Planu Rozwoju i projektu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego,*
- *konferencje i spotkania organizowane przez ministerstwa właściwe nt. sektorowych programów operacyjnych i Urzędy Marszałkowskie nt. regionalnych komponentów Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. [NPR 2004-2006]*

Opisując skuteczność konsultacji autorzy tego dokumentu zwrócili uwagę na jego innowacyjność, gdyż nigdy przedtem nie prowadzono tak szerokich, rozbudowanych i reprezentatywnych konsultacji społecznych.

Łącznie w organizowanych konferencjach i spotkaniach, pomiędzy lipcem i listopadem 2002 r., wzięło udział ponad 5 tys. osób. Było to po raz pierwszy na tak szeroką skalę zaplanowane przedsięwzięcie, nie podejmowane dotychczas w Polsce przy opracowywaniu dokumentów o charakterze strategicznym. [NPR 2004-2006]

W tym miejscu zwrócono uwagę, że konsultacje te miały realny wpływ na NPR, gdyż w ich wyniku treść tego dokumentu została poddana zmianie i korekcie. Jednocześnie opinie partnerów społecznych zostały wykorzystane jako wytyczne, którymi kierowali się twórcy kolejnych dokumentów programowych czy programów operacyjnych. Nie wskazano jednak, jakie korekty zostały dokonane w wyniku konsultacji z partnerami społecznymi.

W wyniku konsultacji dokument uległ zmianie i korekcie. Większość zgłaszanych wniosków została wykorzystana nie tylko przy opracowaniu ostatecznej wersji NPR, ale także w trakcie przygotowywania aktualnych wersji programów operacyjnych.

(...) Proces ten (konsultacje NPR) rozumiany jest jako pierwszy etap budowania stałego partnerstwa, koniecznego również w zarządzaniu i monitoringu Podstaw Wsparcia Wspólnoty. [NPR 2004-2006]

W ramach konsultacji NPR odbyły się również organizowane przez Ministerstwo Gospodarki i Urzędy Marszałkowskie debaty publiczne na poziomie regionalnym dotyczące NPR i Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Głównym ich celem było pozyskanie opinii partnerów społecznych, reprezentujących bardzo zróżnicowane środowiska, w zakresie założonych priorytetów rozwojowych, jak i rozdziału środków przewidzianych na realizację działań wynikających z tych priorytetów.

Uczestniczyli w nich przedstawiciele wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego, administracji centralnej, administracji rządowej w województwie, przedstawiciele samorządów gospodarczych, partnerzy społeczni, instytucje naukowo-badawcze, ośrodki akademickie oraz organizacje pozarządowe aktywne i współpracujące w wielu dziedzinach z samorządem województwa.

(...)Istotne było uzyskanie oceny ze strony partnerów regionalnych, w jakim stopniu kierunki rozwoju wskazane w NPR i ZPORR stwarzają warunki do budowania konkurencyjności poszczególnych regionów oraz warunki dla zapobiegania pogłębianiu się zróżnicowań wewnątrz regionów. [NPR 2004-2006]

Odbyły się również konferencje i spotkania zorganizowane przez Urzędy Marszałkowskie nt. regionalnych komponentów Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego.

Celem ich było włączenie w proces prac nad programem regionalnym przedstawicieli wszystkich szczebli jednostek samorządu terytorialnego, partnerów społecznych i gospodarczych, instytucji naukowych oraz organizacji pozarządowych działających na terenie województwa. Organizowano spotkania poświęcone dyskusjom nad kształtem programów, ich zgodności ze strategią rozwoju województwa, omawiano cele i priorytety oraz indykatywny podział środków pomiędzy poszczególne priorytety i działania. [NPR 2004-2006]

Konsultacje Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006, jak i towarzyszących temu konsultacji programów regionalnych, były pierwszym w Polsce tak rozbudowanym odwołaniem się władz publicznych do opinii partnerów społecznych w zakresie kształtowania polityki rozwoju kraju czy regionów. Jednocześnie bardzo wyraźnie podkreśla się, że motywacja do tego typu działania wynika w głównej mierze z zapisów art. 8 Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1260/1999, wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych i odnoszącym się do zasady partnerstwa. Opis do praktycznego zastosowania zasady partnerstwa, który znajduje się w punkcie szóstym jak i aneksie II, wynika z wytycznych, jakie to rozporządzenie narzuca strukturze i zawartości dokumentów programowych i planów strategii rozwoju. Dokument ten jednak dosyć lakonicznie opisuje wkład, jaki partnerzy społeczni i gospodarczy wnieśli do treści konsultowanych dokumentów czy też w jakim stopniu ich autorzy uwzględnili ich krytyczne opinie czy uwagi. Z tego powodu, można argumentować, iż konsultacje te były prowadzone jedynie z powodów

formalno-prawnych, aniżeli z chęci wcielania w życie założeń dialogu obywatelskiego, którego celem jest osiągnięcie szerokiego konsensusu społecznego i wypracowanie najlepszej z możliwych koncepcji rozwojowej dla całego kraju i jego regionów.

Narodowa Strategia Spójności (Narodowa Strategia Ram Odniesienia) 2007-2013

Kolejnym dokumentem strategicznym dotyczącym polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, ale również polityki rozwoju regionalnego, który zostanie poddany analizie, jest Narodowa Strategia Spójności (Narodowa Strategia Ram Odniesienia) 2007-2013. Jest to dokument określający priorytety wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych, do których w latach 2007-2013 Polska będzie miała dostęp. Cel strategiczny NSS został określony jako tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach Unii Europejskiej i wewnątrz kraju. Celem szczegółowym jest m.in. wzrost gospodarczy, wzrost zatrudnienia, podniesienie konkurencyjności polskich przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora usług, budowa i modernizacja infrastruktury technicznej, wsparcie dla polskich regionów w kontekście społecznym, gospodarczym i przestrzennym oraz rozwój obszarów wiejskich. NSS jest realizowana przy pomocy Programów Operacyjnych (PO), zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), zarządzanych przez Samorządy poszczególnych województw.

Dokument ten jest efektem prac Rządu kierowanego przez Kazimierza Marcinkiewicza. Jednak dokumenty strategiczne dotyczące założeń rozwojowych dla Polski na lata 2007-2013 zostały opracowane i poddane konsultacjom społecznym również przez poprzedni gabinet, na którego czele stał Marek Belka. We Wstępie do NSS znajduje się krótkie odwołanie do opracowanych uprzednio dokumentów, jak i powodów podjęcia prac nad nowym dokumentem, którym stał się NSS Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia. Znajduje się w nim również lakoniczne stwierdzenie dotyczące wykorzystania dorobku prac nad poprzednimi dokumentami, na które składało się między innymi zaangażowanie partnerów społecznych w działania konsultacyjne.

W Polsce prace strategiczne nad przygotowaniem podstaw polityki społeczno-gospodarczej na lata 2007-2013 podjęto już w roku 2003. W styczniu, czerwcu i wrześniu 2005 r. Rada Ministrów przyjęła trzy dokumenty dotyczące Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 (NPR) kończące kolejne fazy programowych prac

strategicznych. (...)Dokumenty powstałe w kolejnych fazach opracowywania NPR były przedmiotem szerokich konsultacji społecznych w układzie regionalnym i sektorowym oraz problemowym, a także z partnerami społecznymi i gospodarczymi. W trakcie prac nad NPR powstało wiele wartościowych dokumentów diagnostycznych i programowych zarówno resortowych, jak i samorządowych. W trakcie przygotowywania NSRO wykorzystany został dorobek prac nad NPR na lata 2007-2013 -przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 6 września 2005 r. W wyniku tych prac powstały strategie sektorowe, które były podstawą do przygotowania programów operacyjnych realizowanych ze środków UE. (...)Korekty i uzupełnienia dokumentu NSRO opracowanego przez poprzedni rząd wynikały przede wszystkim z przyjętego w dniu 9 listopada 2005 r. Programu Działania Rządu „Solidarne Państwo”. [Narodowa Strategia Spójności (NSRO) 2007-2013]

Również we Wstępie do Strategii znajduje się adnotacja dotycząca poddaniu tego dokumentu pod szerokie konsultacje społeczne. Konsultacje te miały między innymi charakter regionalny. Występuje wyraźne wskazanie, że w wyniku przeprowadzonych konsultacji dokument został zaktualizowany czy też dostosowany do wytycznych wskazanych w opiniach partnerów społecznych.

Przyjęty przez Radę Ministrów dokument został poddany konsultacjom regionalnym, które rozpoczęły się pod koniec marca br. i trwały do połowy czerwca br. Konferencje były zorganizowane w każdym z regionów, a ich uczestników zapraszały władze regionalne. W trakcie spotkań prezentowane były zapisy NSRO, jak również zapisy Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Odbyły się także spotkania z przedstawicielami partnerów społecznych. Spotkania konsultacyjne były okazją do przekazania głównych uwag do NSRO oraz porównania spójności dokumentów. Na podstawie wyników konsultacji przygotowano nową wersję NSRO, które odpowiadają na zgłaszane w trakcie konsultacji uwagi. Dokument ten został także uzupełniony o zapisy wynikające z uwag Komisji Europejskiej. [Narodowa Strategia Spójności (NSRO) 2007-2013]

Punkt ósmy Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia zatytułowany „Konsultacje społeczne NSRO” w szczegółowy sposób określa sposób realizacji zasady partnerstwa. Również ten dokument w sposób bezpośredni odwołuje się do prawodawstwa Unii Europejskiej w zakresie zasad prowadzenia przez tą organizację polityki strukturalnej. Zapis ten wskazuje na obligatoryjny charakter konsultacji społecznych w odniesieniu do

dokumentów strategicznych krajów członkowskich, nazywając ich przeprowadzenie koniecznością.

Konieczność przeprowadzenia konsultacji wynika z projektu Rozporządzenia Rady ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Art. 11 rozporządzenia nakłada na państwo członkowskie obowiązek partnerstwa (ściślejszej współpracy) w zakresie realizacji celów funduszy z podmiotami samorządowymi, gospodarczymi, społecznymi i wszelkimi innymi organizacjami reprezentującymi społeczeństwo. [Narodowa Strategia Spójności (NSRO) 2007-2013]

Określając cele prowadzonych konsultacji, które odbywały się w okresie od marca do czerwca 2006 roku, twórcy tego dokumentu zwrócili uwagę na chęć uzyskania w ich efekcie opinii i uwag przedstawicieli szeroko zdefiniowanego społeczeństwa obywatelskiego. Opinie partnerów społecznych miały, zdaniem autorów, doprowadzić do stworzenia odpowiedniej, właściwej wizji rozwoju i jej strategiczne opracowanie. Takie podejście do partnerskiego tworzenia koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego odnosiło się również do poziomu regionów.

Konsultacje miały głównie na celu wywołanie szerokiej debaty na temat strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju przy wsparciu ze strony środków finansowych UE, uzyskanie opinii i uwag środowisk oraz partnerów, pozwalających na określenie właściwej wizji rozwoju i dokonanie wyborów o charakterze strategicznym. Dyskusji z partnerami poddano przede wszystkim układ celów NSRO, strukturę alokacji środków na poszczególne programy oraz algorytm podziału środków na 16 województw, system wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce. [Narodowa Strategia Spójności (NSRO) 2007-2013]

W podpunkcie dotyczącym przebieg konsultacji zwraca się uwagę na różne metody zastosowane przez władze publiczne w celu zebrania opinii partnerów społecznych, wskazujących na próbę stworzenia przez władzę możliwie skutecznego zespołu narzędzi konsultacyjnych. Umożliwiono zapoznanie się z zapisami tego dokumentu, jak również wyrażenie swoich opinii i uwag drogą elektroniczną na specjalnie w tym celu powołanych stronach internetowych czy kontaktach poczty elektronicznej. Ten sposób konsultacji zwiększał potencjalnie ich zasięg i umożliwił bezpośrednie wzięcie w nich udziału wszystkim zainteresowanym a nie wyłącznie uczestniczącym w tradycyjnych formach konsultacji obywatelom.

Proces konsultacji społecznych realizowany był za pomocą cyklu konferencji, spotkań, seminariów i wywiadów. Projekt NSRO umieszczono na stronach internetowych MRR (www.mrr.gov.pl) oraz na oficjalnych stronach poszczególnych ministerstw włączonych w proces programowania. Umożliwiono również składanie, drogą elektroniczną, opinii na temat dokumentu, za pomocą specjalnie stworzonej do tego celu skrzynki kontaktowej w portalu internetowym MRR. [Narodowa Strategia Spójności (NSRO) 2007-2013]

Innym elementem wskazującym na zaangażowanie władz publicznych w przygotowanie i przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych, była intensywnie prowadzona akcja informacyjno-promocyjna związana z dystrybucją materiałów dotyczących Strategii oraz proponowanych form i terminów spotkań konsultacyjnych. Szeroko pojęta opinia publiczna również w tym zakresie była informowana o procesie konsultacji poprzez publikacje prasowe i inne media.

Dyskusjom merytorycznym towarzyszył szereg działań informacyjno-promocyjnych poczynając od dystrybucji materiałów tematycznych (na potrzeby procesu konsultacji udostępniono szereg materiałów tematycznych, które, łącznie z projektem NSRO, były przekazywane wszystkim zainteresowanym partnerom i dostępne dla wszystkich uczestników trwających konferencji konsultacyjnych) poprzez zamieszczanie informacji o konsultacjach na stronie internetowej www.fundusze-strukturalne.gov.pl.

Od początku procesu konsultacji w spotkaniach, konferencjach uczestniczyły media (prasa, telewizja). Poprzez liczne wywiady i organizowane audycje były przekazywane bieżące informacje na temat prac nad NSRO, jak i przebiegu konsultacji. [Narodowa Strategia Spójności (NSRO) 2007-2013]

W kolejnym podpunkcie opisano skalę przeprowadzonych konsultacji, wskazując na znaczącą liczbę osób, które w tych konsultacjach wzięły udział, ale także zróżnicowanie środowisk, z jakich poszczególni partnerzy tego wielostronnego dialogu się wywodzili. Należy podkreślić szeroką reprezentację z bardzo różnych dziedzin życia społecznego, gospodarczego, kulturowego, naukowego, politycznego, religijnego i innych.

Łącznie odbyło się około 40 spotkań i konferencji. W cyklu konferencji regionalnych, będących podstawowym forum wymiany opinii podczas konsultacji NSRO, wzięło udział ponad 3,5 tys. osób. Było to jedno z największych przedsięwzięć, organizowanych na tak szeroką skalę, związane z procesem przygotowywania krajowych dokumentów strategicznych na lata 2007-2013.

Do konsultacji społecznych zaproszono między innymi: partnerów na poziomie regionalnym i lokalnym – jednostki samorządu terytorialnego (przedstawiciele sejmików wojewódzkich, urzędów gmin, starostw powiatowych, urzędów miejskich i podległych im jednostek budżetowych), reprezentantów organizacji zrzeszających przedsiębiorców i otoczenia biznesowego, związków zawodowych, organizacji pozarządowych, instytucji kultury, ośrodków naukowo-badawczych, środowisk akademickich, kościołów, a także niezależnych ekspertów. W poszczególnych spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele terenowych organów administracji rządowej (administracji zespolonej), parlamentarzyści oraz zaproszeni przedstawiciele Komisji Europejskiej, jak również media lokalne i regionalne. [Narodowa Strategia Spójności (NSRO) 2007-2013]

Autorzy tego dokumentu przedstawiają w nim również pewne konkluzje dotyczące przeprowadzonych konsultacji społecznych. We „Wnioskach” z prowadzonych konsultacji stwierdza się że odbiór społeczny założeń programowych dokumentu był pozytywny.

Poddane ocenie społecznej treści dokumentu, w odbiorze partnerów, spotkały się z pozytywnym przyjęciem. W powszechnym odczuciu założenia NSRO i zapisana w nich strategia rozwoju Polski stanowi szansę dla rozwoju poszczególnych regionów i całego kraju. [Narodowa Strategia Spójności (NSRO) 2007-2013]

Podkreśla się również, że podniesione przez partnerów społecznych i gospodarczych kwestie sprzeczne, opinie i uwagi zostały uwzględnione w zapisach NSRO. Wymienia się również pokrótce najważniejsze z wprowadzonych korekt. Można zauważyć, że wprowadzone pod wpływem konsultacji społecznych zmiany dotyczyły między innymi najważniejszych elementów planowanej strategii rozwojowej.

W wyniku konsultacji dokument uległ korekcie. Wyrażone uwagi posłużyły do wprowadzenia zmian w NSRO, a w obecnym kształcie dokument odzwierciedla opinie partnerów. Zmiany dotyczą wszystkich części NSRO. Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej uległa całkowitym zmianom i poprawkom - w oparciu o najaktualniejsze i dostępne dane statystyczne przygotowano skrót diagnozy, a jej szczegółowy zapis przedstawiono w załączniku. W wyniku uwag i sugestii zostały wprowadzone korekty w analizie SWOT, która w obecnym kształcie lepiej odzwierciedla sytuację na progu realizacji NSRO, jak również uwzględnia postulaty partnerów odnoszące się do zapisów odzwierciedlających szanse i zagrożenia dla polskiej gospodarki. W wyniku szerokiej debaty został zmodyfikowany cel główny

oraz poszczególne cele horyzontalne w ramach rozdziału poświęconego strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Szczegółowiej potraktowano te elementy, które uzasadniają realizację celów NSRO i jednocześnie powiązano je z zapisami Strategicznych Wytycznych Wspólnoty. [Narodowa Strategia Spójności (NSRO) 2007-2013]

Zwrócono również uwagę, iż wprowadzone do dokumentu rozwiązania dotyczące wsparcia finansowego w ramach Funduszy Strukturalnych, udzielanego poszczególnym regionom, jest wynikiem szerokich konsultacji prowadzonych we wszystkich 16 województwach i odzwierciedla osiągnięty w tej kwestii konsensus, umożliwiający konkurencyjny rozwój wszystkich regionów, przy jednoczesnym zachowaniu najwyższego poziomu wsparcia dla regionów najuboższych.

Przedstawione partnerom społecznym trzy propozycje podziału środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego między 16 województw, dzięki szerokiej debacie, pozwoliły na wybór algorytmu pozwalającego na budowanie siły konkurencyjnej wszystkich województw, przy jednoczesnym zachowaniu najwyższego poziomu wsparcia dla regionów najbiedniejszych. [Narodowa Strategia Spójności (NSRO) 2007-2013]

Narodowa Strategia Ram Odniesienia na lata 2007-2013 jest drugim dokumentem strategicznym po Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006, stanowiącym podstawę wdrażania polityki strukturalnej Unii Europejskiej w Polsce i poszczególnych jej regionach. Również ten dokument w odniesieniach do konsultacji społecznych, jakim był poddany, wskazuje Wspólnotowe regulacje dotyczące Funduszy Strukturalnych i zawartą tam zasadę partnerstwa jako główną wytyczną obligującą do ich przeprowadzenia. NSRO w sposób bardziej szczegółowy, aniżeli poprzednia Strategia (NPR), opisuje sposób prowadzenia konsultacji, jak i charakterystykę partnerów biorących w nim udział. W odróżnieniu od NPR 2004-2006 przedstawiono w nim zakres zmian treści tego dokumentu, jakie nastąpiły w wyniku zgłoszonych przez partnerów społeczno-gospodarczych opinii, uwag i zastrzeżeń. Może to świadczyć o faktycznym zaangażowaniu z jakim twórcy tego dokumentu poszukiwali opinii społecznych partnerów dialogu obywatelskiego, a nie jedynie zaspokojeniu formalnych wymogów. W znacznie szerszym zakresie starano się wykorzystać możliwości, jakie w kwestii rozpowszechniania informacji jak i zbierania opinii dają strony internetowe i poczta elektroniczna. Umożliwiono w ten sposób dotarcie, zapoznanie się

i zaopiniowanie tego dokumentu przez szersze grupy społeczne. Można to uznać za dowód rzeczywistego zainteresowania twórców tego dokumentu do wdrażania zasad dialogu obywatelskiego czy demokracji deliberatywnej będącej domeną demokratycznych społeczeństw informacyjnych, w których wyrażanie opinii na tematy publiczne odbywa się przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii informacyjnych.

7.3 Dokumenty Strategiczne i Programy Operacyjne Województwa Śląskiego

W wyniku reformy administracyjnej kraju regionalne/wojewódzkie władze samorządowe uzyskały możliwość kreowania polityki regionalnej. Podstawowym instrumentem realizacji tej polityki jest przygotowywanie strategii rozwoju regionalnego i prowadzenie długofalowej polityki zgodnie z jej założeniami i celami.

Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015

Zgodnie z nowo sformułowanymi kompetencjami, wynikającymi z reformy administracyjnej, władze samorządowe Województwa uchwaliły we wrześniu 2000 roku Strategię Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015. Strategia ta w swych założeniach miała prowadzić do zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego województwa i podniesienia dobrobytu jego mieszkańców. Warunkiem powodzenia przekształceń strukturalnych w województwie, zdaniem autorów tego dokumentu, powinno być działanie opierające się na: mobilizacji różnych podmiotów regionalnych na rzecz osiągania wspólnych celów rozwoju; uzyskaniu w tych działaniach wsparcia ze strony polskiego rządu i wspólnot samorządowych; jak również pozyskiwanie niezbędnych środków pomocowych ze strony Unii Europejskiej, które instytucja ta angażuje w rozwój regionalny krajów będących w okresie przedakcesyjnym.

We „Wstępie” do Strategii znajduje się bardzo krótkie i lakoniczne odwołanie do społecznej akceptacji dla celów i założeń tego dokumentu, które wynikać miały z szerokich, jak to określono, konsultacji społecznych tego dokumentu. W konsultacjach tych brali udział reprezentanci środowisk gospodarczych, samorządowych, pozarządowych oraz opiniotwórczych. Wyrażono również ich zgodność z innymi dokumentami strategicznymi, zarówno na poziomie kraju jak i samorządów lokalnych Województwa Śląskiego.

Strategia wyraża wolę społeczności regionalnej do realizacji wspólnych celów rozwojowych. Została opracowana w oparciu o szerokie konsultacje społeczne z organizacjami gospodarczymi, samorządowymi, pozarządowymi oraz środowiskami opiniotwórczymi mającymi wpływ na rozwój regionu.

Strategia pozostaje także w zgodności z różnorodnymi programami rozwoju kraju oraz programami rozwojowymi samorządów lokalnych Województwa Śląskiego.

[Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015]

W dokumencie tym brak jednak szczegółowych odniesień zarówno do sposobu prowadzenia tychże konsultacji czy stopnia akceptacji opinii partnerów społecznych jak również stopnia reprezentatywności tychże partnerów. W części zatytułowanej „*Osoby uczestniczące w pracach nad Strategią Rozwoju Województwa Śląskiego*” (załącznik I) przedstawieni są uczestnicy prac nad tym dokumentem. Jest to spis nazwisk: radnych Sejmiku Województwa Śląskiego i Zarządu Województwa, Komitetu Sterującego jak i członków zespołów: zadaniowego, programującego i redakcyjnego ds. Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego. Wśród wymienionych osób znaczącą mniejszość stanowią nazwiska przedstawicieli organizacji pozarządowych czy to gospodarczych, naukowych czy społecznych. Fakt ten świadczy o niskim stopniu partycypacji w tworzeniu tego dokumentu partnerów społecznych nie związanych bezpośrednio z władzą publiczną, co oznacza iż sposób prowadzenia konsultacji tego dokumentu daleki był od zasad na których opiera się faktyczny i skuteczny dialog obywatelski.

Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020

W pięć lat od uchwalenia „Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015” w związku z przeobrażeniami, jakie dotknęły Województwo Śląskie, jak i cały kraj, wystąpiła potrzeba nowelizacji tejże Strategii. Wspomniane zmiany wynikały między innymi z wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, a co za tym idzie również zmian uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz warunków prowadzenia polityki regionalnej. Nowe warunki związane z większą niezależnością regionów w zarządzaniu finansami przyznanymi województwu na podstawie zarządzanego na poziomie regionu Regionalnego Programu Operacyjnego wymagało również zmian w uchwalonej w roku 2000 Strategii. Weryfikacja pewnych zapisów wynikała również z doświadczeń, jakie władze publiczne, zarówno rządowe jak i samorządowe na wszystkich szczeblach, zdobyły w związku z realizowanymi na terenie kraju i regionu projektami finansowanymi ze środków przedakcesyjnych, a następnie z Funduszy Strukturalnych. Należało zweryfikować sposób prowadzenia długofalowej polityki rozwoju województwa, przy uwzględnieniu rosnącej samodzielności samorządu województwa i wielokrotnego zwiększenia puli środków finansowych przyznanых na rozwój regionalny w okresie programowania 2007-2013.

W nowej wersji Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego autorzy wskazali, że prace nad tym dokumentem miały charakter partycypacyjny oparty na konsultacjach

społecznych. Jednocześnie twórcy dokumentu w tym uczestnictwie partnerów społecznych upatrują legitymizacji dla późniejszych działań władz publicznych związanych z realizacją Strategii.

W przeprowadzonych pracach warsztatowych nad aktualizacją Strategii czynny udział brali partnerzy społeczni. W marcu 2005 roku zorganizowany został cykl spotkań konsultacyjnych w subregionach, na których prezentowano wstępny projekt Strategii. W ten sposób zainicjowano szeroką publiczną debatę – proces kształtowania ostatecznej wersji Strategii, w który zaangażowali się wszyscy zainteresowani przedstawiciele społeczności regionalnej. Tryb prac nad dokumentem miał więc charakter partycypacyjny, co pozwala sądzić, iż ustalenia dokonane w Strategii są powszechnie akceptowane i odzwierciedlają wartości oraz aspiracje regionalnej społeczności, tym samym mają realne szanse na skuteczne wdrożenie. [Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020]

Zaznacza się również, że uczestnictwo partnerów społecznych umożliwiło przeprowadzenie i uzupełnienie niezbędnej analizy dotyczącej zasobów społeczno-gospodarczych, jakimi region dysponuje, ale również diagnozy zagrożeń i potrzeb społecznych, które poprzez odpowiednie wykorzystanie Funduszy Strukturalnych można złagodzić bądź zniwelować.

Aktualizację Strategii poprzedzono sporządzeniem czterech cząstkowych bilansów strategicznych obejmujących mocne i słabe strony województwa śląskiego oraz szanse i zagrożenia zewnętrzne. Z analizy tych czynników oraz szeroko zakrojonych konsultacji społecznych wyłania się obraz województwa borykającego się z problemami, ale o dużym potencjale, który między innymi poprzez skuteczną absorpcję środków unijnych pozwoli rozwinąć nowoczesne technologie, prowadzić inwestycje prorozwojowe, zmodernizować i rozbudować infrastrukturę oraz poprawić stan środowiska oraz estetykę krajobrazu. [Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020]

W ostatnich słowach wstępu do Strategii Marszałek Województwa zwraca się z podziękowaniem do wszystkich osób uczestniczących w tworzeniu tego dokumentu, wśród których pośród przedstawicielami administracji rządowej i samorządowej znajdują się partnerzy społeczni. Partnerzy ci to przedstawiciele środowisk naukowych, gospodarczych i społecznych.

Składając na Państwa ręce „Strategię Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020”, pragnę podziękować za trud włożony w jej tworzenie przedstawicielom samorządów gmin i powiatów, radnym Sejmiku Województwa Śląskiego, reprezentantom administracji rządowej, przedstawicielom środowisk naukowych i gospodarczych, instytucjom i organizacjom pozarządowym, członkom zespołów pracujących nad aktualizacją Strategii, pracownikom Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego oraz wszystkim uczestnikom konsultacji społecznych Strategii. [Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020]

W załączniku do Strategii umieszczono spis nazwisk osób uczestniczących w pracach nad tym dokumentem, przedstawiciele sejmiku samorządowego, jak również spis instytucji i organizacji, które były włączone w prace warsztatowe w ramach poszczególnych obszarów tematycznych. Wśród tych instytucji i organizacji jest dosyć szeroka reprezentacja organizacji szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego. (załącznik ...)

Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego w swej znowelizowanej wersji, czyli na lata 2000-2020, w większym stopniu, aniżeli jej pierwsza wersja z 2000 roku odwołuje się do konsultacji społecznych jako do mechanizmu, który legitymizuje jej rozstrzygnięcia. Autorzy tego dokumentu w szerokiej debacie społecznej widzieli sposób na rzeczową i całościową diagnozę zasobów i potrzeb regionu. Uznali oni tym samym, że przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego dysponują szerokim zakresem informacji dotyczącym potrzeb społecznych jak i najbardziej palących problemów, z którymi to społeczeństwo się boryka. Zawarte w tym dokumencie odwołania do partycypacji partnerów społecznych w opiniowaniu bądź współtworzeniu Strategii są dosyć ograniczone i nie wskazują konkretnych powodów, jakimi autorzy tego dokumentu kierowali się w ich organizowaniu. Znajdują się tam odwołania do Strategii Lizbońskiej, Funduszy Strukturalnych i polityki regionalnej Unii Europejskiej, z czego można podejrzewać, że prowadzone konsultacje mogły wynikać z przyjmowania przez autorów tego dokumentu standardów panujących we Wspólnocie, dotyczących potrzeby konsultowania strategii rozwoju i innych dokumentów tego typu. Nie ma w nim jednak konkretnych informacji dotyczących znaczenia, jakie dla nowelizacji zapisów Strategii odegrali przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego. Nie opisano również sposobu prowadzenia konsultacji co dałoby obraz możliwości wpływania na jego treść przez organizacje pozarządowe. Nie można więc uznać aby okoliczności tworzenia

Strategii spełniały niezbędne warunki dla uznania tego procesu konsultacji za dialog obywatelski.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013

Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 (RPO) przyjęty 18 grudnia 2006 roku stanowi najistotniejszy instrument polityki regionalnej województwa w okresie programowania 2007-2013. Jest to kolejny okres programowania w ramach funduszy strukturalnych Unii Europejskiej i drugi, w którym Województwo Śląskie funkcjonuje jako podmiot polityki regionalnej. Dokument ten określa zadania zarówno jednostek samorządowych, jak i innych jednostek publicznych i prywatnych w zakresie realizowania projektów finansowanych z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. Realizuje on również zapisy zawarte w Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000 – 2020.

Twórcy RPO deklarują, że dokument stworzony został w oparciu o zapisy zawarte w: Rozporządzeniu Rady Europejskiej ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Funduszy Strukturalnych, Strategicznych Wytycznych Wspólnoty (SWW) dotyczących spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej, Narodowej Strategii Spójności 2007 – 2013 (Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007-2013). Wymieniają jednocześnie zasady zawarte w tych dokumentach, a w szczególności w Rozporządzeniu Rady dotyczącym Funduszy Strukturalnych, które szczególnie starano się zachować podczas tworzenia tego dokumentu. Wśród wspomnianych zasad znajduje się zasada partnerstwa, zakładająca że zarówno przygotowywanie zapisów tego dokumentu jak i realizacja zawartych w nim celów będzie przebiegała we współpracy z partnerami społecznymi.

Program opracowany został przy zachowaniu następujących zasad:

- *programowania – określającego w wieloletnim układzie priorytety, ich finansowanie oraz system zarządzania i kontroli,*
- *partnerstwa – osiągania celów w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi, zarówno na etapie przygotowywania programu, jak i jego realizacji,*
- *dodatkowości – środki wspólnotowe nie zastępują środków przeznaczanych na realizację celów regionalnych, lecz są dla nich ”dźwignią”,*

- *równoważenia rozwoju – równego dostępu do środków dla obszarów wiejskich i miejskich oraz białych wzrostu i obszarów problemowych.* [RPO Województwa Śląskiego na lata 2007-2013]

We Wstępie RPO wskazana jest również jego zawartość podana w postaci punktów. Wszystkie wymienione w tych punktach elementy odzwierciedlają wytyczne, jakie dla tego typu dokumentów stawia wspomniane wyżej Rozporządzenie Rady. Jako punkt ostatni podane jest sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji społecznych.

Program zawiera przede wszystkim:

- *analizę sytuacji społeczno-gospodarczej regionu, wskazującą na nierówności potencjału rozwojowego, zarówno w układzie zewnętrznym, jak wewnętrznym,*
- *informację na temat dotychczasowej pomocy zewnętrznej dla regionu, zarówno krajowej, jak i wspólnotowej, w zakresie interwencji programu wraz z jej oceną,*
- *opis strategii programu ze wskazaniem na najważniejsze priorytety oraz sposób realizacji celów i priorytetów,*
- *indykatory, roczną alokację środków na poszczególne priorytety,*
- *opis systemu wdrażania, oceny i kontroli,*
- *sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji społecznych,* [RPO Województwa Śląskiego na lata 2007-2013]

Wspomniany we Wstępie RPO opis konsultacji społecznych znajduje się w Załączniku 3 noszącym tytuł „*Konsultacje z partnerami społecznymi i gospodarczymi Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego 2007 – 2013*”. Jest to bardzo szczegółowo opisana procedura konsultacyjna, jakiej poddano ten dokument. Jest tam zaznaczone, iż proces konsultacji odbywał się kilkakrotnie, a podnoszone przez partnerów zastrzeżenia i opinie znalazły miejsce we wprowadzonych zmianach.

Proces konsultacji (...) obejmował zarówno prace nad pierwszą, drugą, jak i nad trzecią wersją wstępnego projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. W wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych w Programie wprowadzono szereg zmian m.in.:

- *Sporządzono listę projektów kluczowych (indykatory, plan finansowy), uwzględniając propozycje przedstawicieli subregionów.*

- *Stworzono instrument współdecydowania przez jednostki samorządu terytorialnego o wyborze projektów do dofinansowania – Zintegrowane Subregionalne Programy Rozwoju,*
- *Zwiększono znacznie alokację na priorytet III Turystyka,*
- *Zapewniono szanse uzyskania środków gminom wiejskim poprzez odrębne konkursy*
- *Rozszerzono listę beneficjentów,*
- *Modyfikowano zakres przedmiotowy Programu. [RPO Województwa Śląskiego na lata 2007-2013]*

Proces konsultacji pierwszej wersji RPO składał się z kilku elementów, takich jak: badania ankietowe, warsztaty, promocja w czasie spotkań konsultacyjnych i konsultacje subregionalne. Autorzy RPO podkreślają, że u podstaw konsultacji leży zasada partnerstwa, a wybrany sposób prowadzenia samych konsultacji wynika z pozytywnych doświadczeń konsultacji Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020.

Proces konsultacji społecznych został przeprowadzony zgodnie z zasadą partnerstwa, z wykorzystaniem modelu konsultacji, który sprawdził się w pracach nad aktualizacją Strategii. Celami konsultacji były: prezentacja „Wstępnego Projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013”, przedstawienie obszarów problemowych programu oraz zebranie uwag i opinii na temat programu, które posłużą jako materiał do dalszych prac nad projektem „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007 -2013”. W wyniku konsultacji społecznych otrzymano 368 uwag i propozycji zapisów dot. Wstępnego Projektu RPO. [RPO Województwa Śląskiego na lata 2007-2013]

Wspomniane badanie ankietowe były prowadzone drogą elektroniczną i miały na celu określenie potrzeb społecznych, jak i oczekiwanych działań, jaki Program powinien podjąć dla zaspokojenia tych potrzeb czy też dla podniesienia rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Ankieta została skierowana do ponad dwustu instytucji.

W ramach przygotowania „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013” (RPO) Zarząd Województwa Śląskiego zorganizował w dniach 9 sierpnia – 9 września 2005 roku badanie ankietowe, którego celem było zebranie informacji o potrzebach społeczności regionalnej oraz opinii odnośnie

działań, które powinny znaleźć się w Programie, a także konkretnych projektów istotnych dla poszczególnych instytucji, których realizację Program powinien wspierać. Badanie ankietowe, w którym wzięło udział 215 instytucji, zostało przeprowadzone w formie ankiety on-line. [RPO Województwa Śląskiego na lata 2007-2013]

Zorganizowane w ramach konsultacji warsztaty z udziałem partnerów społecznych miały doprowadzić do sprecyzowania preferowanych w ramach RPO projektów, jak i dokładnego określenia poszczególnych kategorii beneficjentów. Zgodnie z deklaracją twórców RPO był to jeden z podstawowych czynników składających się na finalną zawartość tego dokumentu.

W dniach 4 i 7 października 2005 roku odbyły się warsztaty skupione w czterech grupach tematycznych. Uczestnikami warsztatów byli partnerzy społeczni, którzy brali również udział w przygotowaniu Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000 – 2020. Celem warsztatów było doprecyzowanie typów i kryteriów wyboru projektów oraz określenie kategorii beneficjentów. Materiał zgromadzony w wyniku warsztatów stanowił istotny wkład w zawartość merytoryczną Regionalnego Programu Operacyjnego. Moderatorami warsztatów byli regionalni konsultanci RPO – eksperci Akademii Ekonomicznej w Katowicach. [RPO Województwa Śląskiego na lata 2007-2013]

Opisując działania promocyjne „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013” w czasie konsultacji społecznych, wymienia się prezentacje Programu środowiskom nauki, gospodarki i biznesu z jednej strony, jak również szerokie działania informacyjne w ramach funkcjonującej strony internetowej z drugiej. Publikacja informacji dotyczących RPO na stronie internetowej umożliwiła łatwy dostęp do tych informacji znaczącej liczbie osób.

Program operacyjny był prezentowany podczas licznych spotkań z udziałem przedstawicieli świata nauki, sektora biznesu oraz przedstawicieli instytucji otoczenia biznesu. Została również utworzona strona internetowa www.rpo.silesia-region.pl poświęcona w całości zagadnieniom związanym z przygotowaniem RPO na lata 2007 – 2013. Stanie się ona jednym z narzędzi pomocnych w procesie wdrażania RPO. Do dnia 13 września 2006 roku stronę odwiedziło ponad 26 tysięcy osób. [RPO Województwa Śląskiego na lata 2007-2013]

Przeprowadzone subregionalne spotkania konsultacyjne umożliwiły zapoznanie się twórców Programu ze specyficznymi potrzebami znacząco różniących się od siebie części Województwa Śląskiego. Wszystkie z czterech subregionów charakteryzują się odmiennymi w stosunku do pozostałych elementami kształtującymi lokalną gospodarkę, zasoby rozwojowe, jak i główne problemy społeczno-gospodarcze. Możliwość ich poznania umożliwia stworzenie Programu zakładającego specyfikę i potrzeby wszystkich części.

W ramach prac nad projektem „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013” na przełomie listopada i grudnia 2005 roku Zarząd Województwa Śląskiego zorganizował cykl konsultacji społecznych w czterech subregionach: północnym, południowym, zachodnim i środkowym. W spotkaniach uczestniczyło 283 przedstawicieli samorządu terytorialnego, organizacji gospodarczych, szkół wyższych i innych organizacji z terenu województwa. Konsultacje rozpoczęły się konferencją otwierającą w dniu 3 listopada br. [RPO Województwa Śląskiego na lata 2007-2013]

Efektem podjętych działań konsultacyjnych było przyjęcie przez samorządowe władze województwa drugiej wersji projektu RPO, a następnie poddanie go drugiej turze konsultacji, którymi i były konsultacje sektorowe.

Dnia 28 lutego 2006 roku Zarząd Województwa Śląskiego przyjął drugą wersję „Wstępnego projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013”. Dokument został opracowany na kanwie pierwszej wersji „Wstępnego projektu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013” oraz przy uwzględnieniu uwag zgłoszonych w wyniku konsultacji społecznych. [RPO Województwa Śląskiego na lata 2007-2013]

W ramach konsultacji sektorowych RPO doprecyzowano poszczególne zapisy tego dokumentu. Bardzo dokładnie opracowano poszczególne priorytety zawarte w Programie, uzupełniono listy beneficjentów, dookreślono typy projektów itp.

(...) Każdemu z dziewięciu priorytetów nowego RPO poświęcone było jedno spotkanie konsultacyjne, w którym uczestniczyli przedstawiciele instytucji regionalnych, reprezentanci śląskiej kadry naukowej, konsultanci wojewódzcy oraz przedstawiciele Urzędu Wojewódzkiego oraz samorządów województwa. Łącznie we wszystkich spotkaniach sektorowych wzięło udział około 150 osób. Efektem prac poszczególnych grup eksperckich jest nowa – trzecia wersja „Wstępnego projektu

Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa śląskiego na lata 2007-2013”. [RPO Województwa Śląskiego na lata 2007-2013]

Szczególną formą prowadzonych konsultacji było uruchomienie internetowej bazy PARTNER II, czyli kontynuacji działań konsultacyjnych przez partnerów społecznych i gospodarczych biorących udział w pierwszej turze konsultacji, ale za pośrednictwem strony internetowej i funkcjonującej w jej ramach bazy kontaktów/adresów elektronicznych.

W maju 2006 roku rozpoczęły się konsultacje społeczne RPO przeprowadzane za pośrednictwem internetowej bazy PARTNER II, która jest kontynuacją bazy PARTNER, biorącej udział w konsultacjach społecznych pierwszej wersji RPO. Baza PARTNER powstała w wyniku realizacji projektu „Sieć partnerstwa samorządowego w ramach przygotowania Województwa Śląskiego do absorpcji Funduszy Strukturalnych”. Projekt PARTNER posłużył dobremu przygotowaniu samorządów województwa śląskiego do efektywnego wykorzystania środków dostępnych w ramach Funduszy Strukturalnych w latach 2004 – 2006. Funkcjonujący do dzisiaj system stał się narzędziem szybkiego przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi aktorami rozwoju regionalnego. Z bazy, poza samorządami terytorialnymi, korzystają także inne podmioty (np. organizacje pozarządowe, organizacje okołobiznesowe, uczelnie, jednostki badawczo - rozwojowe) mogące ubiegać się o finansowanie w ramach funduszy strukturalnych oraz z innych zewnętrznych źródeł finansowania. Wszystkie informacje dotyczące prac nad RPO umieszczane są ponadto na stronie internetowej programu: www.rpo.silesia-region.pl [RPO Województwa Śląskiego na lata 2007-2013]

Jednym z końcowych etapów konsultacji były przeprowadzone konsultacje powiatowe trzeciej wersji RPO. W ramach tych konsultacji swoje opinie mogli przedstawić partnerzy wywodzący się z bardzo zróżnicowanych środowisk, reprezentujący jednocześnie interesy lokalnych społeczności, znający ich problemy i potrzeby.

Uczestnikami poszczególnych spotkań konsultacyjnych były między innymi: jednostki samorządu terytorialnego, przedstawiciele administracji rządowej, szkoły wyższe, organizacje pozarządowe, organizacje prowadzące działalność edukacyjną, kościoły i związki wyznaniowe, przedstawiciele służby zdrowia, instytucje rynku pracy, jednostki naukowe, organizacje turystyczne, jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych, instytucje strefy B+R, inkubatory przedsiębiorczości. [RPO Województwa Śląskiego na lata 2007-2013]

Przedstawiony powyżej proces konsultacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 można uznać za najbardziej rozbudowany ze wszystkich, jakie do tej pory na terenie Województwa Śląskiego miały miejsce. Sposób jego przeprowadzenia umożliwiał autorom RPO dotarcie do bardzo szerokiej grupy partnerów społecznych i gospodarczych, reprezentujących bardzo różne dziedziny działania, od gospodarki i biznesu, przez naukę i kulturę, po zdrowie i problemy społeczne. Również środowiska samorządowe na różnych szczeblach uzyskały możliwość nie tylko zaopiniowania, ale i wzięcia udziału w przygotowywaniu rozwiązań zawartych w tym dokumencie.

Osoby planujące proces konsultacji stworzyły możliwość realnego wpływu partnerów społecznych na kształt przyjętych w RPO rozwiązań, zakładając jednocześnie że partycypacja przedstawicieli zróżnicowanych środowisk wzbogaci zawartość tego dokumentu o wiedzę i doświadczenia tych środowisk. Zgodnie z zapisanymi deklaracjami konsultacje te przyniosły znaczący wpływ opinii partnerów społecznych na ostateczny kształt Regionalnego Programu Operacyjnego.

Rozdział VIII

Podsumowanie badań

Wszyscy respondenci zwracają uwagę na szczególnie ważną rolę, jaką mają do odegrania organizacje pozarządowe w funkcjonowaniu demokracji i sprawnego zarządzania publicznego. Zarówno przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego jak i uprzywilejowani obserwatorzy, a także przedstawiciele władz publicznych podkreślają, wielką wagę partycypacji reprezentantów szeroko pojętego społeczeństwa obywatelskiego w procesie konsultacji społecznych. Dialog obywatelski, jego koncepcje i teoretyczne zasady jego stosowania we wszystkich grupach respondentów, znajduje wielkie uznanie. Potwierdzają to również dokumenty programowe, w których przypisuje się szczególne znaczenie zarówno organizacjom pozarządowym, jako przedstawicielom szerokich rzesz społecznych, a także prowadzonych w kooperacji z tymi organizacjami konsultacji społecznych. Różnice występują natomiast w momencie określania roli, jaką w dialogu obywatelskim winny pełnić aktorzy społeczni.

Przedstawiciele organizacji społecznych, gospodarczych i stowarzyszeń samorządowych postrzegają organizacje pozarządowe, jako dysponenty specyficznej wiedzy dotyczącej potrzeb mieszkańców czy to społeczności lokalnych, czy regionalnych, a także zasobów, które na rzecz tych zbiorowości i ich rozwoju można wykorzystać. Ich zdaniem powinno to być dostrzegane i doceniane przez władzę, która w procesie decyzyjnym może je traktować jako swe podstawowe zaplecze. Organizacje pozarządowe odczuwają jednak pewien brak zaufania ze strony władz, nie czują się również traktowani jak równoprawni partnerzy przez władze publiczne w procesie prowadzonego dialogu obywatelskiego. Brak jest, ich zdaniem, zarówno odpowiednich procedur prowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi jak i woli politycznej wśród decydentów.

Władze publiczne różnych szczebli potwierdzają, w przeprowadzonych wywiadach, ale i w różnego rodzaju dokumentach programowych, duże znaczenia idei konsultacji i dialogu, rolę przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego określają raczej jako legitymizującą poczynania władzy, co, jak się wydaje, w większym stopniu przejawia się w prezentacji i poddaniu pod dyskusję propozycji wypracowanych przez te władze, niż wspólnym ich wypracowywaniu. Przedstawiciele administracji publicznej potwierdzają doniosłość wiedzy, jaką dysponują reprezentanci NGOów i ich znaczenie dla

funkcjonowania demokracji, ale co szczególnie charakterystyczne w odniesieniu do niższego szczebla administracji - nie traktują przedstawicieli organizacji pozarządowych, jako pełnoprawnych partnerów w zakresie chociażby tworzenia i wprowadzania rozwiązań rozwojowych.

Opinie, przedstawicieli organizacji pozarządowych i środowisk gospodarczych, wyrażane w analizowanych wywiadach wskazują, iż oficjalne konsultacje prowadzone, przez władze publiczne kraju jak i Województwa Śląskiego, w zakresie polityki rozwoju regionalnego są oceniane dosyć krytycznie, choć zauważa się jednocześnie postępujące w tej kwestii coraz większe otwarcie ze strony władz publicznych. Negatywna ocena wynika głównie z niewystarczającego angażowania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w proces konsultacji. Prowadzone konsultacje określane są natomiast jako źle przygotowane, bądź jedynie pozorne, a zachowania władzy publicznej, jako nie uwzględniające opinii partnerów, wynikające z obowiązku, który nakładają na władze regulacje prawne.

W ich opinii, wpływ organizacji społecznych i gospodarczych na kształtowanie polityki regionalnej województwa, jest słaby, choć sytuacja ta zmienia się na lepsze. Zarzucają oni władzom publicznym podejmującym decyzje dotyczące znaczących kwestii rozwojowych, brak faktycznego zainteresowania i zaangażowania w poszukiwanie opinii aktorów społecznych, jakimi są organizacje pozarządowe. Bardziej pozytywną recenzję swych działań w kwestii prowadzenia dialogu obywatelskiego, administracja publiczna otrzymuje ze strony organizacji reprezentujących interesy samorządów terytorialnych, euroregionów i instytucji powołanych przez władze do prowadzenia działalności prorozwojowej na szczeblu regionalnym i lokalnym. Relacje tych organizacji i instytucji z władzą publiczną są znacznie lepsze, a poczucie wpływu na kształtowanie polityki regionalnej większe. Wynika to w pewnym stopniu z bliskich relacji, jakie zachodzą pomiędzy władzą różnych szczebli, a tego typu instytucjami i organizacjami. Występuje między nimi większe zrozumienia, a tym samym większa zdolność skutecznej i zgodnej współpracy.

Respondenci pełniący rolę uprzywilejowanych obserwatorów komentując możliwość wpływania organizacji pozarządowych na kształtowanie polityki rozwoju Województwa Śląskiego, a także otwartość systemu podejmowania decyzji politycznych w tym zakresie twierdzą, że podstawowym problemem jest pewna niechęć, czy też brak kompetencji, szeregowych przedstawicieli administracji publicznej do współpracy z przedstawicielami Trzeciego Sektora. Zaznaczają jednak, że brak jest również silnych i stabilnych organizacji,

które dysponowałyby zasobami i były wystarczająco reprezentatywne, aby ich uczestnictwo w konsultacjach można było uznać za legitymizujący podjęte decyzje.

Przedstawiciele władz publicznych, określając możliwość wpływu organizacji pozarządowych na podejmowane decyzje polityczne w województwie, oceniają je dosyć pozytywnie. Zwracają jednak uwagę na słabości finansowo-organizacyjne NGOów, co utrudnia im zdaniami pełną z nimi współpracę. Problemem są również wewnętrzne konflikty w środowisku Trzeciego Sektora, co także utrudnia prowadzenie reprezentatywnych i efektywnych konsultacji.

Znakomita większość respondentów stwierdziła, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej w sposób znaczący wpłynęło na postrzeganie koncepcji rozwoju regionalnego, sposób prowadzenia konsultacji społecznych, otwartość władz publicznych na dialog, jak również na rozwój organizacji pozarządowych i ich znaczenia w procesie podejmowania rozwiązań w zakresie polityki rozwoju regionalnego. Do podobnego wniosku skłania analiza zapisów różnego rodzaju dokumentów strategicznych i programowych.

Zdaniem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, decydenci polityczni zmuszeni zostali dostosować system podejmowania decyzji w Polsce do europejskich standardów prawno-politycznych, co spowodowało jego większą otwartość. Utrwalone zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych we Wspólnocie, jak i zasady prowadzenia polityki regionalnej powodują, zdaniem respondentów, wytwarzanie standardów działań politycznych, opartych o partnerskie relacje pomiędzy władzą publiczną, a reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego. Przedstawiciele organizacji pozarządowych wiążą duże nadzieje z wdrażaną polityką spójności Unii Europejskiej, postrzegając ją jako czynnik podnoszący w dalszym ciągu ich znaczenie w relacjach z władzą publiczną.

Przedstawiciele administracji władz regionalnych przyznawali, że w początkowym okresie kształtowania polityki regionalnej konsultacje społeczne były podejmowane z konieczności dostosowania prowadzonych działań do standardów Unii Europejskiej. W późniejszym okresie zaczęto dostrzegać i traktować z uznaniem wiedzę i doświadczenie organizacji pozarządowych, niezbędne do sprawnego programowania i wdrażania programów związanych z pomocą strukturalną.

W sposób dobitny na znaczenie społeczeństwa obywatelskiego zwracają uwagę zapisy dokumentów Wspólnotowych wskazujące na potrzebę prowadzenia konsultacji i włączania przedstawicieli organizacji pozarządowych w planowanie i realizację polityki regionalnej opartej na pomocy z Funduszy Strukturalnych. Potwierdzenie wagi, jaką dla procesu

włączania organizacji pozarządowych w kształtowanie polityki regionalnej Województwa Śląskiego i całego kraju ma polityka strukturalna Unii Europejskiej, znajdujemy w dokumentach programowych i strategicznych planach rozwoju zarówno krajowych, jak i wojewódzkich. W dokumentach tych funkcjonują bezpośrednie odniesienia do zapisów aktów Wspólnotowych, a także do zasady partnerstwa, jako do podstawowej zasady prowadzenia polityki spójności Wspólnoty i wdrażania projektów finansowanych w ramach tej polityki.

Porównanie treści wcześniejszych dokumentach o charakterze strategii rozwojowych z tymi, które tworzy się obecnie na poziomie krajowym i regionalnym, uwidacznia znacząco większy stopień uwagi, jaka jest poświęcana koncepcji dialogu i partycypacji społecznej. Wyraża się to, z jednej strony, poprzez odniesienia do potrzeby włączania organizacji pozarządowych w proces planowania i realizacji działań prorozwojowych, a z drugiej, w coraz bardziej szczegółowym sposobem opisu prowadzonych konsultacji dotyczących tworzenia tych dokumentów.

Nowa europejska perspektywa dla przedstawicieli organizacji pozarządowych, stowarzyszeń samorządowych i różnego rodzaju agencji działających na rzecz rozwoju lokalnego czy regionalnego, stwarza możliwość wspólnych działań podejmowanych wraz z władzami publicznymi, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Zwraca się uwagę na zmiany, jakie w relacjach władza-społeczeństwo obywatelskie wprowadza zasada partnerstwa, jako ta, która niezależnie od woli politycznej reprezentantów władzy i szczebla jej sprawowania, wymusza podejmowanie faktycznej współpracy z szeroko pojętymi organizacjami społeczno-gospodarczymi. Na dalszy rozwój takiej sytuacji największy wpływ będzie miało prawdopodobne uzyskanie pomocy finansowej ze środków Funduszy Strukturalnych na realizację projektów, których realizacja będzie się musiała opierać na szeroko podejmowanym partnerstwie władz publicznych z przedstawicielami społecznymi i gospodarczymi.

Choć zarówno organizacje pozarządowe, jak i przedstawiciele władz lokalnych dosyć nieufnie patrzą na potencjalną wzajemną współpracę, zdają one sobie sprawę, że współpraca tak, jest jedyną drogą dla osiągnięcia rozwój i dalszego sprawnego funkcjonowania. Podstawowym problemem, jaki w tej kwestii podnoszą przedstawiciele NGOów, jest zbyt duże zbiurokratyzowanie wszelkich działań podejmowanych przez władze samorządowe, połączone z bardzo technokratycznym postrzeganiem potrzeb rozwojowych. Wśród niesprzyjających aspektów, korzystanie z funduszy strukturalnych wymienia się duży stopień

biurokratyzacji podejmowanych działań, co części organizacji pozarządowych, a także małym i średnim przedsiębiorcom może uniemożliwić aplikowanie po te środki.

Administracja publiczna wśród formułowanych zastrzeżeń do możliwości skutecznej współpracy z organizacjami pozarządowymi wymienia brak fachowego przygotowania NGOów z zakresu skomplikowanych rachunkowo-księgowych rozliczeń wiążących się z realizacją projektów, ich słabą kondycję finansową, a także brak profesjonalnej kadry, co może być podstawowym problemem w realizowaniu przez nie projektów.

Chęć realizowania projektów w ramach Funduszy Strukturalnych i możliwość większego wywierania wpływu na władze publiczne, spowoduje łączenie się organizacji pozarządowych w koalicje, czy większe struktury, jakimi są organizacje parasolowe. Będzie to prowadziło do stworzenia większych i bardziej profesjonalnych zasobów kadrowych oraz większych możliwości finansowych tych organizacji. Inni aktorzy społeczeństwa obywatelskiego deklarując swą gotowość do współpracy z organizacjami społecznymi, podyktowaną potrzebą wymiany informacji, a także chęcią połączenia sił w celu wdrożenia wspólnych projektów, zwracają uwagę, że takie działania utrudnia duże rozdrobnienie organizacji społecznych, jak również ich słaba kondycja finansowa i organizacyjna.

Niezależni obserwatorzy polityki regionalnej i przedstawiciele administracji publicznej, za czynniki, jakie mogą utrudniać bądź wręcz uniemożliwić osiągnięcie przez reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego pozycji równoprawnego partnera, uznają brak porozumienia organizacji pozarządowych, które bardzo często konkurują ze sobą nie mogąc stworzyć wspólnego frontu działania. Silne i reprezentatywne organizacje parasolowe, pozwolą sprawnie prowadzić konsultacje społeczne – dialog obywatelski.

Oceniając wpływ polityki strukturalnej Unii Europejskiej na politykę regionalną Województwa Śląskiego, przedstawiciele organizacji społecznych, środowisk gospodarczych oraz innych środowisk, wskazują na jej ograniczenia. Zwracają oni zgodnie uwagę na duży stopień centralizacji polskiego systemu polityki rozwoju regionalnego. Samorządowe województwa nie mają możliwości samodzielnego kreowania polityki regionalnej z uwagi na słabość finansową i fakt poszukiwania rozwiązań najważniejszych problemów występujących w regionie z poziomu i perspektywy władz centralnych. Zwraca się również uwagę na brak spójnej koncepcji przyszłości Śląska, który można zauważyć w przyjmowanych przez władze państwowe i regionalne rozwiązaniach dotyczących tego regionu.

Również przedstawiciele władz regionalnych zwracają uwagę na nadmierną centralizację polityki rozwoju regionalnego i niewystarczające kompetencje i możliwości finansowe województw do kreowania samodzielnej polityki rozwoju. Jednocześnie zwracają oni uwagę na nadzieje, które wiążą z możliwościami rozwojowe, jakie przynosi ze sobą polityka strukturalna Unii. Te nadzieje przejawiają się również w ilości powstających dokumentów programowych i strategicznych, które są wymagane dla realizacji projektów finansowanych ze środków pomocowych Wspólnoty.

Odnosząc się do opinii partnerów Śląskiej Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego w zakresie wpływania przez to ciało na kształtowanie polityki regionalnej, zarówno przedstawiciele związków zawodowych, jak i przedstawiciele władz publicznych w Komisji sceptycznie oceniają znaczenie tego ciała we wpływaniu na kształt politykę rozwoju regionalnego Górnego Śląska.

W opinii przedstawicieli partnerów społecznych powodem tego jest brak partnerskich relacji pomiędzy poszczególnymi członkami komisji. Dominującą rolę pełnią przedstawiciele władz publicznych, co sprawia, że podejmowane przez Komisję rozwiązania w większym stopniu są działaniem zgodnym z zapotrzebowaniem wyrażanym przez władzę, aniżeli poszukiwaniem wspólnych rozwiązań. Tematy związane z polityką rozwoju regionalnego nie stanowią wystarczająco ważnego miejsca w repertuarze konsultowanych kwestii.

Podobne zdanie, dotyczące braku pełnej skuteczności działania Komisji głoszą również przedstawiciele władz publicznych. Zwracają oni jednak uwagę, że to regulacje prawna ustanawiające WKDSów nie obliguje władz centralnych, ani też regionalnych do przyjmowania wynegocjowanych rozwiązań, jako podstawy podejmowanych decyzji. Wypracowane w Komisji stanowisko, traktowane jako opinia czy postulat, nie zawsze jest traktowane wystarczająco poważnie przez decydentów, co prowadzi do frustracji partnerów społecznych, którzy błędnie postrzegają kompetencje, w jakie wyposażona jest Komisja.

Podnoszone są również argumenty, głównie przez przedstawicieli środowisk gospodarczych, zbyt schematycznego patrzenia na problem i kierunki rozwój Śląska, który widziany jest przez władze publiczne i część partnerów społecznych jedynie przez pryzmat problemów przemysłu ciężkiego i jego restrukturyzacji. Nie zwraca się natomiast uwagi na inne możliwości rozwojowe regionu i zasoby jakie tworzą inne środowiska gospodarcze.

Przedstawiciele związków zawodowych głoszą opinię niewystarczającego stopnia zaangażowania przedstawicieli władz samorządowych w działania dotyczące kształtowania polityki regionalnej, ich słabego przygotowania, a przynajmniej niskiej świadomości możliwości, jakie posiadają samorządy w determinowaniu tej polityki. Miałoby się to przejawiać między innymi w niewielkim zaangażowaniu w realizację rozwiązań podejmowanych w ramach WKDS przez przedstawicieli samorządu regionalnego.

Oceniając efektywność współpracy w ramach WKDS przedstawiciele pracodawców, jak również same organizacje związkowe zwracają uwagę, że pewnego rodzaju destrukcyjnym elementem utrudniającym podejmowanie wspólnych decyzji jest wewnętrzne skłócenie strony pracowniczej - związków zawodowych, które nie mogą dojść do porozumienia, nie mogą również ustalić wspólnego frontu działania. Potwierdzając pośrednio tą opinię, organizacje związkowe oskarżają się wzajemnie, bądź o zakulisowe konsultacje z innymi członkami Komisji bez ustalenia wspólnej, związkowej strategii działania, bądź zbytne upolitycznienie swoich działań, oddalające od najważniejszych problemów regionu czy nawet interesów pracowniczych.

Reprezentanci władz publicznych w WKDS, zwracają uwagę na pewne sukcesy Komisji i znaczną poprawę w sposobie funkcjonowania Komisji w porównaniu z początkowym etapem jej działalności. Ówczesny brak współpracy ze strony związkowej, a także zaangażowania ze strony pracodawców, w chwili obecnej przekształcił się w umiarkowane zaangażowanie wszystkich stron dla poszukiwania dróg rozwiązywania wspólnych problemów.

Przedstawiciele środowisk pracowniczych zwracają uwagę, że zaangażowanie władz publicznych w dialog społeczny wynika z obligatoryjnych regulacji Unii Europejskiej, która w tym zakresie wypracowała pewne standardy, do których kraje członkowskie muszą się dostosować. Z drugiej zaś strony władze publiczne traktują Komisję, jako swoisty zawór bezpieczeństwa, który może zapobiec eskalacji niezadowolenia społecznego, które związki zawodowe mogłyby zostać inicjatorami. Podkreśla się jednak coraz większe otwarcie władz publicznych na współpracę z przedstawicielami społecznymi.

Przedstawiciele władz publicznych podkreślają doradczy charakter WKDS, którego rola ograniczać powinna się w dużej mierze do monitoringu zjawisk społecznych, jak określił to prawodawca. Nie jest to ciało, które byłoby wyposażone w kompetencje pozwalające na podejmowanie, wiążących władze publiczne, decyzji ostatecznych.

Przedstawiciele organizacji pracodawców zwracali uwagę, że zaangażowanie władz publicznych szczebla regionalnego w działania WKDS zwiększa się w sytuacji pojawienia się ewidentnych przejawów niezadowolenia społecznego, co sugerowałoby, iż podkreślane zaangażowanie w poszukiwanie rozwiązań rozwojowych dla województwa w ramach WKDS, ze strony administracji publicznej, jest jedynie deklaratywne. Powodem włączania się władz publicznych w konsultacje społeczne jest chęć monitorowania nastrojów społecznych i przeciwdziałania eskalacji niezadowolenia społecznego.

Znaczące wydaje się być błędne postrzeganie przez przedstawicieli związków zawodowych pozycji Śląska Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego w stosunku do regionalnych władz publicznych szczebla rządowego i samorządowego. Jak i nieadekwatne postrzeganie roli, jaką zgodnie z ustawą, ma ona do spełnienia. Przypisuje się jej znacznie większych kompetencje, aniżeli wynika to z przepisów prawa. W związku z taką oceną kompetencji Komisji, brak znaczącego jej wpływu na decyzje polityczne w regionie partnerzy społeczni przypisują ograniczonemu zaangażowaniu władz publicznych. Opinia ta jedynie w pewnym stopniu wydaje się być usprawiedliwiona. Wszyscy partnerzy dialogu społecznego prowadzonego w ramach Śląskiej WKDS wyrażają opinię, iż sposób funkcjonowania Komisji i samego dialogu znacząco się poprawił, co prowadzi również do zwiększenia jego skuteczności. W większym stopniu podejmowane tematy konsultacji odnoszą się do problemów rozwoju regionalnego.

Zakończenie

Celem tej rozprawy było określenie, w jakim stopniu szeroko pojęte organizacje pozarządowe reprezentujące interesy bardzo zróżnicowanych grup społecznych, mogą wpływać, poprzez system konsultacji, negocjacji i innych mechanizmów osiągania konsensualnych rozwiązań w relacjach z władzą publiczną wpisujących się w ideę dialogu obywatelskiego, na decyzje polityczne podejmowane w Województwie Śląskim w zakresie polityki rozwoju regionalnego. Jednocześnie próbowano ustalić, jakie znaczenie dla utrwalania standardów prowadzenia dialogu obywatelskiego w Polsce i w Województwie Śląskim ma członkostwo Polski w strukturach Unii Europejskiej, a co za tym idzie, potrzebę stosowania się do zasad polityki spójności Wspólnoty, która daje możliwość finansowania polityki rozwoju regionalnego w ramach Funduszy Strukturalnych.

Aby zweryfikować założenie badawcze postawione w tej rozprawie, które głosiło, iż znaczenie dialogu obywatelskiego w kształtowaniu polityki regionalnej Województwa Śląskiego jest ograniczone, ale wzrasta w związku ze wstąpieniem Polski do struktur Unii Europejskiej, postawiono kilka pytań badawczych. Założono również, że głównym powodem tego ograniczenia jest finansowo-organizacyjna słabość sektora organizacji pozarządowych w Polsce i fasadowe, głównie deklaratywne zaangażowanie przedstawicieli administracji publicznej szczebla rządowego i samorządowego we współpracę z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Zachodzące w tym zakresie dosyć dynamiczne zmiany, prowadzące do zwiększenia partycypacji organizacji pozarządowych w kształtowaniu polityki regionalnej, wynikają z potrzeby dostosowania standardów polityki polskiej do standardów unijnych i obowiązku realizowania podstawowych zasad polityki strukturalnej Wspólnoty. Również do tych założeń sformułowano kilka pytań badawczych.

Próba odpowiedzi na te pytania, oparta na wynikach przeprowadzonych badań w konfrontacji z informacjami zawartymi w części teoretycznej tej rozprawy, pozwoli na weryfikację postawionych założeń badawczych. Wyniki przeprowadzonych badań odnoszą się z jednej strony do analizy opinii respondentów biorących udział w badaniu, które przeprowadzono przy wykorzystaniu metody wywiadu swobodnego, pogłębionego, z drugiej zaś strony przedstawiają analizę treści zawartości dokumentów prawno-politycznych, strategii rozwojowych i dokumentów programowych, odnoszących się, bądź mające bezpośredni wpływ na zasady kształtowania i prowadzenia polityki regionalnej, czy też polityki spójności, a opracowanych na poziomie Unii Europejskiej, Polski i Województwa Śląskiego.

Próbując określić, w jakim zakresie szeroko pojęci aktorzy społeczeństwa obywatelskiego mogą wpływać na kształtowanie polityki regionalnej Województwa Śląskiego, należy przywołać opinie przedstawicieli organizacji pozarządowych zebrane w procesie badawczym, którzy tę możliwość oceniają dosyć krytycznie. Ocena ta wynika z pewnego braku zaufania, jaki przedstawiciele władz publicznych przejawiają w stosunku do organizacji pozarządowych. Dotychczasowe relacje tych organizacji z władzą publiczną charakteryzują się brakiem partnerskich stosunków, a nawet dużym stopniem uzależnienia bądź dążeniem władz do ich uzależniania w sytuacji, kiedy organizacje wykonywały działania w sferze usług publicznych. Brak faktycznego wpływu na podejmowane decyzje w zakresie do niedawna prowadzonej polityki regionalnej, artykułują również przedstawiciele organizacji gospodarczych i biznesowych, co w ich mniemaniu jest o tyle niezrozumiałe, że w sytuacji transformacji gospodarczej, to właśnie przedstawiciele małej i średniej przedsiębiorczości mogą budować podstawy rozwoju tego regionu.

Najlepiej współpraca ta jest oceniana przez przedstawicieli organizacji reprezentujących interesy samorządów lokalnych, a przede wszystkim przez przedstawicieli instytucji, które zostały powołane w regionie do podejmowania działań na rzecz rozwoju Województwa. Jest to sytuacja o tyle zrozumiała, że przedstawiciele takich instytucji, jak Górnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego czy Górnośląska Agencja Przedsiębiorczości, a także Agencje Rozwoju Lokalnego itp., jako powołane przez władze regionalne, pozostają w stałych relacjach z władzą publiczną na poziomie regionalnymi i centralnym. Do ich zadań należy między innymi podejmowanie działań w zakresie polityki regionalnej w oparciu o Fundusze Strukturalne, do czego przygotowanie zdobyły poprzez swoje zaangażowanie we wdrażanie pomocy przedakcesyjnej. Organizacje zrzeszające samorządy lokalne traktowane są natomiast jako reprezentanci podobnej grupy interesu, gdyż są to przedstawiciele publicznych władz lokalnych. W grę wchodzi tutaj również osobiste relacje, jakie osoby te nawiązały poprzez wieloletnią działalność polityczną.

Władze publiczne, wyjaśniając małe zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie polityki regionalnej, zwracają uwagę na rozdrobnienie i organizacyjną słabość tych organizacji, co utrudnia nawiązywanie z nimi partnerskich relacji. Obserwatorzy regionalnej sceny społeczno-politycznej opisując, relacje władz publicznych i przedstawicieli III sektora, zwracają uwagę na pewien brak zainteresowania przedstawicieli władz publicznych, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, do podejmowania wspólnych działań z organizacjami pozarządowymi. Powodem tego jest, bardzo często postrzeganie przez przedstawicieli administracji publicznej, organizacji społeczeństwa

obywatelskiego w kategoriach konkurencji, która zmierza o odebrania administracji części jej kompetencji. Powodem takiej sytuacji, może być brak profesjonalnego przygotowania kadr administracji publicznej do podejmowania szerokiej współpracy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego.

Ocena prowadzonego dialogu obywatelskiego i jego efektywność przedstawiana przez przedstawicieli III sektora, mimo pojawiających się pozytywnych zmian, w ogólnym rozrachunku jest krytyczna. Prowadzony do tej pory dialog obywatelski przejawiający się w konsultacjach organizowanych przez władze publiczne, sprowadzał się raczej do przedstawiania gotowych rozwiązań, aniżeli do próby wypracowania wspólnych rozwiązań. Zaangażowanie przedstawicieli administracji publicznej w prowadzone konsultacje oceniane jest raczej jako deklaratywne, aniżeli faktyczne, a sam proces konsultacji obarczony jest bardzo często wieloma błędami i utrudnieniami. Wśród tych utrudnień należy wskazać między innymi na brak odpowiedniego przygotowania procesu konsultacji, brak odpowiednich kompetencji przedstawicieli władz do ich skutecznego prowadzenia, brak konkretnych jednoznacznych procedur ułatwiających prowadzenie konsultacji, a także niechęcią przedstawicieli władzy do ich prowadzenia. Definiując powody ich prowadzenia, zwraca się uwagę na wymogi formalno-prawne jakim administracja publiczna jest poddawana między innymi w wyniku przynależności Polski do UE. Zwraca się jednak uwagę, że mechanizm prowadzenia dialogu obywatelskiego staje się coraz powszechniejszą metodą legitymizowania różnego rodzaju decyzji przez władze publiczne, odnosi się to również do polityki regionalnej Województwa.

Przedstawiciele administracji publicznej i inne osoby dysponujące w tym zakresie miarodajnymi opiniami, przyznają, że w początkowym etapie prowadzenia szerokich konsultacji społecznych w zakresie polityki regionalnej wynikało w większym stopniu z obowiązku, jaki na władze publiczne nakładały przepisy prawne. W późniejszym jednak okresie przedstawiciele władzy dostrzegają w organizacjach pozarządowych reprezentantów społeczności lokalnych i posiadaczy ważkiej wiedzy dotyczącej faktycznych potrzeb tychże społeczności, co prowadzi do zwiększenia otwartości systemu politycznego na ideę faktycznego realizowania dialogu obywatelskiego. Poważnym utrudnieniem w prowadzeniu dialogu jest brak współpracy pomiędzy samymi organizacjami pozarządowymi, przejawiający się nawet we wzajemnej niechęci, co utrudnia wypracowanie porozumienia tych organizacji i przedstawienia przez nie wspólnego stanowiska w procesie dialogu.

Analiza dokumentów dotyczących prowadzenia polityki regionalnej, opracowanych w regionie i na poziomie centralnym wskazuje, że w początkowym okresie funkcjonowania regionu w obecnym kształcie, dialog obywatelski był w dużej mierze fasadowy a zapisy w tych dokumentach nie odzwierciedlają opinii tych organizacji. Do takiego wniosku prowadzi analiza składu osobowego twórców tych dokumentów, wśród których reprezentanci organizacji pozarządowych stanowią nieproporcjonalną mniejszość.

Kolejne pytanie badawczym, które zostało postawione w procesie projektowania badań, kierowało zainteresowanie badacza na sposób, w jaki polityka spójności Unii Europejskiej wpływa na pozycję organizacji pozarządowych w krajach członkowskich. Duże znaczenie i wysoką pozycję w kształtowaniu polityki regionalnej, zawdzięczają organizacje pozarządowe funkcjonujące w krajach Wspólnoty wypracowanym standardom prawno-politycznym Unii. Do standardów tych zaliczamy konieczność włączania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w proces planowania i realizowania polityki spójności Unii. Konieczność ta wynika z jednej strony z przesłanek, na których opierają się zasady governance, zasady zarządzania publicznego realizowane w praktyce i promowana przez Unię Europejską, z drugiej zaś z zasady partnerstwa, która jest generalną zasadą prowadzenia działań w ramach Funduszy Strukturalnych, które są podstawowym źródłem finansowania polityki spójności. Analizując zapisy dokumentów opracowanych na poziomie Unii, a szczególnie regulacje rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Funduszy Strukturalnych, zauważyć można jak, dalece zasada partnerskiego włączania przedstawicieli III sektora do działań w zakresie tworzenia i realizowania działań w ramach polityki regionalnej, determinuje podejmowane przez władzę publiczną działania. Również inne dokumenty, które określają kierunek rozwoju Unii Europejskiej w długoletnich planach, wskazują na znaczenie, jakie dla osiągnięcia zakładanych efektów ma jednoczenie sił instytucji publicznych na różnych szczeblach i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Takimi sposobami jednoczenia sił dla zwiększenia posiadanych zasobów, które wykorzystać można dla podniesienia poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów Unii Europejskiej a tym samym podniesienia konkurencyjności gospodarki całej Unii są partnerstwa publiczno-prywatne (PPP). Partnerstwa te zakładają daleko zakrojoną współpracę władz publicznych, organizacji społecznych i organizacji gospodarczo-biznesowych w realizacji działań zmierzających do podniesienia rozwoju i poprawy warunków życia mieszkańców poszczególnych regionów UE. Tworzenie się takich relacji koresponduje

z koncepcją trójdzielnego społeczeństwa Cohen'a i Arato opisywaną w części teoretycznej tej rozprawy. Koncepcja ta zakładająca rozdzielenie tych trzech sfer funkcjonowania społeczno-politycznego jakimi są władza publiczna, społeczeństwo obywatelskie i społeczeństwo ekonomiczne, wskazuje również na potrzebę współpracy tych trzech sfer dla osiągnięcia wspólnych celów. W dziedzinie polityki rozwoju regionalnego taką współpracą będą między innymi partnerstwa publiczno-prywatne.

Inną kwestią, która zwróciła uwagę badacza w chwili projektowania badań, było określenie wpływu, jaki polityka spójności Unii Europejskiej może wywierać na kierunek i sposób podejmowanej polityki regionalnej Województwa Śląskiego. Pośrednio wpływu tego można doszukiwać się w projektach reform, a w końcu w reformie administracyjnej wprowadzonej w 1999 roku, która doprowadziła do przekształcenia dotychczas funkcjonującego podziału administracyjnego kraju. Reforma ta zredukowała dotychczas funkcjonujące 49 województwa do 16 nowych regionów terytorialnie i kompetencyjnie zbliżonych do standardów, jakie w Unii Europejskiej powinny spełniać regiony korzystające z pomocy w ramach polityki spójności.

Przedstawiciele wszystkich rodzajów organizacji i instytucji biorący udział w badaniu podkreślali zbyt dużą centralizację systemu kształtowania polityki rozwoju regionalnego, jaki miał miejsce w pierwszych latach funkcjonowania nowych regionów w Polsce. Sytuacja ta zaczęła się zmieniać w ostatnich latach przed akcesją Polski do struktur Unijnych, jak i w pierwszym okresie programowania pomocy strukturalnej dla Polski na lata 2004-2006. Konkretnie zmiany, prowadzące do większego usamodzielnienia poszczególnych regionów w tym Województwa Śląskiego, przynoszą prace nad przygotowaniem planów i strategii rozwojowych obejmujących kolejny okres programowania. Respondenci wiążą również nadzieje na dalsze pogłębianie niezależności regionów w kształtowaniu polityki rozwoju z realizowaniem projektów finansowanych w ramach Funduszy Strukturalnych. Brak wystarczających możliwości finansowych jest główną bolączką samorządowych regionów, co między innymi utrudnia podejmowane przez nie działań w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.

Dokumenty programowe dotyczące planów rozwoju poszczególnych regionów są opracowywane przez władze tych regionów w oparciu o szerokie konsultacje społeczne. Na gruncie Województwa Śląskiego przejawem tego jest opracowany Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Dokument ten określa kierunki rozwoju województwa w oparciu o inne dokumenty strategiczne opracowane w regionie

i podstawowe priorytety działania odzwierciedlające specyficzne potrzeby tego obszaru. W momencie tworzenia zapisów tego dokumentu odwołano się do opinii szerokich grup społecznych poprzez reprezentujące ich interesy organizacje społeczne i gospodarcze. Konsultacje te prowadzone były z uwzględnieniem zróżnicowania tego regionu, co w rzeczywistości objawiało się w prowadzeniu dialogu również na poziomie subregionów.

Interesujące ze względu na rozwój społeczeństwa obywatelskiego i przeobrażenia w strukturze organizacji pozarządowych są zmiany, jakie na sposób organizacji i działania aktorów społeczeństwa obywatelskiego wywarły wymogi związane z ich partycypacją w kształtowaniu polityki rozwoju regionalnego, jak również uczestnictwa w projektach finansowanych z funduszy strukturalnych UE. Jednym z podstawowych zarzutów, jakie kierowano pod adresem organizacji III sektora było ich rozdrobnienie i słabość organizacyjna charakteryzująca się brakiem wykwalifikowanej kadry, słabością finansową, brakiem wzajemnej współpracy, a co za tym idzie, niskimi możliwościami absorpcji środków pomocowych. W nowych warunkach niezbędnym będzie łączenie sił NGOśów w ramach organizacji parasolowych i szerszych koalicji. Taka forma współpracy pozwoli przedstawicielom organizacji pozarządowych na połączenie sił i zintegrowanie posiadanych zasobów dla umocnienia swojej pozycji w relacjach z przedstawicielami władz publicznych, tak, aby mogły one występować w roli faktycznego, równoprawnego partnera, z którego głosem i opinią administracja będzie musiała się liczyć. Współpraca organizacji pozarządowych w celu wypracowania wspólnego stanowiska w relacjach z władzą publiczną odbierze tej ostatniej używany do tej pory argument, że rozdrobnione organizacje pozarządowe nie przedstawiające wspólnego stanowiska nie reprezentują w sposób wystarczający potrzeb społeczności lokalnych, co było pretekstem do uznaniowego respektowania opinii przedstawicieli III sektora.

Innym powodem tworzenia koalicji w celu łączenia sił będzie możliwość przygotowywania dużych i skomplikowanych projektów, na realizację których środki można pozyskać z Funduszy Strukturalnych UE. Organizacje pozarządowe, borykające się z ogromnymi problemami finansowymi, upatrują w tym możliwość rozwoju swojej działalności i realizacji zadań, jakie przed sobą stawiają a do tej pory nie mogły ich realizować między innymi z przyczyn ich wysokich kosztów.

Kolejną przyczyną, dla której racjonalne wydaje się tworzenie dużych organizacji parasolowych przez regionalnych aktorów społeczeństwa obywatelskiego, będzie możliwość wchodzenia w relacje z funkcjonującymi na poziomie europejskim znaczącymi organizacjami

parasolowymi reprezentującymi interesy organizacji pozarządowych i ich regionów w relacjach z władzami Unii Europejskiej. W ten sposób interesy Śląskich organizacji pozarządowych, a także samego regionu, mogą być reprezentowane na poziomie Unii Europejskiej.

Jedno z postawionych na początku procesu badawczego pytań dotyczyło sposobu definiowania przez aktorów społeczeństwa obywatelskiego i przedstawicieli władzy spójności społecznej i podejmowanych działań politycznych, które do zwiększenia tej spójności na poziomie lokalnym i regionalnym miałyby prowadzić. Podstawowym zarzutem, jaki w stosunku do podejmowanych działań w zakresie planowania polityki rozwoju w stosunku do władz publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym był artykułowany przez przedstawicieli organizacji reprezentujących zarówno społeczne organizacje pozarządowe, organizacje otoczenia biznesu i małej i średniej przedsiębiorczości, związków zawodowych, a także obserwatorów regionalnej sceny politycznej, było nadmierne skupienie na działaniach infrastrukturalnych, technicznych związanych z restrukturyzacją przemysłu ciężkiego, bądź remontem czy rozbudową regionalnego lub lokalnego zaplecza technicznego. Podkreślano niewielkie zainteresowanie, czy też zaangażowanie władz publicznych w rozwiązywanie palących problemów społecznych. W podejmowanych działaniach rzadko pojawiał się, jak to określano, czynnik humanistyczny, czy też działania innowacyjne, zmierzające do promowania nowoczesnych form gospodarki. Czynnik humanistyczny przenosiłby akcent, w podejmowanych działaniach z problemów infrastrukturalnych, na problemy łagodzenia marginalizacji społecznej wynikającej z pogłębiającego się wieloczynnikowego różnicowania społecznego mieszkańców Województwa Śląskiego.

Zwiększenie znaczenia dialogu obywatelskiego w kształtowaniu polityki regionalnej umożliwi aktorom społeczeństwa obywatelskiego wywieranie większego wpływu na planowane kierunki rozwoju i priorytety działania podejmowane w ramach tych planów. Tworzenie szerokich porozumień w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, pozwoli na realizację bardziej innowacyjnych działań, zakładających między innymi przeciwdziałanie marginalizacji społecznej, jak też wdrażanie nowoczesnych prorozwojowych dziedzin gospodarczych.

Z uwagi na specyficzną sytuację Województwa Śląskiego, jako regionu o dużym stopniu zindustrializowania, a tym samym borykającym się z ogromnymi problemami związanymi z restrukturyzacją nierentownych przedsiębiorstw przemysłu ciężkiego, głównie

górnictwa i hutnictwa, w dziedzinie polityki rozwoju regionalnego, bardzo interesującym dla badacza wydało się określenie stopnia, w jakim Śląska Wojewódzka Komisja Dialogu Społecznego, skupiająca przedstawicieli związków zawodowych, przedstawicieli pracodawców i władz publicznych może wpływać na kształtowanie, bądź wpływanie na kierunek podejmowanej polityki regionalnej Województwa. W opinii przedstawicieli partnerów społecznych, jakimi są związki zawodowe i organizacje pracodawców, możliwość wpływania na kształt polityki regionalnej w ramach tego ciała kolegialnego, jest ograniczona. Ograniczenia te wynikają z kilku przyczyn. Prawne umocowania tego ciała kolegialnego nie obligują władz publicznych do przyjmowania efektów jego prac w kategoriach decyzji, a jedynie opinii, czego partnerzy społeczni zdają się nie dostrzega. Ich frustrację budzi fakt, iż długie i uciążliwe negocjacje w ramach Komisji nie są traktowane jako gotowe rozwiązania, które władze publiczne mogłyby wprowadzać w życie, sytuacja ta jest krytykowana również przez przedstawicieli władz publicznych w Komisji. Przedstawicielom związków zawodowych bardzo trudno jest wypracować wspólne stanowisko, co zdaniem strony pracodawców uniemożliwia wypracowanie rozwiązań konsensualnych, gdyż kiedy do takich dochodzi z częścią przedstawicieli związkowych to przez innych są oprotetowane. Choć funkcjonowanie Śląskiej WKDS oceniane jest przez partnerów dialogu coraz lepiej, a podejmowane w ich ramach działania są coraz skuteczniejsze, co przejawia się w większym zaangażowaniu poszczególnych partnerów we współpracę w ramach Komisji, to dominuje opinia, że ciało to służy władzom publicznym jedynie do diagnozowania aktualnego stanu napięć społecznych. Tym samym niewykorzystany pozostaje potencjał, jakim dysponują partnerzy dialogu społecznego dla wypracowania koncepcji działań zmierzających do podniesienia rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. Jest to zarzut kierowany głównie w stosunku do władz samorządowych regionu, które jako odpowiedzialne za tworzenia polityki regionalnej, zdaniem przedstawicieli innych partnerów społecznych nie dysponują odpowiednimi kompetencjami, bądź wolą polityczną, aby te możliwości i zasoby wykorzystać. Przedstawiciele środowiska małych i średnich przedsiębiorstw zwracają uwagę, iż sposób myślenia o problemach społeczno-gospodarczych regionu nie sprzyja dynamicznemu rozwojowi. Podstawowymi problemami, jakie są rozpatrywane w ramach WKDS są restrukturyzacja nierentownych przedsiębiorstw, co związane jest z monitorowaniem i próbą przeciwdziałania eskalacji napięć społecznych. Natomiast kierunkiem rozwoju regionu, tworzeniem nowych miejsc pracy, a co za tym idzie, także poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Województwa Śląskiego, powinna się opierać o inwestowanie w projekty innowacyjne, rozwój małej i średniej

przedsiębiorczości wdrażającej, bądź wytwarzającej nowoczesne technologie, która to staje się w coraz większym stopniu motorem rozwoju regionów w Europie.

Partnerzy dialogu społecznego prowadzonego w ramach Śląskiej WKDS uznając pewne sukcesy Komisji, związane z monitoringiem problemów i poziomem niezadowolenia społecznego, osiągnięcia pewnych rozwiązań w zakresie problemów poszczególnych zakładów pracy itp., w stosunku do możliwości wpływania tego ciała na kształtowanie polityki regionalnej, są dosyć krytyczni. Twierdzą oni, że mimo doradczego charakteru tego gremium, władze publiczne nie chcą wykorzystać możliwości i potencjału, jakie ono daje dla planowania rozwiązań prowadzących do podniesienia rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.

Ostatnie z postawionych w tej pracy pytań badawczych zakładało określenie, w jaki sposób prawodawstwo polskie i praktyka podejmowania decyzji politycznych określa rolę i możliwości aktorów społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu polityki regionalnej. Odpowiedź na to pytanie wyłania się z jednej strony z opisanych w części teoretycznej przepisach prawnych odnoszących się do działalności organizacji pozarządowych i zasad prowadzenia dialogu obywatelskiego, z drugiej natomiast strony, jej praktyczny aspekt wynika z analizy strategicznych dokumentów opracowanych na poziomie centralnym i regionalnym.

Jednym z podstawowych aktów, jakie obecnie regulują funkcjonowanie organizacji pozarządowych w Polsce jest uchwalona 23 kwietnia 2003 ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Określa ona warunki, jakie spełniać musi organizacja pozarządowa, aby uzyskać status organizacji pożytku publicznego. Status ten natomiast stawia daną organizację w pozycji partnera dla lokalnych, regionalnych i centralnych władz publicznych w wykonywaniu działań publicznych. Ustawa ta stanowi podstawę prawną współpracy administracji publicznej z przedstawicielami III sektora. Określa ona również sfery zadań publicznych, które mogą być realizowane przez organizacje pożytku publicznego, wśród których wymienia się działalność wspomagającą rozwój społeczno-gospodarczy. Ustawa nakłada również obowiązek na administrację publiczną prowadzenia konsultacji, a także wspólnych zespołów o charakterze doradczo-inicjatywnym w dziedzinach, które pozostają w sferze zainteresowań organizacji pożytku publicznego. W ten sposób organizacje pożytku publicznego zyskują status partnera w dialogu obywatelskim, który wśród wielu sfer działania obejmuje również planowanie i podejmowanie działań z zakresu polityki rozwoju regionalnego.

Analiza narodowych dokumentów strategicznych, do których zaliczamy między innymi Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego na lata 2000-2006, Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, czy Narodową Strategię Spójności (NSRO) 2007-2013, a także dokumentów opracowanych na poziomie regionu wskazuje na coraz większe włączanie organizacji pozarządowych do procesu podejmowania decyzji w zakresie kształtowania polityki rozwoju regionalnego. Dokonując prostej analizy zawartości tych dokumentów, zauważyć można, iż sposób przedstawiania roli społeczeństwa obywatelskiego, odnoszenia się do zasady partnerstwa, jako generalnej dla prowadzenia polityki regionalnej, czy opisu konsultacji tych dokumentów, wskazują na coraz większą otwartość systemu politycznego na relacje z aktorami społeczeństwa obywatelskiego. Dokumenty powstałe na początku tej dekady w niewielkim stopniu określają organizacje pozarządowe, jako ważne dla kształtowania tej polityki. Autorzy tych aktów odnosząc się do zasady partnerstwa, czy opisując konsultacje społeczne, którym je poddano wywiązują się raczej z formalnego wymogu zawarcia takich odniesień, aniżeli manifestowałyby faktyczne przywiązanie do koncepcji partnerstwa, czy dialogu obywatelskiego. Wymogi polityki spójności Unii Europejskiej i wpływ jaki wywierają one na twórców polityki rozwoju regionalnego w Polsce i w Województwie Śląskim można zauważyć w późniejszych dokumentów strategicznych i programowych. Zwłaszcza w dokumentach odnoszących się do obecnego okresu programowania polityki strukturalnej Unii na lata 2007-2013, odniesienia do znaczenia partnerskiej współpracy administracji publicznej i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, potrzeby i zasad konsultacji społecznych itp., są bardzo wyraźne.

Podsumowując całość dokonanych w tej rozprawie rozważań można stwierdzić, że założenia badawcze, jakie w niej przyjęto, było słuszne. Znaczenie dialogu obywatelskiego w kształtowaniu polityki regionalnej Województwa Śląskiego jest ograniczone, ale na jego wzrost wpływa wstąpieniem Polski do struktur Unii Europejskiej i związane z tym dostosowanie prawodawstwa jak i mechanizmów podejmowania działań politycznych do standardów obowiązujących we Wspólnocie.

Relacje pomiędzy aktorami społeczeństwa obywatelskiego, a przedstawicielami władz publicznych zmieniają się. Do niedawna relacje te polegały na braku partnerskich relacji, wzajemnej nieufności i ograniczonej współpracy wynikającej raczej z niemożności wykonania pewnych działań na własną rękę, czy potrzebie zyskania środków na funkcjonowanie. Obecnie zauważyć można zwiększenie znaczenia i ugruntowanie coraz mocniejszej pozycji organizacji pozarządowych, które poprzez zmiany prawne i wymogi

związane z nową Unijną sytuacją tworzą silniejsze i bardziej profesjonalne struktury, zyskując coraz częściej status równoprawnego partnera władz publicznych w podejmowanych wspólnie działaniach. Możliwości jakie daje polityka spójności Unii Europejskiej prowadzi do tworzenia porozumień pomiędzy przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, władzą publiczną i przedstawicielami świata biznesu, czy inaczej społeczeństwa ekonomicznego w celu podejmowania wspólnych działań na rzecz lokalnego, czy regionalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Porozumienia te to partnerstwa publiczno-prywatne.

Dialog obywatelski do niedawna oceniany był jako fasadowy i nieskuteczny, co wynikało z niechęci władz publicznych do włączania przedstawicieli słabego i podzielonego konfliktami społeczeństwa obywatelskiego do procesu kształtowania i podejmowania działań prawno-politycznych. Obecnie staje się on coraz bardziej skutecznym narzędziem legitymizacji działań władz publicznych, a obligatoryjność jego stosowania w zakresie polityki strukturalnej Unii Europejskiej wpływa na coraz większe rozpowszechnienie tej formy poszukiwania konsensusu społecznego w praktyce podejmowania decyzji politycznych w zakresie rozwoju regionalnego Województwa Śląskiego. Coraz chętniej stosowane są również nowe formy realizacji tego dialogu, opierające się o wykorzystanie nowych technologii informacyjnych.

Polityka regionalna staje się w coraz większym stopniu domeną władz regionalnych, które poza uzyskanymi prawno-politycznymi kompetencjami, w momencie wstąpienia Polski w struktury Unii Europejskiej otrzymały możliwość pozyskania środków na podejmowanie działań w tym zakresie. Zasady związane z polityką spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej w praktyce pogłębiają proces decentralizacji w Polsce. Planowanie polityki rozwoju regionalnego na poziomie tego regionu wraz z możliwością pozyskania części środków na realizację tych planów z Funduszy Strukturalnych Unii, umożliwia większą niezależność poszczególnych regionów od władz centralnych i rozwiązywanie problemów występujących w tym regionie w oparciu o własne, a nie pochodzące z centrali plany i priorytety działań.

Można założyć, że proces dalszej społeczno-gospodarczej integracji z krajami Wspólnoty będzie prowadził do rozwoju niezależności poszczególnych regionów w dziedzinie kształtowania przez nie własnej polityki rozwoju. Można również założyć, że proces ten oparty na podejmowaniu działań finansowanych z Funduszy Strukturalnych przy obligatoryjnym zachowaniu ich zasad z zasadą partnerstwa na czele spowoduje rozwój

współpracy i partnerstwa pomiędzy władzą publiczną, a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, rozwój dialogu obywatelskiego i zwiększenie wpływu tego dialogu na proces kształtowania polityki regionalnej także w Województwie Śląskim.

BIBLIOGRAFIA

- Anderson B. Wspólnoty wyobrażone. Rozważania o źródłach i rozprzestrzenianiu się nacjonalizmu. Kraków 1997;
- Babbie E. Badania społeczne w praktyce. Warszawa 2000;
- Barański M. Kontrakt regionalny dla województwa katowickiego. Dorobek i opinie. Katowice 1999;
- Barański M. Stolarczyk M. Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji. Katowice 2003;
- Blicharz J. Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej. Wrocław 2005;
- Błaszczuk M. Sroka J. Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Warszawa 2006;
- Bokajło W. Federalizm. Teorie i koncepcje. Wrocław 1998;
- Bokajło W. Dziubka K. Społeczeństwo Obywatelskie. Wrocław 2001;
- Broda-Wysocki P. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Warszawa 2000;
- Buczkowski P. Bondyra K. Śliwa P. Jaka Europa? Regionalizacja i integracja. Poznań 1998;
- Cini Michelle. Unia Europejska organizacja i funkcjonowanie. Warszawa 2007;
- Czyżewski M. Kowalski S. Piotrowski A. Rytualny chaos. Kraków 1997;
- Czyżewski M. Teoria i praktyka socjologii empirycznej. Warszawa 1990;
- Dahrendorf R., Nowoczesny konflikt społeczny. Warszawa 1993;
- Długosz D., Wygnański J.J. Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej. Warszawa 2005;
- Dobrowolski P. Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce. Katowice 2000;
- Fałkowski M. Grosse T. G. Napionek O. Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002-2005. Warszawa 2006;
- Faliszek K. Łęcki K. Wódcz K. Górniczy. Zbiorowości górnicze u progu zmian. Katowice 2001;
- Gąciarz B. Pańków W. Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa. Warszawa 2001;
- Giddens A. Socjologia. Warszawa 2005;
- Giddens A. Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji. Warszawa 1999;
- Gliński P. Lewenstein B. Siciński A. Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalna w jednoczącej się Europie. Warszawa 2004;

- Gliński P. Style działania organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego? Warszawa 2006;
- Głąbicka K. Polityka społeczna w Unii Europejskiej. Aspekty aksjologiczne i empiryczne. Warszawa 2001;
- Głąbicka K. Polityka spójności społeczno-gospodarczej. Warszawa 2000;
- Golinowska S. D. Głogosz Pozarządowe instytucje Społeczne. Między państwem a społeczeństwem. Warszawa 1999;
- Gorzela G. Jałowiecki B. Czy Polska będzie państwem regionalnym? Warszawa 1993;
- Grabowska M. Szawiel T. Budowanie demokracji. Podziały
- Górski E. Rozważania o społeczeństwie obywatelskim. I inne studia z historii idei. Warszawa 2003;
- Grosse T. G. Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej. Warszawa 2004;
- Grosse T. G. Polityki regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski. Warszawa 2004;
- Guć. M. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - poradnik dla samorządów. Warszawa 2004;
- Harasimowicz J. Decentralizacja funkcji społecznych państwa. Warszawa 2001;
- Hausner J. Korzystanie z Funduszy Unii Europejskiej Kraków 1999 ;
- Hausner J. Marody M. Rutkowski J. Wilkin J. Wojtyna A. Zirk-Sadowski M. Polski Talk Show: Dialog społeczny a integracja europejska. Kraków 2001;
- Hegel G. W. F. Zasady filozofii prawa. Warszawa 1969;
- Hindess B. Filozofie władzy. Od Hobbesa do Foucaulta. Warszawa-Wrocław 1999;
- Hobbes T. Elementy Filozofii. Warszawa 1956;
- Hobbes T. Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego. Kraków 1954;
- Huntington S. Trzecia fala demokracji. Warszawa 1995;
- Jankowska A. Kierzkowski T. Knopik R. Fundusze strukturalne Unii Europejskiej. Warszawa 2005;
- Jasiński P. Ross C. UE a władza lokalna i regionalna. Warszawa 2006;
- Kawecka-Wyrzykowska E. Synowiec E. Unia Europejska Przygotowania Polski do członkostwa. Warszawa 2001;
- Konecki K. Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana. Warszawa 2000;
- Kozyr-Kowalski S. Socjologia, Społeczeństwo obywatelskie i państwo. Poznań 1999;

Koźlicka R. Unia Europejska wobec organizacji pozarządowych: konsekwencje dla trzeciego sektora w Polsce. w Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie. P Gliški, B. Lewenstein, A Siciński. Warszawa 2004;

Krzemień-Ojak S. Antonio Gramsci. Filozofia, teoria kultury, estetyka. Warszawa 1983;

Locke J. Dwa traktaty o rządzie. Warszawa 1992

Marody M. [red] Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku. Warszawa 2004;

Marody M. [red] Między rynkiem a etatem. Społeczne negocjowanie polskiej rzeczywistości. Warszawa 2000;

Maytz R. Holm P. Hubner P. Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej. Warszawa 1985;

Męcina J. Dialog społeczny w Polsce a integracja z Unią Europejską;

Migalski M. Obywatel-Społeczeństwo-Demokracja. Sosnowiec 2006 ;

Mikołajewicz Z. Gospodarcze i społeczne skutki akcesji Polski do Unii Europejskiej. Opole 2006;

Mitręga M. Restrukturyzacja umiejscowiona. Socjalne i regionalne aspekty przemian w górnictwie węgla kamiennego. Katowice 2001;

Nowak S. Metodologia badań socjologicznych. Warszawa 1979;

Nowak S. Metodologia badań społecznych. Warszawa 1985;

Pietrzyk I. Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich. Warszawa 2000;

Pietrzyk I. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Warszawa 2004;

Pietrzyk-Reeves D. Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła. Wrocław 2004;

Putnam R. Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech. Kraków 1995;

Rau Z. Liberalizm zarys myśli politycznej XIX i XX wieku. Warszawa 2000;

Ritzer G. Klasyczna teoria socjologii. Poznań 2004;

Rudnicki M. Polityka regionalna: zagadnienia prawno-finansowe Poznań 2000;

Rymsza M. [Red] Trzeci sektor. Kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego. Nr 3-lato 2005. Warszawa 2005;

Rymsza M. [Red] Trzeci sektor. Kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego. Nr 6-lato 2006. Warszawa 2006;

Rymsza M. Współpraca sektora Obywatelskiego z administracją publiczną. Warszawa 2004;

- Sanetra W. Europeizacja polskiego prawa pracy. Warszawa 2004;
- Sawicki Z. Sztabiński P. B. Sztabiński F. Podręcznik ankietera. Warszawa 2000;
- Sroka J. Herbut R. Sula P. Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Warszawa 2004;
- Sulek A. Metody analizy socjologicznej. Warszawa 1986;
- Szacki J. Ani książkę ani kupiec – obywatel, Kraków 1997;
- Szczepański M. S. [red] Jaki Region? Jaka Polska? Jaka Europa? Katowice 2001;
- Szczepański M. S. Śliz. A. [red] Obywatel w lokalnej społeczności. Studia i szkice socjologiczne. Tychy-Opole 2004;
- Szlachta J. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Warszawa 2000;
- Tański M. Długosz D. Wygnański. J. J. Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej. Warszawa 2005;
- Tocqueville A. de. O demokracji w Ameryce. Kraków 1996;
- Trutkowski C. Społeczne reprezentacje polityki. Warszawa 2000;
- Witkowska M. Wierzbicki A. Społeczeństwo Obywatelskie. Warszawa 2005;
- Wojtaszczyk K. A Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej. Warszawa 2005r;
- Wojtaszczyk K. A. Jakubowski W. Społeczeństwo i Polityka. Podstawy nauk politycznych. Warszawa 2003;
- Wojtaszczyk K. A. Encyklopedia Unii Europejskiej. Warszawa 2004;
- Wódz J. Ład społeczny w starej dzielnicy mieszkaniowej. Zagadnienia organizacji i dezorganizacji społecznej. Katowice 1986;
- Wódz K. Partnerstwo społeczne, czyli jak budować kapitał społeczny w środowisku lokalnym. Referat wygłoszony na konferencji: Dylematy zarządzania kapitałem ludzkim u progu wejścia do Unii Europejskiej. 29-30.05.03 Chorzów;
- Wódz K. Kwestie społeczne-dialog-współrzędzenie. Przyczynek do analizy dyskursu publicznego w Polsce.[w] Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska – Europa – Świat. W. Wesołowski. J. Włodarek. Warszawa 2005;
- Wódz J. Wódz K. Dimensions of Silesian Identity. Katowice 2007;
- Zalewski D. Dialog społeczny na poziomie regionalnym. Ocena szans rozwoju. Warszawa 2005;
- Załuska M. Boczoń J. Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim. Warszawa 1996;
- Zybertowicz A. „Dialog na poziomie regionalnym” Raport na zlecenie Programu Narodów Zjednoczonych w Polsce. Toruń 2003;

Źródła:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 1997;
Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006 Warszawa 2003;
Narodowy plan Rozwoju 2007-2013 Warszawa 2006;
Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2000-2006;
Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski
Narodowa Strategia Spójności (Narodowa Strategia Ram Odniesienia) 2007-2013;
Program Łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego. Katowice 2003;
Strategia Polityki Społecznej 2007-2013 Warszawa 2005;
Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015. Katowice 2000;
Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020. Katowice 2005;
Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2007-2013” Katowice 2005;
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie;
Ustawa z dnia 6 lipca 2001r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego;
Ustawa z dnia 23 maja 1991r. o związkach zawodowych
Ustawa z dnia 3 maja 1991 o organizacjach pracodawców;
Ustawa z dnia 23 maja 1991 o rozwiązywaniu sporów zbiorowych;
Ustawa z dnia 5.06.1998r. o samorządzie wojewódzkim;
Zasady Dialogu Społecznego. Dokument programowy rządu z dnia 22 października 2002;
Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego. Warszawa 2004;

Dokumenty Unii Europejskiej:

Agenda 2000 Brussels 1997;
Competitiveness, sustainable development and cohesion in Europe. From Lisbon to Gothenburg. Brussels 2003;
European Governance a White Paper. Brussels 2001;
Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja konkurencyjność współpraca. Luksemburg 2004;

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. Ustalające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.;

Second progress report on economic and social cohesion. Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory 2003;

W kierunku nowego partnerstwa na rzecz wzrostu, zatrudnienia i spójności. Luksemburg 2005;

W służbie regionom. Luxemburg 2004;

Zrównoważona Europa dla Lepszego Świata: Strategia Zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej. Bruksela 2001.

Strony internetowe:

www.funduszestrukturalne.gov.pl

www.funduszsojnosci.gov.pl

www.europa.eu.int

www.eyropa.eu.pl

www.mps.gov.pl

www.ngo.pl

www.pozytk.gov.pl

www.pozytek.ngo.pl

www.media.miks.uj.edu.pl/rkkims.nowemedia.społeczneaspekty;

www.undp.org.pl/nhdr/2001/Vrozdział.pdf ;

www.rpo.silesia-region.pl.