

Małgorzata Domiter, Anna MarciszewskaUniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mails: malgorzata.domiter@ue.wroc.pl; anna.marciszewska@ue.wroc.pl

**TRZECI SEKTOR W EUROPIE
WOBEC DEFICYTU DEMOKRATYCZNEGO
W DOBIE INTEGRACJI I GLOBALIZACJI**

**THE THIRD SECTOR IN EUROPE IN RELATION
TO THE DEMOCRATIC DEFICIT IN THE ERA
OF INTEGRATION AND GLOBALIZATION**

DOI: 10.15611/e21.2018.1.04

JEL Classification: L31

Streszczenie: Modele trzeciego sektora odwzorowują charakterystyczne dla danego społeczeństwa tradycje relacji między państwem a społeczeństwem i między trzecim sektorem a całą gospodarką. Obserwacja i analiza nieustannie rozwijających się procesów integracji regionalnej i globalizacji wskazuje, że bardzo silnie oddziałują one na demokrację. Wpływ ten wywołany jest przede wszystkim pojawieniem się nowych podmiotów o charakterze globalnym, jakimi są bezsprzecznie korporacje międzynarodowe. Powstanie ich wywołało relatywny spadek roli państw. Procesy te prowadzą także do osłabiania mechanizmów demokracji w wymiarze zarówno lokalnym, jak i globalnym. Celami artykułu były: 1) wskazanie, że do nowych podmiotów globalnych można zaliczyć także organizacje pozarządowe, 2) zbadanie siły i znaczenia tzw. legitymacji demokratycznej organizacji pozarządowych, 3) określenie roli organizacji pozarządowych w budowaniu demokratyczności ładu w stosunkach wewnętrznych oraz międzynarodowych.

Słowa kluczowe: globalizacja, demokracja, podmioty globalne, organizacje pozarządowe, legitymacja demokratyczna organizacji pozarządowych.

Summary: Models of the third sector reflect the characteristic for a given society “traditions of relations between the state and society and between the third sector and the entire economy”. The observation and analysis of the constantly developing processes of regional integration and globalization indicate that they strongly affect democracy. This influence is mainly caused by the emergence of new global entities, which are undoubtedly international corporations. The rise of them caused a relative decline in the role of states. These processes also lead to the weakening of democracy mechanisms, both locally and globally. The aim of the article is: 1) indication that new global entities can also include NGOs, 2) examination of the strength and importance of the so-called legitimacy of democratic non-governmental organizations, 3) defining the role of non-governmental organizations in building democratic order in internal and international relations.

Keywords: globalization, democracy, global entities, non-governmental organizations, the legitimacy of democratic non-governmental organizations.

1. Wstęp

Organizacje pozarządowe określane są mianem trzeciego sektora. Modelowe ujęcie tego sektora wiąże się z koniecznością uwzględnienia relacji między państwem a społeczeństwem i między trzecim sektorem a całą gospodarką. Postępujący proces globalizacji bardzo silnie oddziałuje na demokrację. Z jednej strony prowadzi do powstania tzw. racjonalnych instytucji na każdym poziomie rozwoju i skali. W grupie podmiotów społeczno-kulturalnych obok tradycyjnych partnerów społecznych, jak np. związki zawodowe, organizacje pracodawców, pojawiły się organizacje sektora obywatelskiego, inaczej organizacje pozarządowe. Z drugiej strony pojawiają się nowe podmioty o charakterze *stricto* globalnym, jakimi są korporacje transnarodowe, co prowadzi do relatywnego spadku znaczenia roli państw. Procesy te powodują także osłabianie mechanizmów demokracji w wymiarze zarówno lokalnym, jak i globalnym.

Celami artykułu są: 1) wskazanie, że do nowych podmiotów globalnych można zaliczyć także organizacje pozarządowe, 2) zbadanie siły i znaczenia tzw. legitymacji demokratycznej organizacji pozarządowych, 3) określenie roli organizacji pozarządowych w budowaniu demokratyczności ładu w stosunkach wewnętrznych oraz międzynarodowych.

2. Od instytucjonalizacji społeczeństwa do organizacji pozarządowych

Ewolucja społeczna jest procesem ciągłym, trwającym od początku istnienia społeczeństwa rozumianego jako kompleks wzajemnych stosunków ludzkich. Prowadzi ona do wykształcenia się instytucji będących środkami uspołecznienia i organizacji, pełniących w społeczeństwie funkcje kulturowe i społeczne. Ewoluuujące instytucje społeczne oddziałują zwrotnie na procesy ciągłości i zmiany w nowoczesnych systemach społeczno-gospodarczych. Tylko społeczeństwa zdolne do zwrotnego modyfikowania swych instytucji zgodnie z postępującymi zmianami społecznymi będą w stanie skutecznie odpowiedzieć na wyzwania przyszłości [Giddens 2007, s. 17-18, 22-27]. W spencerowskim [Szacki 2006, s. 293] ujęciu instytucje tworzą system i powinny wypełniać właściwe sobie funkcje bez ingerencji podmiotów zewnętrznych, np. rządu [Szacki 2002, s. 94]. Z kolei Max Weber badał instytucje społeczne i struktury z punktu widzenia etyki w kontekście wzajemnych relacji między człowiekiem (typ osobowości, styl życia) a porządkiem społecznym i siłami wytwórczymi [Krasnodębski 2002, s. 302].

Analiza porządku instytucjonalnego wymaga uwzględnienia oddziałujących na niego sił i procesów. Współcześnie jest to postępujący proces globalizacji. Tym samym porządek instytucjonalny należy rozpatrywać na trzech poziomach [Partycki 2003, s. 209]:

- makro – w odniesieniu do skali międzynarodowej,

- mezo – w odniesieniu do skali państwowej,
- mikro – w odniesieniu do skali lokalnej.

Procesy globalizacyjne prowadzą do powstawania w krajach tzw. racjonalnych instytucji. Jednak globalny poziom racjonalizacji dotyczy często innego niż krajowy/lokalny poziomu rozwoju i innej skali niż określona przez własne stadium rozwoju [Staniszki 2003, s. 7]. Co więcej, na arenie międzynarodowej instytucje, by mogły osiągnąć własne wartości i cele, muszą wchodzić w relacje z innymi podmiotami międzynarodowymi. Relacje te kształtują ład międzynarodowy [Morawski 2007, s. 522].

Na poziomie globalnym Witold Morawski wyróżnia następujące typy podmiotów instytucjonalnych [Morawski 2008, s. 342-343]:

- globalne agencje ekonomiczne – MFW, BŚ, MOP oraz prywatne stowarzyszenia przemysłowe, handlowe i finansowe,
- globalni aktorzy polityczni – rządy oraz organizacje międzynarodowe – ONZ, NATO,
- globalni aktorzy społeczno-kulturowi – organizacje pozarządowe, związki zawodowe, organizacje feministyczne, ekologiczne itp.

W ramach współczesnego porządku instytucyjnego, dzięki procesom globalizacji w grupie podmiotów społeczno-kulturalnych, obok tradycyjnych partnerów społecznych (związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje branżowe), pojawiły się organizacje sektora obywatelskiego (organizacje pozarządowe), które prowadzą do dialogu obywatelskiego. Dialog należy rozumieć jako rozwiązanie instytucjonalne prowadzące do uspołecznienia procesów podejmowania decyzji publicznych. Poprzez organizacje pozarządowe następuje bezpośrednie włączenie obywateli w sprawy publiczne – demokracja uczestnicząca zastępująca/uzupełniająca demokrację przedstawicielską [Rymsza 2007, s. 8]. Tak pojmowany dialog obywatelski promowany jest obecnie w Unii Europejskiej jako mechanizm dobrego rządzenia (*good governance*).

Z powodu spadku popularności związków zawodowych i tradycyjnych organizacji pracodawców przekładającego się na spadek liczby członków i sympatyków, co ma miejsce w wielu państwach europejskich, dialog obywatelski staje się alternatywą dla dialogu społecznego bądź przynajmniej musi go dobrze uzupełniać [Towalski (red.) 2007, s. 5-7]. Niebagatelną rolę odgrywają w tym procesie organizacje pozarządowe dążące do otwierania się dialogu społecznego na partnerów obywatelskich. Jednak tradycyjni partnerzy, mimo słabnącego mandatu społecznego, są zwoleńnikami rozdziału obu form dialogowych. W ich przekonaniu zapewni im to utrzymanie wyłączności w reprezentowaniu interesów społecznych (związki zawodowe) i gospodarczych (organizacje pracodawców) w systemie negocjacyjnym (zwłaszcza dotyczącym funkcjonowania rynku pracy).

Według P. Bergera i J. Neuhausa [Berger, Neuhaus 1977] organizacje pozarządowe, będąc strukturami pośredniczącymi (*mediating structures*), powinny jednocześnie świadczyć usługi społeczne (orientacja „do obywateli”), jak i reprezentować

społeczeństwo wobec władzy publicznej (orientacja „od obywateli”) [Napiontek 2006, s. 31].

3. Demokracja *versus* wolny rynek w dobie globalizacji. Miejsce organizacji pozarządowych w nowym porządku instytucjonalnym

W dobie intensyfikacji procesów regionalnej integracji i globalizacji dochodzi do zasadniczej zmiany warunków funkcjonowania oraz wręcz deformacji wzajemnych relacji instytucji demokracji i rynku. Wpływ tych procesów na demokrację jest zróżnicowany. Po pierwsze, następuje wzrost znaczenia nowych podmiotów na arenie międzynarodowej przy jednoczesnym spadku roli tradycyjnych państw. W rezultacie następuje osłabienie tradycyjnych mechanizmów demokracji w wymiarze krajowym i na płaszczyźnie międzynarodowej. Po drugie, swobodny przepływ informacji staje się katalizatorem prodemokratycznych zmian. Odsłania on praktyki korupcyjne, dyktatorskie, cenzorskie itp. Wywołuje też presję zewnętrzną na ich likwidację, a dodatkowo, poprzez globalizację, postępuje stopniowo integracja niedemokratycznych państw z systemem światowym. Tym samym globalizacja staje się nośnikiem demokracji. W przyszłości na nowe formy i transformację demokracji wpłyną ewolucja, informatyzacja i usieciowienie. Nowa demokracja w postaci teledemokracji i demokracji elektronicznej może prowadzić do wzrostu partycypacji oraz przeciwstawienia się rozwojowi plutokracji, korupcji i technokracji. Jednak rozwój i sukces demokracji elektronicznej, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i globalnym nie jest pewny. Zagrożeniem dla niej może być kontrolowany przez właścicieli dostęp do sieci, ryzyko niedostosowań, koszty dostosowań i modyfikacji, koszty usieciowienia i zelektronizowania procesów rządzenia, koszty zabezpieczeń informacyjnej struktury systemów informacyjnych lub wreszcie przeciwwaga demokracji w postaci odejścia od rządu na rzecz zarządzania. Reasumując ten wątek rozważań, należy podkreślić, że choć istnieją techniczne warunki powrotu do demokracji bezpośredniej, to np. zdaniem L.W. Zachera „politycy nie wykazują entuzjazmu, a obywatele nie są zainteresowani w jej wprowadzaniu” [Zacher 2007, s. 43-44, 58, 64, 88, 121, 161-166, 198].

Odwołując się do teoretycznych koncepcji, można tę formułę demokratycznej „rewolucji z zewnątrz” (*revolution from beyond*) potraktować jako komplementarną lub alternatywną metodę działania wobec rewolucji „oddołnej” (*from below*) i „odgórną” (*from above*) [The Globalutionaries 1997]. Równocześnie proces globalizacji wywołuje osłabienie istniejących dotychczas form legitymizacji i mechanizmów demokratycznej kontroli [Cammack 1998; Cerny 1999]. Proces ten spowodowany jest głównie przez kryzys państwa narodowego, które dotychczas było filarem społecznej legitymizacji. Państwo narodowe w dobie globalizacji i wywołanej nią aktywności nowych podmiotów na arenie międzynarodowej musi przejść pro-

ces transformacji. Na kryzys państwa narodowego nakłada się współcześnie także kryzys instytucji demokratycznych w państwach rozwiniętego Zachodu oraz niedorozwój tych instytucji w pozostałych krajach. W efekcie zaczyna brakować tzw. oddolnej kontroli dla tworzących się w różnych częściach świata nowych centrów decyzyjnych. Prowadzi to nieuchronnie do elitaryzacji rządu i alienacji klasy politycznej, zacieśniania się związków między elitami bogactwa a elitami władzy, a w efekcie do niezadowolającej partycypacji obywateli w życiu publicznym itp. [Baszkiewicz 2009, s. 169-171; Anioł 2002, s. 9-31].

Wspólnym mianownikiem demokracji i rynku jest wolność. Zdaniem jednak wielu ekonomistów, np. J. Attali, narasta między nimi nierównowaga. Demokracja jest prawno-polityczną bazą funkcjonalną na określonych terytoriach. Natomiast współczesny rynek jest zglobalizowany przestrzennie i w coraz mniejszym zakresie podlega państwowym regulacjom. Tym samym instytucje demokracji są mniej dynamiczne niż instytucje rynkowe. Różny jest też tzw. stopień władztwa. W demokracji władza jest atrybutem biednej większości. Z kolei rynek nadaje władzę ekonomiczną bogatym mniejszościom. Analizując przestrzennie, należy podkreślić, że mechanizmy demokracji występują w ponad połowie państw świata, jednak z powodu ich anachronicznego charakteru w stosunku do mechanizmów rynkowych to rynek stał się silniejszy od demokracji [Leśniak-Moczuk 2009, s. 154-160]. Rozprzestrzenianie się wolności ekonomicznej niszczy demokrację polityczną, stając się zagrożeniem dla demokratycznych instytucji. Oznacza to oddawanie przez państwo rządu rynkom lub instytucjom rynkowym.

Skutkiem ekonomicznym przewagi rynku jest przyspieszenie wzrostu gospodarczego, co należy zinterpretować bardzo pozytywnie. Jednak nie można nie zauważyć, że jednocześnie generuje on negatywne skutki społeczne w postaci rosnącego zróżnicowania poziomu życia. Proces ten zaostrza nierówności społeczne i nieuchronnie prowadzi do powstania zhierarchizowanego społeczeństwa, w którym na szczycie drabiny społecznej stoi „hiperklasa” skupiająca 2-3% ogółu ludności.

Konflikt rynek–demokracja mógłby być zażegnany poprzez powstanie instytucji demokratycznych o sile równoważącej rosnącą siłę rynku [Attali 2004, s. 6-8]. Pojawia się jednak pytanie, czy rozwiązanie tego konfliktu jest w ogóle potrzebne. Odpowiedź jest twierdząca tylko przy założeniu, że wolność gospodarcza powiązana jest z wolnością w ogóle, czyli z demokracją. Wydaje się jednak, że założenie to nie jest do końca potwierdzone [Zacher 2007, s. 172].

W Raporcie Progностycznym z 2004 roku pt. „Mapping the Global Futures 2020” w dwóch z czterech scenariuszy (w pierwszym i trzecim) pojawiła się tematyka relacji demokracji i biznesu. W scenariuszu pierwszym, nazwanym Świat Davos, rządy sprawowane przez wielki biznes i polityków doprowadzą, z jednej strony, do wzrostu nierówności społecznych, z drugiej – do rewolucji technicznej, ekspansji i integracji gospodarki światowej, a w efekcie do sprzeczności globalizacji. Tym samym wizja przyszłości według neoliberalnego projektu gospodarki i społeczeństwa może być zdominowana przez sprzeczności globalizacji i konflikty na tle nie-

równości, mimo korzyści płynących ze światowej integracji gospodarczej i postępu technologicznego. W scenariuszu trzecim, występującym pod nazwą Nowy Kalifat, przewiduje się zatrzymanie postępów demokratyzacji (w wydaniu zachodnim) w świecie w wyniku rozszerzenia wpływów islamu, w związku z czym pojawią się nowe wyzwania dla rządu i polityki [Zacher 2006, s. 84-85, 104-106, 151].

Jak już wspomniano, rozwiązanie konfliktu rynek–demokracja mogłoby nastąpić dzięki równoważeniu siły obu mechanizmów poprzez stworzenie instytucji demokratycznych. Tendencje do instytucjonalizacji regionalnych powiązań między państwami, zwłaszcza ekonomicznych, są w ostatnim czasie wyraźne, ale tylko w Unii Europejskiej można mówić o pewnych sukcesach w tym względzie. Warto natomiast podkreślić, iż obok uniwersalnych i regionalnych organizacji międzyrządowych rosnącą rolę w procesach globalizacyjnych odgrywają coraz liczniejsze międzynarodowe instytucje pozarządowe. W ostatnich dziesięcioleciach rozwijały się one najdynamiczniej (liczbowo trzy razy szybciej niż organizacje międzyrządowe), ich łączna liczba szacowana jest na ponad 12 tys. [Łoś-Nowak 2004, s. 38-39; Bierzanek, Symonides 2008, s. 285-336], co stanowi ponad 95% ogółu organizacji międzynarodowych.

Rosnący udział organizacji prywatnych i ruchów społecznych w rozwiązywaniu problemów globalnych jest wyrazem decentralizacji współczesnych stosunków międzynarodowych. O jakościowym wzroście znaczenia instytucji pozarządowych na rynku globalnym świadczą przede wszystkim ich inicjatywy (samodzielne lub grupowe) podejmowane w opozycji do działań władz państwowych. Jednak zauważa się, zwłaszcza ostatnio, ich angażowanie przez rządy, parlamenty (zwłaszcza przez Kongres USA) i organizacje międzyrządowe do „zarządzania” w procesie globalizacji. Działania te mają charakter działań na zlecenie. Sektor prywatny na zasadzie zlecenia (*contracting out*) realizuje m.in. oficjalne programy pomocowe państw zachodnich i agend ONZ zorientowane na potrzeby krajów rozwijających się. Organizacje społeczne angażowane są także do wypracowywania i podejmowania decyzji rządów i instytucji międzyrządowych w sprawach globalnych (pełnią funkcje obserwatorów np. w strukturach ONZ, WTO, bywają członkami oficjalnych delegacji rządowych). Jednak nadal organizacje te mają ograniczoną legitymację do reprezentowania szerszych potrzeb i interesów. Zjawisko ograniczenia, a często wręcz braku legitymacji dotyczy także organizacji międzyrządowych. A. Toffler, politolog amerykański, wyjaśnił to następująco: „Demokratycznie wyłaniana władza polityczna coraz wyraźniej słabnie wobec władzy ekonomicznej, której nikt nie wybiera i którą coraz trudniej jest także kontrolować. Sytuacja się odwróciła. Teraz to wielki międzynarodowy kapitał kontroluje rządy, parlamenty, prezydentów demokratycznych krajów, ocenia ich politykę, na rynkach finansowych nieustannie głośuje za lub przeciw nim – zmieniając kursy walut, lokaty, cenę obligacji, a w razie konfliktu karze nawet potężne rządy, gwałtownie przenosząc wielkie kwoty do bardziej życzliwych krajów” [Anioł 2002, s. 16].

Podobną analizę przeprowadziła socjolożka J. Staniszkis. Uważa ona, że tradycyjne instytucje demokratycznego państwa w dobie globalizacji przestają być głównym ośrodkiem sprawowania władzy. Wobec braku alternatywnego wobec państwa ośrodka władzy prowadzi to do osłabienia demokracji [Staniszkis 2000, s. 13-16]. Formują się natomiast i zyskują na znaczeniu nowe elity realnej władzy. H.P. Martin i H. Schumann nazywają działających w skali globalnej maklerów giełdowych, sterujących kapitałem inwestycyjnym nową klasą polityczną, która „może decydować o doli i niedoli całych narodów” i „wobec której bezbronne są państwa, przedsiębiorstwa, nie wspominając już o zwykłych podatnikach” [Martin, Schumann 1999, s. 135-150].

Do kwestii deficytu demokratycznego w systemie światowym szczególną wagę przywiązują organizacje pozarządowe. Poprzez udział ich przedstawicieli w pracach instytucji międzyrządowych w charakterze obserwatorów, przekazywaniu opinii i postulatów przyczyniają się one do wzrostu odpowiedzialności. Pożądanym rozwiązaniem mogłoby być tworzenie mieszanych organizacji sieciowych, w których zasiadałoby i współpracowali ze sobą reprezentanci rządów i parlamentów, instytucji międzyrządowych i pozarządowych. Ponadto właściwe byłoby takie organizowanie instytucji międzynarodowych, aby maksymalnie dużo miejsca pozostawało na oddziaływanie wewnętrznych procesów politycznych w poszczególnych krajach [Nye 2001, s. 3].

Niemiecki socjolog U. Beck opracował własną receptę na przezwycięzenie paradoksu polegającego na tym, że ograniczaniu możliwości i struktur państwa narodowego nie towarzyszy tworzenie demokratycznych struktur ponadnarodowych. Lansuje on koncepcję tzw. realizmu postnarodowego oraz projekt „państwa kosmopolitycznego”. „O ile dawny realizm narodowy zakładał, że granice państwa, społeczeństwa i gospodarki pokrywają się, o tyle w nowych warunkach, kiedy granice te rozplývają się, konieczna jest „ściślejsza współpraca suwerenności narodowych”, potrzebne są nowe instytucje transnarodowe, działające kosmopolitycznie i będące przeciwwagą dla ponadnarodowych koncernów i banków. Organizacje te, wyposażone we władzę skutecznego negocjowania tzw. nieekonomicznych warunków globalnego rynku (ekologia, bieda, kontrola zbrojeń, prawa człowieka, wymiar sprawiedliwości, wykluczenie socjalne), przyczyniałyby się do tworzenia kosmopolitycznego ładu światowego. Lepsze funkcjonowanie demokracji i polityki będzie możliwe, uważa Beck, jeśli uwolnimy się od ciasnej perspektywy narodowej, a państwa będą ze sobą bliżej współpracowały w ramach struktur ponadnarodowych” [Anioł 2002, s. 31].

Przedstawione powyżej socjologiczne ujęcie uzupełniają politycy mówiący o dwóch logikach i dwóch rodzajach racjonalności: z jednej strony jest to logika *stricte* polityczna, wynikająca z rezultatu demokratycznych wyborów, ocen i preferencji obywateli, a z drugiej – logika ekonomiczna, rynkowa, biorąca pod uwagę preferencje tzw. rynków, czyli inwestorów, zagranicznych instytucji finansowych, banków, graczy giełdowych. Zdaniem polityków dowodzi to pośredniego nieko-

rzystnego wpływu globalizacji na demokrację i prowadzi do negatywnych konsekwencji tego procesu w postaci dysproporcji rozwojowych i nierówności społecznych. Zjawiska te osłabiają spójność społeczeństw, stwarzają przesłanki napięć oraz konfliktów wewnętrznych i międzynarodowych [Philips 2002]. Procesy globalizacyjne naruszają także równowagę między kapitałem a pracą, która była uważana za fundament i gwaranta nowoczesnej demokracji. W skali międzynarodowej deficyt demokratyczny wynika przede wszystkim z narastającej asymetrii w rozwoju globalizacji ekonomicznej i politycznej. Gospodarka z natury jest globalna, natomiast polityka ma wymiar wyraźnie narodowo-państwowy. Rozwój mechanizmów politycznych nie nadąża za rozwojem procesów ekonomicznych. W efekcie brakuje np. dostatecznie silnych podmiotów, które byłyby w stanie skutecznie zapanować nad swobodnie przemieszczającym się w gospodarce światowej kapitałem. Tym samym w środowisku globalnym to ekonomia i rynek dyktują reguły gry i często odgrywają istotniejszą rolę niż np. prawo międzynarodowe. Według Z. Baumana: „W tej chwili władza, moc – Macht, jak mówił Max Weber – szybuje już w przestrzeni eksterytorialnej, natomiast wszelkie instytucje demokratyczne, instytucje kontroli politycznej nad wykorzystaniem władzy są wciąż lokalne. To znaczy, że ta prawdziwa moc – Macht – jest poza zasięgiem” [Anioł 2002, s. 26].

4. Unia Europejska jako struktura ponadnarodowa i płaszczyzna funkcjonowania europejskich organizacji pozarządowych

Priorytety Unii Europejskiej, takie jak: demokracja uczestnicząca, poprawa zarządzania, trwały rozwój, walka z biedą, pełne zatrudnienie, spójność społeczna odpowiadają założeniom i zakresowi działania tzw. ekonomii społecznej, której podmiotami są organizacje pozarządowe.

Według ujęcia definicyjnego organizacje pozarządowe (*non-governmental organization*, NGO) są to organizacje obywatelskie, które działają na rzecz wybranego interesu publicznego i nie dla osiągnięcia zysku (*non-profit*). NGO grupują osoby fizyczne lub prawne i powstają na skutek umowy cywilnoprawnej. Organizacje pozarządowe, za podziałem P. Druckera [Drucker 1994] nazywane są zwyczajowo „trzecim sektorem”, obok sektora publicznego i rynkowego. NGO są instytucjami prywatnymi, powstają z inicjatywy ich założycieli i działają w interesie publicznym. W 1986 roku Rada Europy w Strasburgu wydała Europejską Konwencję o Uznanie Osobowości Prawnej Międzynarodowych Organizacji pozarządowych, w której określono wspólne podstawy prawne dla istnienia i działalności organizacji pozarządowych w Europie. Artykuł 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka chroni prawo do swobodnego zrzeszania się, które jest również podstawową normą organizacji pozarządowych [Gałązka (red.) 2005, s. 12-15].

Znaczenie „trzeciego sektora” na płaszczyźnie europejskiej wzrosło w latach 90. Powodem tego było nie tylko rozszerzenie pola dla wspólnotowej polityki społecznej, ale także kryzys państwa opiekuńczego z lat 70. i modelu neoliberalnego

z lat 80. Lata 90., w których w wielu krajach wygrała socjaldemokracja, przyniosły nowe spojrzenie na zagadnienia społeczne i rozwój filozofii tzw. trzeciej drogi rzutującej na europejską politykę zatrudnienia [Kozłicka 2017]. Można zatem zażytkować stwierdzenie, że nieodzownym elementem procesu integracji europejskiej jest polityka społeczna. Przez długi czas była ona jednak „niechcianym dzieckiem” tego procesu. Pierwszym programem społecznego działania było utworzenie na mocy traktatu rzymskiego (ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą) w 1957 r. Europejskiego Funduszu Społecznego – głównego narzędzia finansowego Wspólnoty, wspierającego zatrudnienie w państwach członkowskich oraz promującego spójność gospodarczą i społeczną. Następnym krokiem do wspólnej polityki społecznej było podpisanie traktatu z Maastricht, do którego to załączono później: protokół społeczny, który rozszerzał kompetencje wspólnotowe na dziedziny społeczne (poprawa warunków życia i pracy, promowanie zatrudnienia, rozwój zasobów ludzkich w celu zapewnienia wysokiego i trwałego poziomu zatrudnienia, odpowiednia ochrona socjalna, integracja osób wyłączonych z rynku pracy, dialog społeczny) oraz traktat amsterdamski zwiększający kompetencje Unii dzięki utworzeniu polityki zatrudnienia UE [Gruda 2017].

Wraz z rozwojem problematyki „uspołecznienia” integracji europejskiej wyłoniły się dwa nowe dokumenty wydane przez Komisję Europejską: Zielona Księga Polityki Społecznej (1993 r.) oraz Biała Księga Europejskiej Polityki Społecznej (1994 r.). W księgach tych po raz pierwszy była mowa o sektorze pozarządowym we Wspólnocie. Zapisy w Zielonej Księdze Polityki Społecznej zawierały postulaty: zwiększenia roli władz lokalnych, zwiększenia roli organizacji „dobroczyńnych”, analiz rynku w oparciu o czynniki wpływające na miejsca pracy, rozszerzenia pojęcia przedsiębiorstwa na różne formy samozatrudnienia, spółdzielnie, towarzystwa wzajemnościowe, organizacje *non-profit* [Jesień 2010, s. 12-18].

Na początku lat 90. zwrócono również uwagę, że efektywne wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego wymaga współdziałania (partnerstwa) między Komisją Europejską a państwami członkowskimi oraz regionami. Określono, iż rozwiązywanie problemów dotyczących wykluczenia społecznego, równouprawnienia kobiet i mężczyzn, trudności z adaptacją osób niepełnosprawnych, osób starszych, młodzieży problemowej do rynku pracy wymaga również ekspertyz i konsultacji także poza sektorem publicznym – kwestia ta została poruszona również w Białej Księdze Polityki Społecznej. W 1997 roku na szczycie Rady Europy w Luksemburgu określono, że w procesie planowania krajowej polityki zatrudnienia powinni mieć też udział partnerzy społeczni, w tym również organizacje pozarządowe.

Znamienną rolę w umocnieniu się pozycji NGO-sów odegrała również Pierwsza Konwencja ds. Organizacji Społeczeństwa Obywatelskiego (1999 r.), podczas której Komitet Ekonomiczno-Społeczny UE określił się „domem dla NGO” i zaproponował: utrzymywanie regularnego dialogu, omawianie wzajemnych programów i planów działań, dyskusowanie o rozszerzeniu wzajemnego wsparcia i współpracy. W roku 2000 na spotkanie Rady Ministrów Spraw Społecznych i Zatrudnienia

w Lizbonie po raz pierwszy zaproszono organizacje pozarządowe, m.in. EAPN, The Youth Forum, ATD 4th World, jednak główną rolę odegrała tu organizacja EAPN (Europejska Sieć Przeciwko Ubóstwu), która przyczyniła się do zapisu o zwalczaniu wykluczenia społecznego w Traktacie Europejskim (art. 137). W tym samym roku Komisja Europejska wydała komunikat poświęcony NGO pt. „Komisja i organizacje pozarządowe: budowanie silniejszego partnerstwa”. W dokumencie tym poświęcono sporo miejsca reformie procedur przyznawania grantów.

W 2002 roku, w związku z obradami Konwentu w Sprawie Przyszłości Europy, cztery europejskie sieci organizacji pozarządowych, oraz Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC) powołały Grupę Kontaktową Społeczeństwa Obywatelskiego (Civil Society Contact Group). Przedstawiciele NGO wpływali na prace Konwentu poprzez Forum Konwentu, które zostało zorganizowane w formie strony internetowej, gdzie opublikowano stanowiska organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie w sprawach diskutowanych podczas obrad Konwentu oraz opinie na temat przepisów projektu Traktatu.

Obecnie w Unii Europejskiej występuje tendencja do tworzenia sieci organizacji NGO, tworzenia tzw. organizacji parasolowych, czyli platform wspólnych działań bądź też forów dyskusji. W Unii Europejskiej występuje pięć głównych typów organizacji pozarządowych, których przedstawicielstwa znajdują się w Brukseli:

1. Organizacje o charakterze społecznym, koordynowane przez Platformę Społeczną (Platform of European Social NGOs).

2. Stałe Forum Społeczeństwa Obywatelskiego (Permanent Civil Society Forum).

3. Organizacje działające w dziedzinie ochrony środowiska, koordynowane przez organizację parasolową Green G8.

4. Organizacje działające w dziedzinie rozwoju, koordynowane przez Komitet Łącznikowy Organizacji Pozarządowych na rzecz Rozwoju (Liaison Committee of Development NGOs).

5. Organizacje zajmujące się ochroną Praw Człowieka, regularnie spotykające się na posiedzeniach Grupy Kontaktowej ds. Praw Człowieka (Human Rights Contact Group).

W Unii Europejskiej istnieją duże dysproporcje udziału „trzeciego sektora” w życiu społeczno-gospodarczym. Zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi krajami najlepiej pokazują statystyki udziału zatrudnienia (płatnego i wolontarystycznego) w NGO w stosunku do całości zatrudnienia. Najwyższy odsetek zatrudnienia w „trzecim sektorze” występuje w: Holandii (9,2%) i Belgii (8,6%) oraz Irlandii (8,3%), najmniejszy zaś na Słowacji (0,6%), w Polsce (0,6%) i Rumunii (0,4%).

Istotne są również dane mówiące o liczbie NGO-sów na 1000 mieszkańców danego kraju. W Czechach liczących ok. 10 mln obywateli w 2014 r. działa 105 tys. organizacji o charakterze *non-profit* (wskaźnik 10,5 organizacji na 1000 mieszkańców), w 2016 r. – 128 tys. W Wielkiej Brytanii liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowych wynosi 170 tys., daje to wynik 3,4 organizacji na 1000 osób,

w 2016 r. podobnie. W Estonii na 1,33 mln ludności działa 30 267 NGO (22,8 na 1000 osób). We Francji zarejestrowanych jest ok. 1,1 mln organizacji *non-profit* (16,9 na 1000 osób). Dla porównania w 2014 r. w Polsce na 1000 osób przypada 1,7 organizacji, w 2016 r. zaś 1,3 organizacji. Jest to zaledwie 10-50% poziomu występującego w krajach Unii Europejskiej [Lubimow-Burzyńska, Kowalczyk 2014, s. 356; fakty.ngo.pl/liczba-ngo-na-swiecie].

Wskaźniki ilościowe dotyczące NGO w poszczególnych krajach w dużej mierze zależne są od istniejącego tam modelu działania sektora pozarządowego. W Europie można wyróżnić:

Model skandynawski:

- duża liczba organizacji *non-profit*;
- brak rozbudowanych struktur instytucjonalnych. Państwo odgrywa dominującą rolę w polityce społecznej, organizacje mają ograniczoną rolę w realizacji zadań publicznych;
- duża przynależność obywateli do organizacji (konsekwencja ruchów ludowych oraz idei państwa opiekuńczego).

Model reński:

- podział zadań między państwem a organizacjami w obszarze usług społecznych (na zasadzie kontraktowania);
- potrzeba współdziałania organizacji z państwem skutkuje wysokim stopniem federalizacji sektora pozarządowego;
- instytucjonalizacja i stabilizacja organizacji zapewnia wysoki poziom usług społecznych.

Model anglosaski:

- organizacje konkurują z biznesem o środki publiczne (forma kontraktów) lub prywatne (forma opłaty za usługi);
- profesjonalizacja oraz urynkowanie organizacji,
- duża konkurencja w sektorze.

Model krajów Europy Środkowo-Wschodniej:

- sektor ten ze względu na krótką historię rozwoju szuka wzorów z innych krajów;
- zasada subsydiarności wzorowana na modelu reńskim i wpisana w polską Konstytucję nie idzie jednak w parze z wysokimi nakładami państwa na politykę społeczną (jak np. w Niemczech);
- wzorowaniu się na modelu anglosaskim przeszkadza z kolei brak tradycji funkcjonowania instytucji charytatywnych.

Analizowana powyżej liczba organizacji na 10 tys. mieszkańców w trzech krajach Europy Środkowo-Wschodniej potwierdza brak jednego, spójnego wzorca rozwoju sektora w tym regionie. Tłumaczy to, dlaczego w krajach naszego regionu, będących naturalnymi punktami odniesienia dla sytuacji sektora w Polsce, wskaźniki nasycenia organizacjami pozarządowymi są dwu- i czterokrotnie wyższe niż w naszym kraju. Pewnym wytłumaczeniem może też być mniejsza liczba mieszkańców [Gumkowska 2017].

Warto w tym miejscu podkreślić także, że w Polsce termin ekonomia społeczna pojawił się stosunkowo niedawno. Jego korzeni należy szukać w Europie Zachodniej. Ekonomia społeczna to kategoria pojęciowa o wielu znaczeniach. Podejmując próbę zdefiniowania tego zjawiska, należy zwrócić uwagę na zapis najważniejszego aktu prawnego – Konstytucji RP: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 20 Konstytucji RP). Interesującym rozwiązaniem porządkującym mnogość definicyjną w polskim piśmiennictwie w zakresie podmiotów ekonomii społecznej jest wprowadzenie pojęcia „trzeciego systemu” zaproponowanego przez J.J. Wygańskiego. Przez „trzeci system” należy rozumieć szerokie ujęcie terytorium ekonomii społecznej, które swym zasięgiem obejmuje nie tylko działania tradycyjnie pojmowanych organizacji pozarządowych, ale również podmioty starej i nowej ekonomii. Wprowadzenie tego terminu zawiera szerokie rozumienie „trzeciego sektora” jako działalności różnorodnych podmiotów – od tradycyjnych organizacji pozarządowych – stowarzyszeń i fundacji, poprzez podmioty starej ekonomii społecznej (spółdzielni i towarzystw wzajemnościowych) do podmiotów nowej ekonomii społecznej (przedsiębiorstw społecznych) [Wygański, Frączek 2006, s. 14].

M. Walzer pisał w 1999 r. „wielu ludzi spogląda dziś na społeczeństwo obywatelskie z nadzieją na rozwiązanie problemów, którego pierwotnie oczekiwano od państwa – przede wszystkim problemów ubóstwa, bezrobocia i wykluczenia” [Szarfenberg 2004]. Postrzega się przy tym niekiedy relacje między państwem i trzecim sektorem (który ma być organicznie związany z sektorem rynkowym, stanowiąc podstawę demokracji) jako grę o sumie zerowej, tzn. im mniej państwa, tym więcej aktywności obywatelsko-rynkowej i odwrotnie (przedstawicielem takiego ujęcia jest m.in. F. Fukuyama) [Szarfenberg 2004].

5. Zakończenie

Dokonując pełnej reasumpcji przeprowadzonych wywodów oraz odnosząc się do wskazanych we wstępie celów, należy jednoznacznie wskazać, iż:

1. W dobie globalizacji podmioty trzeciego sektora działają obok nowych podmiotów o charakterze globalnym, jakimi są korporacje międzynarodowe. Podmioty te prowadzą do dialogu obywatelskiego. Dialog należy rozumieć jako rozwiązanie instytucjonalne prowadzące do uspołecznienia procesów podejmowania decyzji publicznych. Poprzez organizacje pozarządowe następuje bezpośrednie włączenie obywateli w sprawy publiczne – demokracja uczestnicząca zastępująca/uzupełniająca demokrację przedstawicielską. Tak pojmowany dialog obywatelski promowany jest obecnie w Unii Europejskiej jako mechanizm dobrego rządzenia.

2. Współcześnie w grupie nowych podmiotów globalnych muszą być uwzględniane organizacje pozarządowe. Mimo że nie posiadają one jeszcze pełnej legitymacji społecznej, pełnią one ważną rolę w budowaniu demokratycznego ładu zarówno

w stosunkach wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Funkcjonowanie trzeciego sektora odpowiada charakterystycznym dla danego społeczeństwa relacjom między państwem a społeczeństwem i między trzecim sektorem a całą gospodarką. Jak wspomniano, w dobie globalizacji podmioty tego sektora działają obok nowych podmiotów o charakterze globalnym, jakimi są korporacje międzynarodowe. Ich powstanie wywołało relatywny spadek roli państw i osłabianie mechanizmów demokracji, zarówno w wymiarze lokalnym, jak i globalnym. Rozwiązanie konfliktu rynek–demokracja może nastąpić dzięki umocnieniu legitymacji społecznej instytucji demokratycznych, jakimi są organizacje pozarządowe.

3. Rozwiązanie konfliktu rynek–demokracja może nastąpić dzięki równoważeniu siły obu mechanizmów poprzez stworzenie instytucji demokratycznych. Tendencje do instytucjonalizacji regionalnych powiązań między państwami, zwłaszcza ekonomicznych, są w ostatnim czasie wyraźne, ale tylko w Unii Europejskiej można mówić o pewnych sukcesach w tym względzie.

Obok uniwersalnych i regionalnych organizacji międzyrządowych rosnącą rolę w procesach globalizacyjnych odgrywają coraz liczniejsze międzynarodowe instytucje pozarządowe. Rosnący udział organizacji prywatnych i ruchów społecznych w rozwiązywaniu problemów globalnych jest wyrazem decentralizacji współczesnych stosunków międzynarodowych. O ich znaczeniu na rynku globalnym świadczą przede wszystkim inicjatywy podejmowane w opozycji do działań władz państwowych. Zauważa się także ich angażowanie przez rządy, parlamenty i organizacje międzyrządowe do „zarządzania” w procesie globalizacji. Działania te mają charakter działań na zlecenie (m.in. oficjalne programy pomocowe zorientowane na potrzeby krajów rozwijających się). Organizacje społeczne pełnią także funkcje obserwatorów np. w strukturach ONZ, WTO, są członkami oficjalnych delegacji rządowych. Jednak nadal organizacje te mają ograniczoną legitymację do reprezentowania szerszych potrzeb i interesów. Zjawisko ograniczenia, a często wręcz braku legitymacji dotyczy także organizacji międzyrządowych.

Literatura

- Anioł W., 2002, *Deficyt demokratyczny w systemie globalnym*, Studia Europejskie, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, nr 4.
- Attali J., 2004, *Świat, który nadchodzi. Zwycięstwo rynku jako kres demokracji*, Europa – Tygodnik Idei, nr 34.
- Baszkiewicz J., 2009, *Władza*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.
- Berger P., Neuhaus J., 1977, *To Empower People. The Role of Mediating Structures in Public Policy*, American Enterprises Institute, Washington.
- Bierzanek R., Symonides J., 2008, *Prawo międzynarodowe publiczne*, LexisNexis, Warszawa.
- Cammack P., 1998, *Globalization and the death of the liberal democracy*, European Review, no. 6.
- Cerny P.G., 1999, *Globalization and erosion of democracy*, European Journal of Political Research, no. 36.
- Drucker P.F., 1994, *The Age of Social Transformation*, The Atlantic Monthly, listopad.
- Gałązka A. (red.), 2005, *Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.

- Giddens A., 2007, *Czym się zajmują socjologowie?*, [w:] Sztompka P., Kucia M (red.), *Socjologia. Lektury*, Wydawnictwo Znak, Kraków.
- Gruda B., 2017, *Znaczenie organizacji pozarządowych w integracji europejskiej*, <https://sites.google.com/site/organizacjengo> (dostęp: 15.09.2017).
- Gumkowska M., 2017, *Ile organizacji jest w Polsce i na świecie*, <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/2073690.html> (dostęp: 31.05.2017).
- Jesień L., 2010, *Idea integracji europejskiej*, MSW, Warszawa.
- Koźlicka R., 2017, *Pozycja organizacji pozarządowych w Unii Europejskiej*, www.ngo.pl/files/biblioteka.ngo.pl/public/ksiazki/Klon/dialogobywatelski1.pdf (dostęp: 15.09.2017).
- Krasnodębski Z., 2002, Weber Max (hasło), [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 4, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Leśniak-Moczuk K., 2009, *Współczesne problem dostosowań instytucjonalnych w skali globalnej, krajowej i lokalnej*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 14, Rzeszów.
- Lubimow-Burzyńska I., Kowalczyk E., 2014, *Organizacje pozarządowe we wdrażaniu zasad ekonomii społecznej (ujęcie ekonomiczne i prawnicze)*, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 39(3/2014), Rzeszów.
- Łoś-Nowak T., 2004, *Organizacje międzynarodowe – ewolucja w kierunku samodzielności w polityce i stosunkach międzynarodowych*, [w:] Łoś-Nowak T., *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Martin H.P., Schumann H., 1999, *Pułapka globalizacji. Atak na demokrację i dobrobyt*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław.
- Morawski W., 2007, *Globalność i globalizacja*, [w:] Marody M. (red.), *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Morawski W., 2008, *Wyzwania i problemy globalizacji*, [w:] *Ku przyszłości*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
- Nye J.S. Jr., 2001, *Globalization's democratic deficit: How to make international institutions more accountable*, *Foreign Affairs*.
- Napiontek O., 2006, *Dialog obywatelski w Polsce – doświadczenia konsultacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013*, *Trzeci Sektor*, nr 6.
- Partycki S., 2003, *Zarys teorii socjologii gospodarki*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin.
- Philips K.K., 2002, *Wealth and Democracy. A Political History of the American Rich*, New York.
- Rymsza M., 2007, *O polityce państwa wobec trzeciego sektora instytucjonalizacji dialogu obywatelskiego*, [w:] Rymsza M., (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Staniszki J., 2000, *Postkomunistyczne państwo. W poszukiwaniu tożsamości*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Staniszki J., 2003, *Władza globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Szacki J., 2002, Spencer Herbert (hasło), [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 4, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Szacki J., 2006, *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szarfenberg R., 2004, *Trzeci sektor i jego ograniczenia*, www.ips.uw.edu.pl/rszarf (dostęp: 15.09.2017).
- The Globalutionaries*, *New York Times*, 24.07.1997.
- Towalski R. (red.), 2007, *Dialog społeczny. Najnowsze dyskusje i koncepcje*, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” i Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- www.fakty.ngo.pl/liczba-ngo-na-swiecie2016.
- Wygański J., Frączek P., 2006, *Ekonomia społeczna – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, *Ekonomia Społeczna – teksty*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Zacher L.W., 2006, *Gry o przyszłe światy*, PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa.
- Zacher L.W., 2007, *Transformacje społeczeństw. Od informacji do wiedzy. Interdyscyplinarne wykłady: wpływ techniki i globalizacji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.