




**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

 [www.pozYTEK.gov.pl](http://www.pozYTEK.gov.pl)

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**ARTUR CELIŃSKI**

**Wnioski z analizy ciał konsultacyjnych  
i opiniodawczo-doradczych na poziomie  
centralnym i regionalnym, powiatowym i gminnym  
RAPORT**

*Opracowanie powstało w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*

Warszawa, 2011 r.



pracownia badań  
i innowacji  
społecznych  
  
**stocznia**

 **MillwardBrown**  
SMG/KRC

## SPIS TREŚCI

Wnioski z analizy ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych na poziomie centralnym i regionalnym, powiatowym i gminnym .....	1
Wstęp .....	3
Organizacja i podstawy prawne.....	4
Ciała konsultacyjne – charakterystyka.....	7
Kompetencje .....	13
Czynniki formalno-prawne .....	21
Członkowie .....	21
Sposób wyłaniania członków ciał konsultacyjnych .....	23
Kompetencja członków ciał konsultacyjnych.....	25
Komunikacja zewnętrzna.....	25
Współpraca z osobami i organizacjami spoza ciała .....	27
Kompozycja i organizacja wewnętrzna ciał konsultacyjnych.....	28
Najważniejsze problemy.....	32
Podsumowanie .....	34
Wnioski .....	34
Rekomendacje .....	38
Zakończenie .....	41

## WSTĘP

Założeniem niniejszego opracowania jest analiza efektywności procesów konsultacyjnych prowadzonych w ramach tzw. ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych. Głównym celem funkcjonowania tego typu instytucji jest wyłonienie ze środowiska pozarządowego swojego rodzaju przedstawicielstwa – stałej grupy osób lub instytucji współpracujących bezpośrednio z administracją publiczną w istotnych dla obu stron kwestiach. Efektem tych działań ma być z jednej strony pozyskanie reprezentatywnych opinii i pomysłów strony pozarządowej, a z drugiej zapewnienie jej wpływu na podejmowane decyzje. Innymi słowy ciała te mają pełnić rolę formalnego partnera do dialogu z władzą i administracją publiczną, co ma służyć wzmocnieniu mechanizmu konsultacji społecznych prowadzonych przez administrację publiczną na poziomie centralnym, powiatowym i gminnym z organizacjami pozarządowymi oraz stworzeniu stałego forum wymiany opinii i propozycji pomiędzy przedstawicielami administracji publicznej i organizacji pozarządowych.

Główne pytanie, na które ma odpowiedzieć raport, dotyczy tego, czy i w jaki sposób istnienie tego typu instytucji wzmacnia dialog pomiędzy administracją publiczną a organizacjami pozarządowymi? Odpowiedź została przygotowana w oparciu o monografie czternastu ciał konsultacyjnych funkcjonujących z różnymi organami administracji publicznej oraz koncentrujących swoją uwagę na odmiennych obszarach aktywności pozarządowej. Te ciała to:

1. Rada Działalności Pożytku Publicznego
2. Krajowa Rada Konsultacyjna ds. Osób Niepełnosprawnych
3. Naczelna Rada Zatrudnienia
4. Rada Pomocy Społecznej
5. Rada Główna Szkolnictwa Wyższego
6. Krajowa Rada Oświatowa
7. Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych
8. Rada ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych przy Kierowniku Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych
9. Rada Gospodarki Żywnościowej
10. Państwowa Rada Ochrony Środowiska
11. Małopolska Rada Pożytku Publicznego
12. Rada Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego
13. Gdyńska Rada Działalności Pożytku Publicznego
14. Szczecińska Rada Działalności Pożytku Publicznego

Powyższy wybórdyktowany był przede wszystkim dwoma kryteriami – pierwsze z nich dotyczyło pozycji, renomy i doświadczenia danego ciała lub instytucji, z którą jest powiązane. Wybór ciał 11, 12,

13 i 14 wynikał z chęci uwzględnienia w raporcie oceny działalności ciał funkcjonujących również na poziomie wojewódzkim i gminnym.

Wśród wybranych ciał są zarówno te, które powstały zupełnie niedawno (jak np. Szczecińska Rada Działalności Pożytku Publicznego) lub są w trakcie istotnych przeobrażeń (m.in. Rada Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego), jak również te, które historię swojego funkcjonowania mogą liczyć w dziesiątkach lat (np. Państwowa Rada Ochrony Środowiska). Na liście znalazły się także ciała, które funkcjonują według ściśle ustalonego regulaminu (np. Rada Główna Szkolnictwa Wyższego) lub wręcz przeciwnie – ich organizacja dopuszcza wiele działań mających charakter improwizacji (np. Szczecińska Rada Działalności Pożytku Publicznego). Są też takie ciała, które ze względu na swoją działalność powinny być traktowane jako zdecydowanie branżowe (jak np. Rada Gospodarki Żywnościowej), jak i te, których pole działania jest niezwykle szerokie (tak jak w przypadku Rady Działalności Pożytku Publicznego). Taka konstrukcja listy ciał objętych analizą pozwala na dokonanie oceny i sformułowaniu wniosków opartych na wiarygodnym obrazie sytuacji.

Niniejszy raport podzielony został na kilka części. Pierwsza z nich poświęcona jest kwestiom prawnym – umocowaniu i kompetencji danego ciała. Druga część to krótka charakterystyka najważniejszych ciał objętych badaniem. Jego celem jest pokazanie obszarów ich działalności i najważniejszych kwestii, które pojawiały się w czasie prowadzonych w ramach ciała konsultacji oraz oceny jego roli i funkcji ciał konsultacyjnych. Trzecia część raportu oparta jest na prezentacji rozwiązań dotyczących struktury i organizacji wewnętrznej pracy ciała. Ostatnią, zamykającą częścią jest podsumowanie zawierające najważniejsze wnioski i rekomendacje oparte na wynikach analizy.

## ORGANIZACJA I PODSTAWY PRAWNE

Ciała konsultacyjne i opiniodawczo-doradcze są uzupełnieniem procesu dialogu i współpracy partnerów społecznych. Obowiązek prowadzenia takiego dialogu można odnaleźć w art. 20 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”. Trzeba jednak zauważyć, że tak rozumiany dialog realizowany jest poprzez włączenie związków zawodowych i organizacji pracodawców do współpracy i negocjacji z administracją publiczną – Rządem RP.

Organizacje pozarządowe nie są w tym przypadku partnerem społecznym. Konsekwencją tego jest fakt, że ich rola i pozycja nie jest zagwarantowana prawnie. Obecność organizacji pozarządowych w specjalnie powołanych ciałach konsultacyjnych wynika z aktów prawnych niższego rzędu – ustaw, rozporządzeń, regulaminów, a na poziomie samorządu terytorialnego – uchwał i programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Brak odniesienia do aktu prawnego wyższego rzędu w przypadku ciał funkcjonujących na poziomie centralnym skutkuje brakiem jednolitych standardów, które warunkowałyby minimalne prawa współpracującym z administracją publiczną organizacjom pozarządowym.

Istotnym aktem prawnym w zakresie współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jest Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która w art. 5 ust 1 wprowadza regulację, zgodnie z którą „Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych [...] we współpracy z organizacjami pozarządowymi [...] prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów

administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów”. Współpraca ta (zgodnie z art. 36-41 wspomianej wyżej Ustawy) dotyczy zarówno administracji na poziomie centralnym, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązek powoływania ciała konsultacyjnego spoczywa jednak tylko na Rządzie RP i jest realizowany poprzez funkcjonowanie centralnej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Tworzenie rad działalności pożytku publicznego na niższych szczeblach administracji publicznej jest już jednak tylko opcją i zależy od decyzji odpowiednich organów danych jednostek samorządu terytorialnego (zgodnie z nowelizacją Ustawy o działalności pożytku publicznego, która weszła w życie 12.03.2010 r.). Oznacza to, że nawet w przypadku obowiązkowych konsultacji, jakie muszą zostać przeprowadzone przy tworzeniu programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, administracja publiczna na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym może dowolnie organizować proces wymiany informacji i opinii z tymi organizacjami, które uzna za odpowiednie do tego zadania.

W przypadku ciał funkcjonujących przy centralnych organach administracji publicznej źródeł prawnych, poza konkretnymi ustawami i rozporządzeniami warunkującymi powstanie i funkcjonowanie danego ciała, należy doszukiwać się w Ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Zgodnie z art. 38 ust. 1 „w celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem współdziała, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach oraz w zakresie wynikającym z potrzeb danego działu, z innymi członkami Rady Ministrów, Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, innymi organami administracji rządowej i państwowymi jednostkami organizacyjnymi, organami samorządu terytorialnego, jak również z organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych”. Ten artykuł nie warunkuje jednak żadnych konkretnych warunków „współdziałania” z innymi organizacjami społecznymi, ale jest jedynie zaleceniem podjęcia tego typu współpracy.

Tworzenie i funkcjonowanie ciał będących przedmiotem niniejszej analizy w przeważającym stopniu zależy od interpretacji ogólnych zaleceń i możliwości wskazanych w powyższych ustawach oraz woli danego organu administracji publicznej.

Ciała konsultacyjne i opiniodawczo-doradcze funkcjonujące przy organach administracji publicznej tworzone są na podstawie ustaw regulujących działania administracji w realizacji określonych zadań. Przykładem może być Naczelna Rada Zatrudnienia, która jest ciałem utworzonym mocą ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.) lub Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, która powstała w wyniku przyjęcia ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym.

Nie ma jednolitej zasady, wedle której określane byłyby zarówno cele i kompetencje danego ciała, jak i jego struktura czy forma organizacyjna. W przypadku ciał funkcjonujących przy organach administracji publicznej można wyróżnić następujące sposoby określania wyżej wymienionych komponentów formalno-prawnych ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych:

- model ustawy wprowadzającej i rozporządzenia regulującego – w tym modelu ustawa sankcjonująca istnienie danego ciała określa przede wszystkim jego formę, kompetencje, skład i ogólne zasady funkcjonowania. Rozporządzenie regulujące pełni tu rolę dopełniającą i stanowi np. o dniu pierwszego posiedzenia rady, wyborze prezydium i jego zadań, zasadach

zwoływania spotkań i informowania o nich, itp. Przykładem ciała powołanego w ten sposób jest Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Jej utworzenie zostało potwierdzone ustawą z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. W art. 42-44 można znaleźć odniesienia co do tożsamości ciała i jego kompetencji (art. 42), składzie i sposobie powoływania członków (art. 43), ogólnych zasad funkcjonowania ciała (art. 44). Ustawodawca nakłada na właściwego ministra, w tym przypadku ministra odpowiedzialnego za sprawy pracy i polityki społecznej, obowiązek określenia „organizacji i trybu działania Rady oraz zasad uczestnictwa w jej pracach ekspertów i przedstawicieli organów, organizacji i instytucji, nie reprezentowanych w Radzie” oraz „wysokość wynagrodzenia członków Rady oraz ekspertów i innych osób nie będących członkami Rady, za udział w posiedzeniach Rady” (art. 44 ust 4).

- model ustawy wprowadzającej i rozporządzenia zatwierdzającego – w tym modelu w ustawie sankcjonującej istnienie danego ciała odnaleźć można wszystkie najważniejsze regulacje wpływające na organizację i funkcjonowanie danego ciała. W tym przypadku rozporządzenie potwierdza przyjęcie lub obowiązywanie wewnętrznych regulaminów funkcjonowania ciała. Przykładem tak powołanego ciała jest np. Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych. W ustawie z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym można znaleźć praktycznie wszystkie najważniejsze regulacje wyznaczające strukturę i organizację prac rady. W art. 23-30 określone zostały kompetencje, skład i sposób powoływania członków oraz prezydium, sposób zwoływania posiedzeń, sposób procedowania, a nawet obsługę administracyjną. Dodatkowy regulamin prac Komisji jest zatwierdzany mocą Prezesa Rady Ministrów.
- model oparty na rozporządzeniu – ten model charakteryzuje się tym, iż w całości organizacja i funkcjonowanie danego ciała regulowane jest rozporządzeniem właściwego organu administracji publicznej – odpowiedniego Ministra. Przykładem takiego mechanizmu jest Rada Gospodarki Żywnościowej, która powołana została zarządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 2 z 28 stycznia 2009 r.. Zarządzenie to określa kompetencje, sposób powoływania prezydium, skład Rady, ogólne zasady zwoływania spotkań oraz przedstawia listę organizacji, które uprawniona jest do wysyłania swojego przedstawiciela na posiedzenia Rady. Szczegółowy regulamin funkcjonowania Rady uchwalany jest przez Radę i podlega zatwierdzeniu przez Ministra.

Te trzy sposoby pokazują, jak różne są możliwości instytucjonalizacji danego ciała. Sposób umocowania prawnego przekłada się oczywiście na elastyczność możliwości dokonywania zmian w funkcjonowaniu danej rady. Jest to najbardziej ograniczone w przypadku modelu drugiego – ustawy wprowadzającej i rozporządzenia zatwierdzającego. Jeżeli w czasie prac ciała funkcjonującego na podstawie tego modelu członkowie dojdą do wniosku, że należałoby zmienić istniejące procedury, które zostały zapisane w ustawie, taka zmiana wymaga przygotowania nowelizacji ustawy. To oznacza zaś konieczność przeprowadzenia pełnego procesu legislacyjnego, który zwykle jest długotrwały i mało efektywny. Z problemem takim spotykają się m.in. członkowie Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych i Etnicznych, którzy postulują skrócenie okresu na konsultacje związane z wyborem nowego przedstawiciela – z obecnych 90 dni do 30, co mogłoby przyśpieszyć prace rady. Czas ten jest jednak zapisany w ustawie.

Wydaje się, że najlepszym modelem organizacji danego ciała jest model pierwszy, który łączy ze sobą silne umocowanie ciała i relatywnie prostszą możliwość zmiany rozporządzenia przez właściwego ministra.

## CIAŁA KONSULTACYJNE – CHARAKTERYSTYKA

W tej części raportu pokazano krótką charakterystykę przebadanych ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych. Ma ona na celu sprawdzenie kontekstu powstania danego ciała i porównanie, czy podejmowane przez nie kwestie wypełniają powierzone mu kompetencje.

**Rada Działalności Pożytku Publicznego** funkcjonuje od listopada 2003 r., a jest ciałem powołanym na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. Nr 147, poz. 1431). Formalnie jest umocowana przy Departamencie Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Pomocy Społecznej. Jest ciałem kadencyjnym – pierwsza kadencja była dwuletnia i zakończyła się w 2005 r. Obecna Rada pracuje w składzie III kadencji (na lata 2009-2012). Działalność Rady koncentruje się wokół takich kwestii, jak: nowelizacja ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wypracowywanie nowych rozwiązań systemowych dla działalności organizacji pozarządowych w Polsce, finansowanie organizacji pozarządowych – w tym również sprawy podatkowe – m.in. system odpisu 1% dla organizacji pożytku publicznego, zwolnienie z podatku VAT dla SMS-ów charytatywnych i darów rzeczowych; współpraca z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji w kwestii nieodpłatnego informowania w programach publicznej radiofonii i telewizji o prowadzonej przez organizację pożytku publicznego działalności; konsultowanie prac nad dokumentem „Sprawne Państwo 2011-2020”. Kompetencje RDPP pozwalają jej również na wysyłanie swoich przedstawicieli do innych komitetów i ciał mających za zadanie monitorowanie, konsultowanie lub tworzenie nowych rozwiązań (m.in. rekomendacja kandydatów na członków Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, grup roboczych działających przy Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki). Historia działalności Rady i jej efekty pokazują, że obok formalnych kompetencji wynikających z przepisów odpowiedniej ustawy i rozporządzenia, wypracowane zostały także nieformalne możliwości wywierania wpływu. Różnorodność kwestii będących przedmiotem prac RDPP pozwala także na sformułowanie tezy, że ciało to ma ambicję ochrony interesów organizacji, również w tych obszarach ich działalności, które wykraczają poza kompetencje Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Rozmówcy – członkowie RDPP wskazują również, że ich zdaniem ciało to pełni rolę podstawowej reprezentacji strony społecznej, a przede wszystkim organizacji pozarządowych w stosunkach z centralną administracją publiczną. Rozmówcy potwierdzają również, że sposoby oddziaływania tego ciała wykraczają daleko poza przewidziane prawem narzędzia i możliwości. Potwierdzeniem powyższych twierdzeń jest obserwacja prac nad kolejnymi nowelizacjami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przeprowadzona analiza pokazuje, że zmiany pożądane przez reprezentujących stronę pozarządową członków ciała udało się wprowadzić przede wszystkim na poziomie procesu legislacyjnego w Parlamencie. Tymczasem przewidziane prawem możliwości współpracy RDPP ograniczają się tylko do organów administracji publicznej i rządowej. Uczestnictwo członków ciała konsultacyjnego w dyskusji nad kształtem dokumentu, nad którym właściwy organ, czyli Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, zakończył już prace, było w tym

przypadku działaniem wykraczającym poza wyznaczone procedury i mandat RDPP. Trzeba jednak zauważyć, że działanie to miało na celu realizację interesów reprezentacji środowiska.

Stosowanie tego typu procedur i przejawianie ambicji odgrywania większej niż wyznaczonej prawem roli pokazuje nie tylko, że umocowanie RDPP przy Ministerstwie Pracy i Rozwoju Społecznego jest niewłaściwe, ale również fakt, że członkowie RDPP umieli stworzyć własne procedury osiągnięcia zamierzonych rezultatów w nieformalny sposób, chcąc przekształcić rolę konsultacyjną w realną partycypację.

**Krajowa Rada Konsultacyjna ds. Osób Niepełnosprawnych** działa na podstawie zapisów Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie sposobu i trybu działania Krajowej Rady Konsultacyjnej do Spraw Osób Niepełnosprawnych. To ciało funkcjonuje od 1997 r., ale wówczas składała się przede wszystkim z przedstawicieli organizacji pozarządowych – brak w niej było pracowników administracji rządowej i samorządowej. Rada rozpoczęła swoją działalność w momencie, gdy sytuacja osób niepełnosprawnych w Polsce nie wiązała się z istnieniem odpowiednich regulacji prawnych. Kwestie, którymi obecnie zajmuje się rada, to m.in.: miejsca parkingowe dla osób niepełnosprawnych, regulacje prawne odnośnie niwelowania barier architektonicznych, regulacje rynku pracy chronionej i otwartego rynku pracy, budżet PFRON, nowelizacje ustawy o rehabilitacji zawodowej.

Respondenci – członkowie rady, zwracają uwagę na ograniczoną rolę tego ciała i brak rzeczywistego wpływu na ostateczny kształt opiniowanych projektów i pomysłów. W tym przypadku silniejszą pozycję mają poszczególne organizacje pozarządowe, które są w stanie indywidualnie wywrzeć wpływ na decyzje Ministerstwa. W czasie przygotowania analizy autorzy raportu spotkali się z opiniami, że Rada jest ciałem fasadowym, stworzonym przez Rząd dla zachowania pozorów. Istotną kwestią jest tutaj również niska ranga urzędnika Pełnomocnika Ministra wyznaczonego do kontaktów z radą. Nie bez związku pozostaje też brak jedności wśród organizacji pozarządowych, które, zdaniem respondentów, dbają wyłącznie o swoje interesy.

**Naczelna Rada Zatrudnienia** została powołana na mocy Ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (tekst jednolity: Dz. U. Nr 6, poz. 56 dnia 30 stycznia 2001 r.). Obecnie jej funkcjonowanie reguluje Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Regulamin działania Rady został określony w rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 6 października 2004 r. w sprawie rad zatrudnienia. Prace rady koncentrują się wokół dwóch najważniejszych kwestii – opiniowania dokumentów wymienionych w ustawie (podziału środków z Funduszu Pracy i FGŚP), a następnie przyjęcia sprawozdań z ich realizacji. W 2010 r. rada podjęła kroki zmierzające do odstąpienia od finansowania z Funduszu Pracy działań niezgodnych z jego przeznaczeniem: specjalizacji oraz staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyków, pielęgniarek i położnych; zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne. Wniosła również o podwyższenia wysokości zasiłków dla osób bezrobotnych. Respondenci są zdania, że najważniejsze postulaty rady nie zostały wzięte pod uwagę. Widać to m.in. na przykładzie finansowania staży lekarskich z Funduszu Pracy – rada od trzech lat bezskutecznie przekonuje Ministerstwo, że są to działania niezgodne z prawem. Mimo to respondenci bardzo pozytywnie oceniają współpracę z Ministerstwem Pracy, którego przedstawiciele są zawsze obecni na posiedzeniach i natychmiast reagują na wnioski Rady. Rada komunikuje się również z innymi ministerstwami, np. edukacji. Niektóre sprawy są adresowane również do Rady



Ministrów, Kancelarii Premiera albo Parlamentu, jednak wymienione instytucje nie biorą pod uwagę opinii rady. Z reguły nie odpowiadają na pisma, a Rada dopiero po fakcie dowiaduje się o podjęciu decyzji w danej sprawie. Warto zauważyć, że zdaniem jednego z respondentów rada chwali sobie współpracę z Ministerstwem Pracy, czego powodem jest m.in. obecność wiceministra odpowiedzialnego za rynek pracy na każdym spotkaniu rady.

**Rada Główna Szkolnictwa Wyższego**, której działanie regulowane jest Ustawą z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164 poz. 1365 z późn. zm.) oraz Statutem Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, w obecnej kadencji dokonała w nim zmian mocą uchwały Nr 21/2010. Historycznie rzecz biorąc, obecna Rada Główna Szkolnictwa Wyższego kontynuuje tradycje instytucji powołanej pod tą samą nazwą jeszcze w PRL, na mocy Ustawy z 15 grudnia 1951 r. o szkolnictwie wyższym i o pracownikach nauki (Dz. U. Nr 6 poz. 38; póź. zm.). Rada stała się w pełni wybieralnym organem w roku 1982 i od tego momentu liczone są obecnie jej kadencje (w 2010 roku rozpoczęła działalność Rada X kadencji), ale pełną autonomię jako reprezentacji środowisk szkół wyższych przyniosła jej dopiero Ustawa o szkolnictwie wyższym z 12 września 1990 r.. Rada Główna Szkolnictwa Wyższego jest obecnie jedynym w pełni wybieralnym ciałem konsultacyjnym z obszaru szkolnictwa wyższego, pełniącym rolę partnera społecznego dla instytucji publicznych i reprezentującego całe środowisko akademickie – szkoły publiczne i niepubliczne, nauczycieli akademickich, doktorantów i studentów. W ostatnim roku Rada debatowała m.in. na temat środowiskowego projektu strategii rozwoju szkolnictwa wyższego, nowych wyzwań dla zasad dobrych obyczajów w nauce, stanu przygotowań do wdrażania Krajowych Ram Kwalifikacji dla szkolnictwa wyższego, misji polskiego szkolnictwa artystycznego i praktycznych problemów funkcjonowania przepisów Ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym w sferze spraw studenckich.

Według danych zebranych podczas badania, Rada Główna jest najbardziej produktywnym ciałem konsultacyjnym – IX kadencja zaowocowała m.in. 502 uchwałami. Wynika to nie tylko z kompetencji przyznanych tej radzie, ale również ze sposobu jej organizacji. Rada Główna Szkolnictwa Wyższego jest bowiem również ciałem najbardziej zinstytucjonalizowanym. Warto zauważyć, że w jej prace nie są bezpośrednio zaangażowani przedstawiciele administracji publicznej.

Zdaniem respondentki z Biura Obsługi Rady większość uwag zgłoszonych przez Radę Główną jest uwzględniana przez Ministerstwo. Trudno jedna potwierdzić tę informację – nie są prowadzone żadne oficjalne statystyki w tej sprawie. Warto jednak zauważyć, że kompetencje tej rady pokrywają się częściowo z kompetencjami Państwowej Komisji Akredytacyjnej oraz Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów. Dlatego też już trwają prace nad utworzeniem połączonej Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego. O sile i możliwościach tej rady decyduje także skład jej członków, którzy są wybierani w wyborach obejmujących całe środowisko naukowe. Warto podkreślić, że jest to jedyna rada, gdzie członkowie otrzymują wynagrodzenie za swoją pracę.

**Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych.** Jej działanie regulowane jest Ustawą z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym. Regulamin Komisji Wspólnej został jej nadany rozporządzeniem nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2007 r. Przed powstaniem Komisji rolę ciał konsultacyjno-doradczych pełniły: Międzyresortowy Zespół do Spraw Mniejszości Narodowych, powołany uchwałą nr 49 Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 1997 r., a następnie Zespół do Spraw Mniejszości Narodowych powołany zarządzeniem nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 lutego 2002. W ciągu ostatnich 12 miesięcy Komisja zajmowała się m.in. modyfikacją sposobu przyznawania dotacji, ograniczeniem finansowania audycji dla mniejszości

narodowych i etnicznych w mediach oraz projektem budżetu, a w szczególności wysokością środków przeznaczonych na dotacje dla mniejszości. Istotną sprawą była również kwestia spisu powszechnego w 2011 r. Komisji udało się zainteresować administrację publiczną odpowiedzialną za jego przygotowanie i realizację potrzebą naprawienia błędów w formularzu spisowym.

Respondenci, oceniając rolę i skuteczność swoich działań, zauważają istotne znaczenie czynnika personalnego. Wiele, ich zdaniem, zależy od osoby ministra. Poprzednia osoba odpowiedzialna za opiekę na Komisją była, zdaniem respondentów, mało wrażliwa na problemy poruszane przez to ciało. Konsekwencją tego była utrudniania komunikacja i brak atmosfery współpracy.

Rada ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych przy Kierowniku Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych została powołana na mocy Ustawy z dnia 24 stycznia 1991r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2002 r., Nr 42, poz. 371 z póź. zm.). Pierwsza posiedzenie Rady miało miejsce 2 czerwca 1993r.

**Rada Gospodarki Żywnościowej** jest ciałem doradczym działającym przy Ministrze Rolnictwa i Rozwoju Wsi na mocy jego Zarządzenia nr 2 z 28 stycznia 2009 r.. W jej obecnym kształcie, prócz Zarządzenia Ministra, radę obowiązuje wewnętrzny regulamin z 15 kwietnia 2009. Rada przypomina organizację-parasol dla samorządów gospodarczych. Idea Rady narodziła się ok. 10 lat temu – podczas organizowanych w latach 2001-2003 dziesięciu konferencji naukowych dotyczących dostosowania polskiego przemysłu spożywczego do zmian, które stały się koniecznością w obliczu wstąpienia Polski do UE. W tym czasie zmieniła się organizacja i rola tego ciała. Na początku było administrowane przez Stowarzyszenie Naukowo-Techniczne Inżynierów i Techników Przemysłu Spożywczego. Od 2005 r. rada stała się ciałem doradczym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Poważne zmiany zaszły również w 2009 r. Jeden z respondentów zauważa, że przeobrażenia te spowodowały wprowadzenie bardziej demokratycznego sposobu podejmowania decyzji.

W 2010 roku rada zajmowała się m.in. kwestią zasad współpracy producentów i przetwórców żywności z dystrybutorami detalicznymi, reformą Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013 oraz projektem ustawy Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Respondenci podkreślają, że wpływ rady na podejmowane w Ministerstwie decyzje jest dosyć wysoki. Choć Minister rzadko bywa na posiedzeniach tego ciała, to osobą odpowiedzialną za funkcjonowanie rady jest jego doradca. Na spotkania przychodzą kompetentni urzędnicy zajmujący się w swojej pracy kwestiami będącymi przedmiotem aktualnych prac. Pozycja rady jest silna również dlatego, że reprezentuje pośrednio ok. 80% sektora rolno-spożywczego. Istotnym czynnikiem jest też obecność Polski w UE, która wymusza pewne zachowanie Ministerstwa wobec rady. Z kolei za jej największy sukces respondenci uważają wprowadzenie funduszy promocji (Ustawa z dnia 22 maja 2009 r. Dz. U. Nr 97, poz. 799 o funduszach promocji produktów rolno-spożywczych). Rozwiązania zaproponowane przez radę w tej kwestii zostały w większości przyjęte i wprowadzone w życie przez Ministerstwo.

**Państwowa Rada Ochrony Środowiska** działa na mocy ustawy Prawo Ochrony Środowiska z 27 kwietnia 2001 r.. Sposób funkcjonowania rady szczegółowo reguluje Rozporządzenie Ministra Środowiska z 5 czerwca 2002 r. Historia działalności tego organu sięga 1980 r. Od 2001 r. zakres prac PROŚ obejmuje wszelkie kwestie dotyczące ochrony środowiska, którymi aktualnie zajmuje się Ministerstwo Ochrony Środowiska oraz zaproponowanymi przez członków Rady. W ostatnim czasie PROŚ wypowiedziała się m.in. na temat gospodarki odpadami komunalnymi, pokryć dachowych z azbestu oraz w sprawie edukacji ekologicznej. Warto zauważyć, że członków tej rady nominuje Minister – nie można zgłaszać własnych kandydatur.

W opinii respondentów opinia rady jest brana pod uwagę, ale często okazuje się nieznacząca. W szczególności ma to miejsce w toku procesu legislacyjnego. Stanowiska rady bywają „zbyt idealistyczne”. Rozmówca podkreśla zainteresowanie Ministra pracami rady, które przejawia się m.in. jego częstą obecnością na spotkaniach prezydium i posiedzeniach plenarnych. W razie nieobecności Ministra, obecni są urzędnicy z ministerstwa. Według rozmówcy stała obecność Ministra w życiu Rady jest oznaką jego przychylności i chęci współpracy. Rada nie prowadzi jednak żadnego formalnego monitoringu efektów swojej pracy.

**Małopolska Rada Pożytku Publicznego** działała na podstawie „Zarządzenia Marszałka Województwa Małopolskiego w sprawie powołania Małopolskiej Rady Pożytku Publicznego i nadania jej Regulaminu działalności” (Zarządzenie Nr 124/05). W 2008 roku wzrosła ranga prawna rady. Jej istnienie zostało bezpośrednio wpisane do Uchwały Sejmiku Wojewódzkiego w sprawie przyjęcia „Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2009” jako sposób na realizację celu „Wzmocnienie dialogu obywatelskiego w Małopolsce poprzez rozwój instytucji dialogu”. Na podstawie tej uchwały Marszałek wydał kolejne, analogiczne zarządzenie, o powołaniu Rady II kadencji (Nr 10/09 z dnia 4 lutego 2009 r.).

W 2010 r. rada najczęściej zajmowała się konsultowaniem „Programów współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego” – podsumowania tegoż programu na rok 2010 i określania założeń na rok 2011. Marszałek Województwa uznał radę za podstawowe forum konsultacji tego typu programów. Ze zgłaszanych przez Radę opinii do Programu na rok 2011 uwzględnione zostały m.in. priorytety: promocja Powiatowych Rad Działalności Pożytku Publicznego oraz wzmocnienie aktywności lokalnych organizacji w ciałach dialogu społecznego, aktywne uczestnictwo małopolskich organizacji pozarządowych w Prezydencji Polski w 2011 poprzez skuteczne wykorzystanie szans wynikających z przewodnictwa Polski w Unii Europejskiej, rozwój wolontariatu w różnych sferach zadań publicznych i wśród rozmaitych grup społecznych. Warto też podkreślić istotną rolę rady we wzmacnianiu aktywności środowiska pozarządowego w całym regionie.

**Rada Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego** ukonstytuowała się 17 września 2004 r. podczas konferencji „Porozumienie Na Rzecz Rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego”. Był to jeden z etapów budowania formuły dialogu pomiędzy władzami województwa a środowiskiem pozarządowym. Proces ten rozpoczął się w grudniu 2003 r. podczas V Konferencji Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Poza ROPWWM istotnym ciałem konsultacyjnym jest Zespół Sterująco-Monitorujący funkcjonujący od sierpnia 2006 r. Podstawowym dokumentem, konsultowanym przez Radę i Zespół, jest roczny program współpracy organizacji pozarządowych i administracji publicznej. Zespół monitoruje również jego realizację i opiniuje roczne sprawozdania. Rada deleguje członków do Zespołu i pośredniczy w komunikacji pomiędzy organizacjami a Zespołem i Pełnomocnikiem. Zespół opiniuje również zasady ogłaszania konkursów – opinie przedstawiane są przez Pełnomocnika Marszałkowi albo Sejmikowi podczas sesji i przyjmowane oraz wszystkie ważne dokumenty dotyczące organizacji pozarządowych: w 2010 r. uchwałę o konsultacjach z organizacjami pozarządowym oraz tryb powołania Rady Pożytku Publicznego.

Zdania dotyczące rzeczywistego wpływu Rady na działania urzędu są podzielone. Z jednej strony są opinie, że współpraca z urzędnikami istnieje tylko dlatego, że jest wymuszona prawem. Ma o tym świadczyć późne informowanie o spotkaniach i dokumentach do konsultacji. Z drugiej strony –

respondenci nie wyobrażają sobie sytuacji, w której ważne decyzje dotyczące organizacji pozarządowych mogłyby zostać podjęte bez ich udziału. Bardzo pozytywnie oceniają pracę Pełnomocniczki ds. współpracy z organizacjami i Zespołu. Zasadniczy wpływ został wywarty podczas wypracowywania głównych dokumentów: zasad współpracy z samorządem i rocznych programów współpracy.

**Gdyńska Rada Działalności Pożytku Publicznego** – jest jedną z form współpracy samorządu Gdyni z organizacjami pozarządowymi. Warto zauważyć, że Gdynia jest jednym z miast, które od połowy lat 90. wyróżniają się w dziedzinie systematycznej współpracy miasta ze strefą NGO. Bezpośrednią podstawę prawną funkcjonowania gdyńskiej rady stanowi Wieloletni Program Współpracy z organizacjami pozarządowymi na lata 2010-2015, uchwalony przez gdyńskich radnych 26 maja 2010 r. Dokument ten jest wynikiem konsultacji oraz wymiany doświadczeń pomiędzy gdyńskim samorządem a organizacjami pozarządowymi, w tym konsultacji i dyskusji na forum poprzednika Rady - Komisji Konsultacyjnej, a jego celem - potwierdzenie istotnego miejsca zajmowanego w gdyńskim modelu demokracji lokalnej przez organizacje pozarządowe. Do 2010 r. rolę rady sprawowała powołana w 1995 r. Komisja Konsultacyjna. Podstawą funkcjonowania Komisji Konsultacyjnej w jej aktualnym kształcie jest Gdyńska Karta Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, stanowiąca załącznik do Uchwały nr XXXIII/796/05 Rady Miasta Gdyni z 30 sierpnia 2005 r.

Istotną część zadań członków Komisji Konsultacyjnej stanowi praca w Komisjach Oceniających i wydawanie opinii w sprawach konkursów organizowanych przez Miasto w formie otwartych systemów grantowych, których celem jest realizacja istotnych zadań samorządu, poprzez zlecenie ich realizacji przez organizacje pozarządowe (jest to istotna pozycja w budżecie Miasta – w roku 2010 wyniosła ona 30 milionów złotych). Członkowie Komisji opiniowali także Programy współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi na lata 2010 i 2011 oraz analizowali przebieg realizacji tego pierwszego.

**Szczecińska Rada Działalności Pożytku Publicznego** – funkcjonuje na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz Uchwale Rady Miasta w sprawie polityki Miasta Szczecin wobec organizacji pozarządowych. Szczecińska Rada Pożytku Publicznego została powołana na mocy Uchwały nr XXXIV/867/09 Rady Miasta Szczecin z dnia 27 kwietnia 2009 r. Od czasu swojego powstania szczecińska rada konsultowała m.in. program współpracy miasta z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2010 i 2011, sposoby przyznawania lokali organizacjom pozarządowym oraz zmiany w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Szczecińska rada, podobnie jak centralna Rada Działalności Pożytku Publicznego, ma ambicje zajmowania się wszystkimi kwestiami istotnymi dla funkcjonowania organizacji pozarządowych w mieście. Wśród priorytetów na nadchodzące lata rada zamieściła m.in. kwestie przydziału lokali komunalnych organizacjom pozarządowym, tworzenie partnerstw publiczno-prywatnych czy też stworzenie funduszu pożyczkowego dla organizacji pozarządowych. Tym ambicjom towarzyszy również chęć konsultowania spraw legislacyjnych ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z przeprowadzonej analizy wynika jednak, że dotychczasowa działalność rady nie pokazuje, aby te ambicje mogły zostać skutecznie zrealizowane. Wynika to jednak przede wszystkim z krótkiego czasu funkcjonowania tego ciała. Dodatkowo warto podkreślić bardzo luźny regulamin i otwarte kompetencje, które sprawiają, że wiele kwestii pozostaje niezamkniętych i ich pozytywne

rozwiązanie może zależeć w większym stopniu od nieformalnych kontaktów rady niż przysługujących im formalnie możliwości.

Powyższe charakterystyki pokazują tylko ułamek rzeczywistości funkcjonowania wybranych ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych. Najważniejszą ich cechą jest jednak ocena wpływu oraz pozycji danego ciała w stosunkach z odpowiadającym jej organem administracji publicznej. Analiza pokazuje, że zarówno wpływ, jak i pozycja, nie są jednolite. Za ciała, o których można zdecydowanie powiedzieć, że wypełniają obecnie swoją rolę, należy uznać m.in. Radę Działalności Pożytku Publicznego, Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, Gdyńską Radę Działalności Pożytku Publicznego (razem z Komisją Konsultującą) oraz Radę Gospodarki Żywnościowej. W pozostałych przypadkach efekt prac rady jest albo niemożliwy do określenia – ze względu na brak prowadzonego monitoringu, albo jest wynikiem niekorzystnej relacji zarówno wewnątrz ciała, jak i w jego stosunkach z organem administracji publicznej.

Istotne elementy, które wydają się mieć znaczny wpływ na efektywność rady i wypełnianie powierzonych jej kompetencji, pozostają ukryte w strefie nieformalnych kontaktów i uzgodnień. O ile w przypadku Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego można powiedzieć, że jej długoletnie doświadczenie, opisana szczegółowo procedura i pozycja członków uczestniczących w pracy tej rady decydują o ostatecznym sukcesie, tak w przypadku Rady Działalności Pożytku Publicznego tego typu argumentów nie można powiązać z jej efektywnością. Historia działań rady z lat 2005-2009 pokazuje bowiem, jak wiele zależy od osoby pełniącej funkcję odpowiedniego Ministra. W tym czasie pozycja rady została bowiem obniżona za sprawą zmiany stosunku Ministra do roli RDPP w procesie konsultowania aktów prawnych powstających w tym organie administracji publicznej. Jednocześnie, jak pokazuje przygotowana monografia, wiele sukcesów w działaniach rady jest opartych na umiejętnościach członków tego ciała w docieraniu i przekonywaniu osób pełniących odpowiednie funkcje publiczne do realizacji postulatów RDPP.

Tego typu uwagi już na tym etapie prowadzą do wniosku o dużym znaczeniu rozwiązań i działań nieformalnych. Oszacowanie siły tego czynnika i związanych z nim potencjalnych szans i zagrożeń będzie możliwe dopiero po analizie kwestii formalno-prawnych objętych badaniem ciał, a w szczególności ich struktury, składu (liczby członków, sposobu ich powoływania i odwoływania, kompetencji i pochodzeniu) oraz procedur przyjętych w procesie wypracowywania opinii i stanowisk.

## KOMPETENCJE

Ciała powoływane są jako „organy opiniodawczo-doradcze” (m.in. Rada Działalności Pożytku Publicznego, Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych, Naczelna Rada Zatrudnienia, Rada ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych przy Kierowniku Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych), organy doradcze (m.in. Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych) lub organy pomocnicze (m.in. Rada Gospodarki Żywnościowej<sup>1</sup>). Rada Główna Szkolnictwa Wyższego została powołana jako „organ przedstawicielski”<sup>2</sup>. Krajowa Rada Oświatowa

<sup>1</sup> Ciałem pomocniczym jest również Rada Działalności Pożytku Publicznego.

<sup>2</sup> Ustawa z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 164 poz. 1365 z późn. zm.), art. 45 ust. 1.

jest zaś „społecznym organem opiniodawczym i wnioskodawczym”<sup>3</sup>. Różne nazwy nie znajdują odzwierciedlenia w innych funkcjach istniejących organów.

Podstawowe kompetencje ciał można podzielić na:

- kompetencje konsultacyjne – administracja publiczna może przekazywać ciału projekty aktów prawnych i zgłoszonych inicjatyw w celu uzyskania opinii i informacji;
- kompetencje monitorujące – ciała mogą monitorować funkcjonowanie administracji publicznej i wskazywać kwestie, które według nich powinny zostać zauważone przez administrację;
- kompetencje eksperckie/analityczne – ciało może przygotowywać analizy dotyczące funkcjonowania danego środowiska lub kwestii mieszczących się w obszarze działalności danego ciała;
- kompetencje informacyjne/promocyjne – ciało ma zadanie przekazywać informacje o pracy administracji lub prowadzić działania promocyjne;
- kompetencje na rzecz środowiska – dotyczą możliwości, którymi dysponuje dane ciało w kwestii podejmowania działań na rzecz rozwiązywania problemów występujących w obszarze jej działalności;
- kompetencje kontrolne – ciało może uczestniczyć lub prowadzić działania kontrolne;
- kompetencje inicjatywne – gdy ciało może występować z propozycjami przedsięwzięć lub rozwiązań dotyczących obszaru jej działalności;
- kompetencje formalne – dotyczące np. sporządzania raportów z działalności danego ciała.

W Tabeli nr 1 przedstawione zostały kompetencje ciał konsultacyjnych, będących przedmiotem niniejszego raportu.

Tabela nr 1. Kompetencja ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych		
Nazwa ciała konsultacyjnego	Kompetencja	typ kompetencji
Rada Działalności Pożytku Publicznego	wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy	konsultacyjne
	wyrażanie opinii o rządowych projektach aktów prawnych dotyczących działalności pożytku publicznego oraz wolontariatu	konsultacyjne
	udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pożytku publicznego	konsultacyjne/na rzecz środowiska
	zbieranie i dokonywanie analizy informacji o prowadzonych kontrolach i ich skutkach	eksperskie/analityczne

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2010 nr 148 poz. 991), art. 65.

	uczestniczenie w postępowaniu kontrolnym	kontrolne
	wyrażanie opinii w sprawach zadań publicznych, zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 oraz rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych	konsultacyjne
	tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, mechanizmów informowania o standardach prowadzenia działalności pożytku publicznego oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów	inicjatywne
Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych	inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do integracji osób niepełnosprawnych ze społeczeństwem	na rzecz środowiska
	inicjowanie rozwiązań w zakresie zaspokajania potrzeb osób niepełnosprawnych wynikających z faktu niepełnosprawności	na rzecz środowiska
	opiniowanie projektu założeń polityki zatrudniania, rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych	konsultacyjne
	opiniowanie projektów aktów prawnych mających lub mogących mieć wpływ na sytuację osób niepełnosprawnych oraz sygnalizowanie odpowiednim organom potrzeby wydania lub zmiany przepisów obowiązujących w tym zakresie	konsultacyjne
	opiniowanie sprawozdań z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	konsultacyjne
	opiniowanie rocznych harmonogramów realizacji rządowego „Programu opiniowanie działań na rzecz osób niepełnosprawnych i ich integracji ze społeczeństwem”	konsultacyjne
	opracowywania rocznych informacji o działalności rady	formalne
Naczelna Rada Zatrudnienia	inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich	inicjatywne
	opiniowanie projektu Krajowego Planu Działań oraz okresowych sprawozdań z jego realizacji	konsultacyjne
	opiniowanie rocznych sprawozdań z działalności Funduszu Pracy, a także ocena racjonalności gospodarowania środkami tego funduszu	konsultacyjne/monitorujące
	realizacja zadań określonych w przepisach o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności	na rzecz środowiska

	pracodawcy	
	opiniowanie projektów ustaw dotyczących promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej	konsultacyjne
Rada Pomocy Społecznej	opiniowanie projektów aktów prawnych oraz inicjowanie zmian przepisów prawa w zakresie pomocy społecznej	konsultacyjne
	przygotowywanie ekspertyz dotyczących wybranych obszarów pomocy społecznej	eksperckie/analizacyjne
	przedstawianie ministrowi okresowych informacji o swojej działalności	formalne
	przyjmowanie i opiniowanie dla ministra wniosków o nagrody specjalne za wybitne osiągnięcia w dziedzinie pomocy społecznej	na rzecz środowiska/konsultacyjne
Rada Główna Szkolnictwa Wyższego	przedstawianie propozycji nazw kierunków studiów oraz standardów kształcenia	inicjatywne
	wyrażanie z własnej inicjatywy opinii i przedstawianie wniosków we wszystkich sprawach dotyczących szkolnictwa wyższego, nauki i kultury oraz możliwość zwracania się w tych sprawach do organów władzy publicznej i uczelni, w tym o udzielenie wyjaśnień i informacji, zawiadamiając o tym ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego	konsultacyjne/na rzecz środowiska/inicjatywne
	wyrażanie opinii w sprawach przedstawionych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz inne organy władzy i administracji publicznej	konsultacyjne
	wyrażanie opinii w sprawach projektów aktów prawnych dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki, w tym aktów dotyczących utworzenia, likwidacji, zmiany nazwy uczelni, a także zawieranych przez RP umów międzynarodowych dotyczących szkolnictwa wyższego i nauki oraz promocji nauki polskiej za granicą	konsultacyjne
	wyrażanie opinii w sprawach projektu budżetu państwa w zakresie części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, oraz w sprawach zasad przyznawania uczelniom dotacji z budżetu państwa	konsultacyjne
Krajowa Rada Oświatowa	opracowuje i przedstawia Ministrowi Edukacji Narodowej projekty założeń polityki oświatowej państwa, w tym propozycje udziału nakładów budżetowych na oświatę w dochodzie narodowym podzielonym	eksperckie/analizacyjne/inicjatywne



	opiniuje projekt ustawy budżetowej w części dotyczącej oświaty i przedstawia swoją opinię właściwym komisjom sejmowym i senackim	konsultacyjne
	opiniuje kryteria podziału środków będących w dyspozycji Ministra Edukacji Narodowej przeznaczonych na oświatę	konsultacyjne
	opiniuje koncepcję kształcenia, w tym ramowe plany nauczania oraz zakres obowiązujących minimów programowych	konsultacyjne
	opiniuje projekty aktów prawnych dotyczących oświaty	konsultacyjne
	opiniuje inne sprawy dotyczące oświaty, przedstawione przez Ministra Edukacji Narodowej	konsultacyjne
Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych	wyrażanie opinii w sprawach realizacji praw i potrzeb mniejszości, w tym ocena sposobu realizacji tych praw oraz formułowanie propozycji w zakresie działań zmierzających do zapewnienia realizacji praw i potrzeb mniejszości	konsultacyjne/ eksperckie/inicjatywne
	opiniowanie programów służących tworzeniu warunków sprzyjających zachowaniu i rozwojowi tożsamości kulturowej mniejszości oraz zachowaniu i rozwojowi języka regionalnego	konsultacyjne
	opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących spraw mniejszości	konsultacyjne
	opiniowanie wysokości i zasad podziału środków przeznaczonych w budżecie państwa na wspieranie działalności zmierzającej do ochrony, zachowania i rozwoju tożsamości kulturowej mniejszości oraz zachowania i rozwoju języka regionalnego	konsultacyjne
	podejmowanie działań na rzecz przeciwdziałania dyskryminacji osób należących do mniejszości	na rzecz środowiska
Rada ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych	opiniowanie podejmowanych przez Urząd inicjatyw legislacyjnych	konsultacyjne
	zgłaszanie wniosków i postulatów w sprawach istotnych dla kombatantów i osób represjonowanych	inicjatywne/na rzecz środowiska
	występowanie z apelami i postulatami do społeczeństwa, środowiska kombatanckiego, oraz władz państwowych i samorządowych	inicjatywne
Rada Gospodarki	opiniowanie i konsultowanie propozycji rozwiązań systemowych w gospodarce żywnościowej, w tym	konsultacyjne/

Żywnościowej	projektów aktów prawnych, oraz zgłaszanie Ministrowi inicjatyw w tym zakresie	inicjatywne
	przygotowywanie oraz przekazywanie Ministrowi aktualnych informacji o poszczególnych branżach gospodarki żywnościowej	ekspertyczne/ analityczne
	analizowanie potrzeb związanych z promocją żywności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i poza jej granicami	ekspertyczne/ analityczne/ monitorujące
	wspieranie przedsięwzięć służących rozwojowi współpracy zakładów przetwórczych z producentami rolnymi	na rzecz środowiska
	upowszechnianie wiedzy o nowych regulacjach prawnych dotyczących gospodarki żywnościowej	informacyjne/ promocyjne
	popularyzacja osiągnięć sektora rolno-spożywczego	informacyjne/ promocyjne
Państwowa Rada Ochrony Środowiska	opracowywanie dla ministra właściwego do spraw środowiska opinii w sprawach ochrony środowiska	konsultacyjne
	przedstawianie propozycji i wniosków zmierzających do tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska oraz do zachowania lub poprawy jego stanu	inicjatywne
Małopolska Rada Pożytku Publicznego	wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie	konsultacyjne
	konsultowanie rządowych i regionalnych projektów aktów prawnych dotyczących działalności pożytku publicznego, wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego	konsultacyjne
	konsultowanie realizacji zadań pożytku publicznego	konsultacyjne
	tworzenie standardów działalności organizacji pozarządowych w Małopolsce	inicjatywne/na rzecz środowiska
	stałe monitorowanie oraz doskonalenie współpracy administracji samorządowej z organizacjami pozarządowymi, wspólne rozpoznawanie potrzeb społeczności lokalnej i wspólne planowanie działań służących zaspokojeniu tych potrzeb	monitorujące
	rekomendowanie wypracowanych standardów usług społecznych	inicjatywne/na rzecz środowiska
udział w pracach Małopolskiego Forum Organizacji Pozarządowych	formalne	

Rada Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko- Mazurskiego (Zespół Sterująco- Monitorujący)	ocena realizacji rocznych programów współpracy oraz Zasad Współpracy	konsultacyjne/ monitorujące
	opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów dotyczących organizacji pozarządowych	konsultacyjne
	opiniowanie projektu programu współpracy samorządu wojewódzkiego z organizacjami pozarządowymi na dany rok	konsultacyjne
	opiniowanie projektów decyzji samorządu dotyczących pominięcia trybu konkursowego przy przekazaniu zadania ze sfery pożytku publicznego	konsultacyjne
	podejmowanie innych działań wynikających z aktualnych potrzeb dotyczących współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi	na rzecz środowiska/ inicjatywne
Gdyńska Rada Pożytku Publicznego (Komisja Konsultacyjna)	opiniowanie zasad i realizacji współpracy gdyńskiego samorządu z organizacjami pozarządowymi	konsultacyjne
	opiniowanie aktów prawa miejscowego	konsultacyjne
	zgłaszanie uwag i wniosków do aktów prawnych i dokumentów, których zakres dotyczy współpracy samorządu z sektorem pozarządowym	konsultacyjne
	zgłaszanie uwag i wniosków do dokumentów o charakterze strategicznym	konsultacyjne
	uczestniczenie w posiedzeniach komisji oceniających wnioski o dotacje ze środków gminnych, złożone przez organizacje pozarządowe	na rzecz środowiska/ konsultujące
	reprezentowanie gdyńskich organizacji pozarządowych w kwestiach dotyczących współpracy z samorządem terytorialnym	na rzecz środowiska/inicjaty wne
	analiza przebiegu współpracy oraz realizacji Wieloletniego Programu Współpracy Miasta Gdyni z Organizacjami Pozarządowymi	monitorujące
	opiniowanie raportu przygotowanego przez samorząd na temat współpracy z organizacjami pozarządowymi	konsultacyjne
Szczecińska Rada Działalności Pożytku	dokonywanie oceny realizacji polityki Miasta wobec organizacji i raz w roku przedstawienie jej wraz z wnioskami Radzie Miasta Szczecin, Prezydentowi oraz na Walnym Spotkaniu Organizacji Pozarządowych	konsultacyjne
	dokonywanie oceny inicjatyw wspierających organizacje	konsultacyjne

występowanie do Rady Miasta Szczecin i Prezydenta z propozycjami rozwiązań prawnych i działań w sferze pożytku publicznego	inicjatywne
opiniowanie projektów aktów prawa lokalnego i działań dotyczących organizacji, w tym co roku sprawozdania z realizacji Programu współpracy Gminy Miasto Szczecin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego	konsultacyjne
monitorowanie oraz doskonalenie zasad współpracy Miasta z organizacjami	monitorujące
wyrażanie opinii w innych, istotnych sprawach dotyczących organizacji	konsultacyjne

Z danych przedstawionych w Tabeli nr 1 wynika, że w przeważającej większości kompetencje omawianych tu ciał są typu konsultacyjnego (46 z 77 wymienionych powyżej zadań ciał ma charakter konsultacyjny). Zestawienie innych zaproponowanych typów kompetencji przedstawione jest w Tabeli nr 2.

Tabela nr 2. Zestawienie występowania określonych typów kompetencji	
typ kompetencji	ilość kompetencji
konsultacyjne	46
inicjatywne	15
na rzecz środowiska	14
eksperckie/analizacyjne	6
monitorujące	6
formalne	3
informacyjne/promocyjne	2

Warto zauważyć, że ważną rolę w kompetencjach ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych pełnią te typu inicjatywne i te skierowane ku własnemu środowisku. Pozwala to na stwierdzenie, że główne role ciał to:

- konsultacyjna,
- inicjatywna,
- pośrednicząca pomiędzy środowiskiem a administracją publiczną.

Analiza kompetencji ciał dostarcza ponadto istotnych wniosków na temat ważności ciał dla prowadzonego przez administrację dialogu społecznego. We wstępie do niniejszego raportu podkreślone zostało, że strona pozarządowa nie jest równoprawnym partnerem społecznym – takim jak związki zawodowe i organizacje pracodawców. Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych,

która jest trzonem prowadzonego w Polsce dialogu społecznego, ma zdecydowanie ważniejsze zadania i kompetencje, w których jest dla administracji publicznej koniecznym partnerem. Żadna z kompetencji przyznanych ciałom konsultacyjnym nie gwarantuje im tak dużych możliwości realnego wpływu na ostateczne decyzje, które mają związki zawodowe i organizacje pracodawców uczestniczące w pracach Komisji Trójstronnej.

Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2001 Nr 100, poz. 1080 z późn. zm.) przyznaje bowiem Komisji m.in. następujące kompetencje:

- zawieranie wspólnych porozumień, których przedmiotem są wzajemne zobowiązania stron służące godzeniu interesów pracowników, pracodawców i dobra publicznego oraz osiągnięciu i zachowaniu pokoju społecznego;
- ustalanie maksymalnego rocznego wskaźnika przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia u przedsiębiorców oraz orientacyjnych wskaźników przyrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kolejnych kwartałach roku w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku poprzedniego;
- uzgadnianie wysokości średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny;
- uzgadnianie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę na rok następny;
- uzgadnianie zwiększenia wskaźnika waloryzacji emerytur i rent na rok następny;
- uzgadnianie wysokości kwot zasiłków rodzinnych oraz wysokości świadczeń rodzinnych. Prace ustawowe Komisji odbywają się według ściśle określonych harmonogramów dla poszczególnych aktów prawnych i są prowadzone w trybie konsultacji bądź negocjacji.

Wymienione powyżej kompetencje pokazują, że z punktu widzenia prawa Komisja Trójstronna jest ciałem nie tylko konsultacyjnym, ale i negocjacyjnym. Komisja nie tylko proponuje lub opiniuje przedstawione jej sprawy i projekty, ale również współuczestniczy w podejmowaniu decyzji.

W przypadku ciał konsultacyjnych z udziałem organizacji pozarządowych taka możliwość nie znalazła uzasadnienia w przepisach prawa. Współpraca dwóch stron może opierać się na stosunku partnerskim i równoprawnym – ale równie dobrze wcale tak nie musi być. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami w większości przypadków wpływ ciał polega tylko na udziale w procesie konsultacji, w którym główną ideą jest wymiana informacji i opinii, a nie współdecydowanie. W każdym przypadku administracja publiczna zachowuje sobie prawo do podejmowania ostatecznej decyzji i nie ma prawnego obowiązku uwzględniania opinii reprezentantów strony pozarządowej. Rzeczywista współpraca pokazuje jednak, że części organizacji udało się wypracować na tyle silną pozycję, że pracodawca realnie nie może pominąć zdania i opinii przez nie formułowanych.

## CZYNNIKI FORMALNO-PRAWNE

### CZŁONKOWIE

Najważniejszym czynnikiem organizacyjnym dla ciał konsultacyjnych, poza ich umocowaniem prawnym i kompetencjami, jest skład oraz sposób powoływania i odwoływania członków ciała. Jeżeli

tego typu ciała mają pełnić rolę przedstawiciela środowiska pozarządowego działającego w wyznaczonym obszarze zainteresowania organów administracji publicznej, to najbardziej istotne pytanie dotyczy kwestii reprezentacji. Czy skład ciała przedstawicielskiego daje gwarancję, że interesy i opinie środowiska pozarządowego będą w niej dobrze prezentowane? Jak wygląda dobór reprezentantów i kto go dokonuje?

Wśród objętych badaniem ciał można znaleźć odmienne sposoby rozwiązania powyższych kwestii. Istnieją ciała, które w swoim składzie nie zawierają przedstawicieli administracji publicznej. Tak funkcjonuje np. Rada Główna Szkolnictwa Wyższego, Państwowa Rada Ochrony Środowiska, Rada Gospodarki Żywnościowej oraz Rada ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych. Przyjęty przez te ciała model pokazuje, że są one bardziej wewnątrzśrodowiskowym forum dyskusyjnym niż stałą formą dialogu pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną. Ich umocowanie przy organach administracji publicznej pozwala jednak na zaliczenie ich w poczet organizacji konsultacyjnych lub doradczych.

W ciałach, które w swoim składzie zawierają osoby pochodzące zarówno ze strony administracji publicznej, jak i strony społecznej, nie ma jednolitego standardu podziału ilościowego. W Radzie Działalności Pożytku Publicznego, Krajowej Radzie Konsultacyjnej do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Małopolskiej Radzie Pożytku Publicznego, Zespole Sterująco-Monitorującym Rady Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz Szczecińskiej Radzie Działalności Pożytku zasiada taka sama liczba reprezentantów obu stron. Podstawowym efektem tego typu rozwiązania jest niemożliwość podejmowania decyzji za pomocą głosowania. Projektodawca tego typu ciał za pomocą tego rozwiązania zasugerował, że w tych ciałach najważniejsza jest dyskusja i proces wypracowywania wspólnych decyzji.

Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych i Gdyńska Rada Pożytku Publicznego (Komisja Konsultacyjna) to z kolei ciała, w których liczba osób reprezentujących stronę społeczną przewyższa liczbę przedstawicieli administracji publicznej. Ta sytuacja nie niesie za sobą jednak żadnych poważniejszych konsekwencji. Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych decyzje podejmuje przez aklamację.

W Tabeli nr 3 przedstawiony został skład ciał konsultacyjnych z podziałem na stronę społeczną i administrację publiczną.

Tabela nr 3. Skład ciał konsultacyjnych				
Nazwa ciała konsultacyjnego	łącznie liczba członków	administracja publiczna	strona społeczna	inni
Gdyńska Rada Pożytku Publicznego (Komisja Konsultacyjna)	22	6	16	0
Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych	35	14	21	0
Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych	24	12	12	0
Małopolska Rada Pożytku Publicznego	17	7	7	3

Naczelna Rada Zatrudnienia	bd	bd	bd	bd
Krajowa Rada Oświatowa	bd	bd	bd	bd
Państwowa Rada Ochrony Środowiska	30	0	30	
Rada ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych	15	0	15	0
Rada Działalności Pożytku Publicznego	20	10	10	0
Rada Główna Szkolnictwa Wyższego	33	0	35	
Rada Gospodarki Żywnościowej	57	0	57	0
Rada Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego (Zespół Sterująco-Monitorujący)	14	7	7	0
Rada Pomocy Społecznej	18	13	5	0
Szczecińska Rada Działalności Pożytku	26	13	13	0

#### **SPOSÓB WYŁANIANIA CZŁONKÓW CIAŁ KONSULTACYJNYCH**

Czynnikiem warunkującym pracę danego ciała o wiele ważniejszym od podziału członków na strony administracji publicznej i społecznej jest sposób powoływania i odwoływania członków. Można tu wyróżnić dwa główne modele. Pierwszy z nich bazuje na organizacji wyborów, w których udział mogą wziąć spełniające kryteria organizacje lub instytucje. Drugi model to zaś selekcja dokonywana przez instytucję lub osobę nadzorującą pracę ciała czy odpowiadającą za jego funkcjonowanie albo jest to reprezentacja wynikająca z ustawy.

Pierwszy z przedstawionych wyżej modeli charakteryzuje działalność takich ciał jak Szczecińska Rada Działalności Pożytku Publicznego, Gdyńskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego.

Drugi typ selekcji jest obecny m.in. w Krajowej Radzie Konsultacyjnej do Spraw Osób Niepełnosprawnych (Minister wybiera członków strony pozarządowej spośród kandydatów przedstawionych przez organizacje działające na rzecz niepełnosprawnych), Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych (w ustawie określone są przedstawicielstwa określonych mniejszości, które mogą wyłonić swoich kandydatów – jeżeli jest ich więcej niż miejsc – odbywają się konsultacje), Naczelnej Radzie Zatrudnienia, Krajowej Radzie Oświatowej, Radzie Pomocy Społecznej, Państwowej Radzie Ochrony Środowiska, Radzie ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych, Radzie Działalności Pożytku Publicznego oraz Małopolskiej Radzie Pożytku Publicznego.

Istnieją też przykłady organów odbiegające od dwóch powyższych modeli. Jednym z nich jest Rada Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego (Zespół Sterująco-Monitorujący), w której członkostwo przyznawane jest na stałe po spełnieniu określonych w uchwale kryteriów oraz po akceptacji Prezydium Rady. Drugi przypadek to Rada Gospodarki Żywnościowej, w której organizacje członkowskie zostały wyznaczone na podstawie rozporządzenia Ministra, ale dopuszczona jest możliwość przyjmowania nowych organizacji za zgodą Rady (miało to miejsce w dwóch przypadkach).

Jak można zauważyć, najpopularniejszym sposobem wyboru członków ciał jest ten, w którym centralną rolę pełni administracja publiczna lub przepisy ustawy/uchwały/zarządzenia, które określają organizację prac danego ciała. Fakt ten rodzi uzasadnione pytanie o kwestie reprezentacji i mandatu do pełnionej przez siebie funkcji. Jeżeli bowiem ciało ma być głosem konsultacyjnym lub doradczym, istotne jest, aby dysponowało odpowiednim poparciem i akceptacją ze strony pozostałych organizacji czy środowiska pozarządowego, które nie są w ciele reprezentowane. Szczegółowe informacje o procedurze wyboru członków każdej z rady są zamieszczone w monografiach.

Przeprowadzane badanie nie obejmowało organizacji, które nie są członkiem danego ciała. Dlatego też nie można na jego podstawie formułować żadnych tez określających, czy dane ciało w sposób odpowiedni reprezentuje głos swojego środowiska. Jednakże na podstawie zebranego materiału badawczego można formułować hipotezy odnoszące się do tej kwestii.

W przypadku ciał, które selekcję swoich członków opierają na wyborach, kwestia reprezentacji jest dosyć prosta. Wiąże się ona również z kadencyjnością, co daje szansę na cykliczną wymianę reprezentantów. Zupełnie inaczej sytuacja wygląda w przypadku ciał, w których selekcja dokonywana jest przez decydentów administracji publicznej. Tutaj sprawa ta jest bardziej problematyczna. W przypadku Rady Działalności Pożytku Publicznego członkowie są zgłaszani przez organizacje pozarządowe i spośród złożonych wniosków Minister Pracy i Polityki Społecznej wybiera 10 kandydatur. W dużej części są to osoby zgłoszone lub mające poparcie organizacji parasolowych – związków, zrzeszeń i koalicji różnego rodzaju NGO. Wyboru dokonuje się w oparciu o zasady adekwatności, autorytetu, fachowości i reprezentatywności. Problem polega na tym, iż zasady te są bardzo ogólne i niemierzalne. Respondent – członek RDPP, opisując sposób powoływania członków tej Rady, określa go jako minimalizację ryzyka pominięcia którejkolwiek z istotnych organizacji. Oznacza to, że system selekcji w zasadzie opiera się wycuciu Ministerstwa, które musi rozważyć ewentualne protesty i zarzuty braku reprezentatywności. W przypadku RDPP problem jest o tyle istotny, że jak to zostało pokazane wcześniej, rada ta ma ambicje być pomostem pomiędzy całą sferą organizacji pozarządowych a administracją publiczną na poziomie centralnym. Jeśli więc selekcja nie opiera się na logicznych i przejrzystych kryteriach, poziom wątpliwości co do mandatu rady może być spory.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku Rady Organizacji Pozarządowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego, które deleguje członków do Zespołu Sterująco-Monitorującego – ciała konsultacyjnego organizacji pozarządowych i administracji publicznej. Jeden z respondentów określił kryteria powoływania członków tego ciała jako „enigmatyczne”.

Najpoważniejsze problemy zostały zauważone w przypadku dwóch rad – Krajowej Rady Oświatowej i Rady Pomocy Społecznej, których aktywność i rola wydają się być bardzo niewielkie. W przypadku RPS użytkownicy internetowego forum pomocy społecznej narzekali nie tylko na brak możliwości kontaktu z radą, ale nawet na brak informacji o tym, kto jest jej członkiem<sup>4</sup>. Dopiero od 2010 r. na stronach Ministerstwa Pracy i Pomocy Społecznej pojawił się aktualny skład RPS. W takich przypadkach trudno mówić o reprezentatywności.

---

<sup>4</sup> <http://ops.pl/archiwum2/news.php?id=1293> (dostęp 15.01.2011)



## KOMPETENCJA CZŁONKÓW CIAŁ KONSULTACYJNYCH

Badanie nie obejmowało kompetencji poszczególnych osób uczestniczących w pracach ciał, dlatego też niemożliwym jest przedstawienie szczegółowych opinii na ten temat. Z przygotowanych monografii wynika jednak, że członkowie ciał konsultacyjnych należą zdecydowanie do najbardziej aktywnych przedstawicieli swoich środowisk. Ograniczona liczba miejsc w ciałach sprawia, że na nominację na członka może liczyć tylko ta osoba, która w swojej dotychczasowej działalności wykazała się odpowiednimi umiejętnościami i może spodziewać się poparcia innych organizacji. Oznacza to, że zdobyła ona wcześniej odpowiednie doświadczenie i wiedzę, co pozwoli jej na wypełnianie zadań postawionych ciałom konsultacyjnym.

Istotne problemy sprawia tylko kwestia kompetencji prawniczych. Respondentka z Krajowej Rady Konsultacyjnej ds. Osób Niepełnosprawnych zwraca uwagę, że członkowie tej rady często gubią się w gąszczu przepisów i ustaw odnoszących się do kwestii będących przedmiotem prac rady. Monografia Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych pokazuje z kolei, że kompetencje członków tego ciała zależą przede wszystkim od stażu. Dotyczy to zarówno reprezentantów strony pozarządowej, jak i urzędników administracji publicznej. Respondenci podkreślają, że z powodu braku kompetencji urzędników (brak wiedzy merytorycznej i znajomości ustaw) prace tego ciała w pierwszym roku ich urzędowania znacznie się wydłużają. Jeśli zaś chodzi o członków zasiadających w Komisji z ramienia mniejszości narodowych, to problem często wynika z braku doświadczenia i nieznamośności prawa. Skutkiem tego jest m.in. wysuwanie nierealistycznych postulatów i opóźnianie prac.

Warto jednak zauważyć, że to nie problem braku kompetencji jest najważniejszy. Niezwykle istotny jest fakt i warto to podkreślić, że osoby uczestniczące w pracach ciał nie rezygnują ze swoich dotychczasowych zajęć, które zazwyczaj odpowiadają pracy na pełen etat. Rodzi to uzasadnione obawy o brak czasu na utrzymywanie wysokiej aktywności w procesach konsultacyjnych prowadzonych przez radę. Tym bardziej, że poza przypadkiem Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, osoby zasiadające w ciałach nie są wynagradzane za swoją pracę.

## KOMUNIKACJA NA ZEWNĄTRZ

Poza kwestią reprezentatywności związanej z selekcją członków ciał konsultacyjnych istotnym czynnikiem wpływającym na ich kontakty ze swoim środowiskiem jest sposób przepływu informacji i komunikacja.

Analiza zebranych danych pokazuje, że dla wielu ciał jest to problem. Standardem w tym przypadku powinno być publiczne podawanie listy członków wraz z ich danymi kontaktowymi (przynajmniej prezydium ciała) oraz publikowanie protokołów ze spotkań i podjętych decyzji (uchwał, stanowisk, opinii). Informacje te powinny być zamieszczone on-line z możliwością powszechnego dostępu. Realizacja powyższego standardu przez objęte badaniem ciała została przedstawiona w Tabeli nr 4.

Tabela nr 4. Sposoby informowania o pracach ciała konsultacyjnego.

Nazwa ciała konsultacyjnego	Czy lista członków dostępna jest w Internecie	Czy podane są dane kontaktowe do członków/prezydium?	Czy istnieje strona internetowa ciała?	Czy są dostępne protokoły ze spotkań oraz decyzje ciała?
Gdyńska Rada Pożytku Publicznego (Komisja Konsultacyjna)	tak (ale tylko w treści zarządzenia o powołaniu ciała)	nie	nie	nie
Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych	tak	nie	tak (jako podstrona MSWiA)	tak
Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych	tak	tak	tak (strona pełnomocnika)	tak
Małopolska Rada Pożytku Publicznego	tak	nie	tak (strona Województwa Małopolskiego)	tak
Rada Pomocy Społecznej	tak	nie	nie	nie
Naczelna Rada Zatrudnienia	nie	nie	nie	nie
Krajowa Rada Oświatowa	nie	nie	nie	nie
Państwowa Rada Ochrony Środowiska	tak	nie	nie	nie
Rada ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych	tak	nie	nie	nie
Rada Działalności Pożytku Publicznego	tak	nie	tak (Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz na portalu ngo.pl)	tak
Rada Główna Szkolnictwa Wyższego	tak	ciało posiada rzecznika prasowego	tak	tak
Rada Gospodarki Żywnościowej	tak	tak	tak	tak
Rada Organizacji	tak	tak	tak	tak

Pozarządowych Województwa Warmińsko- Mazurskiego (Zespół Sterująco-Monitorujący)				
Szczecińska Rada Działalności Pożytku Publicznego	nie	nie	nie	nie

Z analizy wynika, że tylko trzy ciała posiadają własną stronę internetową. Dodatkowo cztery ciała posiadają swoją podstronę informacyjną funkcjonującą w ramach witryny internetowej odpowiedniego organu administracji publicznej. Te same siedem ciał publikuje informacje o swoich działaniach – protokoły, stanowiska lub komentarze. Warto zauważyć rozwiązanie wypracowane przez Radę Działalności Pożytku Publicznego. Korzysta ona z uprzejmości serwisu ngo.pl, które regularnie publikuje informacje na temat działalności RDPP.

Dane pokazują również, że połowa ciał, poza aktualnym składem, nie publikuje on-line żadnych bieżących informacji na temat swojej działalności. Nie oznacza to jednak, że nie robi tego w ogóle. Np. Gdyńska Rada Pożytku Publicznego co roku publikuje sprawozdanie ze swojej pracy. Podobnie rzecz wygląda w przypadku Szczecińskiej RDPP.

Rada Pomocy Społecznej, Naczelna Rada Zatrudnienia oraz Krajowa Rada Oświatowa w ogóle nie komunikują swoich prac na zewnątrz.

## WSPÓŁPRACA Z OSOBAMI I ORGANIZACJAMI SPOZA CIAŁA

Funkcja reprezentacji środowiska pozarządowego wobec administracji publicznej zakłada również obowiązek współpracy z osobami i organizacjami spoza danego ciała konsultacyjnego. Zebrany materiał badawczy pokazuje, że jest to powszechnie przyjęte rozwiązanie. W zdecydowanej większości ciał istnieje możliwość zapraszania osób spoza ciała do udziału w jego pracach.

Praktykowana jest także współpraca poza formalną procedurą prac ciała. Polega ona na nieformalnych spotkaniach i konsultacjach odbywanych indywidualnie przez członków ciała. Zjawisko to trzeba jednak uważać za naturalne – reprezentanci ciał konsultacyjnych funkcjonują na co dzień w swoich środowiskach i organizacjach, a nie jest możliwe, aby do tego typu praktyk nie dochodziło.

Jedynym zagrożeniem, jakie pojawia się w z powodu powyższej praktyki, to ograniczenie liczby osób, która ma szansę stać się współpracownikiem ciała lub brać udział w nieformalnych konsultacjach prowadzonych przez jego członków. Niebezpieczeństwo to może prowadzić do powstawania koterii i zamkniętych środowisk, które mogą wypaczać opinie prezentowane przez dane ciało.

Warto również odnotować przykład Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, która w swoim statucie ma wpisaną obowiązkową współpracę z innymi instytucjami działającymi w obszarze zainteresowań tego ciała – m.in. Centralną Komisją do Spraw Stopni i Tytułów w sprawach dotyczących rozwoju kadr naukowych; Polską Akademią Nauk, Polską Akademią Umiejętności oraz z Radą Główną Jednostek Badawczo-Rozwojowych w sprawach badań naukowych oraz kształcenia na poziomie wyższym; Państwową Komisją Akredytacyjną w zakresie oceny jakości kształcenia i akredytacji; konferencjami

rektorów w sprawach dotyczących rozwoju szkolnictwa wyższego, nauki i kultury. Tego typu regulacje wynikają przede wszystkim ze stopnia profesjonalizacji i instytucjonalizacji RGSzW.

Obowiązek prowadzenia konsultacji z organizacjami zewnętrznymi znalazł się również w regulaminie funkcjonowania Małopolskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

---

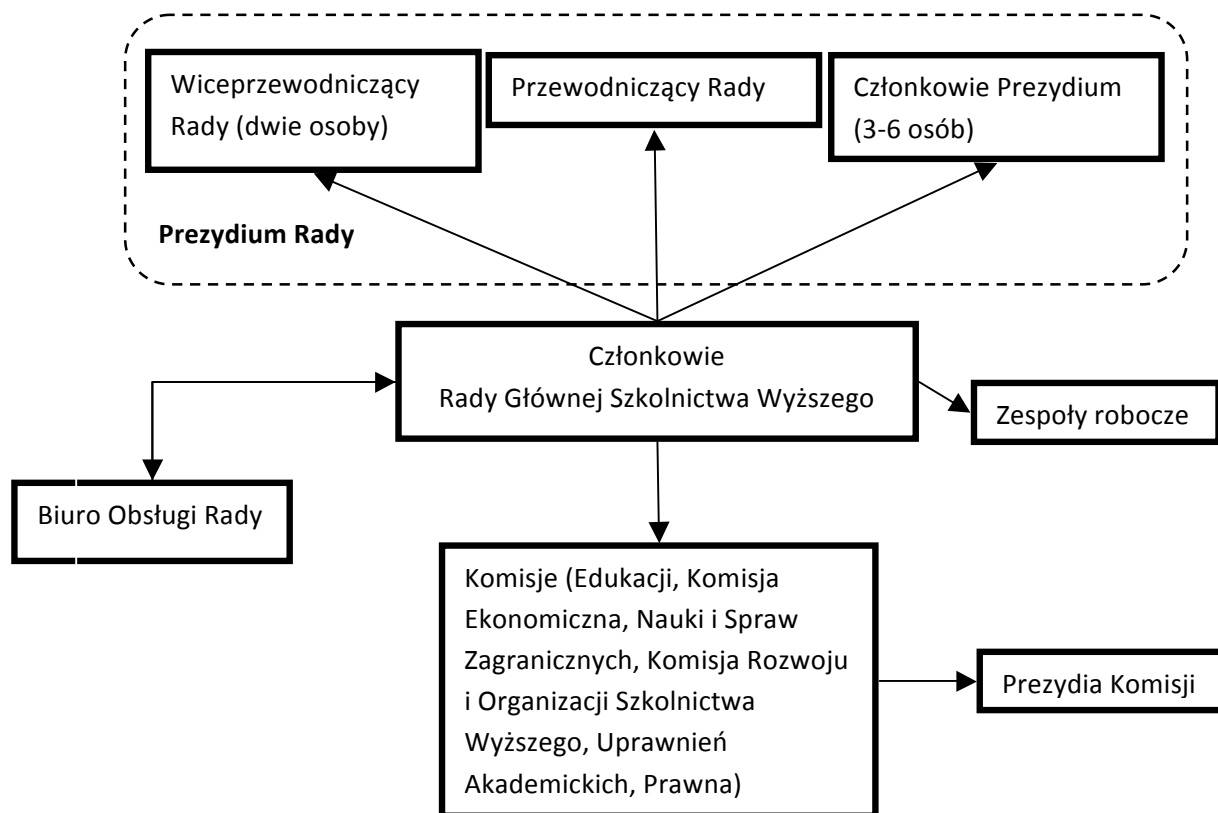
## **KOMPOZYCJA I ORGANIZACJA WEWNĘTRZNA CIAŁ KONSULTACYJNYCH**

Ważnym zagadnieniem funkcjonowania ciał konsultacyjnych jest jej wewnętrzna struktura i organizacja pracy. Warto jednak zauważyć wypowiedź respondenta z Rady Działalności Pożytku Publicznego, który zwraca uwagę, że regulamin działania rady nie jest traktowany bardzo rygorystycznie. Potwierdzenie tej opinii można znaleźć w przygotowanych monografiach ciał objętych badaniem. Wśród nich można znaleźć zarówno przypadki organów, które posiadają bardzo szczegółowe przepisy określające ich wewnętrzną strukturę i organizację pracy, jak i te, których regulaminy wewnętrzne dotyczą jedynie najważniejszych elementów funkcjonowania (np. powoływanie członków, obecność prezydium, kompetencje).

Wśród objętych badaniem ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych można wyróżnić jeden podstawowy schemat organizacyjny. Polega on przede wszystkim na istnieniu wewnętrznych organów, które z jednej strony mają pomóc ciału w organizacji jego pracy, a z drugiej są wyrazem troski o zapewnienie wysokiej jakości merytorycznej efektów konsultacji. Organizację pracy zapewnia podział na prezydium i gremium. Jakość merytoryczna jest zaś celem powoływania komisji lub grup roboczych. Uzupełnieniem tego modelu jest także funkcjonowanie zewnętrznego sekretarza lub biura administracyjnego, które pełnią rolę komunikacyjną pomiędzy ciałem a odpowiednim organem administracji publicznej oraz techniczną, zapewniając radzie odpowiednie przygotowanie administracyjne i logistyczne.

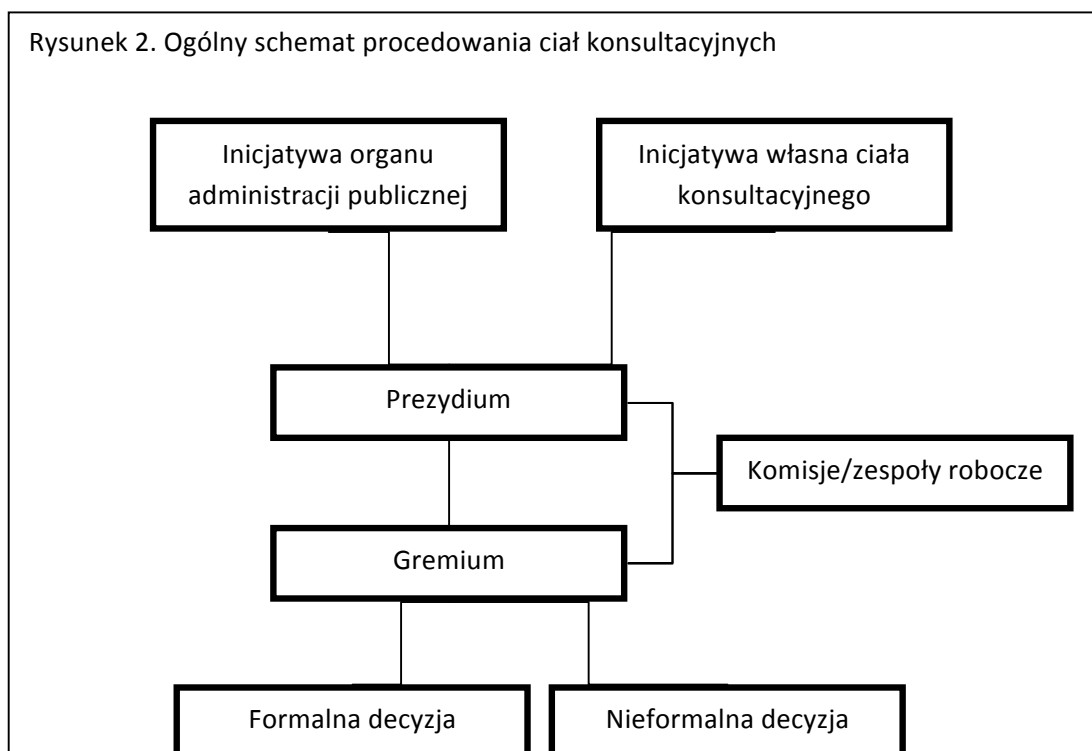
Najbardziej rozbudowaną strukturę organizacyjną posiada Rada Główna Szkolnictwa Wyższego. Zasiadają w niej wybierani w głosowaniu obejmującym wszystkie uczelnie wyższe przedstawiciele środowiska akademickiego w Polsce. Ta rada jest ciałem, w którym wyznaczone zostały bardzo szczegółowe i restrykcyjne procedury funkcjonowania i podejmowania decyzji. Jest to również jedyny organ, w którym członkowie zostają wynagradzani za wypełnianie swoich obowiązków na rzecz ciała. Ze strony ministerstwa wyznaczone zostało Biuro Obsługi Rady – wyspecjalizowana jednostka, która zajmuje się komunikacją z ministrem, prowadzeniem strony internetowej, obsługą bieżących zleceń Rady i jej Prezydium oraz rozliczaniem jej funkcjonowania. Na Rysunku 1 przedstawiony został uproszczony schemat organizacyjny tej rady.

Rys. 1. Schemat organizacyjny Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego



Przykładem, który w sposób najbardziej typowy prezentuje strukturę ciał konsultacyjnych, jest Rada Działalności Pożytku Publicznego. Jej kompozycja opiera się na prezydium (złożone z dwóch współprzewodniczących – jednego ze strony administracji publicznej, drugiego wybranego ze środowiska pozarządowego), sekretarzu, gremium i stałych zespołach problemowych tworzonych przez gremium RDPP. Obsługą techniczną zajmuje się Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Polega ona przede wszystkim na organizacji spotkań rady (zapewnienie miejsca, rozliczenie kosztów, pośredniczenie w procesie przepływu informacji, protokołowanie przebiegu dyskusji).

Organizacja pracy wewnętrznej ciał konsultacyjnych obejmuje również procedurę prac nad inicjatywami ciała i dokumentami zleconymi do zaopiniowania lub konsultacji. Tutaj również schemat organizacji procesu pracy jest bardzo podobny w przypadku wszystkich objętych badaniem ciał konsultacyjnych. Występujące różnice sprowadzają się do efektu końcowego (sposób przedstawienia decyzji lub opinii), kwestii wynikających ze struktury wewnętrznej ciała oraz możliwych metod procedowania (np. możliwości konsultacji prowadzonych drogą elektroniczną). Schemat ten został przedstawiony na Rysunku 2.



Ogólny sposób procedowania ciał konsultacyjnych zaczyna się od inicjatywy danego organu administracji publicznej lub od inicjatywy własnej ciała. Sprawa kierowana jest do Prezydium, które podejmuje decyzję o rozpoczęciu działań w danej sprawie. Pracuje nad nią całe gremium lub poszczególne zespoły robocze, komisje czy zespoły problemowe. Tutaj zaczynają się największe różnice. Dane ciało może albo podjąć oficjalną decyzję w formie uchwały lub opinii lub też wystarczające są konsultacje i rozmowy, które w danej sprawie były prowadzone z przedstawicielami administracji publicznej uczestniczącymi w pracach ciała. Niejednorodny jest też sposób podejmowania decyzji. W dużej liczbie przypadków nad decyzjami się nie głosuje, chociaż regulamin zakłada taką możliwość. Największy nacisk kładzie się wówczas na osiągnięcie konsensusu.

Przeważająca większość objętych badaniem ciał przygotowuje wstępny roczny program pracy. Jest on opracowywany przez prezydium i przyjmowany przez gremium. W procesie procedowania ciał konsultacyjnych równie ważne są oficjalne spotkania, jak i konsultacje wewnątrz ciała odbywane poza nimi.

Istnieją duże różnice w liczbie spotkań, które organizowane są w ramach prac danego ciała. Rada Gospodarki Żywnościowej w 2010 roku zorganizowała 23 posiedzenia (z czego: posiedzenia plenarne i konferencje – 5, posiedzenia Prezydium – 5, posiedzenia komitetów branżowych – 13). Rada Główna Szkolnictwa Wyższego od 2003 r. spotyka się na spotkaniu plenarnym co najmniej raz w miesiącu. Z taką samą częstotliwością spotyka się Prezydium tego ciała. Rada Działalności Pożytku Publicznego w 2010 r. w pełnym składzie spotkała się pięć razy – w nieregularnych odstępach czasu. Krajowa Rada Konsultacyjna ds. Osób Niepełnosprawnych w ciągu ostatnich 12 miesięcy spotkała się trzy razy,

choć jej regulamin mówi o konieczności organizacji posiedzeń przynajmniej raz na kwartał. Państwowa Rada Ochrony Środowiska zdecydowała, że w obecnej kadencji będą odbywały się dwa posiedzenia plenarne rocznie. Najczęstszym przypadkiem w działalności ciał konsultacyjnych jest organizacja 3-4 spotkań rocznie.

Taki sposób procedowania wymusza istnienie sposobów pracy poza oficjalnymi spotkaniami. Występują tu zarówno procedury formalne, jak i nieformalne. Do tych formalnych można zaliczyć m.in. procedurę głosowania obiegowego, która została zapisana w statucie Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego czy sposób wyrażania opinii w sposób obiegowy przy zastosowaniu aplikacji elektronicznej stosowany przez Radę Działalności Pożytku Publicznego. Nieformalne sposoby również opierają się na stosowaniu drogi elektronicznej – różnica polega tylko na istnieniu odpowiednich zapisów w wewnętrznym regulaminie danego ciała.

Istotnym elementem prac każdego ciała konsultacyjnego jest ich efekt. Ciała mogą podejmować uchwały i przyjmować oficjalne stanowiska. Jednak nie zawsze jest to praktykowane. Najbardziej formalnym ciałem wydaje się być Rada Główna Szkolnictwa Wyższego, która w ciągu ostatniej kadencji wyprodukowała 119 uchwał i 76 stanowisk, które zostały przekazane Ministrowi Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Inaczej sprawa wygląda np. w przypadku Rady ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych przy Kierowniku Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych. Nie wszystkie efekty jej pracy spełniają ścisłe formalne zapisy regulaminu jej funkcjonowania. Poza oficjalnymi, jednogłośnie przyjętymi uchwałami, rada zajmuje również stanowiska (także w następstwie głosowania), które w praktyce nie są spisywane jako uchwały – mają charakter wewnętrzny. Choć są wymieniane w protokołach z obrad, nie stanowią dokumentów rozpowszechnianych na zewnątrz. Warto też zauważyć, że nie na wszystkich posiedzeniach podejmowane są uchwały, np. w roku 2010 podjęto tylko 1 uchwałę na 3 odbyte posiedzenia.

Rada Gospodarki Żywnościowej wypracowała praktykę, w której nie jest możliwym przygotowanie oficjalnego stanowiska, jeśli tylko jeden z jej członków jest mu przeciwny. Wówczas nie jest to oficjalna opinia rady, ale grupy popierających je członków. Efektem tej praktyki jest fakt, że najczęściej rada nie przygotowuje oficjalnego stanowiska, a jedynie opinię indywidualnych członków. Warto zauważyć, że zgodnie z wypowiedzią respondenta, rada publikuje na swojej stronie internetowej tylko te stanowiska, które nie stoją w jaskrawej sprzeczności ze stanowiskiem Ministra.

Naczelna Rada Zatrudnienia wyraża swoją opinię w sprawach należących do zakresu jej kompetencji w formie uchwały lub odpowiedniego zapisu w protokole z posiedzenia. Uchwały zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy członków. Przyjęto praktykę, że konkretne postanowienia podejmowane są na tym samym posiedzeniu, na którym sprawa została zainicjowana.

Zgodnie z regulaminem Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych decyzje podejmowane są na posiedzeniach poprzez aklamację albo w drodze obiegu dokumentów. Dokument konsultowany jest tak długo, aż wszyscy zainteresowani wyrażą na niego zgodę. Na posiedzeniach nie ma głosowań. Zdania odrębne wśród przedstawicieli mniejszości dyskutowane są przed spotkaniami. Na posiedzeniach w ważnych sprawach prezentuje się jednolite stanowisko strony społecznej. W sprawach uznanych przez przedstawicieli mniejszości za mniej ważne stanowisko wypracowywane jest podczas posiedzeń. Regulamin przewiduje możliwość uwzględnienia w opinii różnicy stanowisk, jednak w praktyce takie sytuacje się nie zdarzają.

Analiza zebranych danych pokazuje, że w pracach ciał konsultacyjnych ważniejszy jest sam proces dochodzenia do decyzji niż sama jej forma i status prawny. Nadzwyczaj formalny sposób procedowania, który przyjęła Rada Główna Szkolnictwa Wyższego, wynika m.in. z faktu, że wśród jej członków brakuje przedstawicieli organów administracji publicznej oraz z tego, że uchwały podejmowane są w kwestiach dotyczących np. przyjęcia nazwy kierunku studiów oraz opinii formułowanych w odpowiedzi na wnioski uczelni. Obserwacja metod procedowania innych ciał pokazuje zupełnie inny obraz. W tych ciałach, w których członkami są urzędnicy i reprezentanci organów administracji publicznej, nacisk kładzie się na rzeczywisty proces wymiany opinii, który nie jest zazwyczaj drobiazgowo odtwarzany w protokołach ze spotkań.

## NAJWAŻNIEJSZE PROBLEMY

W tej części raportu przedstawione zostaną najważniejsze problemy wymienione przez respondentów i zauważone podczas przygotowywania monografii ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych.

Jedną z najczęściej pojawiających się uwag dotyczyła **organizacji pracy rady, a w szczególności czasu, jaki jest przeznaczony na konsultacje**. Respondenci zwrócili uwagę, że częstym przypadkiem jest **zbyt krótki termin**, w którym trzeba przygotować opinię i rekomendacje ciała. Respondentka Krajowej Rady Konsultacyjnej ds. Osób Niepełnosprawnych zauważyła, że zdarza się, że **projekty aktów prawnych wpływają do tego ciała zbyt późno**, co nie pozwala na wprowadzenie sugerowanych zmian. W przypadku Ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych upatruje w tym nawet celowe działanie Rządu. Podobne zastrzeżenia składają także członkowie Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych. Późne przesyłanie projektów sprawia, że często nie ma możliwości zapoznania się z nimi przed posiedzeniami. Zastrzeżenia zgłasza również Warmińsko-Mazurska Rada Działalności Pożytku Publicznego – zdaniem respondentów urzędnicy często zostawiają radzie bardzo mało czasu na opracowanie dokumentu. Respondentka z tej rady odnosi wrażenie, że urzędnicy przypominają sobie w ostatniej chwili o konieczności konsultacji danego dokumentu z organizacjami pozarządowymi. Problem dotyczy również samych członków organu, którzy zbyt późno sprawdzają swoją skrzynkę poczty elektronicznej. Zdarzało się, że uwagi zostały zgłoszone już po zaopiniowaniu dokumentu – rada wysłała rekomendację i dopiero po fakcie okazywało się, że wielu członków się z nią nie zgadza. Ta informacja pokazuje również luki w samym procesie podejmowania decyzji opartym na korespondencji elektronicznej. Problem podobnej natury opisuje także respondent z Rady Działalności Pożytku Publicznego. Według jego relacji **do rady często trafiają dokumenty i projekty, którymi RDPP w ogóle nie powinna się zajmować**. W tym ciele problem zbyt krótkiego czasu na konsultację właściwych dokumentów jest również wyraźnie obecny.

Respondenci z Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych zauważyli problemy polegające na **niewłaściwym sporządzaniu protokołów ze spotkań Komisji**. Zdaniem członków tego ciała w protokołach nie jest zapisywanych wiele pytań i uwag zgłaszanych przez reprezentantów mniejszości. Najczęściej brak jest tych wypowiedzi, które prezentują opinie niekorzystne dla administracji publicznej. Warto jednak podkreślić, że po interwencji protokoły są uzupełniane.

Wśród zauważonych problemów pojawiła się również **kwestia stroniczości organizacji zasiadających w ciałach z ramienia organizacji pozarządowych**. Rozmówcy niebędący przedstawicielami organizacji pozarządowych w Krajowej Radzie Konsultacyjnej ds. Osób



Niepełnosprawnych zauważają, że skupiają się one na swoim obszarze działania – „ciągną w swoją stronę kołdrę, która jest zawsze za krótka”. Ma to wpływ na prace tej rady o tyle, że organizacje najczęściej dążą do realizacji wyłącznie swoich celów, co sprowadza się do walki o przyznanie środków na działania w zakresie pomocy osobom z określonym rodzajem niepełnosprawności. Podobna sytuacja ma miejsce w Radzie Działalności Pożytku Publicznego w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie problemem wskazywanym przez rozmówców jest trudność zrozumienia funkcji rady jako rzecznika całego sektora pozarządowego. Wielu członków nie potrafi wyjść poza interes własnych organizacji.

Kolejnym przypadkiem jest **kwestia kompetencji i stosunku polityków lub urzędników do działań i roli danego ciała konsultacyjnego**, co okazuje się być istotnym czynnikiem wpływającym na jej efektywność. W przypadku Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości Narodowych respondenci podkreślają, że kompetencje członków Komisji, także ze strony rządowej, w zasadniczej mierze zależą od tego, jak długo zajmują oni swoje stanowiska. Urzędnicy niższego szczebla, którzy pełnią swoje funkcje od wielu lat, są kompetentni w kwestiach prawnych, jednak dostosowują się do działań swoich przełożonych, którzy zmieniają się po każdym wyborach. Ci z kolei nie mają wystarczającego doświadczenia, a często brakuje im również wiedzy merytorycznej. Dlatego też pierwszy okres ich urzędowania jest dla Komisji trudny: przedłuża się czas wydawania opinii i stanowisk. Respondenci ze strony mniejszości podkreślają, że obecny Sekretarz Stanu pozytywnie wpłynął na profesjonalizację prac Komisji. Przed jego przyjściem do Ministerstwa obecnego Sekretarza Stanu efektywność prac tego zespołu była bardzo niska. Niechęć urzędników do współpracy z mniejszościami sprawiała, że trudno było rozwiązać najprostsze problemy. Poza opisanym wyżej brakiem kompetencji nowych Sekretarzy Stanu, problemem jest również oporna machina biurokratyczna oraz oportunizm urzędników. Według respondentów od 3 lat skuteczność działań Komisji rośnie, dzięki temu, że sytuacja w Ministerstwie jest stabilna. „Jak jest życzliwy minister, to urzędnicy też są bardziej życzliwi”. Z kolei z brakiem życzliwości urzędników i polityków pełniących funkcje kierownicze w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej spotkali się członkowie II kadencji Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Krytyczne uwagi dotyczyły także **procedury prac w wybranych ciałach**. Członkowie Komisji Wspólnej Rządu i Mniejszości narodowej zwracają uwagę na określony w Ustawie okres na konsultacje związane z wyborem nowego przedstawiciela. Wynosi on 90 dni i zdarza się, że przez ten czas mniejszość nie jest reprezentowana w Komisji. Respondenci postulowali skrócenie okresu konsultacji, jednak przykłady trudności w wyłonieniu nowych członków w przypadku skonfliktowanych organizacji wskazują, że mogłoby ono wpłynąć na obniżenie legitymizacji członków Komisji wśród mniejszości, które reprezentują.

Ważną kwestią wydaje się także **brak wynagrodzenia za pracę w ciałach**. Respondenci z Krajowej Rady Konsultacyjnej ds. Osób Niepełnosprawnych zwracają uwagę, że jest to istotny problem dla przedstawicieli organizacji, szczególnie dojeżdżających na posiedzenia z odległych ośrodków. Jest to także ważne z punktu widzenia zaangażowania w prace ciał. Ich członkowie zazwyczaj nie rezygnują ze swoich dotychczasowych działalności, a więc obowiązki wynikające z obecności w danym ciele są dla nich dodatkowym obciążeniem. Być może wynagrodzenie finansowe w znacznym stopniu byłoby tu zachętą do ograniczenia innych aktywności i stanowiłoby w takich sytuacjach ekwiwalent finansowy.

Na podstawie zebranego materiału badawczego do listy powyższych zastrzeżeń można dołączyć również **problem z aktywnością członków ciał konsultacyjnych**. Poza Radą Główną Szkolnictwa Wyższego oraz Radą Gospodarki Żywnościowej problem ten zdaje się dotyczyć wszystkich pozostałych ciał objętych badaniem. Polega on na tym, że członkowie są zapracowani w swoich organizacjach i z trudem znajdują czas na aktywną pracę w ciałach. Źródłem problemu często jest sam proces selekcji – do ciał zostają wybierani bądź nominowani ludzie, którzy są najbardziej doświadczeni i aktywni w swoich organizacjach czy środowiskach. Obecność wśród członków ciał konsultacyjnych jest dla nich dodatkowym obciążeniem, które sprawia, że w obliczu problemu związanego z krótkim czasem przeznaczonym na konsultacje danego dokumentu, nie są w stanie odpowiednio wywiązać się ze swoich zobowiązań.

Bardzo ważnym problemem, który został zauważony w trakcie realizacji badania, jest **zjawisko podwójnego procesu konsultacji**. Ma on miejsce w tych ciałach, w których zasiadają reprezentacji administracji publicznej. Zjawisko to polega na jednoczesnym prowadzeniu dwóch procesów konsultacji. Dokument przygotowywany w danym organie administracji przekazywany jest do ciała konsultacyjnego w momencie równoczesnego prowadzenia konsultacji międzyresortowych lub wewnętrznych dla danego organu administracji. To często wyklucza istnienie jednolitego stanowiska administracji i zdecydowanie utrudnia proces konsultacji prowadzonych w ramach ciała.

Kolejną problematyczną kwestią jest **brak zewnętrznej ewaluacji z prac ciała**. W żadnym przypadku nie funkcjonuje mechanizm poddawania się cyklicznej ocenie dokonywanej przez ciało zewnętrzne. W niewielu przypadkach dokonywana jest ewaluacja wewnętrzna lub zwykła sprawozdawczość, które nie są w stanie wychwycić wielu problemów i nieprawidłowości w funkcjonowaniu ciał.

Ostatnim, ale nie najmniej ważnym problemem jest **frekwencja na spotkaniach ciał konsultacyjnych**. Przykładem może być Komisja Wspólna Rządu i Mniejszości Narodowych. W jej spotkaniach uczestniczy ok. 20 z 35 członków Komisji. Wśród przedstawicieli mniejszości kilka osób wyróżnia się aktywnością, ale większość uczestniczy w posiedzeniach wtedy, kiedy dotyczą one spraw bezpośrednio związanych z mniejszością, którą reprezentują. Aktywność zależy również od liczebności reprezentowanej grupy: najbardziej aktywni są przedstawiciele mniejszości niemieckiej, ukraińskiej, litewskiej i kaszubskiej. Większe mniejszości mają więcej spraw do omówienia w ramach Komisji.

## PODSUMOWANIE

### WNIOSKI

Przeprowadzone badanie ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych pokazało przede wszystkim różnorodność funkcjonujących ciał. Polega ona przede wszystkim na roli i pozycji danego ciała w dialogu prowadzonym z administracją publiczną. W raporcie pokazane zostało nie tylko ich prawne umocowanie i kompetencje, ale także realne działania i ich ocena. Poniżej przedstawione zostały końcowe wnioski opracowane na podstawie zebranego materiału badawczego.

- Nie ma jednolitej zasady, wedle której określane byłyby zarówno cele i kompetencje danego ciała, jak i jego struktura oraz forma organizacyjna. Tworzenie i funkcjonowanie ciał w przeważającym stopniu zależy od interpretacji ogólnych zaleceń i możliwości wskazanych w ustawach oraz woli danego organu administracji publicznej. Ważnym czynnikiem jest również kontekst powstania danego ciała i jego wcześniejsza pozycja.

- Wydaje się, że najlepszym modelem organizacji danego ciała jest model, który łączy ze sobą silne umocowanie ciała i relatywnie prostszą możliwość zmiany rozporządzenia przez właściwego Ministra lub marszałka województwa.
- W przypadku ciał konsultacyjnych z udziałem organizacji pozarządowych współpraca dwóch stron może opierać się na stosunku partnerskim i równoprawnym – ale równie dobrze wcale tak być nie musi. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami w większości przypadków wpływ ciał polega tylko na udziale w procesie konsultacji, w którym główną ideą jest wymiana informacji i opinii, a nie współdecydowanie. W każdym przypadku administracja publiczna zachowuje sobie prawo do podejmowania ostatecznej decyzji i nie ma obowiązku prawnego uwzględniania opinii reprezentantów strony pozarządowej. Rzeczywista współpraca pokazuje jednak, że części z nich udało się wypracować na tyle silną pozycję, że prawodawca realnie nie może pominąć zdania i opinii formułowanych przez NGO.
- Kompetencje ciał mają przede wszystkim charakter konsultacyjny. Ważną rolę w kompetencjach ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych pełnią również te typu inicjatywnego i te skierowane ku własnemu środowisku. Pozwala to na stwierdzenie, że główne role ciał to:
  - rola konsultacyjna,
  - rola inicjatywna,
  - rola pośrednicząca pomiędzy środowiskiem a administracją publiczną.
- Analiza pokazuje, że zarówno wpływ, jak i pozycja ciał konsultacyjnych, nie są jednolite. Za ciała, o których można zdecydowanie powiedzieć, że wypełniają obecnie swoją rolę, należy uznać m.in. Radę Działalności Pożytku Publicznego, Radę Główną Szkolnictwa Wyższego, Gdyńską Radę Działalności Pożytku Publicznego (razem z Komisją Konsultującą) oraz Radę Gospodarki Żywnościowej. W pozostałych przypadkach efekt prac rady jest albo niemożliwy do określenia – ze względu na brak prowadzonego monitoringu – albo jest wynikiem niekorzystnej relacji zarówno wewnątrz ciała, jak i w jego stosunkach z organem administracji publicznej.
- Istotne elementy, które wydają się mieć znaczny wpływ na efektywność rady i wypełnianie powierzonych jej kompetencji, pozostają ukryte w strefie nieformalnych kontaktów i uzgodnień. Jednym z najważniejszych czynników decydujących o sile danego ciała jest aktywność oraz kompetencje społeczne zasiadających w nim osób.
- W ciałach, które w swoim składzie zawierają osoby pochodzące zarówno ze strony administracji publicznej, jak i strony społecznej, nie ma jednolitego standardu podziału ilościowego. Najczęściej spotykanym przypadkiem jest równa liczba reprezentantów obu stron. Efektem tego typu rozwiązania jest niemożliwość podejmowania decyzji za pomocą głosowania. Projektodawca tego typu ciał za pomocą tego rozwiązania zasugerował, że w tych ciałach najważniejsza jest dyskusja i proces wypracowywania wspólnych decyzji.
- Czynnikiem warunkującym pracę danego ciała o wiele ważniejszym od podziału członków na stronę administracji publicznej i stronę społeczną jest sposób powoływania i odwoływania członków. Można tu wyróżnić dwa główne modele. Pierwszy z nich bazuje na organizacji wyborów, w których udział mogą wziąć spełniające kryteria organizacje lub instytucje. Drugi

model to zaś selekcja dokonywana przez instytucję lub osobę nadzorującą pracę ciała lub odpowiadającą za jego funkcjonowanie lub jest to reprezentacja wynikająca z ustawy. Najpopularniejszym sposobem wyboru członków ciał jest ten, w którym centralną rolę pełni administracja publiczna lub przepisy ustawy/uchwały/zarządzenia, które określają organizację prac danego ciała. Fakt ten rodzi uzasadnione pytanie o kwestie reprezentacji i mandatu do pełnionej przez siebie funkcji. Jeżeli bowiem ciało ma być głosem konsultacyjnym lub doradczym, istotne jest, aby dysponowało odpowiednim poparciem i akceptacją ze strony pozostałych organizacji/środowiska pozarządowego, które nie jest w ciele reprezentowane.

- W wielu przypadkach kryteria selekcji członków dokonywanej przez organ administracji publicznej pozostają niejasne. Można określić je bardziej jako minimalizacja ryzyka pominięcia którejkolwiek z istotnych organizacji niż dążenie do wyboru najlepszych reprezentantów.
- Z przygotowanych monografii wynika, że członkowie ciał konsultacyjnych należą zdecydowanie do najbardziej aktywnych przedstawicieli swoich środowisk. Ograniczona liczba miejsc w ciałach sprawia, że na nominacje na członka może liczyć tylko ta osoba, która w swojej dotychczasowej działalności wykazała się odpowiednimi kompetencjami. Istotne problemy sprawia tylko kwestia kompetencji prawniczych. Jednocześnie jest to słabość ciał konsultacyjnych – wybrane osoby są nadzwyczaj aktywnie zaangażowane w prace swoich organizacji i środowisk, co utrudnia im pełne zaangażowanie w prace ciała.
- Ciała mają problemy z komunikacją zewnętrzną. Dane pokazują, że połowa ciał, poza aktualnym składem, nie publikuje on-line żadnych bieżących informacji na temat swojej działalności
- Funkcja reprezentacji środowiska pozarządowego wobec administracji publicznej zakłada również obowiązek współpracy z osobami i organizacjami spoza danego ciała konsultacyjnego. Zebrany materiał badawczy pokazuje, że jest to powszechnie przyjęte i praktykowane rozwiązanie. Jego realizacja odbywa się poprzez możliwość zapraszania osób spoza ciała do udziału w jego pracach oraz współpracę poza formalną procedurą prac. Polega ona na nieformalnych spotkaniach i konsultacjach odbywanych indywidualnie przez członków. Zjawisko to trzeba jednak uważać za naturalne – reprezentanci ciał konsultacyjnych funkcjonują na co dzień w swoich środowiskach i organizacjach, a nie jest możliwym, aby do tego typu praktyk nie dochodziło.
- Ważną kwestią funkcjonowania ciał konsultacyjnych jest jej wewnętrzna struktura i organizacja pracy. Wśród ciał objętych badaniem można znaleźć zarówno przypadki ciał, które posiadają bardzo szczegółowe przepisy określające ich wewnętrzną strukturę i organizację pracy, jak i te, których regulaminy wewnętrzne dotyczą jedynie najważniejszych elementów funkcjonowania (np. powoływanie członków, obecność prezydium, kompetencje). Zauważono jednak przypadki, w których procedura prac opiera się w większym stopniu na wypracowanych zwyczajach niż ścisłym przestrzeganiu regulaminu.
- Wśród objętych badaniem ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych można wyróżnić jeden podstawowy schemat organizacyjny. Polega on przede wszystkim na istnieniu wewnętrznych organów, które z jednej strony mają pomóc ciału w organizacji jego pracy, a z drugiej są wyrazem troski o zapewnienie wysokiej jakości merytorycznej efektów konsultacji.

Organizację pracy zapewnia podział na prezydium i gremium. Jakość merytoryczna jest zaś celem powoływania komisji lub grup roboczych. Uzupełnieniem tego modelu jest także funkcjonowanie zewnętrznego sekretarza lub biura administracyjnego, które pełni rolę komunikacyjną pomiędzy ciałem a odpowiednim organem administracji publicznej oraz techniczną – zapewniając radzie odpowiednie przygotowanie administracyjne i logistyczne.

- Organizacja pracy wewnętrznej ciał konsultacyjnych obejmuje również procedurę prac nad inicjatywami ciała i dokumentami zleconymi do zaopiniowania lub konsultacji. Schemat organizacji procesu pracy jest bardzo podobny w przypadku wszystkich objętych badaniem ciał konsultacyjnych. Występujące różnice sprowadzają się do efektu końcowego (sposób przedstawienia decyzji lub opinii ciała), kwestii wynikających ze struktury wewnętrznej ciała oraz możliwych metod procedowania.
- Dane ciało może albo podjąć oficjalną decyzję w formie uchwały lub opinii lub też wystarczające są konsultacje i rozmowy, które w danej sprawie były prowadzone z przedstawicielami administracji publicznej uczestniczących w pracach ciała. Różny jest też sposób podejmowania decyzji. W dużej liczbie przypadków nad decyzjami się nie głosuje, chociaż regulamin zakłada taką możliwość. Największy nacisk kładzie się wówczas na osiągnięcie konsensusu.
- Istnieją duże różnice w liczbie spotkań, które organizowane są w ramach prac danego ciała. Najczęstszym przypadkiem w działalności ciał konsultacyjnych jest organizacja 3-4 spotkań rocznie. Ale istnieją ciała, które spotykają się przynajmniej raz na miesiąc, jak też takie, które organizują tylko dwa spotkania rocznie. Badanie pokazało także obecność ciał konsultacyjnych, które wydają się w ogóle nie funkcjonować.
- Sposób procedowania oparty na spotkaniach wymusza również istnienie sposobów procedowania poza oficjalnymi spotkaniami. Występują tu zarówno procedury formalne, jak i nieformalne. Do procedur formalnych można zaliczyć m.in. procedurę głosowania obiegowego oraz wyrażania opinii w sposób obiegowy przy zastosowaniu aplikacji elektronicznej.
- W pracach ciał konsultacyjnych ważniejszy wydaje się sam proces dochodzenia do decyzji niż sama jej forma i status prawny. Nadzwyczaj formalny sposób procedowania, który przyjęła Rada Główna Szkolnictwa Wyższego, wynika m.in. z faktu, że wśród jej członków brakuje przedstawicieli organów administracji publicznej oraz z tego, że uchwały podejmowane są w kwestiach dotyczących np. przyjęcia nazwy kierunku studiów oraz opinii sformułowanych w odpowiedzi na wnioski uczelni. Obserwacja metod procedowania innych ciał pokazuje zupełnie odmienny obraz. W tych ciałach, w których członkami są urzędnicy i reprezentanci organów administracji publicznej, nacisk kładzie się na rzeczywisty proces wymiany opinii, który nie jest zazwyczaj drobniawo odtwarzany w protokołach ze spotkań.
- Wśród najczęściej spotykanych problemów funkcjonowania ciał konsultacyjnych są te związane z organizacją pracy rady, a w szczególności zbyt krótkim czasem, jaki jest przeznaczony na konsultacje; z niewłaściwym sporządzaniem protokołów ze spotkań; ze stronniczością organizacji reprezentowanych w danym ciele; z kwestią kompetencji i stosunku polityków lub urzędników do działań i roli danego ciała konsultacyjnego; z aktywnością członków ciał konsultacyjnych; z brakiem zewnętrznej ewaluacji prac ciał.

## REKOMENDACJE

**Przedstawiona w raporcie analiza funkcjonowania ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych pozwala na sformułowanie następujących rekomendacji:**

- Należy wzmocnić prawne umocowanie ciał konsultacyjnych w kierunku zobowiązania organów administracji publicznej do przedstawiania konkretnych projektów ustaw i dokumentów. Jednocześnie należy osłabić wpływ życzliwości lub jej braku ze strony polityków i urzędników współpracujących z danym ciałem.
- **Do kompetencji ciał konsultacyjnych należy dodać te, które umożliwią współdecydowanie ciała w istotnych dla ich obszarów zainteresowania kwestii.**

Celem tego typu zmian powinno być wprowadzenie do regulacji określających funkcjonowanie danego ciała konsultacyjnego przepisów, które w większym stopniu zobowiązywałyby dany organ administracji do włączenia go w proces podejmowania decyzji. Istotne jest, aby określić np. kluczowe projekty i pomysły, które nie powinny wyjść poza przygotowujący je zespół (departament, urząd, biuro) bez opinii ciała i odnoszącego się do niego komentarza. Przykładem może być Ustawa o działalności pożytku publicznego, która jest jedną z najważniejszych kwestii dla Rady Działalności Pożytku Publicznego. Praktyczna realizacja tej rekomendacji powinna wyglądać tak, aby w regulacjach prawnych zostało ustalona szczegółowa procedura prac nad każdą nowelizacją lub projektem zmian. Ważne jest, aby procedura uwzględniała włączenie danego ciała w prace już na poziomie koncepcyjnym, gdy możliwość modyfikacji jest największa. Istnienie tego typu regulacji może oczywiście wydłużyć proces powstawania propozycji zmian i projektów nowelizacji. Jest to jednak mniejsze ryzyko niż sytuacja, w której zmiana w administracji osób odpowiedzialnych za współpracę z danym ciałem pociągnie ze sobą odmianę nastawienia na mniej życzliwe i zmniejszenie roli ciała w procesie decyzyjnym.

- **Należy rozważyć zmianę nadzorujących organów administracji publicznej dla tych ciał konsultacyjnych, które w swoim działaniu poruszają kwestie wykraczające poza kompetencje należące do tego organu. Najlepszym przykładem jest Rada Działalności Pożytku Publicznego.**

Postulat ten wynika bezpośrednio z obserwacji prac Rady Działalności Pożytku Publicznego, która pracuje nad dokumentami wykraczającymi poza kompetencje Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Sama rada jest również reprezentantem całej strefy pozarządowej – przedmiotem jej prac są bowiem regulacje dotyczące funkcjonowania wszystkich organizacji pozarządowych w Polsce. O ile jednak organem odpowiedzialnym za przygotowanie kluczowej dla funkcjonowania RDPP jest Ministerstwo Pracy i Pomocy Społecznej, to kwestie dotyczące systemu odpisu 1% dla organizacji pożytku publicznego, zwolnienia z podatku VAT dla SMS-ów charytatywnych i darów rzeczowych należą już do kompetencji Ministerstwa Finansów. Proponowane przeniesienie RDPP na organ administracji wyższego rzędu może pomóc w uzyskaniu większej efektywności i uzyskaniu możliwości włączania się w proces decyzyjny już na etapie tworzenia ogólnych koncepcji. W przypadku RDPP takim organem mogłaby być Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

- **W przypadku ciał, które sporadycznie wykraczają poza kompetencje nadzorującego go organu administracji publicznej, należy wprowadzić możliwość włączania się w konsultacje prowadzone przez inne organy administracji. Możliwość ta powinna zobowiązywać inne organy do udzielenia odpowiedzi na przesłane opinie i komentarze.**

Ta rekomendacja dotyczy ciał, które sporadycznie kontaktują się z innymi organami administracji publicznej. Przykładem jest Naczelna Rada Zatrudnienia. Z obserwacji jej pracy wynika, że niektóre sprawy adresowane do Rady Ministrów, Kancelarii Premiera albo Parlamentu nie były brane pod uwagę. Z reguły instytucje te nie odpowiadały na pisma, a Rada dopiero po fakcie dowiadywała się o podjęciu decyzji w danej sprawie. W celu rozwiązania tego typu problemów i uwzględnienia chęci ciał konsultacyjnych do włączenia się proces opiniowania dokumentów lub uzyskiwania ważnych dla reprezentowanego środowiska informacji należy rozważyć wprowadzenie obowiązku odpowiadania na postulaty ciał.

- **Należy usprawnić proces przekazywania projektów dokumentów i nowych rozwiązań z organów administracji do ciał konsultacyjnych.**

Usprawnienie powinno polegać przede wszystkim na zaplanowaniu takiego harmonogramu prac konsultacyjnych, aby członkowie ciał dysponowali odpowiednim czasem na przygotowanie swojej opinii. Projekty powinny być przekazywane w takim momencie, aby możliwe były ich modyfikacje.

Wielokrotnie zgłaszanym problemem była niewystarczająca ilość czasu, jaki został wyznaczony na pracę danemu ciału konsultacyjnemu. Realizacja niniejszej rekomendacji dotyczy zaś przekonstruowania całego procesu tworzenia nowych aktów prawnych lub koncepcji. Włączenie ciała w proces decyzyjny czy też proces konsultacyjny powinno następować jak najwcześniej. Większość ciał przygotowuje roczne plany prac, które można dopasować do planów organów administracji publicznej – zwłaszcza w przypadku kluczowych dokumentów prawnych.

- **W celu zapewnienia lepszych efektów prac konsultacyjnych nad projektami dokumentów należy umożliwić członkom ciał korzystanie z pomocy prawnej poza strukturami organów administracji publicznej.**

Jednym z najważniejszych problemów zauważonych w czasie realizacji badania jest niski poziom kompetencji prawnych członków ciał. Wpływa to nie tylko na opóźnienie procesu opiniowania dokumentów, ale również na jakość proponowanych rozwiązań. Dlatego też warto zastanowić się nad wprowadzeniem rozwiązań, które umożliwią ciałom i jego członkom zwiększenie swoich kompetencji prawnych lub korzystanie ze wsparcia prawnego poza strukturami administracji publicznej.

- **Należy rozważyć możliwość wprowadzenia wyborów członków ciał konsultacyjnych opartych na przejrzystych, zrozumiałych i mierzalnych kryteriach.**

Kolejnym istotnym problemem jest kwestia wyboru członków tych ciał, w których nie stosuje się otwartych wyborów. Wielokrotnie zdarzało się, że sami członkowie ciał nie potrafili podać kryteriów, na podstawie których zostali wybrani. Z drugiej strony trzeba zauważyć, że nie zdarza się, aby odpowiedzialne organy administracji publicznej dokonywały wyboru w zupełnie dowolny sposób. Najczęściej system selekcji opiera się na

rekomendacjach i minimalizacji ryzyka pominięcia najważniejszych/największych organizacji i środowisk. Tym niemniej jednak w trosce o zapewnienie większej reprezentatywności należy rozważyć możliwość wprowadzenia otwartych wyborów lub zwiększenia przejrzystości procesów rekomendacji i doprecyzowania kryteriów ostatecznej selekcji. Możliwym rozwiązaniem jest również połączenie systemu opartego na rekomendacjach i głosowaniem na zgłoszone kandydatury (np. dzięki wykorzystaniu Internetu).

- **W niektórych przypadkach należy rozważyć możliwość wprowadzenia wynagrodzenia dla członków ciał konsultacyjnych za okres ich pracy na rzecz ciała.**

Kwestia wynagrodzeń (diet) dla członków ciał należy do kwestii, które należy poddać szerszym konsultacjom. Propozycja ich wprowadzenia opiera się na obserwacji prac ciał, z której wynika, że osoby w niej zasiadające należą do najbardziej aktywnych zawodowo osób w swoich środowiskach. Często więc brakuje im czasu na czynny udział we wszystkich procesach opiniowania. Wprowadzenie wynagrodzeń mogłoby być istotnym czynnikiem, dzięki któremu dana osoba mogłaby uzyskać rekompensatę finansową za rezygnację z innych zobowiązań. Z drugiej strony praca w ciałach konsultacyjnych jest rodzajem działalności publicznej i może być traktowana jako przywilej. W tych sytuacjach wypłacanie wynagrodzeń (diet) przez organ, którego działania się konsultuje, może być także problematyczne ze względu na konieczność zachowania całkowitej niezależności opinii przez członków danego ciała.

- **Należy zbudować elektroniczną aplikację, która umożliwi prowadzenie konsultacji poza oficjalnymi spotkaniami ciała. Aplikacja ta powinna mieć funkcje łatwego dostępu do konsultowanych projektów oraz związanych z nimi treści (np. powiązane ustawy/uchwały/rozporządzenia).**

Istotnym usprawnieniem mogłoby być także wprowadzenie prostego serwisu internetowego przeznaczonego do komunikacji danego organu administracji publicznej z członkami ciał. Obserwacje prac ciał pokazują, że duża część ich pracy opiera się na komunikacji elektronicznej. Wprowadzenie mechanizmu elektronicznych konsultacji z funkcją archiwizowania całego procesu może być więc niezwykle pomocne.

- **Należy stworzyć minimalne standardy komunikacji zewnętrznej ciał konsultacyjnych pozwalające osobom spoza ciała na łatwe zorientowanie się w ich aktualnej działalności.**

Analiza sposobów komunikacji zewnętrznej w przypadku objętych badaniem ciał konsultacyjnych pokazuje, że nie tylko nie ma w tej kwestii minimalnego standardu, ale również można spotkać się z przykładami ciał, o których nie można znaleźć żadnych informacji. Rada Działalności Pożytku Publicznego, która należy do najlepiej informujących środowisko ciał, komunikację zewnętrzną oparła przede wszystkim na portalu ngo.pl. Wynika to jednak z nieformalnych ustaleń, a nie z zaplanowanych przez MPiPS działań. Należy zastanowić się nad wprowadzeniem takiego standardu, który zobowiązywałby ciała lub współpracujące z nimi organy administracji publicznej do publikowania pełnych informacji o przebiegu procesu opiniowania. Warto tu również uwzględnić opinie i decyzje danego organu administracji w stosunku do propozycji ciał.



- **Należy stworzyć zasady zewnętrznej ewaluacji i stosować ją wobec ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych.**

Badanie pokazuje, że w ciałach nie prowadzona jest profesjonalna ewaluacja prac. W większości przypadków sprawdza się ona do przygotowania rocznego sprawozdania przez członków ciała lub wypełnienia prostego formularza przez pracowników danego organu administracji publicznej. Warto więc rozważyć wprowadzenie standardowego mechanizmu przeprowadzania ewaluacji obejmującej efektywność procesu konsultacyjnego, wykorzystywanie przysługujących ciału kompetencji oraz współpracę ciała z administracją i reprezentowanym przez niego środowiskiem.

## ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza ciał konsultacyjnych i opiniodawczo-doradczych pokazała, że ocena ich przydatności jako narzędzi wykorzystywanych do konsultacji i dialogu strony społecznej i administracji publicznej może być wiarygodna tylko dla niektórych przebadanych ciał. Generalna ocena obejmująca wszystkie z nich nie jest możliwa. Wśród objętych badaniem ciał istnieją te, które wykorzystują przyznane im kompetencje i umocowanie prawne i prowadzą efektywny dialog z administracją. Jednocześnie jednak badanie wykazało istnienie przypadków ciał, które kompletnie nie spełniają swojej funkcji.

Za najważniejsze wnioski płynące z analizy zebranego materiału badawczego należy uznać wpływ nieformalnych czynników na efektywność danego ciała. Czynniki te funkcjonują zarówno po stronie administracji publicznej, jak i strony pozarządowej. W tym pierwszym przypadku nieformalność zawiera się w „życzliwości”, bądź jej braku, ze strony urzędników i polityków odpowiadających za współpracę z danym ciałem. Okazuje się, że istniejące rozwiązania prawne nie gwarantują ciałom stałej i stabilnej roli w procesie konsultacji. Drugi przypadek polega zaś głównie na nieformalnej aktywności członków ciała, którzy umieją wykorzystywać swoje kontakty do uzyskiwania lepszej skuteczności w realizacji opinii ciała lub na bazie partykularnych motywacji wykorzystywać ciała do realizacji własnych interesów.

Analiza pokazała także istnienie problemu komunikacji zewnętrznej. W połowie przypadków badanych ciał komunikowanie przebiegu i efektów jej prac jest znacznie ograniczone. Ten fakt stawia pod ogromnym znakiem zapytania ich reprezentatywny charakter.

W celu uzyskania lepszych efektów konsultacji prowadzonych w ramach ciał konsultacyjnych w raporcie zamieszczony został szereg rekomendacji. Za najważniejsze trzeba uznać takie wzmocnienie umocowania prawnego ciał konsultacyjnych, aby ograniczyć wpływ nieformalnych czynników ze strony urzędników i polityków. Ważnym jest także rozważenie możliwości wprowadzenia wyborów na członków tych ciał konsultacyjnych, w których obecnie selekcji dokonuje szef odpowiedniego organu administracji publicznej.

Analiza efektów prac ciał konsultacyjnych powinna zostać rozszerzona o długotrwałe badania monitorujące sposób prac ciał konsultacyjnych oraz obejmujące organizacje i osoby będące zainteresowane pracami ciała ze względu na swoją działalność, a nie funkcjonujące jako ich członkowie.