



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

 www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



PIOTR FRĄCZAK
KATARZYNA SADŁO

**Konsultacje społeczne z organizacjami
pozarządowymi i obywatelami na
szczeblu centralnym**

Raport z badania ministerstw

Warszawa, luty 2011

Raport powstał 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.



pracownia badań
i innowacji
społecznych

stocznia

 **MillwardBrown**
SMG/KRC

ZESPÓŁ BADAWCZY:

Piotr Frączak

Ewelina Janota

Ewa Latoszek

Anna Mazgal

Katarzyna Sadło

Emilia Wielgo

Agata Wiśniewska-Górczewska

SPIS TREŚCI

1. WSTĘP	5
2. DOTYCHCZASOWA WIEDZA NA TEMAT KONSULTACJI SPOŁECZNYCH	8
2.1. KONSULTACJE SPOŁECZNE NA SZCZEBLU CENTRALNYM	8
2.2. UWARUNKOWANIA PRAWNE.....	10
3. KONCEPCJA BADANIA	14
3.1. CELE BADANIA	14
3.2. PRZEBIEG BADANIA.....	14
4. SZCZEGÓŁOWY OPIS WYNIKÓW BADANIA	17
4.1. OPIS MINISTERSTW.....	17
4.1.1. Zasady opisu	17
4.1.2. Model oceny system konsultacji	17
4.2. PRZEGLĄD POSZCZEGÓLNYCH MINISTERSTW I KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW	20
4.2.1. Ministerstwo Edukacji Narodowej	20
4.2.2. Ministerstwo Finansów	24
4.2.3. Ministerstwo Gospodarki	28
4.2.4. Ministerstwo Infrastruktury	31
4.2.5. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego	35
4.2.6. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	39
4.2.7. Ministerstwo Obrony Narodowej.....	43
4.2.8. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	47
4.2.9. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	52
4.2.10. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.....	58
4.2.11. Ministerstwo Sprawiedliwości	63
4.2.12. Ministerstwo Sportu i Turystyki	66
4.2.13. Ministerstwo Skarbu Państwa	69
4.2.14. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	72
4.2.15. Ministerstwo Spraw Zagranicznych.....	76
4.2.16. Ministerstwo Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa	80
4.2.17. Ministerstwo Zdrowia	84
4.2.18. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	88
5. PODSUMOWANIE PRZEGLĄDU MINISTERSTW	93
5.1. SYSTEM KONSULTACJI	93
5.2. OPIS SZCZEGÓŁOWY	95
5.2.1. Dostęp do informacji	95
5.2.2. System współpracy z organizacjami	96
5.2.3. System konsultacji społecznych	98
5.2.4. System konsultacji z organizacjami pozarządowymi	99
5.2.5. Ciąła dialogu społecznego	101
5.2.6. Zbiorcze zestawienie systemu konsultacji na poziomie ministerstw (2010)	103
5.2.7. Dodatkowe uwagi dotyczące efektywności procedur stosowanych w ministerstwach	107

6. W STRONĘ PRAWDZIWYCH KONSULTACJI – WYNIKI BADANIA POGŁĘBIONEGO	109
6.1. ROZUMIENIE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH	109
6.2. INTERESARIUSZE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH	110
6.3. SŁABE STRONY KONSULTACJI SPOŁECZNYCH.....	111
6.4. DOBRE KONSULTACJE SPOŁECZNE	113
7. NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI I REKOMENDACJE	114
7.1. INFORMACJA NA TEMAT PROCESU LEGISLACYJNEGO/DECYZYJNEGO	114
7.1.1. Konieczność dostarczania potrzebnych informacji	114
7.1.2. Sposób uporządkowania informacji	115
7.1.3. Uaktualnianie informacji	116
7.1.4. Tworzenie szczegółowych planów	116
7.1.5. Stworzenie wspólnego standardu informacji.....	117
7.2. SZEROKIE I OTWARTE KONSULTACJE SPOŁECZNE	117
7.2.1. Rozpoczynanie konsultacji na wczesnym etapie	117
7.2.2. Stworzenie jasnych zasad poddawania projektów konsultacjom	118
7.2.3. Podnoszenie kompetencji uczestników konsultacji	119
7.2.4. Stosowanie jasnych kryteriów w wyborze metod i partnerów	119
7.2.5. Zapewnienie jawności (i znajomości) procedury.....	120
7.2.6. Działanie z większym wyprzedzeniem.....	121
7.3. INFORMACJA O EFEKTACH KONSULTACJI	121
7.4. INNE UWAGI REKOMENDACYJNE WYNIKAJĄCE Z RAPORTU	122
7.4.1. Uregulowanie procesu stanowienia prawa	122
7.4.2. Rekomendacje dotyczące współpracy z organizacjami pozarządowymi	123
7.4.3. Rekomendacje dotyczące ciał dialogu obywatelskiego.....	124

WSTĘP

Opisywane tu badanie prowadzone było w dość szczególnym czasie. Rok 2009 to z punktu widzenia przedmiotu badania ważny punkt zwrotny:

- 23 stycznia 2009 r. uchwalono ustawę o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 17 marca 2009 r.), a następnie przyjęto uchwałę Nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z dnia 1 kwietnia 2009 r.). Zmiany te miały na celu m.in. ulepszenie systemu stanowienia dokumentów rządowych.
- 30 lipca 2009 r. decyzją Komitetu Rady Ministrów został rekomendowany do stosowania dokument „**Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych**” (KRM-0102-40-09), jako uzupełnienie do Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji. Miała to być miękka forma wprowadzenia zasad prowadzenia konsultacji.
- Ministerstwo Gospodarki w ramach Priorytetu V. Działania 5.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki uruchomiło pilotażowy projekt zmierzający do stworzenia platformy pozwalającej na przeprowadzanie konsultacji za pomocą serwisu elektronicznego (system konsultacji *on-line*). Jego celem „jest uzyskanie pełnej transparentności w zakresie nowo tworzonych regulacji. Celem pośrednim tego narzędzia jest stworzenie platformy wymiany myśli, doświadczeń, analiz, propozycji, rekomendacji przy tworzeniu aktu prawnego, jak i ich przechowywania i odpowiedniego archiwizowania”. Działania w obszarach objętym badaniem prowadziły też m.in. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Legislacji i (w ramach działania 5.5 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki) Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Działania rządu nie odbywają się jednak w próżni społecznej. W latach poprzednich niezależne badania pokazywały problem z uczestnictwem obywateli w konsultacjach społecznych, a zwłaszcza w procesie stanowienia prawa. Np. w roku 2007 „Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym” przygotował „Kodeks Rzetelnych Praktyk Legislacyjnych”, w ramach którego sformułowano 13 punktów w zakresie „Prowadzenie konsultacji z partnerami społecznymi.” W 2008 Fundacja im. Stefana Batorego przeprowadziła „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”¹, który doprowadził m.in. do następujących wniosków:

„Proces tworzenia prawa na poziomie rządowym w bardzo ograniczonym zakresie poddaje się bezpośredniemu, polegającemu na uczestnictwie w nim monitorowaniu przez organizację pozarządową. Wyслуchania publiczne, zgodnie z art. 9 ustawy lobbingowej, mogą być organizowane tylko w przypadku przygotowywania rozporządzeń. W praktyce ministerstwa organizują je niezwykle rzadko – w 2008 roku zorganizowano je trzy razy (...).

¹ Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa” Fundacja im. Stefana Batorego Warszawa 2008

Organizacja pozarządowa na podstawie art. 12 pkt 5 Regulaminu Pracy Rady Ministrów (...) może być zaproszona do udziału w konsultacjach. Nie jest to jednak procedura obligatoryjna dla instytucji przygotowującej projekt aktu prawnego. Regulamin Pracy Rady Ministrów mówi, że projekt rozporządzenia lub ustawy można skierować także do organizacji społecznych oraz innych zainteresowanych podmiotów. Organizacja pozarządowa może także uczestniczyć w konferencji uzgodnieniowej (art. 14), jeśli jest ona organizowana.

Jednakże (...) nie ma jasnych reguł korzystania z opinii organizacji pozarządowych, a praktyka jest jeszcze mniej przejrzysta. Takie rozwiązanie, wprowadzające niejasne kryteria doboru uczestników konsultacji, daje dużą swobodę działania urzędnikom ministerialnym.” (s. 33)

Podobne wnioski dotyczyły nie tylko procesu stanowienia prawa, ale w ogóle tworzenia polityk publicznych i udziału organizacji pozarządowych w procesie podejmowania decyzji. Na ten sam problem wskazują raporty z badań Instytutu Badań Strukturalnych „Pytania o rozwój. Wybór publiczny w polityce społeczno-gospodarczej państwa”², czy Instytutu Spraw Publicznych „My i oni – razem? Wpływ organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej”³.

W pierwszym z nich dokonano analizy m.in. konsultacji w obszarze polityk społecznych. Analiza wskazuje, że proces stanowienia prawa bardzo zróżnicowany i zależy przede wszystkim od nastawienia osoby (decydenta) odpowiedzialnej za wprowadzenie zmian legislacyjnych oraz zorganizowania interesariuszy konkretnego rozwiązania i stopnia jego kontrowersyjności. Uregulowania prawne (ustawa o działalności lobbingsowej czy ustawa o związkach zawodowych i organizacjach pracodawców) mają często znaczenie drugorzędne. Najistotniejsze wydaje się przy tym nastawienie osoby odpowiedzialnej w rządzie...”⁴ Z drugiej strony wyraźnie widać, że taki układ nieprzejrzystych kontaktów stał się czymś naturalnym również dla drugiej strony dialogu. „...Analiza wskazuje na brak zinstytucjonalizowanych form dialogu obywatelskiego w Polsce. Nawet jeżeli na przestrzeni ostatnich lat podejmowane są próby jego implementacji, to wśród liderów sektora pozarządowego ugruntowało się przekonanie, że jedynie indywidualne kontakty z decydentami i nieformalny lobbying przynoszą zamierzone skutki. W opinii respondentów, potwierdzeniem tego stanu jest także fasadowość konsultacji społecznych”⁵

Równocześnie, co także miało wpływ na funkcjonujący system konsultacji, podejmowane były inicjatywy na rzecz większego włączenia obywateli w proces podejmowania decyzji.

31 sierpnia 2009 Obywatelskie Forum Legislacji wystosowało list do Prezesa Rady Ministrów w sprawie procesu stanowienia prawa. List ten poparło wiele znaczących osób i organizacji. W liście

² Piotr Lewandowski (rad) „Pytania o rozwój. Wybór publicznych w polityce społeczno-gospodarczej państwa” Instytut Badań Strukturalnych Warszawa 2008

³ Magdalena Arczewska „My i oni – razem? Wpływ organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej”. The Sasakawa Peace Foundation/ The Sasakawa Central Europe Fund 2008

⁴ Maria Theiss „Debata publiczna wybranych zagadnień polityki społecznej” w Lewandowski op. Cyt. s. 30

⁵ Magdalena Arczewska „My i oni – razem? Wpływ organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej”. The Sasakawa Peace Foundation/ The Sasakawa Central Europe Fund 2008

wskazywano na niedoskonałość rozwiązań prawnych: „Podstawy prawne konsultacji są nadal rozproszone i fragmentarycznie przewidziane w różnych ustawach oraz innych aktach jak Regulamin Pracy Rady Ministrów, który nie ma mocy ustawy. O konsultacjach - za każdym razem fragmentarycznie – mowa jest w ustawie o działach administracji rządowych, ustawie o Radzie Ministrów, pośrednio w ustawie o działalności lobbingsowej, Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów o Zasadach Techniki Prawodawczej, Uchwale Rady Ministrów o Regulaminie Pracy Rady Ministrów. Mimo zmiany ustawy o Radzie Ministrów nie wykorzystano okazji, aby skorelować te akty prawne” . List Obywatelskiego Forum Legislacji rozpoczął proces rozmów z rządem. Proces, który został zahamowany⁶ wybuchem tzw. „afery hazardowej”, która była właściwie dowodem na to, że nieprzejrzystość procesów stanowienia prawa stanowi obszar potencjalnych nadużyć⁷. Jednak odpowiedzią na to było przygotowanie w sposób nadzwyczajny nowego projektu ustawy. Z uwagi na niebezpieczeństwo nieuczciwego lobbingu praca nad tym dokumentem przebiegała w sposób, który uniemożliwił przeprowadzenie jakichkolwiek konsultacji społecznych. Efektem były kontrowersyjne zapisy, które spotkały się z oporem społecznym. Takim pomysłem była próba wprowadzenia Rejestru Stron i Usług Niedozwolonych. 21 stycznia 2010 grupa organizacji pozarządowych wystosowała list, którego uzupełnieniem były „Postulaty organizacji pozarządowych”, w których domagano się m.in. „stworzenia mechanizmów gwarantujących prowadzenie rzetelnej oceny skutków regulacji i realnych konsultacji społecznych”⁸. Ten list, wzmocniony szerokim poparciem środowiska zainteresowanego wolnością w internecie, spowodował reakcję rządu⁹ i uruchomił proces debaty, która odbyła się dzięki presji opinii publicznej¹⁰.

⁶ Dalszy ciąg tego procesu, w tym podejmowane przez stronę społeczną działania takie jak kolejne listy do ministra Michała Boniego (które pozostały bez odpowiedzi), skarga na bezczynność, listy do kandydatów na prezydenta, dyskusja nad nowelizacją ustawy lobbingsowej, pokazują, że relacje pomiędzy władzą a obywatelami bywają trudne.

⁷ Warto tu wspomnieć o stanowisku Forum po ogłoszeniu 29 lipca 2010 r. dokumentu „Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008- 2009”, w którym czytamy: „Departament Kontroli i Nadzoru KPRM daje w nim namacalne dowody na to, że proces tworzenia ustaw na etapie rządowym ma wiele luk skutkujących brakiem przejrzystości oraz, że nawet te ułomne procedury są bezkarnie łamane i obchodzone”.

⁸ Dokument zamieszczony w Federalist(k)a nr 1/2010 s. 23 i nast.

⁹ por “ Propozycje współpracy rządu z obywatelami w zakresie praw podstawowych w sferze nowych technologii, 18.02.2010” za http://www.premier.gov.pl/files/news/download/Propozycje_wspolpracy_rzadu_z_obywatelami.pdf

¹⁰ Po Kongresie Praw Obywatelskich, na którym doszło do rozmów inicjatorów akcji z przedstawicielami administracji i wstępnych ustaleń proces ten zamarł, przy czym oczywiście nie można jednoznacznie przypisać odpowiedzialności za to jednej tylko stronie.

DOTYCHCZASOWA WIEDZA NA TEMAT KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

KONSULTACJE SPOŁECZNE NA SZCZEBLU CENTRALNYM

Dotychczasowe badania w różnym stopniu odnoszą się do zagadnień konsultacji społecznych. Często mają szerszy charakter i odnoszą się bezpośrednio do takich pojęć jak partycypacja obywatelska czy dialog społeczny lub obywatelski. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że o ile partycypacja obywatelska kojarzona jest z procesem dotyczącym obywateli (bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych), to dialog społeczny utożsamiany jest najczęściej z Komisją Trójstronną i negocjacjami pomiędzy rządem oraz przedstawicielami związków zawodowych i pracodawców. Dlatego większość opracowań o dialogu społecznym podporządkowana jest temu zagadnieniu. W raporcie Instytutu Spraw Publicznych „Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa” z roku 2008¹¹ autorzy wskazują, że dialog obywatelski (można go utożsamiać z partycypacją obywatelską) rozwija się na marginesie dialogu społecznego (w rozumieniu Komisji Trójstronnej ds. Społeczno-Gospodarczych). Pozycję tę zawdzięcza stosowanym przez administrację publiczną „miękkim” metodom konsultacji społecznych, których wyniki nie są dla jej organizatorów wiążące w odróżnieniu od ustaleń zapadających na posiedzeniach komisji trójstronnej. Fakt, że w świetle prawa konsultacje społeczne mają charakter niemal wyłącznie negocjacyjny (czasem wręcz nieobligatoryjne konsultacje określa się mianem zasięgnięcia opinii¹²), jest jedną z przyczyn słabego rozwoju dialogu obywatelskiego w Polsce. Zdaniem Tomasza Schimanka „Jeden z nielicznych pozytywów (...) jest taki, że instytucje dialogu obywatelskiego w ogóle funkcjonują. Jakość i efektywność ich działania pozostawiają natomiast wiele do życzenia. Jednak w zestawieniu z bardziej utrwalonymi w polskiej rzeczywistości, choć także nowymi, instytucjami dialogu społecznego – dialog obywatelski jest w procesach decyzyjnych praktycznie nieobecny. Próby, nieliczne co prawda, włączenia tematyki obywatelskiej bądź organizacji społecznych do instytucji dialogu społecznego kończyły się dotychczas niepowodzeniem. (...) Na dodatek dialog społeczny w Polsce nie działa

¹¹ Instytutu Spraw Publicznych z 2008r, „Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa”.

¹² „przedstawiciele ministerstw różnicują pojęcia „konsultowanie” i „zbieranie opinii” oraz wskazują na prawo w tym zakresie. Konsultowanie projektów aktów prawnych przez ministerstwa z reprezentatywnymi organizacjami pracowników i pracodawców jest zagwarantowane ustawowo, tj. w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego. W stosunku do organizacji rolniczych, będących związkami zawodowymi rolników indywidualnych, społeczno-zawodowymi organizacjami rolników oraz samorządu rolniczego, obowiązek konsultowania projektów aktów prawnych i dokumentów dotyczących rolnictwa z tymi organizacjami wynika z odpowiednich ustaw.” w: „Wykorzystanie konsultacji z mieszkańcami do lepszego rządzenia. pokonywanie barier współpracy z partnerami społecznymi. Analiza badań jakościowych wśród władz publicznych” Instytut Badań Nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym Warszawa 2010 s. 17

dobrze, a wiele jego problemów i mankamentów okazuje się udziałem raczkującego dialogu obywatelskiego.”¹³

Inne podejście mówi o tym, że dialog obywatelski mieści się pomiędzy partycypacją społeczną a dialogiem społecznym jako osobna kategoria. Przy takim podejściu dialog obywatelski jest zinstytucjonalizowaną formą partycypacji społecznej, która różni się od dialogu społecznego (w wąskim rozumieniu) tym, że znacznie rozszerza grono uczestników poza tradycyjnych partnerów społecznych. Mówi się wtedy zazwyczaj o partnerach społeczno-gospodarczych czy partnerach społecznych i ekonomicznych. Pod tymi pojęciami kryją się bardzo różne formy. Przykładem mogą być komitety monitorujące programy operacyjne funduszy europejskich, gdzie partnerstwo instytucjonalnie zostało rozszerzone do partnerów społeczno-gospodarczych¹⁴. Uczestnicy dialogu obywatelskiego często pełnią tu formę ciał konsultacyjnych (zinstytucjonalizowanych konsultacji), ale mogą też pełnić inne role w tym role negocjacyjne analogicznie do dialogu społecznego. W niniejszym opracowaniu będziemy się z oczywistych względów odnosić głównie do ich konsultacyjnej roli.

Jeśli chodzi o współpracę instytucji centralnych z organizacjami pozarządowymi, trudno znaleźć miarodajne i kompleksowe opracowanie na ten temat, które byłoby źródłem wiedzy o charakterze syntetycznym, a nie przyczynkarskim. Do 2002 r. Stowarzyszenie Klon/Jawor prowadziło badanie dedykowane współpracy administracji rządowej na szczeblu centralnym i wojewódzkim oraz samorządu wojewódzkiego z sektorem pozarządowym¹⁵. Pewne dane można znaleźć w prowadzonym co roku przez Departament Pożytku Publicznego sprawozdaniu z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Do momentu publikacji ostatecznych wyników trwającego obecnie badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, jednym z nielicznych źródeł wiedzy na ten temat był przegląd projektów ustaw pod kątem ich konsultowania. Z analizy przeprowadzonej na zlecenie Ministerstwa Gospodarki w 2006 r. w związku z oceną procedur Oceny Skutków Regulacji (OSR) wynika, że w przypadku ustaw procedowanych w okresie objętym badaniem i przygotowanych przez posłów, ledwie 1 na 6 była przedmiotem konsultacji, a w przypadku projektów rządowych tylko 1 na 5. Jest to wynik niepokojąco niski, tym bardziej, że wyniki tych badań nie pokazują, jaki był wpływ konsultacji na przygotowywane dokumenty. Wiadomo też, że tam, gdzie nawet formalnie mówi się o konsultacjach społecznych, w istocie chodzi o proces konsultacji z tzw. partnerami społecznymi oraz Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Nie są to zatem konsultacje społeczne w rozumieniu przyjętym w naszym badaniu. Z tego punktu widzenia jednym z zasadniczych problemów jest specyficzne rozumienie procedury OSR, która traktowana jest na ogół czysto formalnie, a także

¹³ T. Schimanek: Stan dialogu obywatelskiego w Polsce. Kilka refleksji po lekturze studiów przypadku, w: M. Rymśka (red.): Organizacje pozarządowe..., s. 226.

¹⁴ Por. P. Frączak: Dialog obywatelski jako forma współzarządzania w: *Federalist(k)a* nr 1/2010

¹⁵ Stowarzyszenie Klon/Jawor, „Lupa 2002. Monitoring współpracy administracji publicznej szczebla centralnego i regionalnego z organizacjami pozarządowymi”,

http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/lupa_raport2002.pdf

to, że najczęściej (jak dotychczas) dotyczyła ona projektów ustaw a nie ich założeń - co byłoby znacznie bardziej wartościowe z punktu widzenia procesu konsultacji.

Problem niskiej kultury konsultacji w Polsce został wskazany w ostatnim przeglądzie OECD – SIGMA z 2006¹⁶. Uwidacznia się także w wynikach ostatniego raportu ONZ dotyczącego e-partycypacji, w którym Polska (wraz z innymi państwami Europy Wschodniej) zajmuje jedno z ostatnich miejsc wśród krajów europejskich (i 55 miejsce wśród wszystkich krajów członkowskich ONZ) pod względem dostępu obywateli do e-informacji, możliwości udziału w konsultacjach i wpływie na podejmowane decyzje¹⁷. Oba raporty dotyczą głównie procedur stosowanych na poziomie krajowym i w marginalnym stopniu odnoszą się do działań na poziomie lokalnym. Zakres zgromadzonych w nich danych na temat organizacji jest więcej niż skromny (raport ONZ w ogóle nie podnosi tej kwestii), co kolejny raz potwierdza zasadność przeprowadzenia systematycznego badania tej sfery.

UWARUNKOWANIA PRAWNE

Prawo Rzeczypospolitej Polskiej począwszy od poziomu Konstytucji zapewnia obywatelom możliwość uzyskiwania wiedzy o działaniach administracji publicznej oraz zgłaszania petycji. Choć są to niewątpliwie zapisy potrzebne dla prawidłowego funkcjonowania konsultacji społecznych, to punkt, w którym zdefiniowane jest funkcjonowanie gospodarki społecznej, ("Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej") może sugerować, że dialog społeczny¹⁸ można sprowadzić do konstrukcji ustroju gospodarczego kraju – czyli do powołania Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisji dialogu społecznego. W tym wypadku mowa jest o tradycyjnie rozumianym dialogu społecznym, ograniczającym się wyłącznie do związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Rzeczywiście, rola tradycyjnych partnerów społecznych, a także niektórych grup zawodowych w procesie konsultacji jest dużo silniejsza niż innych organizacji obywatelskich.

Ogólną podstawą współpracy organizacji na poziomie administracji centralnej jest Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 r., w której dopiero tegoroczna nowelizacja określiła (w art. 5b. pkt 1.) iż „Organ administracji rządowej może, w drodze zarządzenia, przyjąć, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 na okres od roku do 5 lat.” Jednak i inne ustawy, które odnoszą się do innych form zrzeszania obywateli, określają pewne zasady współpracy i konsultacji (np. izby gospodarcze są uprawnione „do

¹⁶ Report on Regulatory Management Capacities in Poland (October 2006) OECD – SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management –wspólny projekt Komisji Europejskiej oraz OECD)

¹⁷ por. UN E-Government Survey 2008, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>, str. 213

¹⁸ Choć zapis Preambuły „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot” może być rozumiany znacznie szerzej.

wyrażania opinii o projektach rozwiązań odnoszących się do funkcjonowania gospodarki” oraz mogą „uczestniczyć, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w tym zakresie”). Warto podkreślić, że mimo iż przywołany zapis funkcjonuje już od prawie roku, żaden z resortów centralnych nie skorzystał dotąd z opisanej w nim możliwości.

Kolejnymi dokumentami regulującymi procesy konsultacji społecznych w Polsce są przepisy regulujące działanie administracji publicznej¹⁹ oraz Rady Ministrów²⁰. W każdym z tych dokumentów uwzględnia się współdziałanie Rządu RP z innymi organami administracji publicznej, organami samorządu gospodarczego, zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych. W przywołanych dokumentach nie reguluje się jednak trybu ani zasad współdziałania. Dlatego w dużej mierze procesy konsultacji społecznych są poparte tylko zaleceniami, których nie trzeba uwzględnić w procesie podejmowania decyzji. Ponadto, na ich podstawie Prezes Rady Ministrów oraz Ministrowie w drodze rozporządzenia mogą powoływać rady i zespoły, jako organy pomocnicze w sprawach należących do zakresu ich działania.²¹ Prezes Rady Ministrów może powoływać rady międzyresortowe, które mają charakter doradczy i opiniodawczy - takie jak *Międzyresortowy Zespół do Spraw Polonii i Polaków za Granicą*, *Komitet Rady Ministrów do Spraw Informatyzacji i Łączności* czy *Komisje Kodyfikacyjne*. W większości nie jest jednak doprecyzowany tryb i zasady powoływania członków tego rodzaju ciał. Na ogół w ich stałych składach zasiadają przedstawiciele resortów oraz inni urzędnicy administracji publicznej, przewodniczący takich komisji mają jednak możliwość powoływania innych członków wywodzących się z kręgów partnerów społeczno-ekonomicznych: związków zawodowych, organizacji pozarządowych, organizacji branżowych, przedstawicieli pracodawców, ekspertów itd. Tylko nieliczne komisje (zazwyczaj te powołane do opiniowania lub tworzenia prawa, które bezpośrednio podlegają Ministerstwu Sprawiedliwości) mogą zwrócić się do ministra o poddanie publicznym konsultacjom propozycji przyjętych przez to ciało.

Ważną rolę procesów konsultacji wyznaczono w **Wytycznych do Oceny Skutków Regulacji (OSR)**. OSR-y z założenia miały zawierać analizy wszystkich warunków społeczno-gospodarczych zarówno

¹⁹ Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej

²⁰ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, uchwałe nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów oraz rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

²¹ Zespół opiniodawczo-doradczy do spraw kształcenia zawodowego powołany zarządzeniem MEN z dnia 18.06.2008 r. (Dz.Urz.MEN.2008.2.11), Rada do Spraw Edukacji Informatycznej i Medialnej powołana zarządzeniem MEN z dnia 17.06.2008 r. (Dz.Urz.MEN.2008.2.10), Rada Edukacji Narodowej powołana zarządzeniem MEN z dnia 6.03.2008 r. (Dz.Urz.MEN.2008.1.2), Rada Krajoznawstwa i Turystyki Szkolnej powołana zarządzeniem MEN z dnia 12.09.2003 r. (Dz.Urz.MEN.2003.4.27), Zespół do spraw prywatyzacji pracowniczej powołany zarządzeniem MG z dnia 17.02.2010 r. (Dz.Urz.MG.2010.1.9), Zespół Doradczy do spraw rozwiązań systemowych w sektorze energetyki powołany zarządzeniem MEN z dnia 3.02.2009 r. (Dz.Urz.MG.2009.1.10), Zespół do Spraw Ochrony i Rozwoju Żywych Zasobów Wód powołany zarządzeniem MG z dnia 19.10.2007 r. (Dz.Urz.MGM.2007.3.10), Zespół do Spraw Gospodarki Rybnej powołany zarządzeniem MG z dnia 10.10.2007 r. (Dz.Urz.MGM.2007.3.9), Zespół konsultacyjny do spraw przewozów drogowych powołany zarządzeniem MG z dnia 04.02.2008 r. (Dz.Urz.MI.2008.3.12)

wynikających z aktów normatywnych w randze ustawy, jak i aktów wykonawczych. Wyjątkiem jest ustawa budżetowa, dla której przyjęty jest odrębny tryb zgłaszania i uchwalania. Sporządzanie OSR-ów powinno być zgodne z zasadami przejrzystości i jawności, czego wyrazem jest wymóg przeprowadzenia konsultacji i przedstawienia ich wyników. Tak więc nominalnie konsultacje mają w tym procesie istotne miejsce. Opisany tu proces przyczyniać się ma do zwiększenia transparentności działań podejmowanych przez rząd, ale także zwiększyć poczucie współtworzenia i współodpowiedzialności partnerów za realizację tych działań. Uczestnikami konsultacji powinni być nie tylko tradycyjni uczestnicy dialogu społecznego (jak związki zawodowe czy pracodawcy lub administracja), ale wszystkie podmioty, które są adresatami projektu regulacji, a także podmioty, których interesów i praw regulacja dotyczy, czy te, które z mocy prawa występują w obronie określonych interesów zbiorowych. Celem konsultacji jest dotarcie do możliwie szerokiego audytorium. Konsultacje to więcej niż dostęp do informacji i rozesłanie dokumentu do kilku wybranych partnerów, ale konsultacje to nie negocjacje — ostateczna decyzja spoczywa w rękach administracji publicznej. Szczególnie ważne jest to, że zgodnie z Wytycznymi konsultacje powinny zostać przeprowadzone na jak najwcześniejszym etapie przeprowadzania oceny skutków regulacji. Wskazane jest, aby odbyły się w trakcie opracowania analizy problemu i wskazania celów podejmowanego działania. Proces konsultacji powinien również towarzyszyć kolejnym etapom dokonywania oceny skutków regulacji. Wytyczne wskazują, że konsultacje powinny być standardem działań legislacyjnych, a nie działalnością wyjątkową (por. Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji).

Kolejny dokument, który może stanowić podstawę konsultacji, to rekomendowane do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2009 **Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych**. Dokument ten stanowi uzupełnienie części D Wytycznych do Oceny „Tym samym precyzuje on sposób wykonania obowiązków wynikających z §1 ust. 1 pkt. 4 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) oraz §10 ust. 6 pkt. 2 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.). Należy jednak zaznaczyć, że zakres stosowania dokumentu jest szerszy niż wynikający z §9 Regulaminu pracy Rady Ministrów, ponieważ uwzględnia on wszystkie sposoby interwencji publicznych wskazane w Wytycznych do OSR. Dokument ten jest także spójny z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2008 r. Nr 64, poz. 712).

Ze względu na charakter i rangę dokumentu nie zmienia on ustawowych obowiązków administracji w zakresie konsultowania niektórych projektów dokumentów, na przykład ze związkami zawodowymi. Niniejszy podręcznik dotyczy przede wszystkim przeprowadzania konsultacji na etapach poprzedzających opiniowanie gotowych już projektów aktów prawnych oraz projektów dokumentów nie objętych dotychczas obowiązkami ustawowymi.

Za inną umocowaną prawnie formę konsultacji społecznych można uznać instytucję **wysłuchania publicznego**, którą reguluje ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Wysłuchanie publiczne może być przeprowadzone samodzielnie albo łącznie z międzyministerialną konferencją uzgodnieniową dotyczącą projektu tego rozporządzenia. Informacja

o wysłuchaniu publicznym musi określać przedmiot wysłuchania publicznego oraz jego termin i miejsce. W wysłuchaniu publicznym uczestniczą osoby, które zgłoszą zainteresowanie pracami nad projektem rozporządzenia. Ze strony organizatora w wysłuchaniu publicznym biorą udział osoby, które uczestniczyły w opracowaniu projektu rozporządzenia pod względem merytorycznym i prawnym. Prowadzący wysłuchanie publiczne na bieżąco ustosunkowują się do racji i argumentów prezentowanych przez uczestników wysłuchania publicznego. Przebieg wysłuchania publicznego jest dokumentowany w formie pisemnej w postaci protokołu, który zawiera przede wszystkim główne tezy opinii prezentowanych przez osoby biorące udział w wysłuchaniu oraz stanowisko prowadzącego wobec prezentowanych opinii. Protokół wysłuchania publicznego jest publikowany w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia.

KONCEPCJA BADANIA

CELE BADANIA

Głównym celem badania był opis mechanizmu konsultacji społecznych ze szczególnym uwzględnieniem udziału organizacji pozarządowych w pracy poszczególnych ministerstw (jest to część większego przedsięwzięcia w ramach którego badane są także procesy konsultacji na poziomie lokalnym). W szczególności chodziło o odpowiedź na pytania badawcze sformułowane dla całego projektu badawczego „Badanie efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” w obszarze dotyczącym funkcjonowania poszczególnych resortów, w tym zwłaszcza:

- pokazanie różnic w rozwiązaniach przyjętych w konkretnych Ministerstwach,
- wskazania „dobrych praktyk” i ciekawych (rozwojowych) rozwiązań,
- sformułowanie rekomendacji, których zastosowanie mogłoby wzmocnić i rozszerzyć proces konsultacji społecznych na poziomie poszczególnych resortów.

PRZEBIEG BADANIA

Badanie na poziomie centralnym/ministerialnym składało się z kilku etapów i obejmowało swoim zasięgiem siedemnaście ministerstw oraz Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

Pierwszym etapem badania była inwentaryzacja procesów konsultacji polegająca na rozesłaniu do wszystkich ministerstw i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów formularza, w którym zwrócono się z prośbą o uzupełnienie informacji dotyczących następujących zagadnień;

- czy ministerstwa mają określone procedury konsultowania przygotowywanych dokumentów?
- czy w ministerstwach wyznaczone są osoby lub jednostki organizacyjne, które organizują konsultacje?
- jakie są formy współpracy ministerstw z organizacjami pozarządowymi?
- czy współpraca ministerstw z organizacjami pozarządowymi jest w jakiś sposób sformalizowana?
- czy przy ministerstwie istnieją jakieś rady konsultacyjne/stałe ciała opiniujące?

W ramach inwentarza ministerstwa poproszone były także o przesłanie spisu konsultowanych dokumentów (projektów ustaw, projektów rozporządzeń, projektów strategicznych programów rządowych) od początku 2009 r.

Etap inwentarza miał posłużyć do zebrania informacji o prowadzonych konsultacjach, które wykorzystane będą następnie do stworzenia szczegółowej bazy danych zawierającej: opis przedmiotu konsultacji oraz jej charakter, czas, w jakim były prowadzone, jednostki organizacyjne ministerstwa (departamentu/wydziału itd.), które zajmowały się nadzorem i koordynacją nad procesem konsultacji oraz listę organizacji i uczestników biorących w nich udział.

Drugim etapem było zbieranie dodatkowych informacji. W trakcie tej fazy prowadzone były równolegle trzy formy zbierania potrzebnych danych:

- kwerenda stron BIP poszczególnych ministerstw (i dodatkowo innych stron prowadzonych przez ministerstwa)

- ankieta wysłana do poszczególnych ministerstw

- bezpośredni kontakt z przedstawicielami poszczególnych ministerstw w celu uzupełnienia danych i ewentualnej ich interpretacji.

Trzecim etapem badania było opracowanie tabelarycznego i tekstowego opisu poszczególnych ministerstw. W oparciu o zebrane dane badacze próbowali sformułować opis systemu konsultacji funkcjonujący w poszczególnych resortach. Efektem ich prac były mini raporty, na które składała się wiedza pochodząca z inwentarza, stron internetowych, w tym biuletynów informacji publicznej, obserwacji prowadzonej w czasie kontaktów z urzędnikami oraz bezpośrednich rozmów (indywidualnych wywiadów pogłębionych).

Osobnym elementem były pogłębione badania w czterech wybranych ministerstwach. Do pogłębionego badania wybrano Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. W każdym z przypadków próbowano znaleźć kompetentnego informatora zarówno po stronie ministerstwa jak i po stronie uczestników konsultacji (partnerów społecznych) w celu pogłębienia informacji zawartych w podstawowym opisie. Kryterium wyboru tych ministerstw nie było jednorodne. Ministerstwo Środowiska zostało wybrane ze względu na prowadzone przez nie liczne konsultacje związane z projektami środowiskowymi oraz kontakt z prężnie działającymi organizacjami ekologicznymi. Ministerstwo Gospodarki zostało wybrane ze względu na konsultowanie przez ten resort Ocen Skutków Regulacji oraz pracę na systemem (portalem) do konsultacji społecznych prowadzonych *on-line*, który w przyszłości ma być platformą dla wszystkich konsultacji prowadzonych przez ministerstwa. Ministerstwo Spraw Zagranicznych wybraliśmy dlatego, że to w nim właśnie prowadzone były prace nad istotnym dla znacznej liczby organizacji projektem *Ustawy o współpracy rozwojowej i o utworzeniu Polskiej Agencji Współpracy Rozwojowej oraz o zmianie innych ustaw*. W prace nad projektem tej ustawy zaangażowana była tzw. Grupa Zagranica, skupiająca organizacje pozarządowe zajmujące się międzynarodową współpracą rozwojową, wspieraniem demokracji i pomocą humanitarną. Ostatnie z ministerstw, które poddane było pogłębionemu badaniu - Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, zostało wybrane ze względu na prowadzony przez nie ciekawy, choć skomplikowany, proces konsultacji w trakcie prac nad reformą szkolnictwa wyższego.

W przypadku ministerstw objętych badaniem pogłębionym, celem badacza były przeprowadzenie wywiadów - z urzędnikiem ministerstwa oraz reprezentantem organizacji pozarządowej, która uczestniczyła w konsultacjach społecznych organizowanych przez badane ministerstwo.

Na ostatnim etapie badania, w oparciu o zbiorczy opis ministerstw i analizę przypadków pogłębionych, stworzono prezentowany niżej raport o systemie konsultacji na poziomie rządu wraz z pytaniami i rekomendacjami co do wizji lepszego funkcjonowania systemu konsultacji.

SZCZEGÓŁOWY OPIS WYNIKÓW BADANIA

OPIS MINISTERSTW

ZASADY OPISU

Opis na poziomie resortów dotyczy z jednej strony ogólnego systemu konsultacji obowiązującego w konkretnym ministerstwie jak i szczegółowej analizy w oparciu o 10 wskaźników, które, zestawione w tabeli, pozwalają w syntetyczny sposób przedstawić sytuację w poszczególnych ministerstwach. Wskaźniki zostały określone w oparciu o materiały zebrane w czasie badania. Są pogrupowane po dwa w sposób opisujący pięć sfer, które uznaliśmy za kluczowe dla oceny systemu konsultacji społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem roli organizacji pozarządowych. Sfery te to: dostępność danych; współpraca z organizacjami; szerokie konsultacje społeczne; konsultacje z organizacjami i dialog obywatelski. W tabeli poniżej przedstawiamy podstawowe zmienne użyte w proponowanym przez nas modelu oceny konsultacji.

Uwaga: wskaźniki opisują istnienie pewnych rozwiązań, ale nie mówią o tym, jak często są one praktykowane, tzn. możliwe jest np. uzyskanie wskaźnika „2” przy jednorazowej szerokiej konsultacji.

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo	0-2	0-2	0-2	0-2	0-2	0-2	0-2	0-2	0-2	0-2

MODEL OCENY SYSTEM KONSULTACJI

Opis systemu konsultacji dotyczy rodzaju konsultowanych dokumentów, wewnętrznych zasad dotyczących prowadzenia konsultacji i realizowanej praktyki oraz, w miarę możliwości, wskazywania ciekawych przypadków związanych z konsultacjami.

DOSTĘPNOŚĆ DANYCH

Dostępność danych badana była na podstawie dwóch wskaźników.

Pierwszy wskaźnik mówi o tym, **na ile dane dostępne w Internecie** (głównie chodzi tu o BIP) zawierają treści potrzebne organizacjom. Wskaźnik mówi więc, czy na stronie jest dział adresowany specjalnie do organizacji pozarządowych, czy są dokumenty opisujące zasady współpracy z

organizacjami i czy są zbiorcze informacje (chodzi o wykaz informacji) na temat finansowania działań organizacji pozarządowych przez dane ministerstwo. W zależności od danych, wskaźnik przybiera wartości od „0” (nie ma żadnego z wyżej wymienionych) do wartości 2 (więcej niż jeden warunek jest spełniony).

Drugi ze wskaźników mówi o **dostępności danych na temat konsultowanych dokumentów**. Po pierwsze zatem odnosi się do tego, czy konsultowane dokumenty są dostępne (tzn. czy informacje w BIP-ie pozwalają się zorientować, które dokumenty były konsultowane, a które nie). Z drugiej zaś strony, wskaźnik mówi, czy dokumenty te są opisane w sposób, który umożliwia prześledzenia procesu konsultacji. Przyjmujemy, że pozytywna odpowiedź na te pytania to „2”, tylko na jedno „1”, na żadne „0”.

WSPÓŁPRACA Z ORGANIZACJAMI

Podstawowe pytanie brzmi: czy istnieje jakaś sformalizowana współpraca z organizacjami pozarządowymi w ramach poszczególnych ministerstw? Oczywiście, gdy taka współpraca istnieje, można się domyślać, że relacje między stronami są lepsze - w tym także wymiana informacji, która dla konsultacji ma znaczenie kluczowe. Współpracę określiliśmy na podstawie dwóch wskaźników. Pierwszy mówi, czy istnieje **dokument współpracy (zasady współpracy)**. Tu wskaźnik „0” oznacza brak jakiegokolwiek dokumentu, „1” istnienie jakichś dokumentów normujących współpracę (np. wewnętrznych zasad przyznawania dotacji), zaś „2” mówi o istnieniu całościowego dokumentu współpracy²².

Drugi wskaźnik pokazuje czy **istnieje forma zinstytucjonalizowanej współpracy** (w formie rady współpracy lub innej formy organizacyjnej (pełnomocnik, biuro ds. współpracy itp.)). Tu wskaźnik przybiera wartość „0” w przypadku braku takich form organizacyjnych, niepełne formy (np. w jakimś obszarze) są oznaczone przez wskaźnik „1”, zaś wskaźnik „2” oznacza w pełni funkcjonującą strukturę współpracy. Trzeba podkreślić, że wskaźniki te nie opisują jakości współpracy, bo przecież możliwa jest „zła współpraca” nawet przy istnieniu dokumentu czy wydzieleniu specjalnej komórki ds. współpracy. Jednak zakładamy, że tam, gdzie współpraca ta jest unormowana i zinstytucjonalizowana, większe są szanse na to, aby była ona dobra.

SZEROKOŚĆ KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Kolejne dwa wskaźniki dotyczą szerokich konsultacji społecznych, czyli takich, w których udział biorą potencjalnie wszyscy zainteresowani obywatele. Z jednej strony sprawdzamy, **czy takie konsultacje²³ w ogóle się odbywają**. Od braku konsultacji („0”) poprzez okazjonalne konsultacje („1”) dążymy do

²² np. Roczny Program Współpracy zgodnie z zapisami Ustawy o Działalności Pożytku Publicznego i o wolontariacie.

²³ Zgodnie z założeniami przyjętymi w badaniu konsultacje muszą spełniać określone warunki

konsultacji powszechnych²⁴ („2”). Z drugiej strony sprawdzamy, jaki był **odzew ze strony zainteresowanych**. Zakładamy, że o jakości konsultacji decyduje odzew społeczny. Te w których nikt nie bierze udziału (lub przy których nie mamy informacji o udziale) oceniane są jako „0”. Staby odzew społeczny (kilka, kilkanaście odpowiedzi) to „1”, zaś sukcesem²⁵ („2”) jest co najmniej kilkadziesiąt odpowiedzi.

KONSULTACJE Z ORGANIZACJAMI

Specyficzną formą konsultacji są konsultacje z instytucjami reprezentującymi szeroko rozumiane społeczeństwo obywatelskie²⁶. Wskaźnikami, które pozwolą nam ocenić jakość konsultacji w ministerstwie jest pytanie o **stosowanie takich konsultacji (równolegle lub alternatywnie do szerokich konsultacji społecznych)**. Od braku konsultacji („0”) poprzez okazjonalne konsultacje („1”) dążymy do konsultacji powszechnych („2”). Drugim wskaźnikiem jest **liczba organizacji zapraszanych do udziału w konsultacjach**. Brak organizacji (nie będących reprezentatywnymi partnerami społecznymi) to „0”, ograniczone ilościowo i sporadyczne konsultacje - „1”, zaś konsultacje, które odbywają się szeroko (co najmniej kilkanaście organizacji) lub w oparciu o bardzo określoną listę organizacji określa liczba „2”.

DIALOG OBYWATELSKI

Obszarem, gdzie w sposób instytucjonalny mogą odbywać się konsultacje – poza szerokimi konsultacjami społecznymi i dedykowanymi konsultacjami z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego – są z założenia ciała dialogu obywatelskiego. To, czy ciała te umożliwiają konsultację, określamy w dwóch wymiarach. Jeśli chodzi o **istnienie takich ciał konsultacyjno-doradczych**²⁷ - brak takich ciał oznacza „0”, istnienie ciał w niektórych obszarach - „1”, istnienie takich ciał we wszystkich obszarach - „2”²⁸. Drugim wskaźnikiem jest **procent przedstawicieli organizacji**²⁹ w ciałach dialogu. 0-

²⁴ Oczywiście nie wszystkie dokumenty muszą być konsultowane. Powszechność w tym wypadku oznacza, że dokumenty, które nie są objęte konsultacjami są odpowiednio opisane z wyjaśnieniem dlaczego w tym wypadku od konsultacji odstąpiono.

²⁵ Oczywiście tu traktujemy sukces jako minimalne określenie standardu, ale robienie szerokich konsultacji dla kilkunastu osób może oznaczać, że albo informacja nie dotarła do zainteresowanych (złe kanały dystrybucji, nie dostosowane do odbiorców pytania konsultacyjne) lub, że forma konsultacji nie odpowiadała tematowi.

²⁶ Jak już doprecyzowaliśmy są to formy samoorganizacji społecznej, ale staramy się tu oddzielić reprezentatywnych partnerów społecznych.

²⁷ Zarówno obligatoryjnych ustawowo jak i fakultatywnych. Zaliczamy tu również rady współpracy

²⁸ Bierzymy tu pod uwagę również istnienie takiego ciała, które obejmuje całość działania ministerstwa.

²⁹ Razem z reprezentatywnymi partnerami społecznymi – tu przyjmujemy, że udział partnerów społecznych i ekonomicznych powinien być na poziomie co najmniej 30% jak w komitetach monitorujących, choć docelowo trzeba myśleć w kategoriach pewnej równowagi (np. 50 % organizacji pozarządowych w radach pożytku publicznego, czy jak w komisji trójstronnej gdzie liczebnie partnerzy społeczni dominują nad stroną rządową i samorządową http://www.dialog.gov.pl/komisja_trojstronna/lista_czlonkow)

10% - „0”, 10-29% - „1”, powyżej 29 % - „2”. Oczywiście nie przesądzamy tu o tym, jaką rolę pełnią przedstawiciele organizacji społecznych, jednak zakładamy, że nawet w ciałach niedecyzyjnych przy większej reprezentacji partnerów społecznych i ekonomicznych wrasta ich rola jako partnera.

PRZEGLĄD POSZCZEGÓLNYCH MINISTERSTW I KANCELARII PREZESA RADY MINISTRÓW

MINISTERSTWO EDUKACJI NARODOWEJ

SYSTEM KONSULTACJI

Ministerstwo Edukacji Narodowej prowadzi dwa rodzaje konsultacji:

- aktów prawnych – proces konsultacji koordynują departamenty merytoryczne zajmujące się danym aktem prawnym (w BIP’ie nie można niestety odnaleźć informacji o tym, który departament konsultował dany akt prawny);
- fakultatywne, swego rodzaju „rozeznanie rynku” – spotkania organizowane np. w sprawie organizacji Rady Młodzieży – koordynuje Departament Komunikacji Społecznej (DKS). Organizacja i koordynacja komunikacji społecznej jak również zbieranie i analizowanie opinii środowisk (rodziców, nauczycieli, placówek i samorządów lokalnych) znajduje się w kompetencji DKS.

Konsultowane są projekty rozporządzeń i projekty ustaw, ale konsultacje dotyczą również innych m.in. podstaw programowych (np. edukacja globalna), czy kierunków zmian w kształceniu zawodowym i specjalnym (zorganizowano 16 konferencji regionalnych w tej sprawie, na stronie znajdują się notatki ze spotkań)

Ministerstwo wdrożyło procedury konsultowania dokumentów opracowywanych w resorcie. Podstawowym dokumentem regulującym ten obszar jest Zarządzenie Nr 12 Dyrektora Generalnego z dnia 29 sierpnia 2008 r. w sprawie trybu opracowywania i uzgadniania projektów dokumentów rządowych i innych aktów prawnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej.

Projekty ustaw i rozporządzeń (równocześnie z przekazaniem do uzgodnień międzyresortowych, rozestaniem do partnerów społecznych i organizacji pozarządowych) departament wiodący przekazuje do Departamentu Komunikacji Społecznej w celu udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej. Uwagi, przekazane w wyniku uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji z partnerami społecznymi i związkami zawodowymi, otrzymuje departament wiodący. Uwagi o charakterze formalno-prawnym departament wiodący przekazuje do Departamentu Prawnego, który bez zbędnej zwłoki przygotowuje stanowisko w tej kwestii.

Departament wiodący zobowiązany jest niezwłocznie przygotować projekt stanowiska Ministra, uwzględniający ewentualne uwagi Departamentu Prawnego wobec uwag zgłoszonych do projektu w

toku uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych, w szczególności, jeżeli obowiązek zasięgnięcia opinii w sprawie projektu wynikał z przepisów prawa.

Stanowisko wobec uwag zgłoszonych do projektu, podpisane przez właściwego członka Kierownictwa, departament wiodący zobowiązany jest niezwłocznie przekazać odpowiednim organom i partnerom społecznym.

W uzasadnionych przypadkach, w celu usunięcia rozbieżności powstałych w toku uzgodnień międzyresortowych, departament wiodący organizuje międzyministerialną konferencję uzgodnieniową, zwaną dalej „konferencją uzgodnieniową”.

OPIS SZCZEGÓŁÓWY

Dostęp do informacji

Na stronie głównej Ministerstwa znajduje się dedykowana zakładka „Organizacje pozarządowe” zawierająca informacje na temat współpracy Ministerstwa z organizacjami. Ministerstwo nie ma programu współpracy, ale istnieją zasady ubiegania się o środki. Resort publikuje „Wykaz jednostek, którym przyznano w 2009 r. dotacje celowe w ustawowo określonym zakresie w części 30 „Oświata i wychowanie” oraz kwot tych dotacji”. Ministerstwo publikuje też listę nadzorowanych przez siebie fundacji, wraz z informacją czy złożyły one sprawozdania za ostatni rok. (2³⁰)

Projekty procedowanych aktów prawnych znajdują się w BIP. Przy każdym jest informacja o statusie projektu, brakuje za to informacji o prowadzonych konsultacjach lub efektach już zakończonych. Ze zgłoszonych uwag i propozycji zmian tworzone są tabele – nie są one udostępniane, chyba, że w sytuacji nacisku (wtedy pojawiają się na stronie Ministerstwa lub BIP’ie np. edukacja globalna w 2009 r.). Jeśli partner życzy sobie szczegółowych informacji, są mu one udostępniane. Ministerstwo wykazuje ostrożność w udostępnianiu publicznym informacji. Ogólne informacje dotyczące wyników konsultacji znajdują się w OSR’ach. (1)

System współpracy z organizacjami

Co prawda Ministerstwo Edukacji Narodowej nie dysponuje programem współpracy, ale rozważa jego stworzenie we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Obowiązuje dokument formalizujący formy współpracy finansowej, którym jest Zarządzenie nr 5 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 30 marca 2009 r. w sprawie trybu zlecania oraz rozliczania realizacji zadań publicznych z zakresu oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.).

Pozafinansowa współpraca odbywa się przede wszystkim poprzez konsultowanie aktów prawnych z organizacjami pozarządowymi, obejmowanie honorowym patronatem przez Ministra Edukacji Narodowej działań lub programów prowadzonych przez organizacje pozarządowe, promowanie

³⁰ W nawias określono wartość punktową dla danego wskaźnika.

inicjatyw organizacji pozarządowych na stronie internetowej resortu, wspieranie organizacyjne inicjatyw podejmowanych przez grupy organizacji pozarządowych (w 2009 i 2010 takim wsparciem objęto proces przygotowania do powołania Polskiej Rady Młodzieży), zapraszanie przedstawicieli organizacji pozarządowych do udziału w konferencjach i seminariach organizowanych przez resort, zawieranie porozumień z organizacjami w obszarze działań na rzecz oświaty i wychowania.(1)

W MEN nie ma obecnie odpowiednika rady ds. współpracy z organizacjami (Polska Rada Młodzieży czy Polska Rada Organizacji Młodzieżowych powstają niezależnie, choć przy wsparciu MEN). Istnieje jednak Wydział ds. Organizacji Pozarządowych i Młodzieży Departamentu Komunikacji Społecznej, który w jakimś stopniu może pełnić rolę instytucji ułatwiającej współpracę (1)

Szerokie konsultacje społeczne

Na stronie MEN nie ma informacji o systemie konsultacji. Podczas rozmowy z przedstawicielami MEN uzyskaliśmy informację, że podstawowym dokumentem regulującym ten obszar jest Zarządzenie Nr 12 Dyrektora Generalnego. Szerokie konsultacje nie są w nim jednak przewidziane. Wydaje się, że można mimo to uznać, iż przynajmniej część działań mających na celu zdobycie informacji na temat przygotowywanych w resorcie dokumentów (m.in. ogłaszanie na stronie ngo.pl) ma charakter szerokich konsultacji (1).

Niestety, efekt tych konsultacji nie wydaje się zbyt szeroki np. przed rozpoczęciem prac nad projektem „Rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego organizowania i nadzorowania”, MEN przeprowadziło wstępne konsultacje z wykorzystaniem ankiety, którą udostępniono na stronie internetowej MEN oraz portalu organizacji pozarządowych www.ngo.pl. Ankiety wypełniły m.in. następujące organizacje pozarządowe: Stowarzyszenie Schronisk Młodzieżowych w Żyrardowie, Oddział Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego w Żyrardowie, Chorągiew Podkarpacka ZHP, Piłskie Towarzystwo Krzewienia Kultury Fizycznej, Związek Harcerstwa Polskiego Główna Kwatera, Klub Inteligencji Katolickiej(1).

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Partnerzy do konsultacji dobierani są – jak deklaruje resort - z aktualizowanej listy partnerów, którą opiekuje się Biuro Organizacyjne. Nie ma formalnej procedury określającej, jak zostać partnerem. . Ostatecznie, jak się wydaje, to departament wiodący decyduje o tym, do których organizacji z listy wyśle prośbę o konsultacje. (2)

Wykaz partnerów społecznych, z którymi współpracują komórki organizacyjne MEN, według stanu na dzień 16 kwietnia 2010 r. zawiera 184 pozycje - co można uznać za listę szeroką. Dodatkowo, zaproszenia do konsultacji pojawiają się na portalu organizacji pozarządowych www.ngo.pl (2)

Ciała dialogu społecznego

W ramach Ministerstwa działa wiele różnych ciał, w którym znaczący udział mają partnerzy społeczni i ekonomiczni. Wydaje się jednak, że działalność tych, w których przewidziana jest reprezentacja

organizacji (np. zespół opiniodawczo-doradczy do spraw kształcenia zawodowego, czy zespół opiniodawczo-doradczy do spraw statusu zawodowego nauczycieli) nie dotyczy pełnego pola działań ministerstwa (1). Jednak partnerzy społeczni i gospodarczy mają znaczący udział w składzie tych ciał. W skład Zespołu doradczego do spraw statusu zawodowego nauczycieli, poza przedstawicielami MEN, związków samorządowych, reprezentatywnych partnerów społecznych, wchodzi np. przedstawiciele Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Kadry Kierowniczej Oświaty, Krajowego Forum Oświaty Niepublicznej, Rady Szkół Katolickich, Społecznego Towarzystwa Oświatowego, Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji (2).

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Edukacji Narodowej	2	1	1	1	1	1	2	2	1	2

Wskaźniki pokazują, że system konsultacji w Ministerstwie Edukacji Narodowej jest w miarę zrównoważony (żadnego wskaźnika o wartości 0). Poprawy wymaga jednak dostępność dokumentów konsultowanych i informacji o wynikach konsultacji. Zasady współpracy mogą zostać wzmocnione przez planowany program współpracy oraz współpracę z tworzoną Polską Radą Organizacji Młodzieżowych. Brak jest szerokich konsultacji społecznych, choć bardzo ciekawy jest pomysł włączenia ciał dialogu obywatelskiego (np. zespołu opiniodawczo-doradczy do spraw kształcenia zawodowego³¹) do udziału w prowadzeniu szerokich konsultacji społecznych na temat projektowanych zmian w szkolnictwie zawodowym. Szerokie konsultacje – jak się wydaje – mogłyby docierać do szerszych kręgów interesariuszy np. rodzice, młodzież³². Ciała konsultacyjno-doradcze, choć liczne, w niedostatecznym stopniu dopuszczają reprezentację organizacji pozarządowych, choć w ciałach, w których działają reprezentanci organizacji, ten udział jest znaczny.

Jako przykład trudnych konsultacji udało się zidentyfikować konsultacje dotyczące projektu rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków, jakie muszą spełniać organizatorzy wypoczynku dla dzieci i młodzieży szkolnej, a także zasad jego

³¹ Zapisane jest to w zadaniach zespołu

³² O tym, że kwestie edukacyjne budzą społeczne emocje przekonał się w 2008 przy okazji protestów rodziców przeciw „zerówkom”

organizowania i nadzorowania. Sytuacja była trudna, mimo, że przed rozpoczęciem prac nad projektem rozporządzenia MEN przeprowadziło wstępne konsultacje z wykorzystaniem ankiety, którą udostępniono na stronie internetowej MEN oraz portalu organizacji pozarządowych www.ngo.pl. Celem ankiety było uzyskanie informacji i pogłębionej analizy potrzeb związanych ze zmianą obowiązującego obecnie prawa, identyfikacja przepisów niewłaściwych oraz zebranie propozycji ich zmiany. Procedura konsultacji się przedłużała, partnerzy nie rozumieli, że konsultowana i zmieniana jest tylko część rozporządzenia i wciąż dosyłali uwagi do tej części, która nie była poddawana procesowi konsultacji.

Jeśli chodzi o dobre praktyki, warte wspomnienia jest:

- wspieranie przez resort inicjatywy powołania Polskiej Rady Organizacji Młodzieżowych, która ma być niezależnym partnerem Ministerstwa w tworzeniu polityk publicznych
- wykorzystywania ciał dialogu (np. zespół opiniodawczo-doradczy do spraw kształcenia zawodowego) do udziału w prowadzeniu szerokich konsultacji społecznych
- wykorzystywania zewnętrznych mediów środowiskowych (portal www.ngo.pl) do konsultacji społecznych już na etapie badania potrzeb zmiany prawa.

MINISTERSTWO FINANSÓW

SYSTEM KONSULTACJI

W Ministerstwie Finansów konsultacjom poddawane są głównie projekty rozporządzeń. Wśród konsultowanych dokumentów znajdują się także pojedyncze projekty Programów, a także projekty ustaw i pojedyncze projekty założeń do ustaw. Można też znaleźć informacje o pojedynczych konsultacjach komunikatów³³. Wśród konsultowanych dokumentów znajduje się także jeden projekt Dyrektywy Komisji Europejskiej dotyczący rachunkowości, konsultowany z podmiotami społecznymi (Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Krajowa Izba Biegłych Rewidentów) – niestety z zestawienia wynika, że podmioty te nie przesłały żadnych uwag.

W latach 2009 i 2010 Ministerstwo Finansów poddało konsultacjom społecznym łącznie blisko 30 dokumentów. Nie wszystkie wyniki tych działań zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, co powoduje, iż trudno ocenić, czy konsultacje zostały przeprowadzone, a zabrakło tylko upublicznienia ich wyników. Należy też podkreślić, że w każdym obszarze, w którym tworzone są akty prawne, znajdują się projekty regulacji nie poddane konsultacjom. Często też brakuje informacji o konkretnej osobie odpowiedzialnej za przebieg konsultacji i opracowanie jej wyników.

Formy konsultacji dokumentów Ministerstwa Finansów z organizacjami rządowymi i pozarządowymi są opisane w załączniku do Zarządzenia nr 6/PR/2010 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów

³³ Komunikat Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych konsultowały m.in. Stowarzyszenie Audytorów Wewnętrznych IIA Polska, Stowarzyszenie Audytorów Wewnętrznych Szkół Wyższych, Stowarzyszenie Audytorów Wewnętrznych Jednostek Sektora Finansów Publicznych

z dnia 26 lutego w sprawie trybu postępowania legislacyjnego w Ministerstwie Finansów. Dokument ten nie figuruje w BIP ani na stronie Ministerstwa Finansów, został jednak udostępniony na potrzeby badania.

Instrukcja do Zarządzenia nr 6/PR/2010 zawiera wykaz podmiotów, z którymi uzgadnia się projekty dokumentów w toku uzgodnień wewnętrznych i zewnętrznych. Poza przedstawicielami rządu projekt dokumentu podlega zaopiniowaniu albo uzgodnieniu z organami albo podmiotami, których ten projekt dotyczy (jeżeli obowiązek taki wynika z odrębnych przepisów). Czynnikiem, który może poszerzyć grono konsultowanych podmiotów, jest znaczenie oraz przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne dokumentu, w tym jego złożoność i pilność. Te okoliczności powodują, że projekt może zostać skierowany do zaopiniowania przez inne organy administracji publicznej, organizacje społeczne oraz zainteresowane podmioty i instytucje. Wynika z tego, że konieczność konsultowania projektów dokumentów z organizacjami społecznymi zależy od określonych okoliczności, a jeśli nawet takowe wystąpią, konsultacje nie są obowiązkowe.

Instrukcja stanowi, iż projekt dokumentu opracowuje departament właściwy dla zagadnień będących przedmiotem regulacji, zwany departamentem projektującym. Tenże departament ma obowiązek dokonywać oceny przewidywanych skutków regulacji w aspekcie finansowym i społeczno-gospodarczym, czyli tworzyć Ocenę Skutków Regulacji (OSR). Oznacza to, iż konsultacje organizuje departament właściwy dla danych zagadnień, albo ten wskazany przez Ministra Finansów, członka Kierownictwa Ministerstwa lub Kierownictwo Ministerstwa.

Konsultacje odbywają się w formie pisemnej, a także podczas spotkań zespołów i grup roboczych i organizowanych seminariów. Konferencje uzgodnieniowe są organizowane dla wszystkich przedstawicieli rządu i partnerów społecznych i gromadzą wszystkie zainteresowane strony, których uwagi nie zostały uwzględnione. Konferencje te organizuje się w przypadku wystąpienia istotnych rozbieżności. Często nie wystarczy jedno takie spotkanie - przykładem może być ustawa o biegłych rewidentach, gdzie samorząd zawodowy aktywnie uczestniczył w pracach. Czasem konsultowane kwestie wynikają z tego, co narzuca prawo międzynarodowe, które wytycza pewne kierunki. Wtedy zadaniem Departamentu jest nie tylko konsultowanie ale i wyjaśnienie otoczeniu zewnętrznemu jakim zmianom należy się podporządkować. Przykładem takich konsultacji była 43. Dyrektywa UE dot. badania sprawozdań i nadzoru publicznego, którą państwa członkowskie miały zaakceptować, a resort chciał wiedzieć, jakie jest zdanie interesariuszy w tej sprawie.

OPIS SZCZEGÓŁOWY

[Dostęp do informacji](#)

Brakuje informacji dla organizacji pozarządowych (0).

Informacje o projektach aktów prawnych znajdują się w BIP w dziale „Projekty aktów prawnych” i są uporządkowane tematycznie, można także skorzystać z wyszukiwarki. W dziale tym zamieszczane są także przychodzące do Ministerstwa zgłoszenia zainteresowania poszczególnych podmiotów

udziałem w pracach nad poszczególnymi aktami prawnymi. Przy projektach aktów prawnych zamieszczane są także dokumenty powiązane z nimi, tj. między innymi pisma nadesłane w toku konsultacji społecznych i międzyresortowych (2).

Współpraca z organizacjami

W Ministerstwie nie istnieje system współpracy z organizacjami pozarządowymi. (0). Nie ma też ciała społecznego czy jednostki organizacyjnej instytucjonalizującej współpracę (0). Wynika to zapewne ze specyfiki resortu. Jednak wiele spraw podlegających działaniu Ministerstwa Finansów wpływa bezpośrednio na działalność organizacji (tak jak i przedsiębiorstw) i nie wydaje się, aby udział przedstawiciela Ministerstwa Finansów w pracach Rady Działalności Pożytku Publicznego (choć ważny) mógł zastąpić istnienie takiego ciała wewnątrz resortu.

Szerokie konsultacje społeczne

Nie stwierdzono prowadzenia szerokich konsultacji społecznych (0) i co za tym idzie brak jest też społecznej odpowiedzi na nie (0).

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Nie wszystkie dokumenty są poddawane konsultacjom. Zależy to właściwie od decyzji urzędników, które z przygotowanych dokumentów (z uwagi na „znaczenie oraz przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne dokumentu, w tym jego złożoność i pilność”) mają być poddane konsultacjom społecznym (1). W resorcie nie ma stałej listy przedstawicieli trzeciego sektora, którzy biorą udział w konsultacjach. O projekty do konsultacji Ministerstwo najczęściej wysyła do reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców. Spośród pozostałych organizacji, najczęściej współpracuje w tym zakresie z organizacjami branżowymi - np. z Krajową Izbą Biegłych Rewidentów, Stowarzyszeniem Księgowych w Polsce, Stowarzyszenia Audytorów Wewnętrznych, a także z izbami gospodarczymi (w zależności od tematu, którego dotyczy konsultowany dokument). (1)

Ciała dialogu społecznego

Na mocy Zarządzenia z dnia 14 września 2006 r.³⁴ Minister Finansów utworzył Radę Rozwoju Rynku Finansowego jako organ opiniodawczy i doradczy w sprawach rynku finansowego (1). W rozporządzeniu tym określone zostały osoby reprezentujące instytucje w Radzie, wśród wymienionych są m.in. Prezes Związku Banków Polskich, Prezes Polskiej Izby Ubezpieczeń, Prezes Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych, Prezes Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami, Prezes Izby Domów Maklerskich, Prezes Zarządu Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, Prezes Stowarzyszenia Inwestorów Indywidualnych, Prezes Polskiego Stowarzyszenia Inwestorów Kapitałowych, Prezes Stowarzyszenia Emitentów Giełdowych, Prezes Związku Maklerów i Doradców, Prezes Polskiego Stowarzyszenia Dealerów Bankowych ACI Polska, Prezes Polskiej Izby Pośredników Ubezpieczeniowych i Finansowych, Prezes Izby Gospodarczej Ubezpieczeń i Obsługi

³⁴

Rzyzka, Prezes Polskiej Izby Brokerów Ubezpieczeniowych i Reasekuracyjnych, Prezes Krajowej Izby Biegłych Rewidentów, Przedstawiciel Polskiego Stowarzyszenia Ekonomistów Biznesu. Choć czasami trudno uznać je za typowe organizacje pozarządowe, to jednak stanowią znaczącą część rady (2).

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Finansów	0	2	0	0	0	0	1	2	1	2

Ministerstwo Finansów nie ma przejrzystej informacji dla organizacji i o organizacjach pozarządowych. Niektóre dokumenty, m.in. te dotyczące sposobu konsultacji, są dostępne na żądanie. Wyników konsultacji z założenia się nie upublicznia. Współpraca z organizacjami nie jest zinstytucjonalizowana i ma bardzo ograniczony charakter. Nie ma też właściwie szerokich konsultacji rozumianych jako społeczna debata nad propozycjami rozwiązań. Konsultacje z organizacjami dotyczą głównie grup zawodowych i samorządów przedsiębiorców. Tak też układa się współpraca w Radzie Rozwoju Rynku Finansowego, gdzie udział partnerów społeczno-gospodarczych jest duży, ale nie dotyczy organizacji obywatelskich czy konsumenckich itp.

Jakość systemu konsultacji w Ministerstwie Finansów można oceniać dwojako – z punktu widzenia filozofii mechanizmu oraz praktyki. Ocena tych dwóch aspektów będzie diametralnie różna. Zarówno z dokumentów organizacyjnych jak i z lektury zestawień konsultowanych projektów wynika, że w praktyce kluczowym uczestnikiem konsultacji dla Ministerstwa Finansów jest samo Ministerstwo oraz inne resorty. Partnerzy społeczni są rzadko uwzględniani, a organizacje pozarządowe – w zasadzie wcale. Ten funkcjonalny podział ma źródło i odzwierciedlenie w dokumentach, gdzie szczegółowo opisano mechanizmy i procedury przeprowadzania konsultacji z kluczowymi interesariuszami, a nie przewidziano podobnych rozwiązań pozwalających lepiej zabezpieczyć procedury konsultacji z organizacjami społecznymi. Przykład Departamentu Rachunkowości pokazuje, że w praktyce proces konsultacji bywa bardziej otwarty niż wynika to z dokumentów, jednak jest to jedynie dobra praktyka, która zależy od woli pracowników i decydentów. Wnioskuje się, że Ministerstwo Finansów ma sprawne, dobrze opisane i praktycznie stosowane procedury konsultacji. Jednak są one stosowane zbyt wąsko i nie obejmują ważnej grupy podmiotów, która mogłaby mieć istotny systemowy wkład w jakość powstających w resorcie regulacji.

MINISTERSTWO GOSPODARKI

SYSTEM KONSULTACJI

W Ministerstwie nie ma wewnętrznych dokumentów dotyczących konsultacji, jednak paradoksalnie to właśnie Ministerstwo Gospodarki przygotowało „Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych”, które są dokumentem rekomendowanym do stosowania decyzją Komitetu Rady Ministrów z dnia 30 lipca 2009 r. (KRM-0102-40-09). Jednak w samym resorcie dzieje się różnie, w zależności od rodzaju konsultowanej sprawy czy dokumentu.

Resort gospodarki stara się używać tych wytycznych. Za przygotowanie koncepcji konsultacji i ich przeprowadzenie odpowiedzialny jest zawsze pracownik merytoryczny. Jest on wyznaczany przez przełożonego. Wyznacznikiem są za każdym razem konkretne dokumenty będące przedmiotem konsultacji – konsultacje prowadzi osoba je tworząca lub pilotująca inicjatywę. Dobór metod i przeprowadzenie akcji informacyjnej na temat konsultacji zależy więc od tematu i od departamentu. Na przykład, program reformy regulacji był szeroko konsultowany – opisane zostały zasady, miał on mocny, również konsultowany, OSR. Rozesłane zostały pisemne zaproszenia.. Spotkania te odbywały się na bardzo wczesnym etapie, co spowodowane było wagą problemu i tematyką.

W ministerstwie stosuje się różne techniki konsultacji. Jedną z nich są ankiety. To, czy są to konsultacje otwarte czy zamknięte, zależy od rodzaju problemu będącego przedmiotem opracowania. Wykorzystanie metod on-line daje duży zasięg i dostępność. Jeśli jednak chodzi o merytoryczną dyskusję nad kierunkami, nie jest możliwa praca w dużej grupie. Według przedstawiciela Ministerstwa najbardziej efektywne są spotkania robocze, a nie te sformalizowane jak np. konferencje. Wysoko oceniane są techniki interakcyjne. Im bliżej szczebla eksperckiego, tym bardziej rozmawia się o szczegółach i istotna jest wiedza fachowa.

Każdy departament jest odpowiedzialny za to, by opublikować wyniki konsultacji. W resorcie za ich sporządzenie odpowiedzialny jest pracownik wyznaczony do obsługi danego procesu konsultacji. Obowiązek ten jest w większości realizowany, chociaż zdarza się, że partnerzy narzekają na jakość informacji zwrotnej.

OPIS SZCZEGÓŁÓWY

Dostęp do informacji

Na stronie BIP brak jest osobnego działu adresowanego do organizacji pozarządowych, choć część informacji na stronie głównej ministerstwa w zakładce „Wsparcie finansowe i inwestycje” może być traktowana jako informacje dla organizacji pracodawców (dotacje na składki dla organizacji przedsiębiorców) czy organizacji otoczenia biznesu (fundusze pożyczkowe i poręczeniowe). Brakuje dokumentów dotyczących zasad współpracy z organizacjami pozarządowymi. Upubliczniony jest natomiast wykaz dotacji w konkursie „Wsparcie udziału organizacji przedsiębiorców w pracach

międzynarodowych grup lub organizacji branżowych” z 2010. W tej perspektywie strona wydaje się niezbyt przyjazna. (1)

Informacje dotyczące prac legislacyjnych zamieszczone są w BIP w dziale „Prawo”, gdzie są pogrupowane tematycznie, a przy każdym projekcie jest informacja o liczbie jego wersji i aktualnym statusie (2).

System współpracy z organizacjami

Mimo, że resort współpracuje z organizacjami m.in. „poprzez realizację zadań publicznych we współpracy z NGO” i „współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego”, nie ma żadnego dokumentu określającego zasady tej współpracy.

Ministerstwo przeznacza środki na dofinansowanie udziału organizacji przedsiębiorców w pracach międzynarodowych grup lub organizacji branżowych, ale nie ma ciała czy jednostki organizacyjnej instytucjonalizującej współpracę między organizacjami a Ministerstwem. Wydaje się, iż pomimo współpracy przy tworzeniu reformy regulacji z organizacjami (głównie przedsiębiorców i otoczenia biznesu), nie można uznać, iż współpraca ta jest ustrukturalizowana (0)

Formą współpracy jest również konkurs „Europejskie Nagrody Przedsiębiorczości”, w którym krajowe jury z udziałem przedstawicieli organizacji przedsiębiorców wybiera najciekawsze projekty promujące i wspierające przedsiębiorczość. Do udziału w konkursie mogą zgłaszać się jednostki samorządu terytorialnego, regionalne i lokalne organizacje przedsiębiorców oraz podmioty, które w ostatnich dwóch latach zrealizowały z powodzeniem projekt promocji przedsiębiorczości w partnerstwie z samorządem terytorialnym.

Nie istnieje też żadne ciało społeczne (nie bierzemy tu pod uwagę Komisji Trójstronnej, mimo, że w roli obserwatorów biorą w niej udział przedstawiciele organizacji pozarządowych) ani komórka organizacyjna instytucjonalizująca współpracę (0)

Szerokie konsultacje społeczny

W ramach konsultacji w resorcie wyraźnie odróżnia się konsultacje „otwarte” i „zamknięte”. Te ostatnie dotyczą współpracy z określonymi partnerami.

Konsultacje „otwarte” są prowadzone przez Ministerstwo, choć niejasna jest formuła zapraszania obywateli do udziału w konsultacjach. Na stronie pojawiają się zaproszenia do konsultacji np. Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej. Ministerstwo pracuje nad projektem systemu konsultacji on-line, w ramach którego będą możliwe zarówno szerokie konsultacje jak i konsultacje z organizacjami pozarządowymi. W założeniach modyfikacji, oprócz zmiany sposobu prezentowania informacji, jest powstanie nowego interaktywnego modułu wspomagającego proces konsultacji, który jednocześnie pełnić będzie zadania Biuletynu Informacji Publicznej (2).

Zdarza się, że organizacje i osoby same zgłaszają się ze swoimi uwagami, niekoniecznie w odpowiedzi na zaproszenie do konsultacji. Szerokie konsultacje prowadzone były m.in. przy programie reformy regulacji. Jednak brakuje dowodów na masowość tych konsultacji (1).

Konsultacje z organizacjami

Resort stara się włączać organizacje pozarządowe (szczególnie z sektora biznesowego) w procesy konsultacyjne – dotyczy to przede wszystkim sfery reformy regulacji (2).

Interesariusze konsultacji społecznych dobierani są przez każdy departament do konkretnego problemu czy konsultowanego dokumentu z grupy wcześniej zidentyfikowanej przez ten departament. W ramach badania przebiegu konsultacji w sektorze MŚP udało się resortowi zidentyfikować wszystkie organizacje pozarządowe, izby itp., i stworzyć na tej podstawie jedną bazę danych (2). Jednak przegląd tej bazy w formie drukowanej³⁵ budzi poważne wątpliwości co do jej użyteczności.

Ciała dialogu społecznego

W resorcie nie działają stałe ciała konsultacyjne (0) Najbliższe temu rozwiązaniu są grupy międzyresortowe. W ramach prac w obszarze problemów energetyki i energii jądrowej działa również rada niezależnych ekspertów, podobna grupa ekspertów została utworzona przy programie reformy regulacji. Jednak brak w nich reprezentantów organizacji pozarządowych (0).

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Gospodarki	1	1	0	0	2	1	2	2	0	0

Główne prace nad reformą systemu konsultacji społecznych prowadzone są właśnie w Ministerstwie Gospodarki. Nie oznacza to jednak automatycznie istnienia sprawnego systemu współpracy z organizacjami i konsultacji społecznych na obecnym etapie. Dostęp do informacji nie jest idealny. Współpraca z organizacjami jest niesformalizowana i ograniczona raczej do izb gospodarczych i

³⁵ por http://www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja_1.pdf - trudno zrozumieć, na jakiej podstawie zostały wybrane te a nie inne organizacje (np. terenowe Ochotnicze Straże Pożarne), brak jest podziału ze względu na przedmiot działania, co zapewne nie pomaga w wyborze partnerów.

organizacji przedsiębiorców. Szerokie konsultacje społeczne są prowadzone, ale w sposób ograniczony. Lepiej wygląda kwestia konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Są one zadowalające jeśli chodzi o częstotliwość i dość szerokie spektrum uczestników, nie opierają się jednak na procedurach, które pozwalałyby jasno określić co, w jaki sposób i z kim będzie konsultowane. Brak ciał dialogu obywatelskiego nie przyczynia się także do systematycznego uczestnictwa zorganizowanych obywateli w procesie stanowienia prawa i tworzenia innych dokumentów.

Choć całościowy system konsultacji jeszcze w ministerstwie nie działa, wydaje się, że możemy znaleźć w praktykach stosowanych przez resort wiele rozwiązań mogących stanowić dobre praktyki. Jest to przede wszystkim zwyczaj, że szerokie konsultacje zaczynają się już na wczesnym etapie pracy nad projektami. Ważne jest też, że równolegle wykorzystuje się różne metody pozyskiwania opinii (korespondencja, spotkania, warsztaty), a także próbuje się zwiększyć efektywność poprzez wykorzystanie korespondencji elektronicznej. Niewątpliwie ciekawym rozwiązaniem jest przygotowywanie OSR ex-post, który z jednej strony może włączyć konsultacje do systemu oceny wprowadzonego prawa, z drugiej zaś, pozwoli ocenić konsultacje, które były prowadzone w trakcie procesu legislacyjnego (czy propozycje zgłaszane w ramach konsultacji przyczyniły się, lub - w sytuacji, gdy nie zostały uwzględnione - mogły przyczynić się do poprawy jakości prawa).

Wydaje się, że przygotowane przez resort zasady konsultacji mogą być podstawą do stworzenia szerszego systemu konsultacji.

MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY

SYSTEM KONSULTACJI

W Ministerstwie konsultowane są przede wszystkim projekty ustaw i rozporządzeń. Bardzo dokładnie przedstawiane są wyniki konsultacji – w formie tabeli (kto zgłosił uwagę, jak brzmiała i czy została uwzględniona).

Niestety nie ma daty publikacji dokumentów na stronach ministerstwa, jest tylko data ostatniej modyfikacji. Bardzo rzadko dostępna jest cała dokumentacja projektu: tj. projekt dokumentu, OCS, uzasadnienia, uwagi i projekt po zmianach. Najczęściej znaleźć można projekt aktu oraz OSR wraz z uzasadnieniem.

Z oglądu strony internetowej ministerstwa wynika, że zaledwie ok. 10% z konsultowanych dokumentów zawiera informację, iż projekt został zamieszczony na stronie internetowej w celu skonsultowania z partnerami społecznymi. Blisko 70% projektów zostało przesłanych przez komórkę właściwą do konkretnych podmiotów, zaś w stosunku do pozostałych 20% nie ma informacji o prowadzonych konsultacjach.

Na stronach Ministerstwa Infrastruktury dostępny jest Dziennik nr 10 Ministra Infrastruktury z dnia 04.08.2008r., w którym znajduje się Zarządzenie nr 45 Ministra Infrastruktury w sprawie prac nad

projektami dokumentów rządowych, umów międzynarodowych oraz wewnętrznych aktów prawnych. Zarządzenie dokładnie określa procedury stanowienia aktów prawnych w Ministerstwie.

Właściwa komórka merytoryczna przed opracowaniem projektu aktu normatywnego dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji, zwanej „OSR”. Do projektu aktu normatywnego komórka właściwa dołącza uzasadnienie, które powinno odpowiadać wymaganiom określonym w regulaminie pracy Rady Ministrów, w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398. Zm) w ustawie z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104, z późn. Zm.) i w szczególności zawierać m.in.

OSR - stanowiącą odrębną część uzasadnienia, zawierającą podstawowe informacje wymagane przepisami Regulaminu Pracy Ministrów.

Dopiero tak opracowany projekt komórka właściwa uzgadnia wewnątrz resortu i z komórkami organizacyjnymi, których ten projekt dotyczy, oraz przesyła do zaopiniowania organom centralnym i jednostkom organizacyjnym podległym lub nadzorowanym, których zakresu działania dotyczy projekt. Po uzyskaniu akceptacji projektu przez nadzorującego daną komórkę właściwą członka Kierownictwa Ministerstwa, komórka właściwa przekazuje projekt:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w celu zaopiniowania OSR i zakresu konsultacji społecznych
- do zaopiniowania w konsultacjach społecznych.

Z Zarządzenia wynika, że wyniki konsultacji społecznych komórka właściwa omawia w OSR. W praktyce jednak wyniki konsultacji są zamieszczane w mniej niż połowie przypadków i nie zawsze w OSR. W niektórych przypadkach są one dostępne do pobrania jako oddzielny plik „Zestawienie uwag zgłoszonych w konsultacjach społecznych” lub są wpisane w „Uzasadnieniu”.

OPIS SZCZEGÓŁOWY

[Dostęp do informacji](#)

Nie ma zakładki dedykowanej organizacjom, brak jest informacji o zasadach współpracy czy listy dotacji (wsparcia) udzielanego organizacjom pozarządowym przez Ministerstwo.(0)

W BIP znajdują się projekty ustaw uporządkowane tematycznie. Przy każdym akcie znajduje się informacja o osobie odpowiedzialnej, oraz o statusie dokumentu. Nie ma jednak daty publikacji dokumentów na stronach ministerstwa, jest tylko data ostatniej modyfikacji. Bardzo rzadko dostępna jest cała dokumentacja projektu: tj. projekt dokumentu, OCS, uzasadnienia, uwagi i projekt po zmianach. Najczęściej znaleźć można projekt aktu, OSR wraz z uzasadnieniem.(2)

[Współpraca z organizacjami](#)

Resort nie ma dokumentu określającego zasady współpracy i informacji o takiej współpracy (0). W odesłanej odpowiedzi przedstawiciele resortu piszą, że dotyczy ona m.in.

- współpracy przy konsultowaniu dokumentów rządowych, udostępnianych na stronie internetowej, podczas konferencji uzgodnieniowych, spotkań roboczych z interesariuszami; powoływanie zespołów doradczych i inicjatywnych;
- współpracy w sferze programowej, planowanie oraz realizacja wspólnych przedsięwzięć, np.: konferencje, szkolenia, warsztaty;
- współpracy w zakresie oceny realizacji programów;
- podejmowania wspólnych prac dla rozwiązywania problemów nurtujących środowisko.

Nie ma też stałej instytucjonalnej formy współpracy (rady, wydzielonej komórki czy osoby oddelegowanej) (0)

Szerokie konsultacje społeczne

Na stronach ministerstwa pojawiają się zaproszenia do rzeczywistych konsultacji społecznych (2). Jako dobry przykład można podać informację z 6 grudnia 2010 r.:

„Minister Infrastruktury skierował do konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych projekt Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015. (...) Zgodnie z obowiązującymi przepisami projekt Programu wraz z Prognozą ma być poddany konsultacjom społecznym, które będą miały charakter otwarty.

W związku z powyższym uprzejmie prosimy o przekazywanie Państwa stanowisk, uwag i sugestii dotyczących projektu Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 oraz jego wpływu na środowisko na adresy: Ministerstwo Infrastruktury(...) oraz Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (...) Termin nadsyłania uwag do Programu i Prognozy upływa w dniu 27 grudnia 2010 r.”

Z Zarządzenia wynika, że wyniki konsultacji społecznych komórka właściwa omawia w OSR. W praktyce jednak wyniki konsultacji są zamieszczane w ok. połowie przypadków i nie zawsze w OSR. Zdarza się, że są udostępniane jako oddzielny plik „Zestawienie uwag zgłoszonych w konsultacjach społecznych” lub są wpisane w „Uzasadnieniu”. Konsultowane są przede wszystkim projekty ustaw i rozporządzeń. Bardzo dokładnie przedstawiane są wyniki konsultacji – w formie tabeli (kto zgłosił uwagę, jak brzmiała i czy została uwzględniona). (2)

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Dokumenty, choć nie wszystkie, są konsultowane z organizacjami, których głos jest często traktowany na równi z prywatnymi przedsiębiorcami, operatorami telefonii komórkowej, przewoźnikami regionalnymi, stacjami telewizyjnymi – co oznacza, że są to w pewnym sensie szerokie konsultacje (1). Podstawową metodą jest przekazywanie dokumentów podmiotom wyszczególnionym w OSR, co pozwala dobrze określić odbiorców konsultacji (2)

Ciała dialogu społecznego

Przy Ministerstwie istnieją różne ciała doradczo-konsultacyjne, ale nie ma tam formalnych przedstawicieli organizacji pozarządowych. Z udziałem organizacji pozarządowych powoływane są natomiast zespoły doradcze i inicjatywne w różnych obszarach, np. Zespół konsultacyjny ds. przewozów drogowych (1). Wydaje się również, iż dobrym pomysłem jest powoływanie *ad hoc* zespołów do rozwiązywania konkretnych problemów (np. okrągłych stołów) - co potwierdzają np. wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa³⁶. W sumie jednak udział organizacji pozarządowych w zinstytucjonalizowanym dialogu jest raczej niewielki (0)

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Infrastruktury	0	2	0	0	2	2	1	2	1	0

Ministerstwo dobrze prowadzi konsultacje części dokumentów. Jednak otwarcie na organizacje pozarządowe nie jest chyba wystarczające. W dużej mierze są to bowiem branżowe organizacje gospodarcze i brak jest szerokiego udziału sektora pozarządowego – choć takie organizacje jak Fundacja Ekofundusz, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości, Fundacja Wspomagania Wsi czy Greenpeace Polska brały udział w konsultacjach. Jednak w ciałach doradczych i konsultacyjnych brak jest reprezentacji zorganizowanych obywateli.

Niewątpliwie dobrą praktyką jest budowanie różnych zespołów *ad hoc* (wspomniany wyżej - choć dotyczący okresu sprzed 2009 roku - przykład Okrągłego Stołu dotyczącego obwodnicy Augustowa), które nie mogą zastąpić zinstytucjonalizowanych konsultacji, ale niewątpliwie pozwalają lepiej uzgadniać z zainteresowanymi podejmowane decyzje. Podobnie należy oceniać spotkania konsultacyjne w regionach. Osobne pliki dołączone do konsultowanych dokumentów jako „zestawienie uwag zgłoszonych w konsultacjach społecznych” można traktować również jako krok w dobrym kierunku.

³⁶ W sprawie obwodnicy Augustowa „Minister Środowiska Maciej Nowicki powiedział, że dzięki obradom Okrągłego Stołu, zapoczątkowanym w styczniu 2008 r. udało na się uporać z konfliktem nabrzmiałym przez lata”

MINISTERSTWO KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

SYSTEM KONSULTACJI

Ministerstwo pracuje nad sześcioma rodzajami projektów dokumentów: projekty założeń, projekty ustaw, projekty rozporządzeń, inne dokumenty, projekty uchwał Rady Ministrów, projekty rozporządzeń Rady Ministrów. Jednak tylko część z nich jest tworzona z udziałem konsultacji społecznych. W ramach tych konsultacji stosowane są następujące formy: bezpośrednie zawieszenie na stronie www i BIP odpowiedniego aktu (co z punktu widzenia badania nie jest jeszcze formą konsultacji), udostępnienie w siedzibie urzędu, spotkania indywidualne z interesariuszami, korespondencja pocztą tradycyjną i elektroniczną, oraz konferencje konsultacyjne.

W Ministerstwie Kultury uzgodnienia społeczne dokonywane są na podstawie § 10 decyzji nr 7 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie trybu opracowywania i uzgadniania aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych, zgodnie z którym: „Komórka wiodąca przygotowująca projekt aktu normatywnego lub dokumentu rządowego jest obowiązana do uzgodnienia projektu z komórkami organizacyjnymi Ministerstwa oraz przeprowadzenia konsultacji społecznych.” Rozporządzenie to jest podstawowym dokumentem regulującym zasady konsultacji społecznych w MKiDN.

Od strony merytorycznej konsultacje są prowadzone przez właściwą jednostkę (departament lub biuro). Rolą Departamentu Prawnego jest czuwanie nad poprawnością formalną danego projektu. Co ciekawe, dwa departamenty mają określone dodatkowe procedury w określonych przypadkach:

- Departament Narodowych Instytucji Kultury: określone procedury konsultowania przygotowywanych dokumentów dotyczą zasad organizowania konkursów na dyrektorów instytucji artystycznych. Kandydatury konsultuje się z organizacjami pozarządowymi. Procedura konsultacyjna jest określona każdorazowo regulaminem konkursu na dyrektora.
- Departament Strategii i Analiz: przy konsultacji dokumentów strategicznych departament przestrzega procedur zawartych w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DZ. U. Z 2009 nr 84 poz. 712).

OPIS SZCZEGÓŁOWY

Dostęp do informacji

Na stronach Ministerstwa brak jest zakładek skierowanych do organizacji pozarządowych. Nie znaleziono ani dokumentów określających współpracę, ani wyodrębnionych list dotacji dla organizacji, choć takie dane znajdują się na innych stronach (np. Obserwatorium Kultury NCK³⁷). (0). Z ciekawych pomysłów warto wspomnieć „asystenta wnioskodawcy” – internetowe narzędzie

³⁷ W ramach programu dotacyjnego por. <http://obserwatoriumkultury.nck.pl/sub,pl,program-dotacyjny.html>

przeznaczone dla poszukujących dofinansowania, pomaga poruszać się po zasobach strony, może być wykorzystywane przez organizacje.

Większość z dokumentów publikowanych w BIP-ie ministerstwa została opublikowana jako pliki PDF, co znacznie zwiększa trudność i spowolnienie w ich przetwarzaniu i przeszukiwaniu. Nie można ich zatem przeszukiwać (np. po kluczowych słowach), kopiować, porównywać itp. Brakuje zestawień uwag nadesłanych w trakcie konsultacji i odniesienia się ministerstw do nich. Tę sytuację nieco poprawia fakt, że publikowane są kolejne projekty (np. w zakładce „projekty założeń”), ze wskazaniem, na jakim są etapie (np. przy słowach „Uzgodnienia społeczne” jest podlinkowany projekt założeń, a następnie przy kolejnym etapie prac „Uzgodnienia międzyresortowe” – kolejny projekt itd. aż do etapu, gdy projekt idzie na Radę Ministrów). (1)

System współpracy z organizacjami

Nie ma systemu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Co prawda na podstawie informacji w BIP można wyodrębnić aż 12 jednostek mających wpisaną jakąś formę współpracy z organizacjami. Do zadań jednego z biur, Biura Administracyjno-Budżetowego, należy prowadzenie wykazu rad, zespołów oraz innych organów pomocniczych powołanych przez ministra. Jednak ani na www, ani na stronie BIP ministerstwa nie ma wykazu tych ciał, ich zadań ani składu. W telefonicznej rozmowie z osobą, która wypełniała kwestionariusz dla potrzeb badania okazało się, że nie wiedziała ona o tym rozwiązaniu. Resort wskazał też 6 rodzajów współpracy z partnerami, na różnym poziomie szczegółowości i systematyczności. Są to: zespoły eksperckie i zespoły sterujące, spotkania ministra z grupą przedstawicieli NGO-sów (organizowane po Kongresie Kultury Polskiej), zespoły zadaniowe oraz stałe ciała konsultacyjne i doradcze w których skład wchodzi przedstawiciele organizacji. Jednak nie wystarcza to, aby uznać tę współpracę za zinstytucjonalizowaną (0).

Istnieje Rada Pozarządowych Organizacji Kulturalnych przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego składająca się z 20 przedstawicieli organizacji, w tym 10 zaproszonych przez ministra i 10 wyłanianych spośród zgłoszonych przez organizacje. Mimo, że ciało to spełnia kryteria wskaźnika (2), to brak dostępu do informacji na temat prac rady na stronie Ministerstwa budzi poważne wątpliwości. Np. zarządzenie nr 12 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, które mówi o zasadach powołania i zakresie prac Rady jest bardzo trudne do znalezienia przez wyszukiwarkę, bo jest dostępne jedynie w wersji graficznej pod nazwą „index4885.pdf” .

Szerokie konsultacje społeczne

Ministerstwo, jak się wydaje, nie prowadzi w dostatecznym stopniu szerokich konsultacji społecznych. Na stronie BIP udało się znaleźć dwa przykłady takich sytuacji: ogłoszone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego konsultacje społeczne na temat projektów Programu Wieloletniego „Programu Wieloletniego „Budowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku” i „Budowa Kompleksu Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku”. Dodatkowo, na stronie głównej resortu można było dowiedzieć się o konsultacjach prowadzonych w związku z przygotowanymi dokumentami Unii Europejskiej. Zwrócono się np. z prośbą o opinie na temat przyszłości europejskich regulacji w zakresie praw autorskich, czy poinformowano o rozpoczęciu przez Komisję Europejską

konsultacji publicznych on-line dotyczących przyszłości Europejskiej Stolicy Kultury. Ogłoszenia są konkretne i odpowiadają przyjętej definicji konsultacji – w tym drugim przypadku brzmiały: „Konsultacje będą trwały do 12 stycznia 2011 roku i są otwarte dla wszystkich zainteresowanych podmiotów. Otrzymane opinie zostaną opublikowane on-line. Dodatkowo, 2 marca 2011 roku w Brukseli Komisja zorganizuje spotkanie otwarte dla wszystkich zainteresowanych stron” (1). Brak jest jednak określenia wyników tych konsultacji (0).

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Sytuacja nie wygląda dużo lepiej w kwestii konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Do udziału w konsultacjach organizacje są zapraszane imiennie i pisemnie przez ministra (1). Jednak poza partnerami społecznymi i izbami gospodarczymi są to głównie związki twórcze i branżowe³⁸, brakuje natomiast obywatelskich organizacji pozarządowych. I tak np. w skład wspomnianego wyżej Rady Organizacji wchodzi tylko dwie organizacje, które można określić jako obywatelskie³⁹. (1).

Ciała dialogu społecznego

Ciała dialogu, z którymi resort utrzymuje kontaktu w ramach różnych rodzajów współpracy z partnerami, to zespoły eksperckie i zespoły sterujące oceniające wnioski o dotacje. W skład zespołów wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych. Zespoły powoływane są na mocy regulaminów Programów Ministra KiDN oraz innych programów realizowanych przez MKiDN.

Zespoły zadaniowe powołane zostały w celu opracowywania wniosków i postulatów zgłoszonych podczas Kongresu Kultury polskiej (IX.2009, Kraków). W skład zespołów wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych.

Stałe ciała konsultacyjne i doradcze, w których skład wchodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych, to: Główna Komisja Konserwatorska przy Generalnym Konserwatorze Zabytków, Krajowa Rada Biblioteczna i Rada ds. Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa.

Istnieje też Komisja ds. Opiniowania wniosków o przyznanie stypendiów osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem kultury i opieką nad zabytkami. (2) Jednak rola liczbowa

³⁸ np. Polskie Stowarzyszenie „Nowe Kina”; Polskie Stowarzyszenie Montażystów; Stowarzyszenie „Kina Polskie”; Stowarzyszenie Aktorów Filmowych i Telewizyjnych SAFT; Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP; Stowarzyszenie Artystów Wykonawców Utworów Muzycznych i Słowno-Muzycznych; Stowarzyszenie Autorów i Wydawców „Polska Książka”; Stowarzyszenie Autorów ZAiKS; Stowarzyszenie Filmowców Polskich; Stowarzyszenie Twórców Ludowych; Stowarzyszenie Twórców Obrazu Filmowego; Stowarzyszenie Twórców-Producentów/Wykonawców Utworów Medialnych STOTUM; Stowarzyszenie Zbiorowego Zarządzania Prawami Autorskimi Twórców Dzieł Naukowych i Technicznych KOPIPOL; Związek Artystów Scen Polskich ZASP; Związek Artystów Wykonawców STOART; Związek Polskich Artystów Fotografików; Związek Polskich Artystów Plastyków ZPAP

³⁹ Z informacji zebranej w czasie badań: „tak się złożyło, że w jego skład wchodzi głównie przedstawiciele największych związków twórczych - czyli de facto związków zawodowych. Ponad 50 procent z nich przychodzi tylko wtedy, kiedy rozpatrywane są ich branżowe sprawy. Wielu nie zaszczyciło swoją obecnością ani jednego spotkania (...) Prawdziwą organizacją pozarządową, która jest członkiem tego zespołu to - Fundacja dla Śląska i Stowarzyszenie Kobiet Twórczych z Wrocławia”.

organizacji jest tam stosunkowo niewielka, dla przykładu w Krajowej Radzie Bibliotecznej na 15 osób tylko dwie bodaj kwalifikują się jako przedstawiciele organizacji pozarządowych (Związku Bibliotek Polskich i Stowarzyszenia Bibliotekarzy Polskich) (0).

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Kultury	0	1	0	2	1	0	1	1	2	0

Wydaje się, że w ramach resortu współpraca jest w miarę zinstytucjonalizowana, jednak nie przekłada się to na przejrzystość działań i szerokość konsultacji. Może to oznaczać swoistą fasadowość tych instytucji. Przejrzystość działań MKiDN jest utrudniona również poprzez publikowanie informacji i pism w formie, która utrudnia ich przetwarzanie i przeszukiwanie. Na podstawie BIP i www nie można zidentyfikować istnienia procedury bądź procedur konsultacji. Dla przykładu Narodowa Strategia Kultury 2004-2013 była konsultowana „z szerokimi środowiskami” – nie wskazano jednak z kim konkretnie, choć w dokumencie tym organizacje pozarządowe zostały wymienione jako istotny element rozwoju kulturowego i kulturalnego oraz beneficjenci środków europejskich i środków publicznych będących w dyspozycji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Na pochwałę zasługuje fakt, iż często konsultacje zaczynają się już na etapie założeń do projektu aktu prawnego bądź dokumentu strategicznego. Ciekawym pomysłem realizowanym przez resort było zorganizowanie w 2009 roku Kongresu Kultury Polskiej, który był formą rozmowy ze środowiskami twórczymi i organizacjami pozarządowymi. Dobrym pomysłem wydaje się idea „asystenta wnioskodawcy”.

W badaniu jako ciekawy przykład opisano prace nad Strategią Rozwoju Kapitału Społecznego. Jest to jedna z nowych dziewięciu horyzontalnych strategii rządu.. Powołany został Międzyresortowy Komitet Sterujący, odpowiedzialny za przygotowanie strategii oraz trzy grupy robocze – angażujące przedstawicieli różnych resortów, sektorów i środowisk mających wpływ na wzmacnianie kapitału społecznego – spotykające się w ramach bloków tematycznych: zaufanie społeczne, kapitał kulturowy i kreatywny, komunikowanie. Formalne konsultacje były zaplanowane na koniec roku 2010 (nie odbyły się do tej pory) jednak pod naciskiem organizacji doszło do spotkania z ich przedstawicielami. W efekcie na stronie BIP ministerstwa została upubliczniona wersja założeń strategii. Jednak trudno to uznać za formę zaplanowanej konsultacji.

MINISTERSTWO NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

SYSTEM KONSULTACJI

W Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego konsultacjom społecznym poddawane są projekty ustaw, rozporządzeń i założeń reform. Konsultacjami społecznymi zajmują się poszczególne departamenty merytoryczne, które przygotowują projekt danego aktu prawnego. Z BiPu nie wynika, który Departament konsultuje dany akt prawny. Nie ma też informacji, kto wytworzył dany dokument. Prośba o skonsultowanie projektu wysyłana jest pocztą do partnerów społecznych.

Z badań pogłębionych wynika, iż logistyką konsultacji i ich organizacyjnym aspektem zajmuje się Biuro Ministra, które odpowiedzialne jest za kontakt z interesariuszami konsultacji, poczynając od rozesłania informacji do konkretnych podmiotów o toczących się konsultacjach, na organizowaniu spotkań oraz zbieraniu bezpośrednich uwag i opinii od konsultujących skończywszy. Koordynacja działań procesów konsultacji nie jest jednak wystarczająca.

Istnieje „pakiet żelaznych partnerów”, do których wysyłana jest prośba o konsultacje. Po uzyskaniu uwag tworzy się tabele, w których umieszcza się wszystkie uwagi oraz decyzje o ich przyjęciu bądź nie, oraz o powodzie odrzucenia. Zbiorcze tabele nie są udostępniane opinii publicznej, nie jest to uregulowane żadnym przepisem. Jak twierdził respondent w badaniu: „materia, którą zajmuje się MNiSW nie niesie ze sobą napięcia społecznego”. Stąd mniejszy nacisk na upublicznianie wyników konsultacji.

Partnerzy do konsultacji dobierani są wg „rozdzielnika”. Nie ma konkretnej osoby, która aktualizowałaby te listy. Nie ma też procedury określającej, jak można stać się partnerem społecznym. To, do kogo zostanie wysłana prośba o konsultacje, zależy bardzo często od subiektywnej oceny urzędnika odpowiedzialnego w danym departamencie merytorycznym za konsultacje.

Często partnerzy nie odpowiadają na prośbę konsultacji.

Informacje o tym, czy dany akt prawny był konsultowany, można znaleźć w OSR-ze jego projektu.

OPIS SZCZEGÓŁOWY

Dostęp do informacji

Brak zakładki adresowanej do organizacji pozarządowych. Brak zbiorczych danych o dotacjach i w istocie brak informacji o zasadach współpracy (0). Projekty aktów prawnych są publikowane w BiPie, bez zachęty do zgłaszania uwag, i bez dodatkowych dokumentów, zaś wyniki konsultacji społecznych nie są publikowane (1).

Współpraca z organizacjami

Nie ma dokumentów ani systemu współpracy z organizacjami pozarządowymi, odbywa się ona na poziomie poszczególnych komórek, które mają to wpisane w dokumenty organizacyjne. Istnieją natomiast zasady zlecania organizacjom pozarządowym zadań publicznych w zakresie szkolnictwa wyższego i przyznawania dotacji na dofinansowanie ich realizacji (1). Ministerstwo zleca organizacjom pozarządowym, mającym status stowarzyszenia lub fundacji, prowadzącym działalność w środowisku akademickim, realizację zadań publicznych. Jednym z elementów współpracy dla organizacji jest Fundacja Rozwoju Systemów Edukacyjnych,⁴⁰ która zajmuje się również wsparciem (np. w programie Erasmus), ale poza informacjami o konkursach trudno znaleźć inne komunikaty na stronie resortu.

Nie istnieje zinstytucjonalizowana forma współpracy (0). Jednak 30 września 2008 r.⁴¹ w Warszawie podpisano Pakt dla wiedzy⁴². Uznając istotną rolę mediów, a także środowisk gospodarczych i pozarządowych w kształtowaniu opinii publicznej, minister Barbara Kudrycka zaprosiła przedstawicieli tych sektorów życia publicznego do uczestnictwa w społecznej koalicji na rzecz nauki XXI wieku i skoku cywilizacyjnego Polski. Ze strony organizacji pozarządowych podpisali go np. jako sektor nauki: Ewa Mańkiewicz-Cudny – FSNT-NOT, Maciej Żylicz - Fundacja na rzecz Nauki Polskiej, jako sektor gospodarczy i organizacje pozarządowe m.in. Paweł Szałamacha - Instytut Sobieskiego, Elżbieta Mączyńska - Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Maciej Grabowski - Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Mieczysław Bąk – KIG, Bianka Siwińska - Fundacja "Perspektywy", Ewa Kochańska - Stowarzyszenie Doradców Gospodarczych Pro-Akademia.

Szerokie konsultacje społeczne

Bardzo trudno oddzielić w Ministerstwie szerokie konsultacje społeczne od typowych konsultacji z partnerami społecznymi. Wydaje się, że po prostu traktuje się je jako to samo (1). Charakterystyczna jest informacja na stronie Ministerstwa z 30 marca 2010 r., która pokazuje arbitralny stosunek do przeprowadzanych konsultacji: *„Chociaż MNiSW przeprowadziło już wielomiesięczne intensywne konsultacje nad Załoženiami nowelizacji ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym, ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, a Regulamin Pracy Rady Ministrów nie przewiduje uzgodnień na tym etapie prac legislacyjnych, prof. Barbara Kudrycka, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego zaprosiła jeszcze raz partnerów społecznych do wyrażenia opinii na temat projektu”*. Oznacza to, że stosowane praktyki konsultacyjne nie są wystarczające.

⁴⁰ Jej fundatorem jest Skarb Państwa. Fundatora reprezentuje i wykonuje jego uprawnienia wynikające z ustawy o fundacjach oraz niniejszego statutu - minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Ministrem właściwym ze względu na cele Fundacji, w rozumieniu ustawy o fundacjach, jest minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, zwany dalej „ministrem właściwym”. Wykonując uprawnienia wynikające ze Statutu Fundacji, minister właściwy działa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego.

⁴¹ Chociaż pakt został zawarty 2008 roku może być ciekawą formą współpracy

⁴² http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/41/46/41462/20081001_Pakt.pdf#_blank

Podobnie np. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego zaplanowało na lata 2010/2011 cykl spotkań konsultacyjno-promocyjnych, których celem ma być zapoznanie pracodawców oraz pracowników szkół wyższych z ideą krajowych ram kwalifikacji i ich oddziaływaniem na otoczenie społeczno-gospodarcze środowiska akademickiego. Prace te prowadzone są w ramach realizacji projektu systemowego „Krajowe Ramy Kwalifikacji w szkolnictwie wyższym jako narzędzie poprawy jakości kształcenia” (POKL 4.1.3) i współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Trudno jednak określić na ile powszechne są to konsultacje i czy nie są raczej formą promocji pewnych rozwiązań, a nie sposobem na poznanie zdania obywateli. (1)

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Konsultacje z organizacjami prowadzone są na zasadach ogólnych, każdorazowo przez komórkę merytorycznie za nie odpowiedzialną.

Mają formę korespondencji, adresowanej m.in. do stałej grupy uczestników konsultacji. Po zakończeniu procesu i zebraniu uwag wynik konsultacji nie jest upubliczniany. Według odpowiedzi Ministerstwa resort ma listy głównych partnerów, jednak są one uzależnione od obszaru działania. W przypadku nauki są to (obok reprezentatywnych partnerów społecznych): Rada Główna Instytutów Badawczych, Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Polska Akademia Nauk, Fundacja na rzecz Nauki Polskiej. W przypadku szkolnictwa wyższego lista jest dłuższa, ale z organizacji pozarządowych (w wąskim znaczeniu) są tam wymienione tylko dwie organizacje studentów (ZSP i NZS). (1)

Z analizy materiałów dostępnych na stronie wynika, że głównymi partnerami są reprezentatywne związki zawodowe i organizacje pracodawców, a także szereg branżowych organizacji związkowych. Pojawiają się też inne organizacje jak np. Społeczne Towarzystwo Oświatowe, Krajowa Izba Gospodarcza, Konfederacja Stowarzyszeń Nauczycielskich, Stowarzyszenie Oświatowców Polskich, Towarzystwo Wiedzy Powszechnej, Naczelna Organizacja Technicznej, Krajowa Rada Doradców Podatkowych, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Polska Izba Rzeczników Patentowych. (1)

Ciała dialogu społecznego

W ramach resortu istnieje kilka ciał dialogu, ale trudno tam znaleźć przedstawicieli organizacji. Głównym jest **Rada Nauki** - organ opiniodawczo-doradczy Ministra, umocowany w rozdziale 6 *Ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki*. Ustawa reguluje w sposób ogólny skład organów Rady, szczegółowy sposób powoływania i odwoływania członków Rady reguluje rozporządzenie Ministra Nauki i Informatyzacji z dnia 10 czerwca 2005 r. w sprawie powoływania i odwoływania członków Rady Nauki. W Radzie nie ma przedstawicieli organizacji. (0,0)

Istnieje natomiast **Komisja ds. Pożyczek i Kredytów Studenckich**. Komisja powołana jest na czas nieokreślony i działa na podstawie art. 11 *Ustawy z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich* (Dz. U. Nr 108, poz. 683, z późn. zm.). Komisja realizuje zadania nałożone na nią przez *Ustawę o pożyczkach i kredytach studenckich*. W skład Komisji wchodzi: dwaj przedstawiciele Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, przedstawiciel rektorów szkół wyższych, przedstawiciel

kierowników jednostek organizacyjnych prowadzących studia doktoranckie, dwaj przedstawiciele Ministra Finansów, przedstawiciel Ministra Rozwoju Regionalnego, dwaj przedstawiciele Parlamentu Studentów RP, przedstawiciel Zrzeszenia Studentów Polskich, przedstawiciel Niezależnego Zrzeszenia Studentów. Trudno ją jednak uznać za instytucję dialogu obywatelskiego.

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0

Dostęp do informacji dotyczących zakresu badania nie był łatwy. Współpraca z organizacjami pozarządowymi nie jest dobrze opisana. Dostęp do dokumentów mogących być przedmiotem konsultacji istnieje, ale trudno uznać go za wystarczający. Szerokie konsultacje społeczne w zasadzie nie są prowadzone. Lepiej jest w zakresie konsultacji z organizacjami pozarządowymi, ale tu też lista organizacji, do której trafiają propozycje konsultacji (poza wyjątkowymi przypadkami) nie jest, jak się zdaje, wystarczająco szeroka. Istniejące ciała doradcze nie są ciałami dialogu obywatelskiego z uwagi na brak przedstawicieli strony pozarządowej.

Jako dobrą praktykę można potraktować ideę paktu społecznego „Pakt dla wiedzy”, uznającego istotną rolę m.in. środowisk gospodarczych i pozarządowych, choć trudno stwierdzić na ile jest to dokument wpływający na rzeczywistość. Również rola Biura Ministra, przynajmniej w kluczowych dla ministerstwach sprawach, budzi wątpliwości⁴³, choć zwiększa prestiż konsultacji.⁴⁴

⁴³ Jest to jednostka organizacyjna ministerstwa, która jest najbardziej podatna na zmiany kadrowe ze względu na jej specyfikę (i podległe jej obowiązki wiążące się bezpośrednio z osobą sprawującą funkcję ministra). Dlatego trudno wyobrazić sobie rozwój „kultury konsultowania” ze względu na ograniczone możliwości gromadzenia się wiedzy i doświadczeń pracujących przy konsultacjach pracowników

⁴⁴ Konsultacje prowadzone przez Biuro Ministra mają inną rangę niż konsultacje prowadzone przez poszczególne departamenty, gdyż istnieje możliwość bezpośredniego zaangażowania się w konsultowane sprawy osoby pełniącej obowiązki Ministra. Co przynajmniej w przypadku kluczowych dokumentów, może być wartością wpływającą na pozytywny odbiór podejścia organizatorów do konsultacji przez ich interesariuszy. Fakt konsultowania dokumentów z osobą tak wysoko postawioną w hierarchii administracji może odgrywać w wielu przypadkach trudnych lub konfliktogennych rolę kluczową i na pewno podnosi ich prestiż.

MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ

SYSTEM KONSULTACJI

Procedurę opracowywania aktów normatywnych w resorcie obrony narodowej reguluje Decyzja Nr 232/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 1999 r. w sprawie wytycznych dotyczących opracowywania projektów aktów prawnych oraz wydawania tych aktów w resorcie obrony narodowej (tj. Dz. Urz. MON z 2005 r. Nr 8, poz. 63 z późn. zm.). Zgodnie z wytycznymi opracowanie projektu aktu prawnego należy do właściwej pod względem merytorycznym komórki organizacyjnej Ministerstwa Obrony Narodowej albo jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanej.

Opracowanie projektu wymagającego udziału kilku zainteresowanych merytorycznie komórek (jednostek) organizacyjnych Minister Obrony Narodowej może – na wniosek Dyrektora Departamentu Prawnego – powierzyć powołanej w tym celu komisji (zespołowi). Instytucja opracowująca obowiązana jest przesłać przygotowany projekt aktu normatywnego – w celu merytorycznego zajęcia stanowiska – do zainteresowanych komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych.

Uzgodnione merytorycznie projekty aktów normatywnych zostają przekazane do Departamentu Prawnego, który analizuje otrzymane projekty pod względem prawnym i zgodności z zasadami techniki prawodawczej oraz ustala ich ostateczną redakcję. Opracowane wewnątrz resortu projekty przekazywane są do uzgodnień międzyresortowych za pośrednictwem Dyrektora Departamentu Prawnego. Procedurę uzgodnień międzyresortowych rządowych projektów normatywnych reguluje uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.). Wszelkie uwagi nadesłane w toku uzgodnień międzyresortowych analizuje instytucja opracowująca, w miarę potrzeby przy udziale Departamentu Prawnego.

Dla rozpatrzenia uwag, które wymagają merytorycznego ustosunkowania się także innych komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych, szef instytucji opracowującej organizuje konferencję. W przypadku nieuwzględnienia uwag o charakterze zasadniczym Minister Obrony Narodowej organizuje międzyresortową konferencję uzgodnieniową z udziałem przedstawicieli organów administracji rządowej, które zgłaszały uwagi. Konferencji takiej przewodniczy, odpowiednio do zakresu kompetencji, właściwa osoba zajmująca kierownicze stanowisko MON, lub Dyrektor Generalny, bądź też z ich upoważnienia Dyrektor Departamentu Prawnego albo jego przedstawiciel.

Projekty aktów, które nie wymagają rozpatrzenia przez Radę Ministrów, po zakończeniu procedury uzgodnieniowej kierowane są przez Departament Prawny do podpisu do Ministra Obrony Narodowej. Natomiast dalsze etapy procesu legislacyjnego określone w uchwale Nr 49 Rady Ministrów, tj. rozpatrywanie projektów na forum Komitetu Rady Ministrów i Rady Ministrów,

koordynuje Departament Prawny, który uczestniczy także w pracach parlamentarnych nad projektami ustaw – we współpracy z komórką merytoryczną.

W opisaney w BIP-ie Ministerstwa procedurze stanowienia aktów prawnych nie ma żadnej wzmianki na temat konsultacji społecznych opracowywanych w Ministerstwie projektów.

OPIS SZCZEGÓŁOWY

Dostęp do informacji

Na stronie BIP-u Ministerstwa nie ma specjalnie wyodrębnionej informacji przeznaczonej dla organizacji pozarządowych, nie ma dokumentów określających zasady współpracy⁴⁵. Jest jednak sprawozdanie na temat wydatkowania środków⁴⁶ dla organizacji pozarządowych (1).

W Biuletynie Informacji Publicznej (<http://www.bip.mon.gov.pl/83.html>) zamieszczone są dokumenty przedstawiające plany prac legislacyjnych w obszarze dotyczącym obronności, ale kolumna „Adres BIP”, gdzie zgodnie z założeniem miał być podany adres, pod którym w BIP można znaleźć dokumenty związane z danym projektem, pozostaje pusta lub podany jest główny adres BIP, przez co sam dokument traci wartość praktycznego przewodnika po procesie legislacyjnym.

W BIP-ie Ministerstwa znajdują się bardzo ograniczone informacje na temat procesu legislacyjnego, zazwyczaj są to projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i informacja o statusie projektu (ale uwaga – o statusie w dniu zamieszczenia informacji w BIP, stąd też informacje sprzed roku są często sformułowane w czasie przyszłym niedokonanym, bez kontynuacji i informacji o tym jakie były ich dalsze losy i ostateczne rozstrzygnięcie). Żaden z projektów rozpatrywanych w 2010 roku nie został zamieszczony wraz z dokumentacją (0).

Współpracy z organizacjami

Z badań można wnioskować, że nie istnieje system współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jest co prawda Decyzja nr 483 „W sprawie zasad i trybu zlecania zadań publicznych w zakresie obronności państwa organizacjom pozarządowym”, ale nie ma dokumentu o charakterze programu współpracy (1). Nie ma też ciał będących odpowiednikiem rad współpracy. Co prawda w resorcie jest Pełnomocnik Ministra Obrony Narodowej do spraw Współpracy ze Związkami Zawodowymi, przy którym działa nieetatowy Zespół ds. stosowania w resorcie ponadzakładowych układów zbiorowych, ale traktujemy go jako element dialogu społecznego, a nie współpracy z organizacjami pozarządowymi (0).

Resort zawarł jednak porozumienia z poszczególnymi organizacjami pozarządowymi⁴⁷ - m.in. Porozumienie o współpracy ze Związkiem Ochotniczych Straży Pożarnych RP, z Ligą Obrony Kraju,

⁴⁵ Decyzję 483 w sprawie zasad i trybu zlecania zadań publicznych w zakresie obronności państwa organizacjom pozarządowym znaleźliśmy je nie w BIP-ie, ale na oficjalnej stronie MON

⁴⁶ „W roku 2009 w budżecie MON na realizację zadań publicznych w zakresie obronności państwa, zwanych dalej zadaniami, przeznaczono kwotę 8 800 000,00 zł.”.

Wielkopolskim Stowarzyszeniem Aktywnych Rezerwistów, Stowarzyszeniem Rannych i Poszkodowanych w Misjach Poza Granicami Kraju, Światowym Związkiem Żołnierzy Armii Krajowej, Związkiem Piłsudczyków, Federacją Rodzin Katyńskich, z Fundacją "Servi Pacis", PCK, Związkiem Represjonowanych Politycznie Żołnierzy i Górników, Klubem Kawalerów Orderu Wojennego Virtuti Militari, Fundacją GROM, Stowarzyszeniem Lotników Polski Południowej, Związkiem Kombatantów RP i Byłych Więźniów Politycznych, Stowarzyszeniem Żandarmerii Wojskowej „Żandarm”, Stowarzyszeniem „Szwadron Jazdy Rzeczypospolitej Polskiej”, Klubem Kombatantów 4 Pomorskiej Dywizji Piechoty im. Jana Kilińskiego. Co ciekawe, porozumienia te polegają w istocie na uzgodnieniu planów pracy na rok przyszły pomiędzy poszczególnymi stronami.

Szerokie konsultacje społeczne

W Ministerstwie Obrony Narodowej właściwie nie ma szerokich konsultacji społecznych. Jedynym przypadkiem była Ustawa o zmianie ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, której projekt „na szczeblu pozaresortowym” został poddany dodatkowym konsultacjom społecznym na poziomie samorządu terytorialnego, ogólnokrajowych władz związków zawodowych i samorządu zawodowego pracodawców, a także z wojewodami, przedstawicielami samorządu wojewódzkiego, Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych, Radą Służby Cywilnej, Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Projekt w dniu 11 marca br. został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów. W BIP-ie znajduje się tylko sam projekt ustawy, bez informacji o przebiegu procesu legislacyjnego. Uznajemy więc, że nie były to zupełnie otwarte konsultacje⁴⁸ (0). Brak jest też danych o odzwieciu na wywieszane w BIP-ie akty prawne, gdyż normą jest niepublikowanie informacji o wynikach konsultacji i zgłaszanych uwagach, stąd nie wiadomo jaka jest ich skala i charakter (0)

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Organizacje pozarządowe pojawiły się w 2010 roku w procesie legislacyjnym dwukrotnie, za każdym razem te same trzy, do których skierowano zaproszenie do konsultacji. Były to: Fundacja pomocy poszkodowanym w operacjach pokojowych oraz ich rodzinom Servi Pacis, Stowarzyszenie Kombatantów Misji Pokojowych ONZ, Stowarzyszenie Rannych i Poszkodowanych w Misjach Poza Granicami Kraju. Konsultowano dwa akty: *Ustawę o weteranach misji pokojowych i stabilizacyjnych oraz Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie funduszy na nagrody i zapomogi dla żołnierzy niezawodowych oraz dla byłych żołnierzy niezawodowych*. (0)

Zarówno liczba konsultowanych aktów prawnych (2 na 80 zidentyfikowanych) oraz liczba konsultujących organizacji (3 wobec choćby 129 organizacji), którym w 2009 przyznano dotacje, nie może być podstawą do pozytywnej oceny zakresu konsultacji z organizacjami pozarządowymi, nawet

⁴⁷ Znaleźliśmy je nie na stronie Ministerstwa ale na stronie <http://www.wojsko-polskie.pl/files/view/362,Teksty+porozumie%C5%84+zawartych+mi%C4%99dzy+MON+a+organizacjami+pozarz%C4%85dowymi.html>

⁴⁸ Przebieg tych konsultacji może sugerować, iż mogły być traktowane jako próba wzmocnienia jednego z proponowanych rozwiązań, a nie rzeczywistych konsultacji.

jeśli przyjmiemy, iż resort obrony narodowej jest szczególnie i część dokumentów nie powinna być poddawana konsultacjom „uwzględniając zakres i treść regulacji”⁴⁹. Można bowiem odnieść wrażenie, że rutynowo podejmowane są decyzje o niekierowaniu projektów do konsultacji społecznych, nawet gdy w samym uzasadnieniu znajduje się informacja, że projekt dotyczy dużej grupy podmiotów zewnętrznych. Dla przykładu, *Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie zawiadamiania wojskowych komendantów uzupełnień o osobach podlegających obowiązkowi czynnej służby wojskowej oraz wydawania przez pracodawców, szkoły i inne jednostki organizacyjne zaświadczeń w sprawach powszechnego obowiązku obrony* nie było konsultowane, choć dotyczyło m.in. pracodawców zatrudniających pracowników z nadanym przydziałem mobilizacyjnym, pracowniczym przydziałem mobilizacyjnym, przydziałem organizacyjno-mobilizacyjnym, kryzysowym, a także pracowników, którzy zostali przeznaczeni do wykonania świadczenia na rzecz obrony, oraz rektorów uczelni, dyrektorów zakładów kształcenia nauczycieli, dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych (0).

Ciała dialogu społecznego

Nie stwierdzono istnienia ciał dialogu w resorcie. (0,0)

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Obrony Narodowej	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0

Ministerstwo Obrony Narodowej w ramach opisanych badań (konsultacji z organizacjami pozarządowymi) można określić w skrócie jako ministerstwo mało przejrzyste dla organizacji. Ministerstwo nie przewiduje stałej współpracy, nie prowadzi konsultacji społecznych – (ani w formie szerokiej, ani z organizacjami pozarządowymi). Wydaje się przy tym, iż zbyt często zastania się formułką: „uwzględniając zakres i treść regulacji, projekt nie podlega konsultacjom społecznym”. W ramach badania nie stwierdzono istnienia ciał dialogu obywatelskiego.

Z uwagi na ograniczone informacje, na stronie BIP Ministerstwa można wyciągnąć tylko cząstkowe wnioski na temat procesu stanowienia prawa w resorcie. Jednak wnioski z analizy BIP wskazują na praktykę mocno ograniczonych (a w praktyce – nieistniejących) konsultacji społecznych.

⁴⁹ Choć też trudno sobie wyobrazić, że jakiegokolwiek nietajne decyzje nie są warte konsultacji i to nawet wtedy, gdy dla dobra wspólnego władza arbitralnie podejmie decyzję wbrew wynikom konsultacji.

Znakomita większość projektów aktów prawnych zawiera informację, że konsultacje społeczne nie są w ogóle planowane. Można odnieść wrażenie, że rutynowo podejmowane są decyzje o niekierowaniu projektów do konsultacji społecznych, nawet gdy w samym uzasadnieniu jest informacja, że projekt dotyczy dużej grupy podmiotów zewnętrznych.

Jako wystarczające konsultacje społeczne przyjmuje się konsultacje wewnątrzresortowe uzupełnione opublikowaniem projektu w BIP (przy czym sama publikacja nie ma w tym przypadku charakteru zaproszenia do konsultacji).

Organizacje pozarządowe pojawiły się w 2010 roku w procesie legislacyjnym dwukrotnie - za każdym razem były to te same trzy organizacje, do których skierowano zaproszenie do konsultacji, choć w zakresie realizacji zadań publicznych współpracuje (finansuje działania) prawie 200 organizacji. Wynika z tego, że ministerstwo traktuje organizacje jako wykonawcę zadań publicznych a nie jako partnera.

Normą jest brak informowania o wynikach konsultacji i zgłaszanych uwagach, stąd nie wiadomo, jaka jest ich skala i charakter.

Ciekawą formą współpracy jest system porozumień z poszczególnymi organizacjami, choć trudno w sposób jednoznaczny powiedzieć czy sprzyja to otwartości systemu na inne organizacje.

MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

SYSTEM KONSULTACJI

W roku 2009 i 2010 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło konsultacje społeczne w przypadku przeszło 70 dokumentów, wśród których znalazły się ustawy, rozporządzenia, zarządzenia oraz programy wieloletnie. Podstawą konsultacji, poza dokumentami rządowymi, jest wydane na podstawie art. 25 ust. 10 w zw. z art. 25 ust. 4 pkt 1 lit. k ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 i Nr 219, poz. 1706) Zarządzenie nr 11 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 maja 2010 r. w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, którego nie udało się znaleźć w internecie⁵⁰.

Konsultacje merytorycznie prowadzi właściwa komórka organizacyjna Ministerstwa (komórka wiodąca), do której, zgodnie z regulaminem, należy całość lub przeważająca część zagadnienia, będącego przedmiotem projektu dokumentu rządowego albo projektu aktu normatywnego wewnętrznego. Do zadań tej komórki należy m.in. występowanie do Biura Prasowego z wnioskiem o umieszczenie w BIP projektu dokumentu rządowego oraz, w przypadku stwierdzenia przez komórkę wiodącą takiej konieczności, przeprowadzenie wysłuchania publicznego, o którym mowa w art. 9 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337).

⁵⁰ Z odpowiedzi Departamentu Polityki Rodzinnej można wnioskować, że nie jest to dokument podstawowy.

Ministerstwo traktuje umieszczenie projektu dokumentu w Biuletynie Informacji Publicznej MPiPS jak zachętę do konsultacji. Ten „tradycyjny” model konsultacji oparty jest na publikowaniu projektu w Biuletynie Informacji Publicznej. Według respondenta z Ministerstwa jest on potrzebny, bo dyscyplinuje i formalizuje, co pozwala obu stronom na korzystanie z przysługującym im praw do wyrażania opinii i uzyskiwania odpowiedzi na wysuwane propozycje. Jednak równocześnie debata nad większością dokumentów prowadzona była również drogą bezpośredniego kontaktu z organizacjami pozarządowymi (seminaria, grupy fokusowe, itd.), a także podczas otwartych dla wszystkich obywateli spotkań. Warto nadmienić, że tego typu formy dialogu stosowane są zarówno lokalnie, regionalnie, jak i na poziomie centralnym - okazuje się, że częstokroć dany problem widziany jest w zupełnie inny sposób przez pryzmat społeczności lokalnej. Do całego procesu włączane są media. Jedynym minusem tego typu rozwiązań jest to, że generują dużo większe niż klasyczne metody konsultacji koszty finansowe, a także wydłużają czas konsultacji.

Dobłą praktyką stosowaną przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej jest publikowanie raportów z konsultacji wraz z informacjami na temat rozwiązań proponowanych przez organizacje pozarządowe i tym, czy zostały one uwzględnione. Szczególnym przykładem takiego działania jest raport z szeroko dyskutowanego projektu ustawy o działalności pożytku publicznego. Była ona wielokrotnie dyskutowana w bardzo różnej formie. Zarówno w ramach prac Rady Działalności Pożytku Publicznego, bezpośrednich uwag organizacji jak i konsultacji regionalnych. Jednak efekt tych konsultacji nie był satysfakcjonujący i – już po wejściu ustawy pod obrady Sejmu – odbyła się kolejna runda konsultacji (momentami o charakterze negocjacyjnym) – gdzie posłowie, strona rządowa i pozarządowa uzgadniali kolejne zapisy. Wydaje się, że pozostaje to w zgodzie z postulowaną przez resort wizją konsultacji jako elementu dialogu obywatelskiego i społecznego, choć ze strony proceduralnej budzi pewne zastrzeżenia.

OPIS SZCZEGÓŁOWY

Dostęp do informacji

Na stronie głównej znajduje się kilka zakładek dedykowanych organizacjom: „Dialog społeczny”, „Społeczeństwo obywatelskie”. Ministerstwo prowadzi też osobny serwis Departamentu Pożytku Publicznego (pozytek.gov.pl). Część z tych informacji jest wynikiem specyficznej roli i obowiązków Ministerstwa np. w związku z realizacją Ustawy o Działalności Pożytku Publicznego i Wolontariacie.

Na stronie BIP-u nie ma informacji o przyznanych dotacjach. Na stronie Ministerstwa znajdują się listy dotacji przyznanych w poszczególnych konkursach. Nie ma jednak zbiorczej informacji, która umożliwiłaby całościową analizę polityki resortu. Brak jest też dokumentów, które całościowo prezentowałyby zasady współpracy, choć jest wiele informacji na temat trybu współpracy (np. w ramach konkursów grantowych). Uogólniając można powiedzieć, że choć z punktu widzenia naszych wskaźników dostępność danych jest zadawalająca(2), to niewątpliwie mogła być znacznie lepsza.

Podobnie jest w kwestii dostępności danych o prowadzonych konsultacjach. Na szczególną uwagę zasługuje w tym przypadku Departament Ubezpieczeń Społecznych, bowiem wyniki konsultacji

przeprowadzanych właśnie przez tę komórkę MPiPS najczęściej są umieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa. Dzięki temu działania tego departamentu w ramach konsultacji społecznych można uznać za poprawne. (2)

Współpraca z organizacjami

Ministerstwo nie ma właściwie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, chociaż za taki dokument można uznać Strategię Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i wynikający z niej Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (2). Również w resorcie istnieje Rada Działalności Pożytku Publicznego, która spełnia rolę ciała konsultacyjnego. Z tego też względu formalnie spełnia standardy współpracy. Wątpliwość budzi jednak fakt, iż są to działania wykraczające poza zadania resortu. Zarówno Strategia jak i Rada Działalności Pożytku (choć formalnie jest instytucją doradczą Ministra Pracy, de facto pełni rolę konsultacyjną również dla innych resortów), są formą realizacji polityki rządu raczej niż ministerstwa⁵¹. Warto też dodać, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej jest Instytucją Pośredniczącą dwóch podstawowych działań w ramach Priorytetu V PO KL dotyczących dialogu społecznego i obywatelskiego. Realizacja tych działań stawia resort znów w roli odpowiedzialnego za współpracę nie tylko na poziomie zadań resortu. (2)

W ramach resortu działają departamenty wyspecjalizowane we współpracy. Są to: Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego (choć w dużej mierze zajmuje się współpracą z reprezentatywnymi partnerami społecznymi) oraz Departament Pożytku Publicznego. Dodatkową strukturą, która w jakimś sensie również zajmuje się współpracą, jest urząd Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych

Szerokie konsultacje społeczne

Ponieważ w założeniach naszego badania samo zamieszczenie w BIP-ie nie oznacza zaproszenia do szerokich konsultacji, trudno było znaleźć przykłady rzeczywistych szerokich konsultacji społecznych, szczególnie jeśli chodzi o przygotowywane akty prawne (szerokie konsultacje często dotyczyły organizacji pozarządowych – patrz niżej). Lepiej jest z dokumentami strategicznymi (jednak w głównej mierze dotyczą kwestii europejskich), które są konsultowane dość szeroko - np. programu rocznego na rok 2011 na potrzeby Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007-2013 czy w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. (1) Informacje z przebiegu konsultacji nie wskazują na szczególnie szerokie zainteresowanie przedmiotem konsultacji. Jednak np. z opisu konsultacji Krajowego Programu Wdrażania Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010 wynika, że zainteresowanie zgłosiło ok 53 podmiotów, a w otwartym spotkaniu konsultacyjnym uczestniczyło 35 osób. (2)

⁵¹ Tu warto się zastanowić czy dokumenty i ciała konsultacyjne mogą pełnić równocześnie dwie funkcje współpracy na poziomie resortu i rządu i jak to się przekłada na efektywność pracy.

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Konsultacje społeczne przeprowadzane są jednak przez wszystkie jednostki organizacyjne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (nawet przez Departament Informatyki) – część z nich publikuje także raporty z tych działań. W roku 2009 i 2010, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło konsultacje społeczne w przypadku przeszło 70 dokumentów, wśród których znalazły się ustawy, rozporządzenia, zarządzenia oraz programy wieloletnie. Warto podkreślić, że konsultowane są niemal wszystkie dokumenty tworzone przez resort. Wszystkie z przeprowadzonych konsultacji odbywały się drogą internetową (poprzez umieszczenie projektu dokumentu w Biuletynie Informacji Publicznej MPIPS). Debata nad większością z nich prowadzona była również drogą bezpośredniego kontaktu z organizacjami pozarządowymi (seminaria, grupy fokusowe, itd.), a także podczas otwartych dla wszystkich obywateli spotkań. (2)

Współpraca w zakresie konsultacji opiera się, jak się wydaje, na trzech szczeblach:

konsultowaniu z Radą Działalności Pożytku (która często otwiera debatę wśród organizacji – tak konsultowano np. rozporządzenia dot. Ustawy o Działalności Pożytku Publicznego)

konsultowaniu z wybranymi organizacjami - nie ma jednak jasnych zasad ich wyboru. Często jest to, obok partnerów społecznych, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych.

Prowadzeniu szerokich konsultacji, do których zapraszane są wszystkie organizacje, często w formie spotkań, w tym spotkań regionalnych (tak było np. z konsultacjami Ustawy o działalności Pożytku Publicznego). Według resortu, w zależności od tego, czego dotyczy sprawa, stosuje się różne formy takich spotkań. Mogą to być np.: seminaria, konferencje, debaty, badania fokusowe z udziałem przedstawicieli organizacji trzeciego sektora. Nie ma jednak jasnych wyznaczników, kiedy stosuje się jakie procedury. (2)

Po przeprowadzonych konsultacjach, Ministerstwo publikuje OSR w formie danych zagregowanych – nie ma oddzielnych konsultacji OSR i konkretnych zapisów.

Ciała dialogu społecznego

W MPIPS funkcjonuje kilka ciał konsultacyjnych (pomijamy tu wspomniana wyżej Radę Działalności Pożytku Publicznego). Są to: Rada Pomocy Społecznej, Naczelna Rada Zatrudnienia czy Krajowa Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Najważniejszym z punktu widzenia niniejszego badania zadaniem wszystkich z wymienionych ciał jest opiniowanie i dyskusowanie nad kształtem aktów prawnych tworzonych przez Ministerstwo. Przy resorcie działa także Komitet Monitorujący PO FIO. Obok określonych ustawowo ciał powstają też struktury dialogu do konkretnych problemów. I tak np. przy Departamencie Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego działa „Zespół ds. wdrażania Działania 5.4.”

W ciałach dialogu społecznego w Ministerstwie rola organizacji pozarządowych jest znaczna. Dla przykładu, w RDPP jest to 50% przedstawicieli organizacji, zaś w Krajowej Radzie Konsultacyjnej ds.

Osób Niepełnosprawnych partnerzy społeczno-ekonomiczni mają przewagę nad administracją (14 do 10)⁵²

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2

Ministerstwo w ogólnej ocenie wypada dobrze, jeśli nie bardzo dobrze. Niewątpliwie kwestie dotyczące szerokich konsultacji społecznych są słabą stroną tego systemu. Jednak i w pozostałych obszarach jest wiele do zrobienia. Wydaje się, że choć funkcjonuje już wiele elementów dobrego systemu, to jednak sam system jeszcze nie w pełni działa. Wiele jest dobrych przykładów, wiele struktur, które mogą być dobrze wykorzystane. Jednak ciągle wiele działań jest dość przypadkowych i uzależnionych od dobrej woli urzędników. Przykładem może być m.in. dyskusja nad Paktem na rzecz ekonomii społecznej, który mimo dobrej woli strony społecznej, a także innych ministerstw, został odłożony ad acta.

Ważna jest otwartość resortu na organizacje pozarządowe, ale przykłady z historii (np. Rady Działalności Pożytku Publicznego poprzedniej kadencji) pokazują, że w ten sposób nie buduje się systemu, bo zbyt wiele zależy od konkretnych osób.. Wydaje się, że słuszne są intuicje przedstawicieli resortu, iż wysoką jakość konsultacjom społecznym zapewnić mogłoby zróżnicowanie ich formy w zależności od rodzaju dokumentu. Administracja publiczna powinna otworzyć się na bezpośredniość dialogu prowadzonego z trzecim sektorem. Debaty powinny toczyć się osobiście, w wymiarze obywatelskim – nie tylko w ramach Biuletynu Informacji Publicznej, ale także w formie ogłoszeń, spotkań w środowisku lokalnym. To zagwarantowałoby realizację zasady sprzężenia zwrotnego, która jest najistotniejsza dla efektywności konsultacji. Ważnym elementem byłoby tu wykorzystanie technik informatycznych, które umożliwiają taki dialog.

Upowszechnianie na cały resort dobrych praktyk a także wypracowanie procedur wyboru form konsultacji i doboru partnerów to wyzwania przed którymi stoi ministerstwo.

⁵² Trzeba pamiętać, że ciała konsultacyjne nie mają mocy podejmowania decyzji, co stawia je bliżej form konsultacyjnych niż prawdziwych ciał dialogu obywatelskiego – por. Piotr Frączak.

MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI

OPIS PODSTAWOWY

W Ministerstwie przygotowuje się projekty aktów normatywnych oraz „innych dokumentów rządowych”: programów, sprawozdań, informacji, analiz problemowych, ocen realizacji zadań, stanowisk, decyzji lub innych rozstrzygnięć Rządu, jak również projektów innych dokumentów i przedłożeń przewidzianych w obowiązujących przepisach albo zleconych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów lub przygotowywanych za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów.

Procedurę opracowywania projektów aktów normatywnych w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi reguluje *zarządzenie Nr 11 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych oraz opracowywania i uzgadniania innych dokumentów rządowych, a także opracowywania, uzgadniania i ogłaszania zarządzeń Dyrektora Generalnego*. W trakcie badania nie znaleziono jednak tekstu dokumentu, na stronie internetowej ministerstwa znajduje się tylko jego omówienie.

Wynika z niego, iż opracowywanie tych dokumentów należy do tej komórki organizacyjnej Ministerstwa (zwanej dalej „departamentem wiodącym”), do której, zgodnie z zakresem jej działania, należą wszystkie lub przeważająca część spraw będących przedmiotem regulacji lub opracowania. Projekty dokumentów opracowywane są w poszczególnych departamentach merytorycznych i przesyłane do konsultacji z następującymi podmiotami: związki zawodowe i organizacje pracodawców wchodzące w skład Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, związki zawodowe rolników indywidualnych, społeczno-zawodowe organizacje rolników, samorząd rolniczy, fundacje i stowarzyszenia związane z rolnictwem, instytuty. Konsultacje mają formę pisemną (wysłanie drogą pocztową projektu uchwały z prośbą o opinię). Wyniki konsultacji są częścią Oceny Skutków Regulacji, można się z nimi zapoznać na stronie internetowej MRiRW.

Departament wiodący uzgadnia projekt aktu normatywnego z właściwymi w sprawie komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, a zaakceptowany projekt aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem przesyła

Rządowemu Centrum Legislacji do zaopiniowania pod względem zakresu oceny skutków regulacji i zakresu konsultacji społecznych, i... Rządowemu Centrum Studiów Strategicznych⁵³ (sic!)

Następnie projekt aktu normatywnego departament wiodący przesyła do uzgodnień międzyresortowych, a uzgodniony międzyresortowo oraz parafowany przez Biuro Prawne projekt aktu normatywnego przedstawia do akceptacji Ministra, po zaaprobowaniu przez właściwego sekretarza (podsekretarza) stanu. Do projektu aktu normatywnego przedstawianego do akceptacji

⁵³ Rządowe Centrum Studiów Strategicznych już nie istnieje mimo to w opisie na stronie <http://bip.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=912&LangId=0> (dostęp 28 grudnia 2010) ciągle występuje jako instytucja biorąca udział w procesie legislacyjnym.

Ministra departament wiodący załącza informację o uzgodnieniach i opiniach, a także ewentualny protokół rozbieżności stanowisk wynikłych w toku uzgodnień projektu.

Akceptowany przez Ministra projekt aktu normatywnego jest kierowany do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą prowadzoną przez Rządowe Centrum Legislacji, a następnie przekazany do rozpatrzenia Radzie Ministrów, Komitetowi Rady Ministrów lub Prezesowi Rady Ministrów. Wraz z projektem aktu normatywnego Kancelaria Prezesa Rady Ministrów otrzymuje informacje dotyczące zakresu przeprowadzonych uzgodnień i konsultacji projektu z organami i organizacjami społeczno-zawodowymi oraz wyników uzgodnień i konsultacji oraz, jeżeli nie uwzględniono uwag do projektu zgłoszonych w trakcie uzgodnień i konsultacji, także przyczyn ich nieuwzględnienia.

Niestety, na stronie ministerstwa opisano tylko omówienie (nie znaleziono tekstu dokumentu), w związku z tym podmioty potencjalnie zainteresowane włączeniem się w proces konsultacji nie mają pełnej informacji na temat procedury, która dodatkowo wygląda na nieaktualną. Ministerstwo w swojej informacji nie odwołuje się zresztą do tych unormowań.. W omówieniu jest mowa o tym, że gotowy projekt przedstawiany Prezesowi Rady Ministrów musi zawierać informacje o przeprowadzonych konsultacjach, zgłoszonych w ich trakcie uwagach, oraz ewentualnych powodach ich nieuwzględnienia⁵⁴. Omawiany dokument zawiera także zapis o przekazaniu projektu już na wstępnym etapie prac nad nim do Rządowego Centrum Legislacji celem uzyskania opinii na temat zakresu konsultacji społecznych.⁵⁵

Z informacji zawartych w Planie Prac Legislacyjnych lub w uzasadnieniach do niektórych aktów prawnych są informacje, które pozwalają zobaczyć niektóre wyjątkowe sytuacje w procesie legislacyjnym:

- Wskazujące na aktywną rolę podmiotów zewnętrznych w inicjowaniu niektórych aktów prawnych (np. „Opracowanie projektu wynika z postulatów Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Polskiego Zrzeszenia Producentów Bydła Mięsnego z siedzibą w Warszawie oraz producentów kolczyków dla zwierząt gospodarskich.” czy „Opracowanie projektu wynika z realizacji wniosku podmiotu o upoważnienie do prowadzenia oceny wartości użytkowej lub hodowlanej pszczoł linii Bardzka”).Próżno jednak szukać wymienionych dokumentów, które stały się podstawą do rozpoczęcia prac nad projektami.
- Wydaje się, że na stronie nie są publikowane wszystkie dokumenty dotyczące przeprowadzonych konsultacji społecznych. Możliwe też, że wysyłając projekt rozporządzenia z prośbą o konsultacje nie otrzymano odpowiedzi żadnej z 26 instytucji do której było ono skierowane (na stronie internetowej ministerstwa jest tylko pismo zapraszające do

⁵⁴ Z opisu nie wynika na którym etapie i w jakim trybie odbywają te konsultacje.

⁵⁵ Analiza dokumentów związanych z faktycznie procedowanymi aktami prawnymi sugeruje, że takie działania albo nie mają miejsca, albo są nieefektywne, gdyż niektóre projekty są odsyłane przez ministra Michała Boniego z uwagą, że brak jest w nich jakiegokolwiek wzmianki o przeprowadzonych konsultacjach społecznych. Wydaje się też, że gdyby wszystkie projekty były kierowane do Rządowego Centrum Legislacji po wskazówki odnośnie zalecanych konsultacji społecznych, faktycznie odbyte konsultacje byłyby bardziej do siebie podobne.

konsultacji, nie ma żadnego pisma z odpowiedzią na to zaproszenie).

- Zdarzają się przypadki odstąpienia od konsultacji społecznych, sformułowane np. w ten oto sposób: „Jednocześnie informuję, że projektowane rozporządzenie stanowi odpowiedź na wnioski organizacji społeczno-zawodowych dotyczące przywrócenia granicznej kontroli fitosanitarnej na przejściu granicznym w Medyce. Dlatego też odstąpiono od przeprowadzenia konsultacji społecznych. Niezależnie od powyższego, informacja o rozpoczęciu prac nad projektem została przekazana do wiadomości 57 organizacji społeczno-zawodowych”.
- Niektóre przypadki budzą wątpliwości co do tego, czy konsultacje faktycznie się odbyły. Takim przykładem może być projekt rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie terminów składania wniosków o wyrażenie zgody na wprowadzenie do obrotu materiału siewnego dla zachowania bioróżnorodności roślin⁵⁶.

OPIS SZCZEGÓŁOWY

Dostęp do informacji

Na stronie znajdują się w dużej części informacje bieżące, trudno dotrzeć do informacji archiwalnych, co bardzo utrudnia prześledzenie losów różnych inicjatyw. Brak jest informacji dla organizacji pozarządowych, zasad współpracy czy list dotacji (nie ma zbiorczych danych) (0). Jednak zaczątkiem takiej strony mógłby być umieszczony w zakładce „Informacje branżowe” katalog instytucji (m.in. organizacji pozarządowych). Trudno jednak określić sposób podziału – mamy więc podział m.in. na stowarzyszenia, samorząd rolniczy, związki branżowe i inne organizacje, ale mamy także podgrupę „Inne”, w tym m.in. : Fundacja Programów Pomocy Dla Rolnictwa, Stowarzyszenie AGRO BIZNES KLUB, Fundusz Współpracy (Program "Agro-Info"), Fundacja Heifer Project International.

Jeśli chodzi o dostęp do informacji na temat dokumentów podlegających i mogących podlegać konsultacjom, sytuacja przedstawia się następująco: w zakładce „Projekty ustaw i rozporządzeń” znajdują się projekty aktów prawnych, rozporządzeń i innych dokumentów, w porządku chronologicznym (najpierw najnowsze). Przy każdym projekcie oprócz jego nazwy i daty zamieszczenia jest także informacja o osobie odpowiedzialnej za projekt (imię i nazwisko, departament, adres mailowy lub telefon). Generalną zasadą jest niestety brak publikacji efektów konsultacji oraz uwag nadesłanych w trakcie konsultacji. Brak też pism zapraszających do konsultacji, stąd nie wiadomo, jak takie zaproszenie wyglądało, a przede wszystkim – jakie były terminy na

⁵⁶ W wersji z 16 października 2009 projektu tego rozporządzenia jest informacja, że projekt „zostanie skierowany do organizacji społeczno-zawodowych i związków zawodowych”. Następnie projekt został przesłany 19 października do Ministra Michała Boniego, który 6 listopada odpowiedział pismem, w którym zwrócił uwagę na konieczność uzupełnienia projektu o wynik konsultacji społecznych. Kolejny projekt jest z dnia 30 listopada i nie różni się od poprzedniego niczym, poza tym, że zwrot „zostanie skierowany” zastąpiono „został skierowany” i informacją, że żadnych uwag nie zgłoszono. Taki sam przypadek miał miejsce przy co najmniej dwóch projektach przygotowanych przez tę samą osobę.

zgłaszanie uwag. Wyjątki (PDF pisma z uwagami, czasem zbiorcze tabele i ustosunkowanie się MSWiA do uwag) zaznaczono przy poszczególnych aktach prawnych. W większości przypadków są to „gołe” projekty aktów prawnych wraz z uzasadnieniem. Przy niektórych projektach znajduje się napisana czerwoną czcionką adnotacja „ważność wygasła”, brakuje jednak wyjaśnienia co to oznacza. Można się domyślać, że chodzi o projekty nieaktualne, ale przyczyny nie są wskazane. W większości przypadków nie zamieszczono pełnej dokumentacji z procesu konsultacji społecznych, nie ma ani pism wychodzących (stąd nie wiadomo, jak były formułowane zaproszenia do zgłaszania uwag i terminy), ani (z nielicznymi wyjątkami) pism przychodzących w ramach konsultacji. W wielu przypadkach nie można nawet ocenić czy i w jakim zakresie konsultacje się odbyły, bo jedyna o nich wzmianka pojawia się w projekcie ustawy w czasie przyszłym („projekt zostanie przesłany do konsultacji”). (1)

System współpracy z organizacjami

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie posiada programu współpracy z organizacjami pozarządowymi ani innych dokumentów określających zasady współpracy (0). Nie ma też ciała doradczo-konsultacyjnego reprezentującego organizacje pozarządowe ani wydzielonej jednostki administracyjnej do współpracy z tymi organizacjami (0).

Ministerstwo w ramach swoich działań wyodrębnia konkretne rodzaje organizacji, np. posiadające status pożytku publicznego (np. w PROWie działanie „Odnowa i rozwój wsi”) czy stowarzyszenia (np. w zaproszeniu do składania wniosków na wybór stowarzyszenia do realizacji lokalnej strategii rozwoju obszarów rybackich w ramach Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013”).

Szerokie konsultacje społeczne

Nie udało się znaleźć przykładów szerokich konsultacji społecznych, ale już po zakończeniu badań w grudniu 2010 pojawiły się na stronie dwie prośby dotyczące konsultacji ważnych dokumentów. Są to Strategia rozwoju wsi (jedna z dziewięciu strategii w ramach reformy dokumentów strategicznych rządu), oraz konsultacje Wspólnej Polityki Rolnej po 2013. Oznacza to, że dokumenty takie mogą być szeroko konsultowane (1). Brak jest jednak informacji o efektach takich konsultacji, więc mimo, że być może będą one opisane w późniejszym terminie, na razie nie mamy na ten temat żadnych informacji. (0).

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Ministerstwo prowadzi konsultacje z organizacjami. Nie ma jednolitego „rozdzielnika” według którego w ramach konsultacji społecznych rozsyłane są pisma do poszczególnych organizacji. Listy odbiorców różnią się nie tylko między departamentami, ale nawet między poszczególnymi osobami odpowiedzialnymi za dany projekt w tym samym departamencie. Nie wiadomo też z jakiego klucza są wybierane organizacje do których wysyłane są projekty do konsultacji. W większości przypadków przeważają związki zawodowe, organizacje pracodawców oraz związki producenckie.

łącznie w różnych dokumentach z konsultacji społecznych wymienionych było kilkadziesiąt różnego rodzaju organizacji społecznych (nazywanych „organizacjami społeczno-zawodowymi”), które można podzielić na następujące kategorie (według częstotliwości pojawiania się): organizacje pracodawców, związki zawodowe (w tym związki zawodowe rolników), branżowe izby gospodarcze i producenckie (w tym także w formie stowarzyszeń, np. Stowarzyszenie Polska Wódka, Stowarzyszenie Polski Ziemniak), organizacje ekologiczne i ochrony zwierząt (konsultujące projekty związane z zakresem ich działalności) (1).

Rolę organizacji społecznych w konsultacjach można podzielić na cztery kategorie:

inicjatorzy projektów aktów prawnych (Polskie Zrzeszenie Producentów Bydła Mięsnego wymienione wprost jako inicjator jednego z ministerialnych rozporządzeń znajdujących się w planie prac legislacyjnych),

organizacje o szczególnym charakterze wskazane w ustawach jako te, z którymi Ministerstwo musi konsultować niektóre rozporządzenia wydane do tych ustaw (np. Polski Związek Łowiecki czy Związek Kynologiczny w Polsce wymienione w ustawie Prawo łowieckie jako jedna z organizacji opiniujących projekt rozporządzenia dotyczącego hodowli chartów),

organizacje broniące interesów swoich członków (izby i związki producenckie),

organizacje działające w interesie społecznym (organizacje ekologiczne i ochrony zwierząt nie mające żadnego własnego interesu w aktach przez siebie konsultowanych).

Przegląd projektów aktów prawnych pokazuje, że większość przygotowywanych w resorcie aktów nie cieszyła się większym zainteresowaniem: większość z nich jest zamieszczona na stronie bez żadnych dokumentów dodatkowych. Przyczyny mogą być różne, ale niewykluczone, że z wyjątkiem kilku dosłownie projektów faktycznie nie były zgłaszane żadne uwagi (1).

Ciała dialogu społecznego

Uczestnictwo organizacji pozarządowych w zespołach doradczych i organach pomocniczych jest sformalizowane. Organy te działają na podstawie odpowiednich zarządzeń Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz regulaminów pracy przyjętych stosownymi uchwałami. W Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi istnieją stałe ciała opiniujące i organy pomocnicze. Wykaz organów opiniowoczo-doradczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wg stanu na 23 sierpnia 2009 r. liczył aż 34 ciała. (2)

Jedną z nich jest Rada Gospodarki Żywnościowej, w skład której aktualnie wchodzi przedstawiciele delegowani przez pięćdziesiąt siedem organizacji (stowarzyszenia, izby gospodarcze). Rada może wnioskować do Ministra Rolnictwa o przyjęcie nowych członków, posiadających osobowość prawną, podejmując stosowną uchwałę.

Specjalną kategorią ciał dialogu społecznego są komitety monitorujące działające przy Ministerstwie, m.in. komitety monitorujące: Komitet Monitorujący PROW, Komitet Monitorujący PO RYBY 2007-2013.

Nie ma jednak na stronie łatwo dostępnej informacji o składzie i pracach istniejących przy Ministerstwie komitetów i innych ciał. Brak list imiennych członków komitetów monitorujących. (1). Interesującym elementem współpracy był w 2009 r. wybór przedstawiciela pozarządowych organizacji działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, w tym organizacji działających na rzecz wyrównywania szans do prac Grupy Roboczej Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich. Z jednej strony zastosowano ciekawą procedurę wyboru (patrz niżej), z drugiej - nabór był powtarzany w 2010, a ze stron internetowych trudno dowiedzieć się, co było tego przyczyną.

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	0	1	0	0	1	0	1	1	2	1

Współpraca resortu z organizacjami pozarządowymi nie jest najlepsza. Nie ma wystarczających informacji pozwalających organizacjom poruszać się po stronie, nie ma też zinstytucjonalizowanych form współpracy. W jakimś stopniu rekompensuje to stosunkowo duża liczba ciał dialogu, jednak nie wydaje się, aby mogły one zastąpić szerokie konsultacje.

Na stronie Ministerstwa zamieszczane są półroczne plany prac legislacyjnych Ministerstwa (obecnie dostępne są plany na pierwsze i drugie półrocze 2010 roku, a brakuje wcześniejszych). Porównanie aktów prawnych ujętych w planie prac legislacyjnych z faktycznie prowadzonymi w danym okresie pracami, prowadzi do wniosku, że sam plan prac legislacyjnych nie jest ściśle przestrzegany i nie jest aktualny. Według planu prac w pierwszej połowie 2010 roku w Ministerstwie przygotowywano wyłącznie rozporządzenia, tymczasem w BIP-ie jest kilkanaście projektów ustaw, które nie tylko zostały przygotowane, ale także przeszły przez etap konsultacji międzyresortowych i społecznych. Opublikowany plan prac legislacyjnych nie daje zatem zainteresowanym podmiotom pełnej informacji o tym, nad czym aktualnie trwają prace, a jeśli ktoś się kieruje wyłącznie informacjami z planu, „przegapi” ważne ustawy w nim nie wspomniane.

Wspomniane wyżej wybory do Grupy Roboczej ds. KSOW mogą być ciekawą formą współpracy i tworzenia reprezentacji sektora. Wybory są dwu stopniowe a udział w nich mogła wziąć każda organizacja (oprócz imiennie zaproszonych), o ile zgłosiła taką wolę. Każda uprawniona organizacja mogła na specjalnym formularzu zgłosić dwóch kandydatów. Zgłoszone osoby powinny być członkami dowolnych organizacji pozarządowych, działających na rzecz rozwoju obszarów wiejskich,

w tym na rzecz wyrównywania szans. W wyniku tej procedury powstała lista zgłoszonych kandydatów wraz z krótkimi informacjami o nich oraz informacją o liczbie organizacji zgłaszających poszczególnych kandydatów. W przypadku zgłoszenia więcej niż pięciu kandydatów, bierne prawo wyborcze przysługuje pięciu kandydatom, na których organizacje oddały najwięcej głosów. W tym momencie uprawnione organizacje mogą głosować na kandydatów na odpowiednim formularzu.

MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO

SYSTEM KONSULTACJI

W Ministerstwie konsultowane są zarówno projekty aktów prawnych i strategii jak i wytycznych, które stanowią szczególną formę zarządzania w obszarze Funduszy Europejskich.

Podstawowym dokumentem regulującym tryb opracowywania i uzgadniania aktów prawnych w MRR jest Zarządzenie nr 21 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 2 czerwca 2009 r. W sprawie trybu opracowywania i uzgadniania w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego projektów aktów normatywnych i dokumentów rządowych i ich ogłaszania oraz w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność lobbingową obowiązuje Zarządzenie nr 34 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 26 sierpnia 2009 r. w sprawie wykonywania w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego postanowień ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, a także prowadzenia ewidencji i zbiorów tych dokumentów, zmieniające je Zarządzenie Nr 49 Dyrektora Generalnego z dnia 18 grudnia 2009 r.

Na podstawie § 10 ust. 3 powyższego Zarządzenia, projekt aktu normatywnego podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą przekazania projektu do uzgodnień międzyresortowych. Ponadto, zgodnie z ust. 4 w ramach konsultacji międzyresortowych, dokumenty powinny być przekazane również do opinii innych organów, a także organizacji społecznych, podmiotów i instytucji – jeżeli społeczne i ekonomiczne skutki projektowanego dokumentu tego wymagają. Jeżeli przepisy projektu rozporządzenia dotyczą funkcjonowania samorządu terytorialnego, projekt przekazywany jest również do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Podstawowym dokumentem regulującym tryb opracowywania i uzgadniania wytycznych MRR jest Zarządzenie nr 38 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 3 września 2009 r. w sprawie trybu opracowywania, uzgadniania i podawania do publicznej wiadomości wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego, zmienione Zarządzeniem Nr 5 Dyrektora Generalnego z dnia 30 kwietnia 2010 r. Zgodnie z § 4 ust. 4 powyższego Zarządzenia przy opracowywaniu treści wytycznych przeprowadzane są konsultacje z przedstawicielami zainteresowanych podmiotów zewnętrznych. § 7 ust. 2. określa, iż konsultacje zewnętrzne prowadzone są również z partnerami społeczno-gospodarczymi, w sytuacji, gdy wytyczne obejmują swoją regulacją treści mające znaczenie dla beneficjentów lub potencjalnych beneficjentów oraz z innymi podmiotami, w tym z ekspertami w dziedzinach objętych programem. Konsultacje są prowadzone elektronicznie, w tym

poprzez umieszczenie wytycznych na stronie internetowej ministerstwa oraz na portalu funduszy europejskich. O fakcie tym informuje się w formie pisemnej lub przy użyciu poczty elektronicznej.

Jeśli chodzi o wytyczne wydawane na podstawie Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, procedura uzgodnień zewnętrznych zakłada zamieszczenie dokumentu do konsultacji na stronach internetowych administrowanych przez MRR. Termin zgłaszania uwag wynosi 14 dni roboczych lub 30 dni kalendarzowych dla partnerów społeczno-gospodarczych. Treść zapisów niezgodzonych w ramach konsultacji departament właściwy przekazuje do rozstrzygnięcia właściwemu członkowi kierownictwa ministerstwa.

Jednocześnie w poszczególnych Departamentach MRR stworzone zostały Instrukcje wykonawcze, gdzie szczegółowo określone są zasady dotyczące konsultowania dokumentów programowych.

Za opracowywanie projektów aktów prawnych bądź wytycznych odpowiadają poszczególne merytoryczne komórki organizacyjne (departamenty, w nich wydziały, a w nich – właściwi pracownicy).. Przygotowują one projekt, konsultują go wewnątrz resortu, prowadzą proces konsultacji międzyresortowych. To również te jednostki decydują, czy dany projekt ma zostać wysłany do innych instytucji, np. organizacji pozarządowych.

W Departamencie Prawnym działa Zespół prawno-legislacyjny. Wydaje się, że z uwagi na współdziałanie w przygotowaniu i redagowaniu projektów aktów normatywnych inicjowanych przez właściwe komórki organizacyjne, powinien on mieć możliwość wskazywania organizacji pozarządowych lub partnerów społecznych, z którymi dany projekt powinien zostać skonsultowany. Zespół korzysta z tej możliwości w zależności od potrzeb i zakresu projektowanej regulacji.

OPIS SZCZEGÓŁOWY

Dostęp do informacji

Na stronach Ministerstwa brakuje specjalnych zakładki poświęconych organizacjom pozarządowym lub do nich skierowanych, a także informacji o zasadach współpracy z organizacjami pozarządowymi. Nie ma listy dotacji, choć są np. zbiorcze listy beneficjentów Funduszy Europejskich (0).

Projekty aktów prawnych są dostępne na stronie, jednak bez informacji o przebiegu konsultacji, możliwości włączenia się czy efektach. Przy projektach aktów prawnych opublikowanych w BIP-ie w 2010 r. jako dokumenty do konsultacji nie ma zestawienia uwag wraz z ich autorami i stanowiskiem MRR. Nie udało się uzyskać informacji, czy takie zestawienia w ogóle są wykonywane, ani o tym, w jaki sposób resort informuje o efektach procesu konsultacji (np. indywidualne odpowiedzi do autorów uwag, konferencje konsultacyjne - kto jest zapraszany itp. Dokumenty w Biuletynie Informacji Publicznej ministerstwa zamieszcza każda komórka merytoryczna indywidualnie. Departament Prawny nie dysponuje informacjami przekrojowymi.

Inaczej kwestie te wyglądają w przypadku wytycznych. Istnieje specjalna zakładka dotycząca konsultacji zarówno wytycznych horyzontalnych jak i dokumentów dotyczących poszczególnych

programów operacyjnych. Tu poddany konsultacjom dokument uzupełniony jest o propozycje zmian i termin składania uwag. Nie ma niestety informacji kto jakie uwagi zgłaszał i czy zostały uwzględnione (1).

Dwa dokumenty o charakterze strategicznym zostały opublikowane w BIP-ie we własnych zakładkach. Są to Strategia Rozwoju Kraju (SRK) oraz Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO).

Współpraca z organizacjami

Ministerstwo nie ma dokumentów instytucjonalizujących współpracę z organizacjami pozarządowymi (0). Nie ma też ciał doradczych będących formą reprezentacji sektora pozarządowego, ani instytucji czy stanowisk mogących pełnić taką rolę (0).

Współpraca z organizacjami pozarządowymi w sposób ustrukturyzowany odbywa się poprzez system komitetów monitorujących wdrażanie programów operacyjnych (patrz ciała dialogu), które są narzędziami wydatkowania funduszy europejskich. W ten sposób też rozumie kwestie „procedur współpracy z organizacjami pozarządowymi” samo ministerstwo, co widać w odpowiedzi w kwestionariuszu: w ramach zadań realizowanych przez Departamenty, pełniące funkcje Instytucji Zarządzających, istnieją procedury określające współpracę z partnerami społecznymi, w ramach utworzonych Komitetów Monitorujących. Dodać należy, że w terminologii Unii Europejskiej organizacje pozarządowe zaliczają się do kategorii partnerów społeczno-gospodarczych (bądź społeczno-ekonomicznych), obok związków zawodowych, organizacji pracodawców i środowisk naukowo-akademickich. Cała kategoria partnerów społeczno-ekonomicznych jest reprezentowana w komitetach monitorujących.

Szerokie konsultacje społeczne

Ministerstwo, w ramach zarządzania Funduszami Europejskimi oraz przy pracach nad strategiami, prowadzi szerokie konsultacje społeczne dotyczące obszaru wytycznych. W przypadku innych dokumentów (np. rozporządzeń) dostępna jest informacja, że projekt został skierowany do konsultacji zewnętrznych i do kiedy można zgłaszać i na jaki adres uwagi (2).

Jeśli chodzi o strategie, to pełnią one specyficzną funkcję w resorcie i znajdują się też w specjalnych miejscach (zakładkach) na stronie. W przypadku Strategii Rozwoju Kraju (SKR) został również zamieszczony raport z konsultacji Strategii, zawierający zebrane uwagi (bez autorów) oraz podmioty biorące udział w procesie. Nie wskazano jednak, w jakim zakresie uwagi zostały przyjęte, a w jakim i dlaczego zostały odrzucone.

W przypadku Narodowej Strategii Spójności (NSS/NSRO) nie został zamieszczony raport z konsultacji społecznych. Natomiast w samym dokumencie znajduje się rozdział opisujący odbyte konsultacje, w którym opisano sposoby ich prowadzenia, środowiska biorące w nich udział, jak również (także ogólnie) czego dotyczyły uwagi i w jaki sposób zostały uwzględnione.

Osobną kwestią konsultowaną w okresie, który podlegał badaniu, były prace MRR nad jedną z 9 strategii horyzontalnych – Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego. Została ona przyjęta przez Rząd w maju 2010 r. jako pierwsza z nowych strategii. Była szeroko konsultowana, m.in. podczas konferencji regionalnych. W BIP-ie nie ma o tym informacji. Zresztą w dokumentach mówi się nie tyle o konsultacjach, ale o debacie publicznej, dla przeprowadzenia której podstawą była Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki

rozwoju, w myśl której projekt KSRR jest opracowywany⁵⁷ przez Ministra Rozwoju Regionalnego w porozumieniu z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społeczno-gospodarczymi.

W trakcie trwania debaty publicznej nad projektem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 zgłoszonych zostało łącznie (według Raportu z debaty publicznej nad projektem Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020) ok. 800 uwag - ustnych i pisemnych (2). Trudno jednak określić, ze względu na zbiorczą formę, kto zgłosił poszczególne uwagi. Jednak widać, iż na kilkaset uwag tylko ponad trzydzieści zgłosiły organizacje pozarządowe.⁵⁸

Konsultacje z organizacjami

Na podstawie analizy dokumentów zamieszczonych w BIP wiadomo, że MRR konsultował projekty poza reprezentatywnymi partnerami społecznymi także z Radą Działalności Pożytku Publicznego i Krajową Izbą Gospodarczą. (1). Oznacza to, że konsultacje społeczne z organizacjami nie są prowadzone szeroko – zbiera się informacje tylko od dwóch, choć bardzo ważnych, instytucji (1). Istnieje jeszcze system udziału organizacji pozarządowych w konsultacjach poprzez ciała dialogu, jakim są komitety monitorujące, ale je opisujemy poniżej.

Ciała dialogu społecznego

Ciała dialogu obywatelskiego działają przy Ministerstwie głównie w obszarze dotyczącym zarządzania funduszami europejskimi. Są one liczne (2) i doceniające rolę partnerów społecznych i gospodarczych (2). Są to:

- Komitet Koordynacyjny Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (KK NSRO) powołany „dla prawidłowej realizacji funkcji koordynacji polityk horyzontalnych, jak i strategicznego monitorowania i oceny realizacji NSRO” oraz liczne działające przy nim grupy robocze czy inne struktury (np. Krajowa Sieć Tematyczna ds. Partnerstwa)⁵⁹
- komitety monitorujące krajowe programy operacyjne (w tym m.in. Kapitał Ludzki czy Pomoc Techniczna) wraz z grupami roboczymi i sieciami tematycznymi
- różnego rodzaju ciała, jak zespół ds. prostych funduszy (choć tu reprezentacja partnerów społeczno-ekonomicznych nie jest znacząca) z odpowiednimi grupami roboczymi.

Według wytycznych obowiązujących w tym okresie programowania, modelowy proces naboru przedstawicieli organizacji pozarządowych do Komitetów Monitorujących programy operacyjne przebiega następująco: Minister Rozwoju Regionalnego ogłasza w dzienniku o zasięgu krajowym oraz

⁵⁷ Art. 14a ust. 2 „Projekty krajowej strategii rozwoju regionalnego oraz strategii ponadregionalnych opracowuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego w konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi”

⁵⁸ Co w istocie może oznaczać że w konsultacjach wzięło udział jedynie kilka organizacji.

⁵⁹ Warto tu wspomnieć, że partnerzy społeczni gospodarczy nie tylko uczestniczą w tych ciałach, ale też w niektórych wypadkach prowadzą ich sekretariaty. I tak np. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych jest członkiem KK NSRO i Grup roboczych ds. społeczeństwa obywatelskiego (GR SO) oraz komplementarności a także KM PO KL i Grupy roboczej ds. dobrego rządzenia. Prowadzi jednak również sekretariat GR SO i Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa.

na stronie internetowej MRR informację o rozpoczęciu procedury naboru przedstawicieli organizacji pozarządowych do udziału w pracach właściwego Komitetu Monitorującego, podając szczegółowe wymogi, jakie powinni spełnić kandydaci. Zgłoszenia są składane w MRR w terminie określonym w ogłoszeniu. Minister Rozwoju Regionalnego dokonuje oceny formalnej zgłoszeń. Następnie, biorąc pod uwagę spełnienie przez kandydata (zastępcę) warunków wyznaczonych w ogłoszeniu, przekazuje poprawne formalnie zgłoszenia do Rady Działalności Pożytku Publicznego, a lista kandydatów jest jednocześnie publikowana na stronie internetowej MRR. Rada Działalności Pożytku Publicznego spośród przekazanych zgłoszeń rekomenduje Ministrowi Rozwoju Regionalnego przedstawicieli organizacji. Lista rekomendowanych członków wraz z nazwą organizacji jest sporządzana w określonym terminie od dnia przekazania zgłoszeń. Po rekomendacji przez Radę Działalności Pożytku Publicznego Minister Rozwoju Regionalnego pisemnie informuje organizacje, których kandydaci (zastępcy) zostali wybrani do składu Komitetu Monitorującego i ogłasza informację na stronie internetowej MRR.

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	0	1	0	0	2	2	1	1	2	2

Ministerstwo, mimo silnie rozbudowanego systemu monitorowania funduszy europejskich, w istocie dość słabo współpracuje bezpośrednio z organizacjami pozarządowymi (raczej jako z jednym spośród przedstawicieli szeroko rozumianych beneficjentów funduszy europejskich i partnerów społeczno-ekonomicznych w systemie planowania, wdrażania, monitoringu i oceny realizacji strategii spójności). Ministerstwo prowadzi raczej szerokie konsultacje. W ten sposób większość konsultacji z organizacjami przeniesiona jest do ciał dialogu. Wydaje się, że może to być jeden z modeli, który umożliwi konsultacje z organizacjami poprzez system współpracy z ciałami dialogu (RDPP, KIG, KM), od których zależy konsultowanie z poszczególnymi organizacjami.

W tym kontekście za dobrą praktykę można uznać różnego rodzaju grupy robocze (np. Grupa Robocza ds. Społeczeństwa Obywatelskiego przy KK NSRO, Grupa Robocza ds. Dobrego Rządzenia przy KM PO KL) przy poszczególnych ciałach dialogu, które umożliwiają intensywniejsze uczestnictwo reprezentantów organizacji w procesie wypracowywania decyzji.

Ciekawe wydaje się również podejście do konsultacji jako formy debaty publicznej (przy okazji konsultowania Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego). Jednak debata ta, poza nazwą, niewiele się różniła od zwykłych konsultacji (nie było np. szerokiej debaty w mediach), choć sam pomysł wydaje się wart promocji.

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI

SYSTEM KONSULTACJI

Konsultowane w Ministerstwie dokumenty to głównie projekty rozporządzeń, projekty ustaw o zmianie innych ustaw (w tym tak istotnych jak Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeksu Cywilnego czy Kodeksu postępowania cywilnego), projekty ustaw (o Służbie Więziennej) oraz projekty założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy (Kodeks karny).

W ramach resortu nie istnieje żaden odrębny dokument szczegółowy, regulujący zasady konsultacji i współpracy Ministerstwa z organizacjami pozarządowymi. W resorcie istnieją dwa ciała konsultacyjne niesłychanie ważne z punktu widzenia systemu stanowienia prawa: Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego i Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego.

W latach 2009-2010 Departament poddał konsultacjom ok. 20 projektów, co jest zarówno odzwierciedlone w BIP jak i w informacji przedstawionej przez resort. Zgodnie z informacją przedstawioną przez Ministerstwo, konsultacje społeczne przeprowadzają departamenty i biura, w których opracowano projekty aktów normatywnych lub projekty założeń projektów ustaw. W praktyce jedyną jednostką resortu konsultującą dokumenty (wśród których znajdują się tylko ustawy i rozporządzenia) jest Departament Legislacyjno-Prawny.

Konsultacje wszystkich 18 dokumentów opisanych w informacji przygotowanej przez resort pod kątem formy ich prowadzenia odbywały się poprzez zasięgnięcie pisemnej opinii o projekcie. Rezultaty wszystkich tych procesów zostały, wg resortu, „opracowane w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego” a dokument zawierający owo uzasadnienie „został upubliczniony w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości”. Co ciekawe, w żadnym konsultowanym przypadku resort nie wskazał, jaki wpływ miały konsultacje na kształt samego konsultowanego dokumentu.

W rozmowie nasz respondent przywołał praktykę, która jego zdaniem występuje w MS, jednak nie wydaje się być częścią formalnego systemu zasięgnięcia opinii. Praktyka ta polega na tym, że poszczególni przedstawiciele instytucji zainteresowanych tematem spotykają się osobami z kierownictwa resortu i przedstawiają argumenty za proponowanymi rozwiązaniami. O ile kierownictwo uzna to za zasadne, trafiają one do departamentu merytorycznego w celu przedyskutowania lub zainicjowania zmian w danym obszarze. Respondent nie wskazał jednak konkretnego przykładu tej praktyki. Można zatem przypuszczać, że te spotkania nie wchodzą w skład systemu prowadzenia konsultacji czy zasięgnięcia opinii i organizowane są okazjonalnie, jeśli problem zgłaszany przez podmioty zewnętrzne zostanie uznany za ważny przez kierownictwo resortu.

Czas trwania konsultacji to w większości przypadków 30 dni, niezależnie od tego, czy przedmiotem konsultacji był projekt ustawy czy rozporządzenia. Wyjątek stanowią konsultacje projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych, którego konsultacje trwały trzy miesiące, oraz siedmiodniowe konsultacje projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeksu postępowania cywilnego, które trwały w momencie przygotowywania pisemnej informacji przez resort.

INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE

Dostęp do informacji

Na stronie resortu brak jest specjalnych działów adresowanych do organizacji, nie ma też dokumentów określających zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi. Nie stwierdzono również zbiorczej listy dofinansowania dla organizacji pozarządowych na rok 2009, choć wiadomo z innych źródeł⁶⁰, że w 2008 ze źródeł Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej udzielono dotacji 29 podmiotom na kwotę 1 739 000 zł. (0)

Informacje o przygotowywanych aktach prawnych są łatwo dostępne (być może wynika to z faktu, iż jest praktycznie jedna jednostka resortu, konsultująca dokumenty - Departament Legislacyjno-Prawny), brak jest jednak informacji o efektach konsultacji(1).

System współpracy z organizacjami

W ramach resortu nie istnieje żaden dokument szczegółowy regulujący współpracę Ministerstwa z organizacjami pozarządowymi, choć resort współpracuje dość szeroko z organizacjami. Od współpracy niesformalizowanej, polegającej na organizowaniu wspólnych przedsięwzięć (zawodów sportowych dla zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich), przez obejmowanie patronatem honorowym konferencji naukowych, akcji społecznych i konkursów popularyzatorskich, po przeprowadzanie konsultacji społecznych. (0) Nie istnieje również żadne ciało, które w sposób całościowy zajmowało się kwestią współpracy z organizacjami pozarządowymi. Może to budzić zdumienie w kontekście potencjalnej współpracy resortu z organizacjami praw człowieka (na stronie są odnośniki jedynie do organizacji międzynarodowych). (0)

System szerokich konsultacji społecznych

W ramach analiz nie stwierdzono prowadzenia przez resort szerokich konsultacji społecznych. (0) Nie są również znane ewentualne efekty wywieszania w BIP-ie projektów ustaw i rozporządzeń. (0)

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Konsultacje odbywają się poprzez zasięgnięcie pisemnej opinii o projekcie. (2) Odbywa się to stosunkowo często, z tym, że w większości głównymi adresatami są reprezentatywni partnerzy społeczni. Spośród organizacji pozarządowych najczęściej uczestnikiem konsultacji jest Stowarzyszenie Sędziów Polskich „IUSTITIA”. Prośba o konsultacje jest także kierowana do:

innych organizacji zawodowych - np. Stowarzyszenia Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej;

⁶⁰ informacja dla Sejmu DWOiP-V-070-1/09 z 03.03.2009

Stowarzyszenia Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej; Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Referendarzy Sądowych; Stowarzyszenia Doradców Prawnych; ELSA Poland Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA; Stowarzyszenia Sędziów Rodziny,

pozostałych organizacji (w tym szczególnie zajmujące się prawami człowieka) np. Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; Stowarzyszenia FairPlay; Polskiego Towarzystwa Legislacyjnego; Fundacji im. Stefana Batorego; Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych; Towarzystwa „Nasz Dom” i Stowarzyszenia Obrony Praw Ojca.

Respondenci dobierani są w zależności od tematyki aktu podlegającego konsultacjom, choć wydaje się, że lista ta jest jednak zawężona w stosunku do ilości organizacji zajmujących się tą tematyką. (1)

Ciała dialogu obywatelskiego

W ramach resortu działają trzy ciała dialogu - Rada ds. Pokrzywdzonych Przepięstwami, Rada Główna ds. Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym, Społeczna Rada ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów. Wydaje się, że ciała dialogu obywatelskiego nie obejmują wszystkich obszarów, w których mogłyby działać (np. kwestii ochrony praw człowieka), (1) jednak udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w tych ciałach jest znaczny. I tak w Radzie ds. pokrzywdzonych jest 4 przedstawicieli organizacji pozarządowych (Janusz Popiel – Stowarzyszenie „Alter Ego”, Renata Durda – „Niebieska Linia”, Maria Keller-Hamela – Fundacja Dzieci Niczyje, Irena Dawid-Olczyk – fundacja „La Strada”), a w Społecznej Radzie ds. alternatywnych metod rozwiązywania konfliktów jest tych przedstawicieli jeszcze więcej (m.in. Dolnośląski Ośrodek Mediacji - dr inż. Elżbieta Popławska-Dobiejewska; Fundacja Partners Polska - Maciej Tański; Polskie Centrum Mediacji - Jerzy Książek; Stowarzyszenie Mediatorów Rodziny - Katarzyna Czayka-Chełmińska; Stowarzyszenie Prokuratorów Rzeczypospolitej Polskiej - Małgorzata Piwowarska; Stowarzyszenie Sędziów Polskich Justitia - Waldemar Żurek; Stowarzyszenie Sędziów Sądów Rodziny w Polsce - Eleonora Porębiak – Tymecka;), ale wśród uczestników organizację stanowią poniżej 30% (1)

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Sprawiedliwości	0	1	0	0	0	0	2	1	1	1

Ministerstwo Sprawiedliwości wydaje się w miarę przyjazne dla organizacji pozarządowych w zakresie konsultacji społecznych, choć nie do końca jest to widoczne na stronie resortu i nie jest w

pełni uregulowane. Ukierunkowane konsultacje oraz ciała dialogu mogą być podstawą współpracy. Brakiem wydaje się niestosowanie szerokich konsultacji społecznych. Mimo braku odrębnych regulacji dotyczących sposobu prowadzenia konsultacji, Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi je w ustrukturyzowany sposób⁶¹. Wpływ na to może mieć fakt, że konsultacje są prowadzone przez jeden departament (Departament Legislacyjno-Prawny), co sprzyjać może wypracowaniu standardów ułatwiających obsługę procesu. Z przeglądu konsultowanych projektów wynika, że resort opiera się na stałej grupie organizacji pozarządowych i partnerów społecznych, które zapraszane są do konsultacji.

MINISTERSTWO SPORTU I TURYSTYKI

SYSTEM KONSULTACJI

Na stronach ministerstwa (www.msit.gov.pl oraz www.bip.msit.gov.pl) nie ma informacji na temat procedury stanowienia aktów prawnych. Jest jednak dokument wewnętrzny, wydawany na prośbę – Zarządzenie nr 10 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Sportu i Turystyki z dnia 31 maja 2010 r. w sprawie trybu prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sportu i Turystyki.

Z ww. zarządzenia wynika, iż (po uzgodnieniach wewnątrz resortu) z chwilą przesłania projektu aktu normatywnego do uzgodnień międzyresortowych, Departament Prawno-Kontrolny przekazuje do Biura Dyrektora Generalnego tekst tego projektu celem zamieszczenia go na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Obowiązek zamieszczenia na stronie BIP obejmuje wszystkie dokumenty dotyczące prac nad projektem aktu normatywnego. Departament Prawno-Kontrolny wszystkie uwagi nadesłane w wyniku konsultacji społecznych przekazuje komórce właściwej celem zajęcia stanowiska. Komórka ta w celu opracowania stanowiska może zasięgnąć opinii komórek organizacyjnych Ministerstwa, właściwych w sprawach, których dotyczą zgłoszone uwagi. Stanowisko wobec zgłoszonych uwag komórka właściwa przekłada do podpisu właściwego członka Kierownictwa Ministerstwa, po wcześniejszym uzyskaniu akceptacji Departamentu Prawno-Kontrolnego. Podpisane stanowisko wobec uwag komórka właściwa jest obowiązana niezwłocznie przekazać odpowiednim organom i partnerom społecznym. W razie nie uwzględnienia uwag w całości lub części, komórka właściwa sporządza protokół rozbieżności, w którym podaje uzasadnienie nieuwzględnienia uwag.

W przypadku zgłoszenia dużej ilości uwag i wielu rozbieżności Departament Prawno-Kontrolny w porozumieniu z komórką właściwą organizuje konferencję uzgodnieniową. W praktyce wygląda to tak, że konferencję uzgodnieniową organizuje komórka właściwa za porozumieniem z Departamentem Prawno-Kontrolnym, tak jak w przypadku prac nad ustawą o zmianie ustawy o usługach turystycznych. W Ocenie Skutków Regulacji bardzo dokładnie przedstawione jest, kto był zaproszony do konsultacji i kto zgłosił uwagi (w ramach konsultacji uwagi zgłosili m.in. Polska Izba Turystyki, Stowarzyszenie Przewodników Turystycznych w Krakowie, Porozumienie Stowarzyszeń Przewodnickich w Krakowie, Polska Federacja Pilotażu i Przewodnictwa, Polskie Towarzystwo

⁶¹ Wydaje się jednak, że jest kształtowany w oparciu o archaiczne zasady prowadzenia konsultacji społecznych.

Turystyczno-Krajoznawcze, Polska Izba Ubezpieczeń), a także jakie kwestie zostały poruszone oraz które z uwag zastały uwzględnione. Brak jest jednak pokazania, kto jakie uwagi zgłosił.

Dokumenty są konsultowane z podmiotami zainteresowanymi, tzn. Ministerstwo decyduje, do jakich partnerów przesyła projekt. Najczęściej przesyła go jednak do „sprawdzonych” partnerów, których w jakimś stopniu dotyczy tematyka konsultowanego dokumentu. Dodatkowo Ministerstwo zamieszcza projekt na stronach internetowych w celu dotarcia do większej grupy partnerów społecznych. Nie ma jednak informacji w żadnym konsultowanym dokumencie, jaki był termin nadsyłania uwag.

W resorcie dokumenty konsultuje Departament Prawno-Kontrolny, a nie komórka właściwa zajmująca się danym dokumentem. W Departamencie Prawno-Kontrolnym są dwie osoby odpowiedzialne za prace związane z legislacją, w tym również za przeprowadzanie konsultacji społecznych. Komórce właściwej natomiast są przekazywane wszystkie uwagi i musi się do nich ustosunkować i niezwłocznie przekazać swoje stanowisko partnerom społecznym.

Według słów respondenta, dokumenty są konsultowane nie tylko ze względu na obowiązek ustawy, ale także aby uzyskać informacje od partnerów. Zdarza się (np. Departament Turystyki), że dochodzi do konsultacji nieformalnych, tj. że projekt jest konsultowany wcześniej, zanim Departament Prawno-Kontrolny dostanie projekt do przekazania do uzgodnień zewnętrznych.

OPIS SZCZEGÓŁOWY

Dostęp do informacji

Na stronie internetowej Ministerstwa w dziale „Sport” znajduje się zakładka „Związki sportowe i organizacje pozarządowe”, a w niej informacje ważne dla organizacji. Informacje adresowane do organizacji są także przyporządkowane poszczególnym działom merytorycznym. A zatem informacje istotne dla organizacji pozarządowych są obszerne i opracowane w przystępny sposób, choć bardzo porzucane po różnych działach.

W BIP-ie Ministerstwa znajduje się szczegółowa informacja na temat sfinansowanych przez Ministerstwo zadań, w tym także realizowanych przez organizacje, choć informacja ta nie jest zbiorcza (brak całościowej listy dotacji) (2).

W BIP-ie znajduje się także cała dokumentacja poszczególnych projektów (w tym archiwalnych) i konsultacji społecznych, w tym także projekty archiwalne, zaś informacje na temat prac legislacyjnych są w BIP-ie zorganizowane w sposób ułatwiający poruszanie się – istnieją osobne działy na projekty, nad którymi prace trwają, osobne na prace zakończone, a jeszcze osobne na prace przerwane. (2)

System współpracy z organizacjami

Współpraca z organizacjami pozarządowymi w ministerstwie nie jest sformalizowana. Brak jest stosownych dokumentów, a współpraca opiera się na zapisach Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, zaś „niektóre obszary są uregulowane przepisami wewnętrznymi poszczególnych komórek merytorycznych” (0). Trzeba tu jednak podkreślić, że w tym wypadku

wskaźnik nie pokazuje szerokiej gamy działań - od całego spectrum zlecenia zadań w różnych obszarach, wzajemnego zapraszania się do udziału w ważnych wydarzeniach, przyjmowania patronatów honorowych, zapraszania przedstawicieli organizacji pozarządowych, do udziału w konferencjach, seminariach, spotkaniach okolicznościowych.

Nie ma specjalnego ciała dotyczącego stałej współpracy. Współpraca odbywa się w oparciu o różne obszary problemowe (np. turystyka, sport niepełnosprawnych itp.) (0)

Szerokie konsultacje społeczne

Resort nie organizuje szerokich konsultacji społecznych - poza wywieszaniem projektów aktów prawnych w BIP-ie) (0), a co za tym idzie nie ma na nie odzewu. (0)

System konsultacji z organizacjami pozarządowymi

Jak wynika z analizy, konsultacje społeczne z organizacjami są prowadzone często w formie przesyłania partnerom dokumentów do konsultacji. Wg. rozmówców z Ministerstwa, przy tworzeniu dokumentów programowych organizowane są także spotkania dyskusyjne i warsztaty (2). Lista organizacji nie jest ujednoczona i niezbyt szeroka, choć większość trafia do sprawdzonych partnerów, aktywnych w temacie dokumentu. Jednak, co choćby widać po ilości i różnorodności organizacji, które otrzymały dotację, lista potencjalnie zainteresowanych dokumentami resortu mogłaby być szersza. (1)

Ciała dialogu społecznego

W ramach resortu działają stałe ciała dialogu społecznego, ale tylko w obszarze sportu osób niepełnosprawnych (1). Są to:

Rada Sportu Osób Niepełnosprawnych, która działa na podstawie Zarządzenia nr 13 MSiT z dnia 16 kwietnia 2008 w sprawie powołania i trybu działania Rady Sportu Osób Niepełnosprawnych. Informacje nt. Rady znajdują się na stronie MSiT w zakładce „sport osób niepełnosprawnych”. Rada Sportu Osób Niepełnosprawnych została powołana Zarządzeniem Nr 13 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie powołania i trybu działania Rady Sportu Osób Niepełnosprawnych. Do głównych zadań Rady należy: opracowywanie propozycji kierunków rozwoju sportu osób niepełnosprawnych, inicjowanie działań, wspieranie i promowanie nowych propozycji zadań w sporcie osób niepełnosprawnych, przekazywanie kierownictwu Ministerstwa własnych opracowań i opinii oraz wniosków w sprawach związanych ze sportem osób niepełnosprawnych. Posiedzenia Rady zwoływane są nie rzadziej niż raz na kwartał. W pracach Rady bierze udział 10 członków powołanych przez Ministra Sportu i Turystyki oraz siedmiu zaproszonych przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Inną formą ciała dialogu jest **Sztab Przygotowań Paraolimpijskich**. Działa on na podstawie porozumienia między MSiT a Polskim Komitetem Paraolimpijskim. Na stronie brak szczegółowych informacji na ten temat.

Z pozostałych obszarów działania Ministerstwa za przykład ciekawej formy może służyć powołana w

2009 roku grupa robocza (złożona z NGO, JST, MSiT, POT) mająca na celu wypracowanie propozycji i rekomendacji działań administracji rządowej oraz sektora turystycznego zmierzających do minimalizacji negatywnych skutków kryzysu gospodarczego w sferze turystyki. (2)

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Sportu i Turystyki	2	2	0	0	0	0	2	1	1	2

Resort jest otwarty na organizacje i inne osoby zainteresowane konsultacjami. Nie ma jednak zinstytucjonalizowanej współpracy z organizacjami. Nie prowadzi się też szerokich konsultacji. Konsultacje z organizacjami są prowadzone w sposób zadowalający, choć zakres podmiotowy tych konsultacji zapewne mógłby być szerszy. Istnieją formalne i nieformalne ciała, w których pracach uczestniczą przedstawiciele organizacji.

Ważnym elementem, który być może wpływa na porządek w dokumentacji, jest fakt, iż konsultacje prowadzone są przez Departament Prawno-Kontrolny, a nie komórkę właściwą. W Departamencie Prawno-Kontrolnym są dwie osoby odpowiedzialne za prace związane z legislacją, w tym również za przeprowadzanie konsultacji społecznych. Komórce właściwej natomiast są przekazywane wszystkie uwagi i musi się do nich ustosunkować i niezwłocznie przekazać swoje stanowisko partnerom społecznym.

MINISTERSTWO SKARBU PAŃSTWA

SYSTEM KONSULTACJI

Konsultacjom poddawane są projekty ustaw, projekty rozporządzeń i założeń do projektów ustaw. Konsultacje w resorcie nie dotyczą innych sfer.

W Ministerstwie procedury konsultowania dokumentów z organizacjami społecznymi określają:

zarządzenie Nr 1 Ministra Skarbu Państwa z dnia 4 stycznia 2010 r. w sprawie opracowywania, opiniowania i uzgadniania w Ministerstwie Skarbu Państwa projektów dokumentów rządowych oraz wewnętrznych aktów prawnych - na stronie BIP znaleziono jedynie opracowanie tego dokumentu, w którym nie ma słowa o konsultacjach.

decyzja Dyrektora Generalnego Ministerstwa Skarbu Państwa Nr 2 z dnia 6 marca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania pracowników Ministerstwa Skarbu Państwa z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z podmiotami wykonującymi (bez wpisu do rejestru) czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej.

W Ministerstwie Skarbu Państwa przygotowaniem poszczególnych dokumentów zajmują się „departamenty wiodące”. Pismo z prośbą o konsultacje wysyłane jest do partnerów z określonym terminem konsultacji (21 – 30 dni) oraz umieszczane na stronie www. Używany jest również formularz zgłaszania uwag do projektów aktów normatywnych.

Każda komórka organizacyjna MSP po przygotowaniu projektu aktu normatywnego (po uzgodnieniach wewnątrz resortowych, w tym w szczególności z MSP) kieruje projekt do konsultacji społecznych. Jednostką w sposób szczególny włączoną w proces konsultacji jest Zespół ds. legislacji umiejscowiony w Departamencie Prawnym, który służy doradczo w przeprowadzeniu konsultacji innym departamentom.

Wyniki konsultacji i wyjaśnienia umieszczane są w OSR-ze oraz wysyłane do partnerów z wyjaśnieniami dotyczącymi ich uwag. Jeśli konsultacje „przeciągają” się, trwają zbyt długo, partnerzy piszą odwołania od decyzji w sprawie ich uwag - organizowane są spotkania ze strona społeczną. Tak się zdarzyło np. w sprawie akcji w energetyce.

OPIS SZCZEGÓŁOWY

Dostęp do informacji

Na stronie internetowej Ministerstwa brak jest osobnej zakładki przeznaczony dla organizacji oraz zasad współpracy. Przykładowe projekty oraz lista organizacji, z którymi współpracowało Ministerstwo, dostępne są nie na głównej stronie Ministerstwa czy w BIP-ie, ale w serwisach edukacyjnych: edukacja.msp.gov.pl oraz prywatyzacjadlaludzi.pl. (0)

Jeśli chodzi o akty prawne, to są one w miarę dostępne, choć trudno określić, które z nich są konsultowane. (1)

System współpracy z organizacjami

Szerszej współpracy z organizacjami nie widać, choć resort ma za zadanie „rozpatrywanie wniosków fundacji i organizacji pożytku publicznego w sprawie dokonania darowizny lub wyposażania fundacji w nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa⁶², którymi gospodaruje starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej”. Istnieją zasady organizacji konkursów dla organizacji pozarządowych, które ustalone są w Zarządzeniu nr 4 Ministra Skarbu Państwa z dnia 13 lutego 2009 r. w sprawie organizacji i przeprowadzania konkursów na realizację działań edukacyjnych na temat

⁶² Nie licząc już faktu, że problem reprivatyzacji własności społecznej sprzed 1939 roku (w tym własności stowarzyszeń i fundacji z czasów I i II Rzeczypospolitej) jest jednym z najmniej rozpoznanych (poza dyskusją wokół majątków kościołów i związków wyznaniowych) problemów własnościowych III RP.

własności prywatnej i prywatyzacji pn. "Własność to odpowiedzialność" (1). Jednak nie ma ani ciał dialogu ani wydzielonych komórek administracyjnych odpowiedzialnych za współpracę (0).

System szerokich konsultacji społecznych

Nie natrafiono na informacje wskazujące na to, aby resort prowadził szerokie konsultacje społeczne (0), a więc nie ma też szerokiego odzewu (0).

Konsultacje z organizacjami społecznymi

Odbywają się konsultacje z organizacjami, ale zdarzają się przypadki (choćby „Rozporządzenia Ministra Skarbu w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu Reprywatyzacji”), gdy konsultacji projektu nie przeprowadzono, „ponieważ przepisy projektowanego rozporządzenia nie mają związku z kwestiami społecznymi” (1).

Nie istnieje lista partnerów, którzy stale konsultują dokumenty. Departament konsultujący dany akt prawny określa każdorazowo, z jakimi organizacjami będzie go konsultować. Nie ma formalnej procedury dołączania nowych organizacji do tych, które biorą udział w procesie konsultacji. Zdarza się, że organizacje wysyłają pisma w sprawie uwzględniania ich w procesie konsultacji (1). Wśród konsultowanych, poza reprezentatywnymi partnerami, są m.in. Związek Wysiedlonych Wierzyteli Skarbu Państwa, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kresowian Wierzyteli Skarbu Państwa, Polskie Towarzystwo Ziemiańskie; Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Rewindykacyjnych (Polska Unia Właścicieli Nieruchomości); Stowarzyszenie Byłych Właścicieli Aptek “Aptekarze”, Fundacja Polski Instytut Dyrektorów.

Ciała dialogu społecznego

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Ministerstwa, istnieje Społeczna Rada Konsultacyjna Ministra Skarbu Państwa do spraw prywatyzacji spółki Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie S.A., jednak nie znaleziono dokumentu powołującego czy określającego jej zadania. Zarządzenie powołujące Radę nie jest udostępnione w BIP-ie. Od początku powołania Rady odbyło się tylko jedno spotkanie, z którego nie powstał protokół. (0,0)

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Skarbu Państwa	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0

Ministerstwo nie jest szczególnie nastawione na współpracę z organizacjami pozarządowymi - są one

traktowane głównie jako interesariusze procesu reprivatyzacji lub jako instytucje wykorzystywane do promocji idei własności prywatnej. Szerokie konsultacje nie są prowadzone, konsultacje z organizacjami są ograniczone, a ciała dialogu praktycznie nie istnieją

Ciekawą formą jest funkcjonowanie jednostki organizacyjnej w sposób szczególny włączonej w proces konsultacji – jest nią zespół ds. legislacji, umiejscowiony w Departamencie Prawnym, który służy doradczo w przeprowadzeniu konsultacji innym departamentom. Być może taka komórka pozwalałaby – przy zwiększeniu roli konsultacji w resorcie - na koordynację i wypracowanie jednolitych standardów.

MINISTERSTWO SPRAW WEWNĘTRZNYCH I ADMINISTRACJI

SYSTEM KONSULTACJI

MSWiA uczestniczy w pracach nad czternastoma rodzajami aktów prawnych lub dokumentów o charakterze strategicznym.

W Ministerstwie obowiązuje zarządzenie Nr 9 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 marca 1999 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania, wydawania i ogłaszania aktów normatywnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji (Dz.Urz. MSWiA Nr 2, poz. 18 z późn. zm.). Generalną zasadą jest to, że odpowiedzialność merytoryczna za dany dokument spoczywa na jednostce organizacyjnej zajmującej się danym obszarem, zaś w sprawach proceduralnych (oraz na poza wewnątrzresortowych uzgodnieniach) do procesu włączany jest Departament Prawny.

Jednostka merytoryczna przygotowuje projekt aktu prawnego, a następnie prowadzi konsultacje wewnątrzresortowe i decyduje, których partnerów społecznych zaprosić do konsultacji w sposób szczególny (pismo). Projekty są wywieszane na BIP-ie, gdzie mogą się z nimi zapoznać wszyscy zainteresowani. Departament prawny ma możliwość wskazania partnerów (organizacji, instytucji), które powinny zostać uwzględnione w procesie konsultacji, ale w opinii respondenta rzadko z tego prawa korzysta (uznaje zazwyczaj kompetencje jednostki merytorycznej).

W BIP-ie nie ma opisu procedury pracy nad aktami o charakterze wewnętrznym, jak również procedury dotyczącej prac nad dokumentami o charakterze strategicznym, nie będącymi aktami prawa normatywnego. W trakcie wywiadu uzyskano informację, że prace nad aktami o charakterze wewnętrznym przebiegają tak, jak nad pozostałymi, tj. zgodnie z Zarządzeniem Nr 9 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 marca 1999 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania, wydawania i ogłaszania aktów normatywnych w resorcie spraw wewnętrznych i administracji. Projekt przygotowuje komórka merytoryczna, DP opiniuje ją pod względem formalno-prawnym, a następnie projekt jest przedkładany do podpisu ministra. Zgodnie z §4 rozporządzenia, komórka merytoryczna decyduje, czy i z kim spoza resortu ten projekt jest konsultowany. Elementem konsultacji wewnątrzresortowych jest wykaz podmiotów spoza resortu, które komórka merytoryczna proponuje włączyć do konsultacji.

Sposób pracy nad dokumentami strategicznymi, czy programami, które dotyczą zwykle obszarów będących na styku szeroko rozumianej władzy i obywateli, wydaje się bardziej przyjazny. Jednak przy

tych dokumentach brakuje sprawozdawczości, która umożliwiłaby weryfikację skuteczności poszczególnych programów oraz roli organizacji obywatelskich w ich realizacji.

Nasz rozmówca w czasie wywiadu jako przykład dobrze skonsultowanego projektu aktu prawnego wskazał rozporządzenie w sprawie konwojowania wartości pieniężnych⁶³, które było – naście razy konsultowane i za każdym razem napływały uwagi. Departament Prawny przekazywał te uwagi do Komendy Głównej Policji (autora projektu), która rozstrzygała i poprawiała (bądź nie) projekt.

Prace nad projektem trwały około półtora roku i w ocenie rozmówcy były blokowane przez partnerów społecznych, w tym stowarzyszenia, które przysyłały uwagi w celu opóźnienia wejścia w życie rozporządzenia. Opinia ta wynika m.in. z faktu, że niektórzy partnerzy przysyłałi te same uwagi po kilka razy. Jednak w tym stosunkowo długim czasie projekt mógł zostać zaopiniowany przez wszystkich zainteresowanych, i to kilkakrotnie. Sytuacja była o tyle trudna, że dotychczasowe rozporządzenie obowiązywało do 10 lipca 2010 r. Konsultacje zakończyły się konferencją uzgodnieniową zwołaną na początku lipca. Ostatecznie, po konsultacjach społecznych, rozporządzenie przekazano do uzgodnień międzyresortowych.

OPIS SZCZEGÓŁOWY

Dostęp do informacji

Na stronie głównej znajduje się dedykowany organizacjom dział „Ważne informacje dla organizacji pozarządowych”, a w nim m.in. informacja na temat departamentów zajmujących się współpracą z organizacjami pozarządowymi i rodzajem załatwianych przez nie spraw. Opisane są zasady organizacji zlecania zadań publicznych, są też informacje na temat wykazu jednostek, którym przyznano dotacje celowe oraz kwoty tych dotacji. Informacje nt. otwartych konkursów ofert i ich wyników zamieszczane są w BIP-ie na podstronie „Otwarte konkursy ofert”, bez względu na obszar merytoryczny konkursów (2).

W zakładce „Projekty aktów prawnych” znajdują się projekty z informacją, na jakim etapie jest procedura, oraz datą publikacji (w układzie rocznym). Generalną zasadą jest brak publikacji efektów konsultacji oraz uwag nadesłanych w trakcie konsultacji. Wyjątki (PDF pisma z uwagami, czasem zbiorcze tabele i ustosunkowanie się MSWiA do uwag) zaznaczono przy poszczególnych aktach prawnych. Ponadto brakuje jednolitego nazewnictwa i sposobu publikacji - uzasadnienie bywa publikowane jako odrębny dokument oraz jako element projektu rozporządzenia, ale wówczas nie można się zorientować po nazwie. Nie do końca jest jasne, czy pliki o nazwie „uzasadnienie” nie są czasem OSR-ami. Rzadko również widać, czy dokumenty te były modyfikowane po pierwotnej publikacji. (1)

⁶³ Dokument konsultowano m.in. z Izbą Ochrony Osób i Mienia, Ogólnopolskim Stowarzyszeniem Producentów Projektantów i Instalatorów Systemów Alarmowych POLALARM, Polską Izbą Systemów Alarmowych, Polskim Związkiem Pracodawców OCHRONA, Związkiem Banków Polskich oraz Polską Izbą Ubezpieczeń.

Ułożenie informacji w BIP utrudnia znalezienie niektórych dokumentów. Znajdują się one w różnych miejscach: np. w jednym miejscu są projekty aktów prawnych, nad którymi pracuje MSWiA, w innym – programy i strategie, ale w oddzielnej zakładce, pod hasłem „Społeczeństwo Informacyjne”, zawarta została Strategia Rozwoju Społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 r.;

System współpracy z organizacjami

Nie ma jednolitej procedury współpracy z organizacjami pozarządowymi. Istnieje Zarządzenie Nr 84 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie organizacji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji zlecenia zadań publicznych. Istnieje specjalna współpraca – z TOPRem, GOPRem, WOPRem i MSR: na podstawie Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków i uprawnień specjalistycznych organizacji ratowniczych, warunków ich wykonywania przez inne organizacje ratownicze oraz rodzaju i wysokości świadczeń przysługujących ratownikom górskim i wodnym w związku z udziałem w akcji ratowniczej (Dz. U. z dnia 22 listopada 2002 r.) (1).

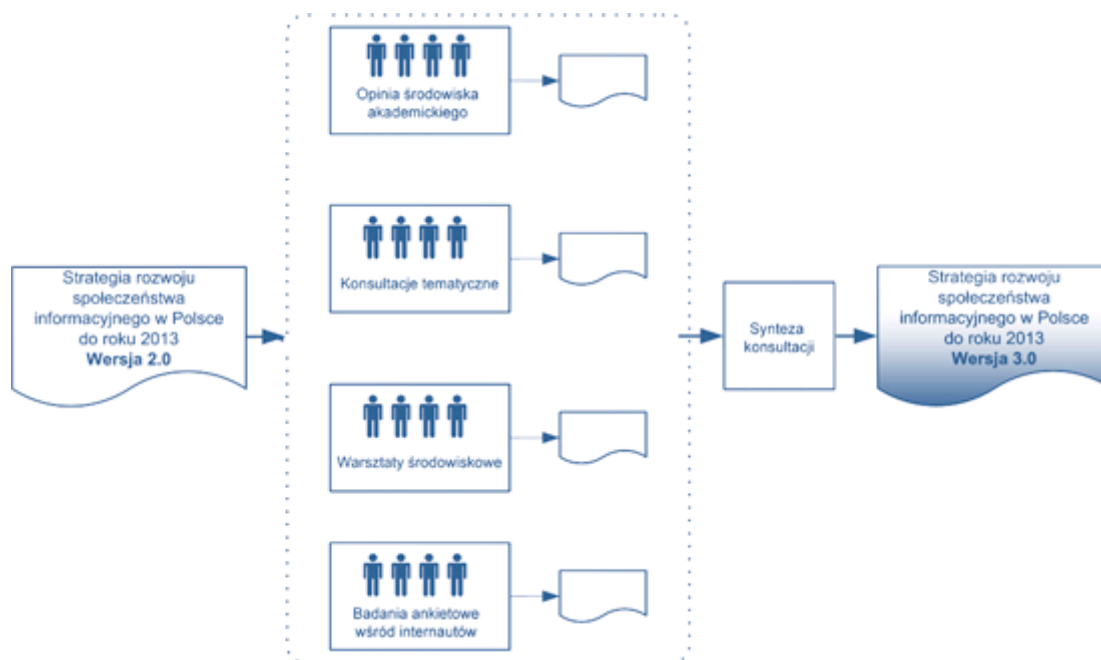
Różne formy współpracy z organizacjami wpisane są w zakres zadań 11 departamentów. W badanym okresie z ministerstwem współpracowało łącznie 45 organizacji obywatelskich. Oprócz udziału w konsultacjach projektów aktów prawnych, współpraca ta dotyczyła udziału w opracowywaniu dokumentów i programów strategicznych, merytorycznych oraz realizacji zadań publicznych. Jednak informacje o tym, które organizacje, w jaki sposób i na jakim dokładnie etapie podejmowały tę współpracę, nie są łatwe do identyfikacji.

Ciekawą formą współpracy są (były) programy, których autorem lub realizatorem jest MSWiA lub jednostki podległe. (1).

Szerokie konsultacje społeczne

Nie ma jednolitej procedury konsultacji społecznych (w rozumieniu przyjętym dla potrzeb badania) i, jak się wydaje, odbywają się one niezwykle rzadko. Konsultacje mają różną formę - zdarzały się nawet sondy internetowe prowadzone na portalach(1). Wydaje się, że pomysłem na szerokie konsultacje było konsultowanie strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce, które realizowane były jednak w 2008 r., czyli przed okresem badania. Nie ma jednak dowodów na to, że jest znaczny odzew na te konsultacje – np. po jednej z publicznych konsultacji w 2009 r., prowadzonych pod nazwą „Nowe spojrzenie na BIP”, na które MSWiA „uprzejmie zaprasza(ło) zainteresowane osoby i środowiska”⁶⁴, w sprawozdaniach na stronach nie podano, jakie było zainteresowanie tematem. (0)

⁶⁴ <http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/256/7639>



rys. za: http://www.mswia.gov.pl/portals/SZS/493/6268/Etapy_prac_nad_strategia.html

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Konsultacje z organizacjami są prowadzone, choć z pośród 370 aktów prawnych różnego rodzaju, nad którymi Ministerstwo pracowało od początku 2009 roku do 5 sierpnia 2010 r., jedynie przy kilku zostały zamieszczone uwagi partnerów społeczno-ekonomicznych. (1) Były to uwagi m.in. Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Fundacji im. Stefana Batorego, Polskiego Związku Pracodawców, Zarządu Głównego NSZZ Policjantów, NSZZ Funkcjonariuszy Straży Granicznej, Polskiego Związku Piłki Nożnej, Związku Zawodowego Kolejarzy Śląskich Zarząd Główny, Ogólnopolskiego Związku Zawodowego SOK, Federacji Związków Zawodowych Pracowników PKP, Polskiego Stowarzyszenia Ratowników Medycznych, Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich, Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego, Polskiej Izby Stacji Kontroli Pojazdów. Krąg respondentów konsultacji nie wydaje się dostatecznie duży jeśli wziąć pod uwagę obszar działania resortu (1). Jako przykład może służyć debata na temat dyrektywy „reuse”, gdzie wiele organizacji było zainteresowane problemem i brało udział w różnych spotkaniach. Formalnie do dyskusji zgłosiło się, bez zaproszenia ze strony resortu, tylko Stowarzyszenia Liderów Lokalnych Grup Obywatelskich.

Ciała dialogu społecznego

Jakkolwiek w dokumentach niejednokrotnie jest mowa o zespołach, które je opracowywały, nie można jednoznacznie zidentyfikować okresu działania tych zespołów, ich składu, zakresu prac i odpowiedzialności za ostateczny kształt dokumentów, jak również stopnia uwzględnienia propozycji/uwag różnych środowisk. (0,0)

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	2	1	1	0	1	1	1	1	0	0

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, choć otwarte na współpracę, w dość ograniczony sposób kooperuje z organizacjami pozarządowymi, a także w sposób ograniczony prowadzi konsultacje społeczne. Nawet takie pomysły jak przygotowywane i realizowane przez resort programy są wycofywane. Tak stało się m.in. z Programem Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przeszłości wśród Dzieci i Młodzieży. Resort, w którym funkcjonowała Rada Informatyzacji i przeprowadzone były (jak się wydaje, z rozmachem) konsultacje m.in. z internautami przy Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, wydaje się obecnie wycofywać z działań interaktywnych.

MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH

SYSTEM KONSULTACJI

Dokumenty konsultowane w Ministerstwie to zarówno projekty aktów prawnych jak i dokumenty programowe.

Ministerstwo nie ma wewnętrznych zasad konsultacji dokumentów. Za poszczególne konsultacje odpowiadają odpowiednie departamenty. Dokumenty programowe przygotowywane w ramach Departamentu Współpracy Rozwojowej (w tym roczny Programu współpracy rozwojowej) konsultowane są zawsze z departamentami terytorialnymi MSZ odpowiedzialnymi za współpracę z poszczególnymi krajami i regionami oraz Departamentem Strategii i Planowania. Konsultacje wewnętrzne są zazwyczaj wielokierunkowe i zakładają również oddzielne spotkania tematyczne dotyczące specjalistycznej problematyki prowadzonej przez poszczególne komórki (np. programu Partnerstwa Wschodniego). Do takich konsultacji (pisemnych lub poprzez organizowanie spotkań tematycznych) włączane są również organizacje reprezentujące polskie NGO-sy (np. Grupa Zagranica). Stosowana jest również praktyka „konsultacji wtórnych” na zasadzie zbierania opinii (oceny) środowisk pozarządowych dotyczących zrealizowanych przedsięwzięć (opinie pisemne, spotkania), np. po rozstrzygnięciu konkursu Pomoc Zagraniczna.

Najszerze konsultacje dotyczyły „Ustawy o współpracy rozwojowej i o utworzeniu Polskiej Agencji Współpracy Rozwojowej oraz o zmianie innych ustaw”. Jej konsultacje przeprowadzone zostały nie tylko za pośrednictwem Internetu, poprzez umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej MSZ, ale także na otwartych spotkaniach publicznych. W dużej części konsultacje prowadzone były podczas aktywnych dyskusji z wybranymi organizacjami pozarządowymi - swoje uwagi zgłosiły m.in. Grupa Zagranica, Fundacja Polskie Centrum Pomocy Międzynarodowej, Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć, Salezjański Wolontariat Misyjny Młodzi Świata, Fundacja Ekonomiczna Polska - Afryka Wschodnia oraz Global Development Research Group. Po konsultacjach opublikowano także raport podsumowujący, choć bez szczegółowych danych dotyczących tego, kto jakie uwagi zgłaszał i które z uwag przyjęto.

OPIS SZCZEGÓŁOWY

Dostęp do informacji

Na stronach Ministerstwa nie ma działu adresowanego do organizacji pozarządowych, brak nawet podstawowych informacji o Radzie ds. współpracy, która w istocie jest podstawą współpracy. Nie znaleziono też informacji o dotacjach przyznanych organizacjom, zresztą informacje o konkursach ogłaszanych przez resort można przeczytać łatwiej na stronach organizacji pozarządowych niż samego Ministerstwa. Dodatkowo, część informacji o działalności ministerstwa (w tym o współpracy z organizacjami) jest prezentowana na stronie www.polskapomoc.gov.pl, co nie ułatwia poruszania się po zasobach Ministerstwa (na głównych stronach MSZ i BIP-ie brak jest niektórych istotnych informacji). (1)

Brak dostępu do informacji zwrotnej z procesu konsultacji jest niewątpliwie czynnikiem ograniczającym dostępność danych. Zauważalny jest także brak danych o planach legislacyjnych, a także brak informacji w odniesieniu do projektów aktów prawnych, które mówiłyby o tym, na jakim etapie procesu legislacyjnego akt ten się znajduje. (1)

Wydaje się, że aktywność Ministerstwa jeśli chodzi o informowanie o swoich działaniach jest duża - prowadzi biuletyn, mający stałych abonentów i będący kanałem przekazywania informacji o konsultacjach społecznych, zaś Departament Współpracy Rozwojowej korzysta z portali społecznościowych - Facebook, GoldenLine. Nie zastępuje to jednak braku informacji na temat działalności Ministerstwa na oficjalnych stronach resortu.

Współpraca z organizacjami

Współpraca z organizacjami odbywa się na podstawie Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, nie ma ogólnego dokumentu regulującego tę kwestię czy wyznaczającego obszary współpracy. Jednak w Ministerstwie powstają roczne plany pomocy rozwojowej, które w jakimś sensie dookreślają zasady współpracy w obszarze pomoc rozwojowa. W konkursie „Pomoc Zagraniczna” organizacje pozarządowe mogą ubiegać się o dofinansowanie, uczestniczą też w pracach komisji konkursowych. Pamiętać należy jednak, że obszar współpracy nie powinien być

zawężany jedynie do pomocy rozwojowej, a już np. konsultacje z organizacjami w kwestii polskiej prezydencji, choć się odbyły, budziły wśród organizacji spore wątpliwości (np. spotkania konsultacyjne w istocie przybierały formę konferencji informacyjnych) . (1)

Specyficzną formą współpracy jest działalność przy ministerstwie Stowarzyszenia Rodzin Dyplomatów Rzeczypospolitej Polskiej, które ma swoje miejsce na stronie resortu i siedzibę w jego gmachu.

Swoistą formą współpracy jest Rada do spraw współpracy z organizacjami pozarządowymi przy Ministrze Spraw Zagranicznych, ustanowiona zarządzeniem z 2002 r. z późniejszymi zmianami. W chwili obecnej w skład Rady wchodzi dziewięciu przedstawicieli MSZ oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych, działających w sferze stosunków międzynarodowych. Członkami Rady są: Caritas Polska, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Fundacja im. Stefana Batorego, Instytut Spraw Publicznych, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Polskie Stowarzyszenie „Dom Europejski”, Stowarzyszenie „Pro Europa”, Polski Czerwony Krzyż, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Rada ma za zadanie m.in. analizować podstawowe kierunki współpracy resortu spraw zagranicznych z organizacjami, konsultować założenia polskiej polityki zagranicznej wobec państw, w których funkcjonują polskie organizacje pozarządowe, wspierać i promować polskie organizacje na forum międzynarodowym etc. (2)

Szerokie konsultacje społeczne

Wiele dokumentów nie jest konsultowanych, jak się to uzasadnia, „z uwagi na brak oddziaływania społecznego”. Inne najczęściej nie są poddawane szerokim konsultacjom społecznym (samo zamieszczenie w BIP-ie nie oznacza konsultowania dokumentu). Najszersze konsultacje dotyczyły wspomnianej wyżej „*Ustawy o współpracy rozwojowej i o utworzeniu Polskiej Agencji Współpracy Rozwojowej oraz o zmianie innych ustaw*”, ale konsultowane były głównie z organizacjami pozarządowymi (0,0)

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

W resorcie nie ma precyzyjnych procedur konsultacji, poddaje się dyskusji nie tylko dokumenty, ale także koncepcje, często na wczesnych etapach. Nie ma też ustalonego mechanizmu wyboru organizacji zapraszanych do konsultacji. W 2009 roku Ministerstwo przeprowadziło zaledwie kilka konsultacji społecznych. Konsultacjom poddawano wybrane projekty ustaw i rozporządzeń. Na uwagę zasługuje fakt konsultowania rocznego planu polskiej pomocy rozwojowej. Konsultacje te są dobrze odbierane przez zainteresowane organizacje pozarządowe.⁶⁵(1)

Jeżeli chodzi o partnerów konsultacji, w przypadku organizacji pozarządowych są to głównie te organizacje, które skupione są wokół Grupy Zagranica, ale także m.in. Fundacja Edukacja dla Demokracji, Fundacja Partners Polska, Polska Akcja Humanitarna, Fundacja Rozwoju Demokracji

⁶⁵ I tak w jednym z pisemnych stanowisk w tej sprawie czytamy „Instytut Globalnej Odpowiedzialności (IGO) z uznaniem przyjmuje fakt, iż DWR MSZ po raz kolejny zwróciło się do polskich organizacji pozarządowych z prośbą o komentarz do projektu planu rocznego i że projekt ten został przekazany do konsultacji wystarczająco wcześniej, aby konsultacje z organizacjami pozarządowymi miały faktyczny wpływ na ostateczną wersję tego dokumentu”.

Lokalnej i inne. Można odnieść wrażenie, że niektóre organizacje występują w konsultacjach raz jako członkowie Rady, innym razem jako członkowie Grupy Zagranica, innym jako indywidualne organizacje. Jeżeli chodzi o konsultowane z organizacjami pozarządowymi dokumenty, były to głównie akty prawne związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej oraz dokumenty tworzone przez Departament Współpracy Rozwojowej. Nie ma ustalonego mechanizmu wyboru, ale rolę upowszechniania informacji o procesach konsultacji pełni biuletyn, który ma grupę abonentów. Partnerzy zgłaszają się też samodzielnie. Formą pozyskania interesariuszy była też konferencja, w której wzięło udział ok. 100 przedstawicieli sektora i której program ustalany był z organizacjami aktywnymi w obszarze tematycznym, który obejmowała. Miała jednak, jak już wspomnieliśmy, charakter raczej informacyjny niż konsultacyjny.

Z organizacjami konsultowano głównie akty prawne związane z członkostwem Polski w UE oraz dokumenty tworzone przez Departament Współpracy Rozwojowej. Głównymi interesariuszami konsultacji społecznych są organizacje typu think-tank i organizacje działające za granicą, którzy zapraszani są do konsultacji na możliwie wczesnym etapie (zaproszenie ma zwykle formę prośby o uwagi i o ocenę pomysłów). Stosowana jest również praktyka konsultacji wtórnych - zbierania opinii środowisk pozarządowych po zakończeniu realizowanych przedsięwzięć (opinie pisemne, spotkania), np. po rozstrzygnięciu konkursu Pomoc Zagraniczna. (2)

Ciała dialogu społecznego

Poza Radą ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi (która została ujęta we wskaźniku współpraca z organizacjami pozarządowymi), organizacje uczestniczą w pracach komisji konkursowych rozpatrujących wnioski o dofinansowanie w ramach konkursu „Pomoc Zagraniczna”, trudno je jednak uznać za ciała dialogu. Stąd uznajemy, że nie ma dodatkowych instytucji dialogu (0,0), choć wiadomo, że planowane jest powołanie Rady Programowej Współpracy Rozwojowej. Jak wynikało z konsultacji społecznych ustawy, „środowisko organizacji pozarządowych powinno mieć silną reprezentację w projektowanej Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej, dzięki czemu działalność Rady będzie wzbogacona twórczym wkładem, opartym na doświadczeniu zgromadzonym w zakresie współpracy rozwojowej”

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	1	1	1	2	0	0	1	2	0	0

Ministerstwo Spraw Zagranicznych dość dobrze współpracuje z organizacjami pozarządowymi. W Ministerstwie funkcjonuje Rada ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi przy Ministrze Spraw Zagranicznych. Brak jest jednak unormowań współpracy - niektóre organizacje mogą występować w procesie konsultacyjnym nawet w potrójnej roli - raz jako członkowie Rady, innym razem jako członkowie Grupy Zagranica, innym jako samodzielne organizacje. Choć współpraca ta toczy się także w obszarze konsultacji społecznych, to jednak konsultacje prowadzone są w kwestiach legislacyjnych dość rzadko i nie spełniają wymogów szerokich konsultacji społecznych. Ciekawy jest system konsultowania pomysłów na wczesnych etapach i z wykorzystaniem interaktywnych metod (spotkania robocze), a także tworzenie w konsultacjach z organizacjami rocznych planów, które przynajmniej w części mogą zastępować roczne plany współpracy z organizacjami pozarządowymi.

MINISTERSTWO ŚRODOWISKA, ZASOBÓW NATURALNYCH I LEŚNICTWA

SYSTEM KONSULTACJI

Minister Środowiska wydaje rozporządzenia i zarządzenia, a w ramach działu administracji rządowej „gospodarka wodna i środowisko” przedkłada inicjatywy i projekty aktów normatywnych, tj.: projekty ustaw, projekty umów międzynarodowych, projekty rozporządzeń Rady Ministrów.

Tryb i zasady wydawania zarządzeń Ministra Środowiska regulują przepisy zarządzenia Nr 35 Ministra Środowiska z dnia 2 kwietnia 2008 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska w części dotyczącej procedur przygotowywania i uzgadniania aktów normatywnych.

Zgodnie z procedurą przygotowywania i uzgadniania aktów normatywnych, stanowiącą Załącznik nr 1 do regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, za przygotowywanie projektów aktów normatywnych odpowiedzialne są właściwe merytorycznie komórki Ministerstwa, które są zobowiązane załączać każdorazowo do projektu aktu normatywnego listę uczestników konsultacji społecznych. Zgodnie z procedurą, projekt aktu prawnego po przyjęciu go przez kierownictwo Ministerstwa powinien być przekazany do Departamentu Prawnego, celem skierowania go do konsultacji społecznych. Jednak na podstawie zamieszczonych na stronie dokumentów z odbytych konsultacji można odnieść wrażenie, że w praktyce funkcjonuje to inaczej, a projekty kierowane są do konsultacji społecznych bezpośrednio przez opracowujące je komórki merytoryczne. Na podstawie analizy dostępnych na stronie Ministerstwa dokumentów z prowadzonych konsultacji, widać, że nie ma jednej listy podmiotów, z którymi konsultowane są akty prawne, zaś o liście adresatów konsultacji społecznych decydują urzędnicy pilotujący dany projekt.

Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych właściwa komórka powinna dokonać analizy uwag zgłoszonych w ich trakcie, konsultując się w niezbędnym zakresie z innymi komórkami organizacyjnymi, oraz przygotować zestawienie uwag. W razie uwzględnienia uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych, właściwa komórka przygotowuje nową wersję projektu i uzupełnia uzasadnienie do projektu o omówienie wyników konsultacji społecznych. Zestawienia uwag zazwyczaj nie są zamieszczane na stronie przy projektach aktów prawnych, trudno zatem powiedzieć, czy i jak taka analiza uwag przebiega.

Przed skierowaniem projektu do uzgodnień międzyresortowych Departament Prawny kieruje projekt do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów celem zaopiniowania go pod względem zakresu oceny skutków regulacji (OSR) oraz zakresu konsultacji społecznych. Procedura przewiduje zatem mechanizm kontrolny prowadzonych w Ministerstwie konsultacji społecznych, jednak z uwagi na niepełne informacje zamieszczone na stronie nie sposób ocenić, w jakim stopniu jest on wykorzystywany.

OPIS SZCZEGÓŁOWY

Dostęp do informacji

Na stronie nie ma specjalnych informacji dla czy o organizacjach pozarządowych. Nie ma opisanych zasad współpracy i nie ma listy dotacji. Zamieszczono co prawda przewodnik „Obywatel w urzędzie”, pokazujący w formie przystępnej tabeli sposób załatwiania spraw w Ministerstwie, ale nie spełnia on tej roli (0).

Strona jest zorganizowana w sposób utrudniający dotarcie do informacji o pracach Ministerstwa. Niektórych projektów aktów prawnych nie ma, przy większości brakuje informacji o aktualnym statusie danego aktu, regułą jest także to, że nie zamieszcza się dokumentów nadesłanych w ramach konsultacji społecznych. Dokumentacja procesu legislacyjnego jest bardzo ograniczona i nieuporządkowana. (0).

System współpracy z organizacjami

W Ministerstwie brak jest systemu współpracy z organizacjami. Nie ma dokumentów o współpracy, ciał dialogu ani jednostek administracyjnych, które by tę współpracę instytucjonalizowały. Wydaje się, że resort, który kiedyś był wzorcowy jeśli chodzi o instytucjonalizację współpracy z organizacjami, w tej chwili z nimi właściwie nie współpracuje (0,0)

Szerokie konsultacje społeczne

Nie stwierdzono prowadzenia przez Ministerstwo Środowiska szerokich konsultacji społecznych (0,0)

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi są prowadzone. (1) Za konsultacje społeczne projektów aktów prawnych odpowiadają poszczególne komórki merytoryczne, które same decydują o zakresie konsultacji. Na większości list adresatów konsultacji społecznych rzuca się w oczy nadreprezentacja związków zawodowych i organizacji pracodawców, dużo rzadziej natomiast projekty konsultowane są z organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarze ochrony środowiska.

Przy wielu projektach nie ma informacji o przeprowadzonych konsultacjach, są tylko ich zapowiedzi. Zdarza się, że projektodawca planuje konsultacje w bardzo wąskim gronie, z pominięciem organizacji pozarządowych (np. uzasadnienie do Ustawy o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska ogranicza konsultacje do wojewodów, marszałków województw, OPZZ, NSZZ Solidarność i Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego).

Na listach zaskakuje brak organizacji, z którymi konsultowane były projekty aktów prawnych, w tym tak znaczących jak choćby Fundacja Wspierania Inicjatyw Ekologicznych czy Greenpeace. Chociaż ta druga organizacja publicznie wyrażała stanowisko w sprawach będących przedmiotem prac legislacyjnych w Ministerstwie. Nie wiadomo jaki był klucz doboru organizacji do konsultowania projektów aktów prawnych, które czasami trafiały do organizacji faktycznie nie istniejących (np. Biuro Wspierania Lobbyingu Ekologicznego), przy pominięciu organizacji bardzo aktywnych w danym obszarze (wspomniany wcześniej Greenpeace).

Ministerstwo Środowiska sprawuje nadzór nad wszystkimi fundacjami działającymi w obszarze ochrony środowiska, ma więc łatwy i bezpośredni dostęp do informacji na temat zainteresowań fundacji ekologicznych, co – teoretycznie – mogłoby przełożyć się na lepsze adresowanie konsultacji społecznych z tym środowiskiem.

Procedowane w Ministerstwie projekty aktów prawnych są – wedle deklaracji - publikowane na stronie internetowej Ministerstwa, uwagi mogą więc zgłaszać nie tylko podmioty, do których projekt został wysłany z prośbą o konsultacje, ale wszystkie organizacje. Zaskakuje niewielka aktywność organizacji ekologicznych, która może świadczyć o braku wiary w skuteczność konsultacji (organizacje ekologiczne bowiem mają swoje pomysły na ustawodawstwo, w tym np. Greenpeace zebrał 200.000 podpisów pod obywatelskim projektem ustawy o ochronie przyrody) (1).

Ciała dialogu społecznego

W Ministerstwie funkcjonują trzy organy doradcze, w których udział przedstawicieli organizacji pozarządowych został zapisany w poszczególnych ustawach, na mocy których organy te są powoływane. Są to: Komisja ds. Organizmów Genetycznie Zmodyfikowanych, Państwowa Rada Ochrony Przyrody, Państwowa Rada Ochrony Środowiska. Członków wszystkich trzech powyższych ciał powołuje Minister, przy czym w przypadku Państwowej Rady Ochrony Przyrody i Państwowej Rady Ochrony Środowiska ustawy dają Ministrowi dowolność, wskazując jedynie, że organizacje pozarządowe są jednym ze środowisk, spośród których powinni się rekrutować członkowie. Już w przypadku Komisji ds. Organizmów Genetycznie Zmodyfikowanych sposób wyboru jest bardziej doprecyzowany: dwóch przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych Minister powinien wybrać spośród kandydatów zgłoszonych przez takie organizacje. Na stronie Ministerstwa brak informacji na temat procedury wyboru przedstawicieli do poszczególnych ciał. (2) Pozostałe to:

Krajowa Komisja ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko, która jest organem opiniodawczo-doradczym Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Działa na podstawie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Tworzą ją przedstawiciele środowisk akademickich, instytutów badawczych związanych z ochroną środowiska, a także eksperci z urzędów państwowych oraz organizacji ekologicznych.

Krajowa Rada Gospodarki Wodnej, która jest organem opiniodawczo – doradczym, powołanym z dniem 1 lipca 2006 r. przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, na mocy art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. Nr 115 poz. 1229). Składa się z 30 członków

zgłoszonych przez ogólnopolskie organizacje zrzeszające jednostki samorządu terytorialnego, uczelnie, jednostki naukowo - badawcze i organizacje społeczne, gospodarcze i ekologiczne związane z gospodarką wodną. Kadencja Rady trwa 4 lata, obecna powinna wygasnąć w lipcu 2010.

Rada Leśnictwa, która jest jednym z czterech wymienionych w Statucie Ministerstwa ciał opiniotwórczych i doradczych Ministra Środowiska. Kadencja ostatniej Rady wygasła w 2005 roku a nowa nie została jeszcze powołana.

Oprócz wymienionych organów doradczych, w Ministerstwie Środowiska funkcjonuje także szereg innych ciał doradczych i konsultacyjnych. Informacje zamieszczone na stronie Ministerstwa są jednak zbyt skąpe aby ocenić, czy i w jakim zakresie są one platformą do współpracy z podmiotami spoza resortu.

Na stronie internetowej Ministerstwa Środowiska nie ma aktualnych informacji o pracach organów doradczych czy konsultacyjnych. W skrajnych przypadkach informacje na stronie dotyczą (lub są sformułowane tak, jakby dotyczyły) dawno minionej kadencji. Przykładem jest Krajowa Rada Gospodarki Wodnej, której kadencja trwa cztery lata, pierwsza zaczęła się w 2002, a zatem w 2010 roku powinna zaczynać się trzecia kadencja. Tymczasem na stronie internetowej w dziale poświęconym Krajowej Radzie Gospodarki Wodnej jest podany skład Rady powołany jeszcze w 2002 roku, a ostatnia informacja dotyczy inauguracji prac Rady w czerwcu 2002. Nie ma żadnej informacji czy jest to skład aktualny, a tym bardziej – czy i jak Rada funkcjonuje. Z niezrozumiałych względów, na liście członków Rady pod dwoma numerami porządkowymi nie widnieją żadne nazwiska.

Choć większość organów i ciał doradczych ma jakąś formę własnej podstrony, brakuje na nich tak podstawowych informacji jak dokumenty konstytuujące dane ciało, plan jego prac, podjęte decyzje, itp. W większości przypadków informacja jest ograniczona do podstawy prawnej na jakiej dany organ został powołany i składu osobowego. Nie sposób więc zorientować się, jak wyglądał proces rekrutacji/mianowania poszczególnych członków danego ciała, co byłoby szczególnie istotne w przypadku ciał, gdzie ustawa obliuguje Ministra do wyboru członków spośród kandydatur zgłoszonych przez organizacje pozarządowe. Nie wiadomo jak w praktyce wyglądała procedura zgłaszania swoich kandydatów przez organizacje, a następnie wyboru składu przez Ministra. (1)

W tych ciałach, gdzie przewidziana jest obecność przedstawicieli ekologicznych organizacji pozarządowych, zaskakiwać może brak przedstawicieli organizacji najbardziej znanych, a w przypadku jednego z ciał (Komisja ds. Organizmów Genetycznie Zmodyfikowanych) zgodnie z dokumentacją na dwa miejsca przypadające na mocy ustawy przedstawicielom zgłoszonym przez organizacje pozarządowe, jest tylko jedna osoba z taką afiliacją.

Jeśli informacje na stronie Ministerstwa są aktualne, to znaczy, że od pięciu lat nie wybrano Rady Leśnictwa, organu doradczego wymienionego w Statucie Ministerstwa. Kadencja poprzedniej Rady skończyła się w 2005 roku i od tamtego czasu nie została wyłoniona nowa. Jest to o tyle zaskakujące, że w ostatnich latach trwa ożywiona dyskusja na temat przyszłości choćby Lasów Państwowych, a w chwili obecnej procedowana jest ustawa uważana za kontrowersyjną i wzbudzającą liczne protesty

także samych leśników, jest to więc niewątpliwie odpowiedni moment aby zintensyfikować proces konsultacji, wykorzystując do tego przewidziane w prawie ciało doradcze.

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Środowiska	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1

Ministerstwo nie wydaje się być zainteresowane konsultacjami społecznymi, a także współpracą z organizacjami pozarządowymi. Jediną rzeczywistą formą współpracy mogą być ciała dialogu, które są dość liczne. Jednak dość słaba reprezentacja organizacji oraz brak informacji o formach ich działania może oznaczać (co twierdzą też przedstawiciele organizacji ekologicznych), że są to w dużej mierze ciała fasadowe.

MINISTERSTWO ZDROWIA

SYSTEM KONSULTACJI

Procedura stanowienia aktów prawnych jest opisana na stronie ministerstwa. Reguluje ją Zarządzenie Ministra Zdrowia w sprawie zasad i trybu prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Zdrowia z dnia 19 listopada 2004 roku. Zarządzenie jest ogólnie dostępne.

W celu udokumentowania przebiegu prac legislacyjnych dotyczących projektu ustawy prowadzi się metrykę projektu ustawy, którą prowadzi komórka właściwa - osoba odpowiedzialna za projekt w danym departamencie.

Po uzgodnieniach wewnątrz Ministerstwa parafowanych przez dyrektora komórki właściwej, komórka właściwa przekazuje do uzgodnień zewnętrznych pismo przewodnie ministra właściwego do spraw zdrowia albo upoważnionego Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia, zwanym dalej „rozdzielnikiem”. Projekt ustawy oraz rozdzielnik są parafowane przez Dyrektora Departamentu Prawnego w Ministerstwie Zdrowia. Projekt jest parafowany „za zgodność pod względem prawnym i redakcyjnym”.

Projekt ustawy komórka właściwa przekazuje do ogłoszenia na stronach internetowych Ministerstwa Zdrowia. Przed skierowaniem projektu ustawy do uzgodnień zewnętrznych komórka właściwa

przesyła projekt ustawy do Rządowego Centrum Legislacji (celem zaopiniowania pod względem oceny skutków regulacji (OSR) i zakresu konsultacji społecznych) oraz do Rządowego Centrum Studiów Strategicznych.⁶⁶

Projekt ustawy kierowany jest do ww. podmiotów pismem przewodnim ministra właściwego do spraw zdrowia albo upoważnionego Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Zdrowia. Kopie projektu ustawy, rozdzielnika i pisma przewodniego komórka właściwa przekazuje do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, Sekretarzowi Stanu oraz Podsekretarzom Stanu w Ministerstwie Zdrowia.

Uzgodnienia zewnętrzne prowadzi komórka właściwa. W przypadku powstania rozbieżności komórka właściwa organizuje i przeprowadza konferencję uzgodnieniową zewnętrzną w celu ich usunięcia. W konferencji, obok zaproszonych podmiotów, biorą również udział przedstawiciele Departamentu Prawnego w Ministerstwie Zdrowia, o ile rozbieżności dotyczą zagadnień formalno-prawnych. Organizacja konferencji uzgodnieniowej oraz wyjaśnianie i usuwanie rozbieżności stanowisk oraz rozstrzyganie sporów następuje na zasadach i w trybie określonym w § 14 i 15 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002r Regulamin pracy Rady Ministrów.

Uzgodniony projekt ustawy komórka właściwa przekazuje na posiedzenie Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia. Omówiony na posiedzeniu Kierownictwa Ministerstwa Zdrowia projekt komórka właściwa, w porozumieniu odpowiednio z Departamentem Prawnym w Ministerstwie Zdrowia albo Departamentem Integracji Europejskiej i Współpracy z Zagranicą w Ministerstwie Zdrowia, przekazuje do rozpatrzenia odpowiednio przez Komitet Rady Ministrów albo Komitet Europejski Rady Ministrów. Po rozpatrzeniu projektu ustawy odpowiednio przez Komitet Rady Ministrów albo Komitet Europejski Rady Ministrów komórka właściwa kieruje do Departamentu Prawnego w Ministerstwie Zdrowia celem jego oceny prawno-redakcyjnej przed rozpatrzeniem przez Komisję Prawniczą. Departament Prawny w Ministerstwie Zdrowia przekazuje projekt ustawy do Rządowego Centrum Legislacji w celu jego rozpatrzenia na posiedzeniu Komisji Prawniczej lub zwolnienia z obowiązku rozpatrzenia projektu na posiedzeniu Komisji Prawniczej. Na posiedzeniach Komisji Prawniczej Ministerstwo Zdrowia reprezentuje przedstawiciel Departamentu Prawnego w Ministerstwie Zdrowia oraz – w razie potrzeby – przedstawiciel komórki właściwej lub jednostki podległej lub nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw zdrowia. Rozpatrzony przez Komisję Prawniczą albo zwolniony z tego obowiązku projekt ustawy komórka właściwa w porozumieniu z Departamentem Prawnym przekazuje do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. W celu udokumentowania przebiegu prac legislacyjnych dotyczących projektu ustawy prowadzi się metrykę projektu ustawy, którą prowadzi komórka właściwa - osoba odpowiedzialna za projekt w danym departamencie.

Lista partnerów społeczno-ekonomicznych i decyzja o tym, do których z nich dokument zostanie wysłany, powstaje z inicjatywy osoby odpowiedzialnej za konkretny dokument. Każdy departament ma swoją listę stałych partnerów, do których przesyła dokumenty do konsultacji, w zależności od

⁶⁶ Por. przypis nr 53.

tematyki dokumentu. Osoba odpowiedzialna za projekt może liczyć na wsparcie z innych departamentów, które mogą zasugerować dodatkowych partnerów. Preferowaną formą zgłaszania uwag do projektu we wszystkich departamentach jest przesyłanie ich drogą mailową. W przypadku powstania dużych rozbieżności komórka właściwa, czyli konkretny departament lub określony zespół ludzi odpowiedzialnych za projekt dokumentu w departamencie, organizuje i przeprowadza konferencję uzgodnieniową.

Nie ma jasności, na którym etapie uwagi partnerów społeczno-ekonomicznych powinny zostać opracowane i podane do wiadomości na stronach internetowych ministerstwa. W praktyce nie zamieszcza się informacji w Ocenie Skutków Regulacji (OSR) o wynikach konsultacji. Zamieszcza się tam jedynie informacje do jakich instytucji dokument został przesłany i czy został opublikowany na stronach internetowych ministerstwa. Wyniki konsultacji pojawiają się w oddzielnym załączniku pod nazwą „Uwagi zgłoszone do projektu” i nie ma informacji, które z nich zostały uwzględnione, a które odrzucone.

OPIS SZCZEGÓŁOWY

Dostęp do informacji

Na stronie głównej Ministerstwa znajduje się zakładka „Informacje dla fundacji” (choć jest to informacja o zasadach składania sprawozdań). Brakuje informacji na temat zasad współpracy. Jest jednak "Lista wybranych ofert dotyczących zadań publicznych zleczanych do realizacji organizacjom pozarządowym przez Ministerstwo Zdrowia w 2010 roku oraz realizujących je podmiotów”. Tak więc kryteria formalne są spełnione, choć zawarte dane nie wydają się być wystarczające (1).

Na stronie głównej Ministerstwa znajduje się zakładka „Konsultacje społeczne”. Projekty aktów prawnych są oznaczone jako „skierowane do konsultacji zewnętrznych” z datą przekazania do konsultacji zewnętrznych, podaną datą po upływie której nie można już składać uwag oraz adresem mailowym. Wyniki konsultacji pojawiają się w oddzielnym załączniku pod nazwą „Uwagi zgłoszone do projektu”. (2)

System współpracy z organizacjami

Nie istnieje zinstytucjonalizowana współpraca. Współpraca opiera się na zapisach Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i dotyczy głównie zlecania zadań. (0) Z organizacjami pozarządowymi współpracują trzy departamenty. Do współpracy z organizacjami pozarządowymi powoływane są też zespoły branżowe, m.in. Zespół do spraw wyboru ofert dotyczących zadań publicznych zleczanych do realizacji organizacjom pozarządowym przez ministra właściwego do spraw zdrowia oraz realizujących je podmiotów. (1)

Wydaje się, że do przeszłości należą takie praktyki jak spotkania w 2005 roku, gdzie ciekawą formą była struktura zaproszonych organizacji. Na spotkanie zapraszano po dwóch przedstawicieli ok. 40 organizacji pozarządowych reprezentujący pacjentów, w tym ok. 20 organizacji, które zostaną bezpośrednio zaproszone przez Ministra Zdrowia i ok. 20 organizacji, które zgłoszą chęć udziału w spotkaniu na podstawie ogłoszonego zaproszenia. Niestety, po fiasku „Białego Szczytu” na początku

2008 r. spotkania te przestały być organizowane. Wydaje się, że sama idea „Białego Szczytu” była jednak dobrą praktyką z punktu widzenia formy współpracy z organizacjami.

System konsultacji społecznych

Ministerstwo prowadzi na swojej stronie osobny dział „Konsultacje społeczne”, w którym publikowane są projekty aktów prawnych wraz z informacją o terminie oraz sposobie zgłaszania uwag (pocztą lub mailem), dzięki czemu można łatwo znaleźć informacje o trwających konsultacjach i wziąć w nich udział. Można to uznać za zaproszenie do szerokich konsultacji (2). Również odzew w konsultacjach jest znaczący, choć brak jednoznacznych informacji na temat skuteczności tego systemu, a na stronie nie są publikowane efekty konsultacji. Wydaje się, że problemem jest – szczególnie w zakresie działania Ministerstwa – brak oddzielenia szerokich konsultacji społecznych zarówno od konsultacji z organizacjami jak i od działań lobbingowych, m.in. firm farmaceutycznych. (1)

Konsultacje z organizacjami pozarządowymi

Według analizy strony resortu konsultacje społeczne z udziałem organizacji pozarządowych stanowią zaledwie ok. 1/5 wszystkich konsultowanych dokumentów w Ministerstwie Zdrowia. Jednak należy dodać, iż w przypadku blisko połowy dokumentów nie ma w ogóle informacji o przeprowadzonych konsultacjach, a głównie są to dokumenty z 2010 roku.

Lista partnerów społeczno–ekonomicznych i decyzja o tym, do których z nich dokument zostanie wysłany, powstaje z inicjatywy osoby odpowiedzialnej za konkretny dokument. Każdy departament ma swoją listę stałych partnerów, do których przesyła dokumenty do konsultacji, w zależności od tematyki dokumentu. Osoba odpowiedzialna za projekt może liczyć na wsparcie innych departamentów, które mogą zasugerować dodatkowych partnerów. Preferowaną formą zgłaszania uwag do projektu we wszystkich departamentach jest przesyłanie ich drogą mailową. W przypadku powstania dużych rozbieżności komórka właściwa, czyli konkretny departament lub określony zespół ludzi odpowiedzialnych za projekt dokumentu w departamencie, organizuje i przeprowadza konferencję uzgodnieniową. Wśród organizacji pozarządowych konsultujących dokumenty znaleźć można takie organizacje jak: Fundacja DKMS Polska, Fundacja Batorego, Stowarzyszenie „Amazonki” Warszawa-Centrum, Federacja Stowarzyszeń „Amazonki”, Stowarzyszenie Unia Uzdrowisk Polskich, Stowarzyszenie na Rzecz Dobrej Praktyki Badań Klinicznych w Polsce, Polskie Stowarzyszenie Ratowników Medycznych, Polskie Stowarzyszenie Producentów Kosmetyków i Środków Czystości Czyste Piękno. Zasadniczo nie można więc uznać, że resort szeroko konsultuje dokumenty (1).

Ciała dialogu społecznego

Nie stwierdzono istnienia ciał dialogu obywatelskiego (0,0)

Podsumowanie

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski	
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach
Ministerstwo Zdrowia	1	2	0	1	2	1	1	1	0	0

W miarę dostępne, choć bardzo wybiórcze, są informacje dotyczące organizacji pozarządowych. Podobnie łatwe do znalezienia są konsultowane dokumenty, a system formalnych konsultacji (tak szerokich jak i z organizacjami pozarządowymi) jest stosunkowo dobry. Jednak sama współpraca z organizacjami pozarządowymi nie wydaje się być zadowalająca, zarówno w kwestii bieżącej działalności jak i form dialogu obywatelskiego. Wydaje się, że ostateczne fiasko rozmów wokół „Białego Szczytu” nie powinno przekreślać ani tej formy współpracy, ani dorobku tego procesu.

Na uwagę zasługuje stworzenie na stronie resortu specjalnego działu do konsultacji społecznych, gdzie publikowane są dokumenty przedstawione do konsultacji w sposób umożliwiający szerokie włączenie się. Brakuje jednak informacji na temat skuteczności tego systemu - na stronie nie są publikowane efekty konsultacji.

W celu udokumentowania przebiegu prac legislacyjnych dotyczących projektu ustawy prowadzi się metrykę projektu ustawy. Robi to komórka właściwa - osoba odpowiedzialna za projekt w danym departamencie.

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW

Oczywiście opis systemu konsultacji nie byłby pełny gdybyśmy nie uzupełnili go o system funkcjonujący w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

DOSTĘPNOŚĆ INFORMACJI

Na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (www.kprm.gov.pl) informacje dotyczące procesu stanowienia prawa i możliwości włączenia się w proces konsultacji społecznych zawarte są w dostępnym bezpośrednio ze strony głównej serwisu dziale „Legislacja”. Na stronie umieszczono ujęty w punktach schemat procedowania nad rządowymi projektami ustaw i innych dokumentów.

Rada Ministrów przygotowuje i kieruje do parlamentu projekty ustaw. Prace nad rządowym projektem ustawy przebiegają następująco:

- *Ministerstwo przygotowuje założenia do projektu ustawy i umieszcza je na stronie internetowej swojego Biuletynu Informacji Publicznej. Założenia są dokumentem ogólnym, zawierającym jedynie opis proponowanych zmian w danej sprawie.*
- *Pozostałe ministerstwa, w ramach tzw. konsultacji międzyresortowych, zapoznają się z założeniami i przekazują swoje uwagi.*
- *Uwagi mogą także zgłaszać partnerzy społeczni, np. związki zawodowe czy organizacje pracodawców, podczas konsultacji społecznych.*
- *Założenia projektu ustawy opiniuje stały Komitet Rady Ministrów. Zgodność projektu ustawy z prawem unijnym sprawdza Komitet Europejski Rady Ministrów.*
- *Założenia trafiają pod obrady rządu. Po ich przyjęciu przez Radę Ministrów Rządowe Centrum Legislacji pisze ostateczny projekt ustawy.*
- *Przygotowany projekt ustawy jest przyjmowany przez rząd i kierowany do parlamentu.*
- *Po rozpatrzeniu i przegłosowaniu przez Sejm i Senat ustawa trafia do Prezydenta RP, który może ją podpisać, zawetować lub skierować do Trybunału Konstytucyjnego. Ustawy podpisane przez Prezydenta są publikowane w Dzienniku Ustaw.*

Prostsza droga legislacyjna dotyczy uchwał, rozporządzeń i innych dokumentów, takich jak strategie czy programy społeczno-gospodarcze (te ostatnie stanowią podstawę przygotowywanych ustaw, uchwał i rozporządzeń). Przyjęte przez rząd uchwały i rozporządzenia kierowane są do publikacji w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim.

Warto zwrócić uwagę na kilka istotnych z punktu widzenia dostępności i skuteczności konsultacji społecznych punktów przedstawionego na stronie Kancelarii procesu konsultacji, w kontekście tego, jak rzeczywiście on przebiega (na podstawie dokonanych analiz w resortach).

- *Zgodnie z informacją na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, ministerstwo przygotowujące projekt ustawy najpierw „przygotowuje założenia do projektu ustawy i umieszcza je na stronie internetowej swojego Biuletynu Informacji Publicznej”, gdzie mogą się z nim zapoznać wszyscy zainteresowani, a „uwagi mogą zgłaszać partnerzy społeczni, np. związki zawodowe czy organizacje pracodawców, podczas konsultacji społecznych”. Na podstawie przeglądu stron internetowych ministerstw wiemy, że ten punkt nie zawsze jest realizowany zgodnie z powyższym opisem. Często na stronach internetowych pojawiają się dopiero gotowe projekty ustaw, szerokie konsultacje społeczne nie są więc możliwe na etapie założeń do projektów ustaw, gdyż po prostu nie są one publikowane.*
- *Użyta w opisie definicja „partnera społecznego” zdaje się być zawężona do związków zawodowych i organizacji pracodawców, nie wymienia się natomiast ani organizacji pozarządowych, ani osób fizycznych, choć obie te grupy mogą brać udział w konsultacjach społecznych i zgłaszać swoje uwagi. Biorąc pod uwagę fakt ciągle jeszcze niewielkiego zainteresowania procesem legislacyjnym i niedoskonałą praktykę konsultacji społecznych,*

warto wykorzystać każdą okazję – także to, bardzo użyteczne skądinąd streszczenie rządowego procesu legislacyjnego – do poinformowania zorganizowanych i niezorganizowanych obywateli, że w procesie konsultacji społecznych może wziąć udział każdy.

- Według powyższego opisu, konsultacje społeczne odbywają się tylko na etapie założeń do ustaw. Nie ma żadnej wzmianki o konsultacjach społecznych samego projektu ustawy, tymczasem w praktyce to właśnie na tym etapie najczęściej odbywają się konsultacje społeczne. Z tego też względu opis jest dalece niepełny, gdyż pomija kolejne etapy prac nad ustawą w jakie włączyć się mogą zorganizowani i niezorganizowani obywatele.

Dostępność dokumentów

W dziale „Legislacja” znajduje się dział „Dostępne dokumenty”, w którym, zgodnie z założeniami, zamieszczone powinny być prawdopodobnie dokumenty rządowe, podzielone na następujące kategorie:

Projekty ustaw Rady Ministrów

Projekty nowelizacji ustaw

Projekty ustaw

Autopoprawki

Rozporządzenia Rady Ministrów

Nowelizacje rozporządzeń

Rozporządzenia

Uchwały Rady Ministrów

Nowelizacje uchwał

Uchwały

Stanowiska Rady Ministrów

Dokumenty Rady Ministrów

Strategie

Sprawozdania

Założenia

Dokumenty programowe

Informacje

Informacje związane z UE

Raporty

Inne dokumenty

W linkach zamiast tekstów dokumentów znajdują się jednak wyłącznie ich omówienia, bez możliwości zapoznania się z treścią samych ustaw, rozporządzeń czy uchwał. Same dokumenty (nie wszystkie wymienione w dziale „Legislacja”) opublikowane są na stronie BIP Kancelarii, bez linków do nich ze strony „Legislacja”.

Biuletyn Informacji Publicznej Rady Ministrów

Na stronie BIP w dziale „Sposób ustanawiania aktów prawnych” znajduje się podsumowanie rządowego procesu legislacyjnego, jednak ujęte w nieco inny sposób niż to przedstawione w dziale „Legislacja” i – co ważne – pozbawione informacji o możliwości konsultacji społecznych, za to ze wskazaniem, iż Rządowe Centrum Legislacji opiniuje zakres konsultacji społecznych.

„Przed skierowaniem projektu do uzgodnień organ wnioskujący przesyła projekt aktu normatywnego, wraz z uzasadnieniem, Rządowemu Centrum Legislacji do zaopiniowania pod względem zakresu OSR (oceny skutków regulacji) i zakresu konsultacji społecznych”.

Na podstawie przeprowadzonej analizy w ministerstwach można wnioskować, że Rządowe Centrum Legislacji w praktyce bardzo rzadko zgłasza uwagi do zakresu konsultacji społecznych. Trudno powiedzieć, czy dzieje się tak dlatego, że plany konsultacji społecznych przedstawiane RCL-owi są opracowane w stopniu wystarczającym i nie budzą zastrzeżeń, czy sam RCL rzadko interweniuje w sprawach zakresu konsultacji społecznych, czy wreszcie – biorąc pod uwagę fakt, że na stronach ministerstw rzadko pojawia się pełna dokumentacja – nie trafiliśmy na wszystkie pisma wymieniane między ministerstwami a RCL, a dotyczące konsultacji społecznych.

W BIP opublikowany jest także program prac legislacyjnych rządu (w ujęciu półrocznym). W połowie stycznia 2011 nie ma jeszcze informacji o planach na pierwsze półrocze bieżącego roku. Jest też program posiedzeń Rady Ministrów wraz z informacją o tym, jakie dokumenty będą procedowane. Dokumenty te nie są jednak dostępne bezpośrednio na stronie, a jedynie na stronach resortów. Nie ma żadnych linków prowadzących ze strony Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do właściwych miejsc, w których resorty publikują projekty wymienione na stronie Kancelarii, dlatego nie jest łatwo trafić na dokument, który jest aktualnie procedowany.

Na stronie BIP KPRM dostępne są wyłącznie projekty ustaw (wraz z uzasadnieniem) przekazanych do Sejmu. Brak jest informacji i dokumentów dotyczących samych konsultacji społecznych.

Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Biuletyn Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w części dotyczącej prac legislacyjnych prowadzonych przez Kancelarię i konsultacji społecznych, jakim poddawane są przygotowywane w Kancelarii ustawy, jest zorganizowany w sposób umożliwiający bardzo dokładne zapoznanie się z projektami, a także przesłanie procesu konsultacji społecznych i ich efektu.

Akty prawne powstające w Kancelarii są publikowane i poddawane konsultacjom społecznym już na etapie założeń. Konsultacje prowadzone są m.in. w formie przekazywania projektów podmiotom

uznanym za potencjalnie zainteresowane i kompetentne. Na uwagę zasługuje także fakt, że Kancelaria publikuje na swojej stronie dokumenty nadesłane w toku konsultacji, umożliwiając pełne zapoznanie się z całością zgłaszanych uwag w ich oryginalnym brzmieniu.

KONSULTACJE SPOŁECZNE

W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie ma osobnej komórki odpowiedzialnej za konsultacje społeczne - zajmują się nimi jednostki bezpośrednio zajmujące się danym projektem aktu prawnego. Konsultacje polegają na opublikowaniu na stronie BIP projektu, są także wysyłane do podmiotów uznanych za szczególnie zainteresowane projektem. W ankiecie wypełnionej przez Kancelarię w ramach badania wymienionych zostało osiem dokumentów poddanych konsultacjom społecznym od 2009 rok.

PODSUMOWANIE PRZEGLĄDU MINISTERSTW

SYSTEM KONSULTACJI

Narzędzia konsultacji stosowane przez administrację szczebla krajowego, rozpoznane dotychczas w badaniu, są na ogół dość ubogie. Udało się zidentyfikować bardzo mało szerokich konsultacji społecznych.

Ministerstwa przede wszystkim korzystają z form pasywnych - a zatem, zamieszczają na stronach internetowych propozycje dokumentów i biernie oczekują na głosy osób zainteresowanych. W istocie trudno to nazywać konsultacjami. Fakt „wieszania” dokumentu w Biuletynie Informacji Publicznej w tym badaniu nie był kwalifikowany jako właściwe konsultacje społeczne. Często stosowanym zabiegiem jest pisemne zaproszenie do zapoznania się z nim i komentowania, zawierające informację do kiedy i w jakiej formie mogą być składane uwagi. Taki zabieg można oczywiście uznać za spełnienie formalnego kryterium konsultacji, niemniej trudno widzieć tym aktywne podejście zmierzające do uzyskania informacji od strony społecznej. Z kolei indywidualne zaproszenia do konsultacji kierowane są zazwyczaj według listy określonej przez osobę prowadzącą konsultację. Zdarza się, że pojawiają się na niej organizacje pozarządowe, choć klucz ich doboru jest często niejasny. Zaproszenie takie może być też umieszczone na stronie internetowej danego resortu i tym samym mieć bardziej otwarty charakter. Osobną kwestią są różnego rodzaju spotkania konsultacyjne, w tym spotkania tematyczne i regionalne, na które zaprasza się zazwyczaj szerszą grupę osób. Nie do końca wykorzystane są konferencje uzgodnieniowe (tylko w niektórych mogą brać udział osoby reprezentujące organizacje pozarządowe) i wysłuchania publiczne.⁶⁷

Niestety właściwie nie stosuje się dobrej praktyki formułowania przy okazji prowadzonych konsultacji konkretnych dylematów towarzyszących powstawaniu projektu aktu prawnego lub innego dokumentu, czy też pytań, na które organizator konsultacji chciałby uzyskać odpowiedź. Przesyła się często pozbawione omówień, techniczne, rozległe dokumenty całkowicie zniechęcające do jakiegokolwiek zainteresowania i w istocie zastrzeżone dla głęboko wtajemniczonych, pasjonatów lub zawodowych lobbystów. W konsekwencji formułowane opinie także mają czysto techniczny i instrumentalny charakter i dotyczą konkretnych zapisów ustaw czy dokumentów (często w postaci różnego rodzaju „dopisków”), a nie dotyczą rozwiązań systemowych i ich konsekwencji. Takie konsultacje *de facto* polegają często na „tropieniu” korzystnych lub niekorzystnych z punktu widzenia danej organizacji zapisów. Często psują one wręcz spójność dokumentów. Najczęściej trudno mówić o jakiegokolwiek publicznej debacie wokół propozycji rozwiązań.

Taki stan rzeczy, poza przyczynami czysto politycznymi (brakiem dobrze rozumianej „otwartości” w kulturze politycznej), ma często przyczyny całkiem prozaiczne. Może bowiem wynikać na przykład z

⁶⁷ Na tym etapie badań nie udało się znaleźć dowodów na wykorzystanie tej formy w konsultacjach społecznych w ministerstwach w ostatnich dwóch latach.

faktu, że konsultacje społeczne prowadzi się najczęściej dopiero w późniejszym etapie pracy nad dokumentami (a nie założeniami!), często w sytuacji presji czasowej (termin przeznaczony na uwagi liczony jest często w dniach, a nawet godzinach).

Typową ścieżkę konsultacji można by opisać w następujący sposób. Uzgodniony w resorcie dokument trafia do uzgodnień międzyresortowych, na stronę BIP-u, oraz do Rządowego Centrum Legislacji celem zaopiniowania pod względem oceny skutków regulacji (OSR) i **zakresu konsultacji społecznych**. Akt wysłany jest równocześnie z prośbą o konsultacje do kilku, kilkunastu partnerów społeczno-ekonomicznych. Lista partnerów i sposób konsultowania zależy od zajmującego się danym projektem departamentu merytorycznego oraz poziomu świadomości, dobrej woli i rozeznania w tematyce konkretnego urzędnika przygotowującego proces konsultacji (np. umiejętności zidentyfikowania i potencjalnych interesariuszy i dotarcia do nich). W razie znaczących rozbieżności możliwe jest organizowanie konferencji uzgodnieniowej. Zatwierdzony akt trafia pod obrady Komitetu Stałego RM (stara ścieżka) lub do RCL (nowa ścieżka). Informacje o konsultacjach, o ile są opracowane, znajdują się w OSR-ze lub w dokumencie dodatkowym, na ogół bez informacji kto zgłosił jakie uwagi i które z nich zostały przyjęte.

Wydaje się jednak, że w poszczególnych ministerstwach proces ten jest modyfikowany. Wśród tych modyfikacji znaleźć można kilka ciekawych rozwiązań, które mogłyby być podstawą do zwiększenia efektów konsultacji.

Najczęściej, niestety, nie prowadzi się oddzielnych konsultacji na kolejnych etapach pracy nad dokumentem i w konsekwencji w OSR wpisuje się wszystkie etapy konsultacji aktu prawnego łącznie. Tymczasem **wyraźnie trzeba rozróżnić udział partnerów społecznych w czasie przygotowania założeń i w konsultowaniu konkretnych rozwiązań legislacyjnych**. *„Konsultacje najlepiej zaplanować na samym początku dokonywania oceny skutków regulacji, jeszcze na etapie podejmowania decyzji o wyborze sposobu realizacji zamierzonego celu. Jeżeli jest to możliwe lub konieczne warto kontynuować konsultacje w trakcie całego procesu sporządzania OSR”* (Wytyczne OSR). Te przykłady konsultacji (czasem, jak wykazały badania, nie są one sformalizowane), które prowadzone są na wczesnym etapie, należy traktować jako dobry przykład.

Dokument może trafić do RCL-u „celem zaopiniowania pod względem oceny skutków regulacji (OSR) i zakresu konsultacji społecznych” przed lub po konsultacjach – co powoduje, że RCL albo akceptuje plany konsultacji, albo może oceniać ich skutki. **W praktyce jednak kontrola RCL nad zakresem konsultacji jest ograniczona, gdyż RCL dostaje tylko ogólnikową informację** w rodzaju „Projekt był konsultowany z...” (tu wymienione organizacje i instytucje którym projekt został rozesłany). Brakuje natomiast bliższych danych, jak te konsultacje w rzeczywistości wyglądały i jaki przyniosły efekt.

Konferencje uzgodnieniowe mogą być ważnym elementem konsultacji, choć często są jedynie dyskusją wewnątrz resortową lub wewnątrzrządową, a nie formą konsultacji społecznych.

Konsultacje społeczne prowadzi czasem jeden departament w resorcie (np. departament prawny). **Dobrym rozwiązaniem wydaje się wprowadzenie w resorcie odpowiedniej komórki, która**

odpowiadałaby za proces konsultacji wszystkich aktów prawnych. Trzeba jednak dobrze umiejscowić osoby odpowiedzialne za konsultacje. Doświadczenie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w którym odpowiedzialność za prowadzenie konsultacji przypisano Biuru Ministra, może budzić wątpliwości⁶⁸, ale drugiej strony zwiększa to prestiż konsultacji.⁶⁹

Czasami lista zaproszonych partnerów opiera się nie tylko na uznaniowej decyzji konkretnej osoby prowadzącej konsultację, ale także o „żelazną listę partnerów” lub jest zatwierdzana (uzupełniana) przez inne komórki lub władzę zwierzchnią. **Najczęściej jednak traktuje się konsultacje jak „dobro rzadkie”, ograniczając liczbę partnerów do kilku, kilkunastu podmiotów. Często są przypadki, że ogranicza się konsultacje jedynie do tzw. partnerów społecznych (związki zawodowe, organizacje pracodawców), co w znacznym stopniu zubaża proces konsultacji.**

OPIS SZCZEGÓŁOWY

DOSTĘP DO INFORMACJI

Informacja jest podstawą dobrych konsultacji. Niestety, pod tym względem konsultacje w resortach dalekie są od doskonałości.

Po pierwsze, często **brakuje informacji zarówno dla organizacji pozarządowych jako partnerów w konsultacjach, jak i samych dokumentów poddawanych konsultacjom społecznym** – i to w sytuacji, gdy w zasadzie jest realizowany obowiązek udostępniania aktów prawnych w BIP-ie.⁷⁰ Czasem brakuje nawet informacji na temat zasad prowadzenia konsultacji (w sytuacji, gdy takie zasady zostały w resorcie przygotowane), a także informacji o statusie dokumentu (np. w konsultacji, dokument nieaktualny itp.). Zdarza się też, że dane te są nieaktualne.

Po drugie, **informacje są podawane w taki sposób, że często trudno je znaleźć.** Np. umieszczane są jako skany dokumentów pod nic nieznaczącymi nazwami. Sprawy nie ułatwia też to, że ministerstwa w bardzo różny sposób prowadzą swoje strony internetowe. Wyraźnie widać niedobłą praktykę

⁶⁸ Jest to jednostka organizacyjna ministerstwa, która jest najbardziej podatna na zmiany kadrowe ze względu na jej specyfikę i podległe jej obowiązki wiążące się bezpośrednio z osobą sprawującą funkcję ministra. Dlatego trudno wyobrazić sobie rozwój „kultury konsultowania” ze względu na ograniczone możliwości gromadzenia się wiedzy i doświadczeń pracujących przy konsultacjach pracowników.

⁶⁹ Konsultacje prowadzone przez Biuro Ministra mają inną rangę niż konsultacje prowadzone przez poszczególne departamenty, gdyż istnieje możliwość bezpośredniego zaangażowania się w konsultowane sprawy osoby pełniącej obowiązki Ministra. Co przynajmniej w przypadku kluczowych dokumentów, może być wartością wpływającą na pozytywny odbiór podejścia organizatorów do konsultacji przez ich interesariuszy. Fakt konsultowania dokumentów z osobą tak wysoko postawioną w hierarchii administracji może odgrywać w wielu przypadkach trudnych lub konfliktogennych rolę kluczową i na pewno podnosi ich prestiż.

⁷⁰ BIP w zasadzie realizuje zasadę JAWNOSCI, a nie zasadę PARTYCYPACJI, o którą chodzi w przypadku konsultacji. Jednak dobrze prowadzony BIP, w którym zamieszczane byłyby kolejne wersje dokumentów, informacje o zgłaszanych uwagach, podsumowania konsultacji, powinny być ważnym elementem konsultacji społecznej.

posiadania obok oficjalnej strony ministerstwa także strony BIP-u ministerstwa⁷¹, co po pierwsze powoduje dublowanie części informacji, po drugie zaś kłopot w ustaleniu, gdzie szukać potrzebnych informacji. Dodatkowym problemem jest tworzenie wielu różnych stron, które zawierają treści bezpośrednio związane z pracą ministerstw, a jednocześnie są luźno związane z głównymi stronami - czasem są to strony wydzielonych programów lub jednostek administracyjnych.

Paradoksalnie, czasami zdarza się, że sprawne funkcjonowanie i duża samodzielność ciała opiniotwórczego sprawia problemy komunikacyjne. Przykładem może być funkcjonująca przy Ministerstwie Środowiska Komisja ds. Genetycznie Modyfikowanych Organizmów, która swoje prace prowadzi bardzo transparentnie, publikując szczegółowe relacje z posiedzeń, prowadząc w tym celu osobną stronę internetową Komisji. Niestety, strona ta nie jest dostępna (lub nie jest łatwo dostępna) ze strony głównej Ministerstwa. Osoba zainteresowana pracami Komisji, szukająca informacji o niej na stronie głównej Ministerstwa, trafia na poświęcony jej dział tejże strony, gdzie informacje są nie tylko skąpe, ale też bardzo nieaktualne. Osoba odpowiadająca za stronę Ministerstwa siłą rzeczy nie ma tak pełnej informacji jak pracownik opiekujący się Komisją i jej naprawdę wzorowo prowadzoną podstroną.

Podsumowując, sposób prowadzona stron www przez resorty jest bardzo nierówny i wymaga po pierwsze pewnego ujednoczenia, po drugie dostosowania do potrzeb użytkowników. Dobrym rozwiązaniem byłoby istnienie „jednego okienka” dotyczącego np. konsultacji społecznych.

SYSTEM WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI

Obecnie nie istnieje jednolity system współpracy ministerstw z organizacjami pozarządowymi. Mimo prób jego stworzenia – np. powołanie w lutym 1998 Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi czy przyjęcia przez kolejne rządy Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego – nadal nie istnieje coś, co można by określić spójną długofalową polityką rządu w obszarze współpracy z organizacjami pozarządowymi.

⁷¹ Problem ten był już nagłaśniany, por np.: „BIP pozostaje w zasadzie jedyną określoną prawem formą prowadzenia serwisów internetowych instytucji publicznych. Problem jednak w tym, że w praktyce utrwalili się zupełnie nieprzejrzyste model, w którym wiele instytucji publicznych posiada oprócz strony BIP także coś na kształt odrębnego serwisu własnego danej instytucji. W efekcie w wielu przypadkach funkcjonuje równolegle serwis BIP i drugi serwis o bardziej atrakcyjnej i mniej sformalizowanej treści. Oba zawierają przy tym z reguły ten sam, bądź zbliżony zestaw treści. Dla przeciętnego użytkownika jest to sytuacja niezrozumiała i niewystępująca poza serwisami instytucji publicznych. (...) Należałoby jednak podejść do tego zagadnienia szerzej i przyczynić się w ten sposób do zerwania z modelem podwójnych serwisów internetowych instytucji publicznych, który jest ewenementem na tle europejskim, a ma swoje źródła w błędnym rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej przez podmioty zobowiązane do jej stosowania”. Dawid SZEŚCIŁO, *Refleksje z punktu widzenia prawa administracyjnego i nauki administracji publicznej w: Badanie Przejrzystości Administracji Rządowej Centrum Monitoringu Wolności Prasy SDP: Warszawa, 21 grudnia 2009 r.*

Za elementy polityki dotyczącej konsultacji społecznych możemy jednak uznać umocowanie organizacji pozarządowych w ramach systemu komitetów monitorujących fundusze europejskie⁷², które ma umocowanie w dyrektywach unijnych i polskiej Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. (z późn. zm.).

Za kolejny element można uznać **Strategię Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego**, która przynajmniej w teorii⁷³ próbuje spinać formy finansowania w ramach niezależnych od siebie funduszy - od krajowego Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, poprzez specjalnie dedykowane działania w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki czy specjalne ścieżki w ramach tzw. funduszy norweskich czy szwajcarskich.

W istocie jednak **podstawą współpracy organizacji na poziomie administracji centralnej jest Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 2003 r.**, w której dopiero tegoroczna nowelizacja określiła (w art. 5b. Pkt 1.), iż „organ administracji rządowej może, w drodze zarządzenia, przyjmując, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, **program współpracy z organizacjami pozarządowymi** oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 na okres od roku do 5 lat.”

Istnieje oczywiście szereg rozwiązań resortowo-branżowych. Dla przykładu – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ma specyficzne unormowania dotyczące współpracy z organizacjami ratowniczymi określone w odrębnym Rozporządzeniu MSWiA z 12 listopada 2002, zaś Ministerstwo Obrony Narodowej podpisuje umowy partnerskie z konkretnymi organizacjami.

Przeglądając archiwa można dojść do niepokojącego wniosku, **że współpraca z organizacjami jest w ostatnich latach raczej ograniczana niż rozwijana**. Głównym przykładem jest oczywiście Ministerstwo Środowiska, które kiedyś traktowane było jako wzór współpracy, a teraz ta współpraca właściwie nie funkcjonuje. Jednak i w innych resortach ostatnimi czasy nie widać współpracy z organizacjami, a jeszcze parę lat temu wydawała się ona możliwa. Jednym z czynników może być, paradoksalnie, uchwalenie Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, która – przynajmniej potencjalnie – przeniosła część współpracy⁷⁴ na forum Rady Działalności Pożytku Publicznego. Ustawa dała możliwość (w przeciwieństwie do samorządów, gdzie jest to obligatoryjne) tworzenia rocznych planów współpracy. Z badań MPiPS wynika, że jeszcze w 2008 osiem ministerstw

⁷² Ten rodzaj współpracy dotyczy tylko konsultacji w bardzo określonym obszarze funduszy europejskich, ale z punktu widzenia doświadczeń, oraz faktu, że komitety monitorujące są często jedyną formą konsultacji bardzo wielu decyzji poszczególnych ministerstw (będących Instytucją Zarządzającą lub Instytucją Pośredniczącą) stanowią ważny element konsultacji społecznych. Widać to przede wszystkim w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

⁷³ Por. Piotr Frączak „Partnerstwo w dokumentach przyjętych w ramach narodowej strategii kraju w kontekście Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego” w: „Jak się poruszać w systemie wdrażania Funduszy Europejskich 2007-2015? Podpowiedzi dla członków komitetów monitorujących Nr 2/2009 za: http://www.ofop.eu/images/stories/Art_z_serii_2009/art_2_8/art_2_partnerstwo.pdf

⁷⁴ Choć w radzie reprezentowane są tylko nieliczne resorty Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. A z badań wynika, że tylko Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w sposób jednoznaczny traktuje RDPP jako reprezentację sektora.

- mimo braku obowiązku prawnego - posiadało program współpracy⁷⁵, a obecnie nie stwierdzono żadnego.

Ten regres dotyczy także i innych form niezinstytucjonalizowanego dialogu. Działania takie, jak choćby Biały Szczyt w Ministerstwie Zdrowia, Pakt na Rzecz Wiedzy w Ministerstwie Nauki czy Okrągły Stół w Ministerstwie Infrastruktury nie znalazły w latach objętych badaniem swojej kontynuacji lub naśladowań. Ciekawym (choć częściowo wymuszonym polityką Unii Europejskiej) przykładem jest asystowanie resortu edukacji (w sposób zapewniający absolutną autonomię) pracom nad powołaniem Polskiej Rady Organizacji Młodzieżowych. Próby takich rozwiązań są obecnie inicjowane przez stronę społeczną (por. pakt na rzecz ekonomii społecznej, pakt na rzecz kultury).

Zinstytucjonalizowana współpraca w naszym badaniu uzyskała najniższy wskaźnik. Wydaje się, że zarówno konsultacje z organizacjami, jak i powstające ciała konsultacyjno-doradcze powinny być ważnym elementem systemu współpracy, ale nie mogą w pełni go zastąpić.

Wydaje się, że nieobligatoryjne, zapisane w ustawie ustalanie zasad współpracy administracji centralnej nie jest dobrą praktyką. Jak pokazały badania, nie ma ministerstwa, które w taki lub inny sposób nie współpracowałoby z organizacjami pozarządowymi. Z tego też względu **należałoby system współpracy (zawierający zarówno zasady konsultacji z organizacjami pozarządowymi jak i włączający ciała dialogu obywatelskiego) dookreślić i ująć w ramy instytucjonalne (np. poprzez zapis ustawowy, rozporządzenie, zarządzenie czy program współpracy w każdym z ministerstw).**

SYSTEM KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Pojęcie konsultacji nie jest ostre - często uważa się w resortach, że konsultacje to wewnątrzresortowe lub międzyresortowe uzgodnienia. Jako konsultowane traktuje się również dokumenty, które zostały zamieszczone na stronie BIP-u urzędu.

W stosunku do ilości przygotowywanych dokumentów dość niewiele jest szerokich konsultacji społecznych, w których mogą wziąć udział wszyscy zainteresowani. W ministerstwach nie stosuje się możliwości prowadzenia wysłuchań publicznych. Wyraźnie widać, że często skłonność do szerokich konsultacji i zapraszania obywateli do konsultowania jest determinowana procedurami unijnymi - to właśnie dokumenty dotyczące strategii unijnych czy wytycznych dotyczących funduszy europejskich są najczęściej przedmiotem szerokich konsultacji.

Wydaje się, że **nieślychanie ważną kwestią jest problem niejasnych relacji pomiędzy konsultacjami społecznymi i lobbieniem.** Co prawda część ministerstw opisując system konsultacji odwołuje się do ustawy lobbingowej, jednak system ten praktycznie nie działa. Oznacza to, że część działań, które określane są jako konsultacje społeczne, jest traktowana jako forma bezpiecznego lobbingu. Wydaje

⁷⁵ Sprawozdanie z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2008 r. s. 120

się, że nie jest to sytuacja zdrowa i dobra zarówno dla lobbystów, jak i jakości konsultacji społecznych.⁷⁶

Ta niejasność dotyczy zarówno kwestii „nieformalnych” konsultacji, które, jak pokazały przykłady kilku ministerstw, są niekiedy prowadzone,⁷⁷, ale także samych konsultacji, które czasem przypominają negocjacje⁷⁸. **Odróżnienie konsultacji społecznych od lobbingu⁷⁹ powinno być jednoznaczną rekomendacją tych badań.**

SYSTEM KONSULTACJI Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

Ministerstwa często prowadzą konsultacje według własnych specyficznych reguł. Czasem odwołują się do “Zasad konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych”, - dokumentu przygotowanego w 2009 roku przez Ministerstwo Gospodarki w formie rekomendacji przyjętych przez Radę Ministrów. Jednak w praktyce w niewielkim tylko stopniu korzystają z zawartych tam instrukcji, co znacznie zubaża proces konsultacji w poszczególnych resortach.

⁷⁶ Ciekawy jest np. brak wysłuchań publicznych w ministerstwach. To, że te sfery się przenikają, widać z listu jaki Związek Zawodowy Celnicy PL Nysa wystosował dnia 27.09.2010r. do Ministra Finansów : „ Związek Zawodowy Celnicy PL zwraca się z uprzejmą prośbą o udzielenie informacji na temat możliwości przeprowadzenia wysłuchania publicznego na podstawie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa w zakresie aktów prawnych rozporządzeń/zarządzeń, które podpisuje Minister Finansów. Związek Zawodowy Celnicy PL zgłosił na odpowiednim formularzu zainteresowanie pracami nad kilkoma projektami rozporządzeń. Pomimo powyższego, zarówno projekt z dnia 21 września 2010 r. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie świadczeń związanych z przeniesieniem funkcjonariusza celnego do pełnienia służby w innej miejscowości, oraz projekt z dnia 7 września 2010 r. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie przeprowadzania testu sprawności fizycznej, badania psychologicznego i badania psychofizjologicznego funkcjonariuszy celnych - do ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. Nr 168, poz.1323 i Nr 201, poz. 1540) ukazały się w BIP bez ustosunkowania się do zgłoszonych większości uwag, z nieprawdziwą informacją o niezgłoszeniu uwag, jak i bez informacji o złożonym wniosku zainteresowania pracami nad projektem rozporządzenia w trybie ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa. Wobec powyższego prosimy uprzejmie o przekazanie informacji na temat procedur obowiązujących w Ministerstwie Finansów w tym zakresie, jak również wskazanie terminu wysłuchania publicznego”.

⁷⁷ Oczywiście intencja była bardzo dobra – wysłuchanie opinii partnerów na jak najwcześniejszym etapie pracy nad dokumentem, czy bezpośrednie spotkania z przedstawicielami władz resortu zainteresowanych organizacji. Niewątpliwie są to bardzo skuteczne formy działania i zakorzenione w praktyce. „W opinii respondentów, skuteczny wpływ wiąże się z utrzymywaniem osobistych kontaktów i posiadaniem znajomości, a nie z prowadzeniem instytucjonalizowanego dialogu” za: Magdalena Arczewska „My i oni – razem? Wpływ organizacji pozarządowych na procesy decyzyjne w krajach Grupy Wyszehradzkiej”. The Sasakawa Peace Foundation/ The Sasakawa Central Europe Fund 2008 s.13

⁷⁸ Proces konsultowania w MNiSW „dużych dokumentów” (takich, które mają silne oddziaływanie na środowiska naukowe i instytucje naukowo-dydaktyczne) jest w zasadzie procesem politycznym przyjmującym wszystkie jego cechy. Biorąc jednak pod uwagę złożoność samego procesu oraz meritum konsultowanych spraw, jest to nieuchronne i właściwe dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego kraju. Podobnie konsultacje nowelizacji ustawy o działalności pożytku i o wolontariacie w końcowej fazie wyglądały jak negocjacje między przedstawicielami sektora a administracją publiczną w obecności komisji poselskiej.

⁷⁹ Dotyczy to również organizacji pozarządowych, które nie zawsze reprezentują szeroki interes społeczny por. Anna Mazgal Lobbying a organizacje obywatelskie Tezy do dyskusji nr 9/2009

Zazwyczaj dokumentem określającym reguły konsultacji jest wewnętrzne zarządzenie. Może ono mieć różne nazwy: w przypadku Ministra Zdrowia „w sprawie zasad i trybu prowadzenia prac legislacyjnych” lub, jak w przypadku Ministerstwa Infrastruktury, „w sprawie prac nad projektami dokumentów rządowych, umów międzynarodowych oraz wewnętrznych aktów prawnych”. Trzeba tu dodać, że zarządzenia te często są traktowane jako dokumenty *stricte* wewnętrzne. Czasem nie są one nawet dostępne na stronach internetowych resortów. **Wydaje się, że powinny być one (w formie znacznie rozszerzonej) obowiązkową podstawą systemu prowadzenia konsultacji. Co więcej, bardzo wskazane byłoby stworzenie regulacji ogólnorządowej ustanawiającej minimalne standardy konsultacji.**

Na ogół konsultacje są prowadzone odrębnie przez poszczególne departamenty wewnątrz ministerstw⁸⁰ (choć np. w Ministerstwie Sportu i Turystyki wszystkie dokumenty konsultuje Departament Prawno-Kontrolny). Konkretnie metody i partnerów konsultacji teoretycznie dobiera się w zależności od tematyki dokumentu, jaki ma być przedmiotem konsultacji. Zazwyczaj ministerstwa nie mają ustalonej, oficjalnej listy partnerów do konsultacji. Czasami istnieje taka lista, ale nie jest systematycznie weryfikowana lub też pozostawia nadal pewną dowolność osobie prowadzącej konsultację⁸¹. **Najczęściej lista instytucji, do których rozsyłane są dokumenty z prośbą o konsultacje jest raczej krótka i sugeruje, że albo przedstawiciele ministerstw nie są dobrze zorientowani w różnorodności sektora pozarządowego**⁸² lub też, że inaczej rozumieją ich sens - **traktując konsultacje jako “dobro rzadkie” zarezerwowane niejako dla organizacji najbardziej rozpoznawalnych i reprezentatywnych, lub po prostu takich, które tradycyjnie współpracują z resortem.** Oczywiście ścisła współpraca z określonymi partnerami nie musi być z założenia uznawana za coś nagannego, ale nie może w żadnej mierze ograniczać dostępu innym zainteresowanym.

Konsultacje prowadzi się również w formie różnego rodzaju konferencji zarówno centralnych, jak i regionalnych. Konferencje regionalne stanowiły element konsultacji np. w Ministerstwie Edukacji Narodowej czy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Odrębnym zagadaniem jest to, czy i pod jakimi warunkami konferencję można istotnie uznać za formę konsultacji. Doświadczenie uczestnictwa w wielu tego rodzaju przedsięwzięciach uczy, że można mieć poważne wątpliwości, czy konferencje są czymś więcej niż formą informacji.⁸³ Mimo istnienia widocznego rozróżnienia między

⁸⁰ Czasami mają one swoje regulacje, np. w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w poszczególnych departamentach stworzone zostały instrukcje wykonawcze, gdzie szczegółowo określone są zasady dotyczące konsultowania dokumentów programowych.

⁸¹ Ministerstwo Gospodarki próbowało w ramach „Badania przebiegu konsultacji regulacji prawnych w obszarze ich oddziaływania na sektor MŚP” Departament Regulacji Gospodarki Wydział Reformy Regulacji MG Warszawa 2009 stworzyć taką listę, ale okazała się ona mało użyteczna.

⁸² Czasem stwarza to wrażenie, iż brak zapraszania głównych graczy ze strony pozarządowej może być mechanizmem obronnym przed zbyt dużą ilością uwag, a czasem wręcz protestów.

⁸³ Ciekawym przykładem takiego właśnie pomylenia konsultacji i informacji może być choćby organizowana 1 października 2010 r. konferencja pod nazwą „Konsultacje ze środowiskami pozarządowymi na temat programu polskiej Prezydencji”, w której nie występują w ogóle przedstawiciele organizacji i w programie nie przewidziano nawet czasu na dyskusję z nimi.

obligatoryjnymi konsultacjami z partnerami społecznymi a konsultacjami z szerokim gremium partnerów społeczno-ekonomicznych, podczas badania nie dało się odczuć innego podejścia do organizacji pozarządowych.⁸⁴ Może to być wynikiem powolnej zmiany nastawienia administracji do organizacji pozarządowych (o czym świadczą deklaracje np. Ministerstwa Gospodarki czy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego), ale też wynikiem tego, że temat badań góry zakładał konieczność konsultacji z organizacjami pozarządowymi, więc dotychczasowe doświadczenia naturalnie rozciąga się również na organizacje.

CIAŁA DIALOGU SPOŁECZNEGO

Przy ministerstwach działa wiele ciał konsultacyjnych (rady, komitety). Łącznie ich liczbę szacować można na kilkadziesiąt.⁸⁵ Tylko w części z nich obecni są przedstawiciele organizacji pozarządowych. Różny jest też sposób ich umocowania. W niektórych wypadkach aktywność tych ciał jest stosunkowo niewielka, albo jak się wydaje - wręcz żadna (np. Rada Leśnictwa, której kadencja wygasła w 2005 r., nie została na nowo powołana, nawet mimo prowadzenia intensywnych prac nad legislacją dotyczącą Lasów Państwowych, w których głos Rady Leśnictwa powinien mieć znaczenie). Ciała te są powoływane na podstawie zapisów ustawowych lub innych aktów prawnych. **Często trudno w sposób jednoznaczny określić na czym w praktyce polega ich działalność. Nominalnie mogłyby one pełnić ważną rolę w konsultacjach społecznych, choć zdarza się i tak, że to właśnie one zniekształcają ten proces tworząc jego pozory i nie zapewniając należytej skuteczności.**

Rola tych ciał w konsultowaniu jest bardzo różna i często oceniana jako niewystarczająca przez uczestników procesu ze strony partnerów społeczno-ekonomicznych. Na przykład Krajowa Rada Konsultacyjna ds. Osób Niepełnosprawnych jest organem Doradczym Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, który umocowany jest w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej. Według przewodniczącego Rady Michała Tomczaka „w funkcjonowaniu rady nic się nie zmieni, dopóki nie zmieni się usytuowanie Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych”.⁸⁶

Ciekawym przykładem mógłby okazać się „Zespół opinio-doradczy do spraw kształcenia zawodowego” w Ministerstwie Edukacji Narodowej, który przez przedstawicieli ministerstwa

⁸⁴ W badaniach KIG np. wyraźnie odnotowano różnice między „konsultowaniem” z partnerami społecznymi i „zbieranie opinii” od reszty organizacji

⁸⁵ Na podstawie zestawienia „Instytucje Dialogu Wielostronnego, Obywatelskiego, Korporacyjnego w Ministerstwach i Urzędach Centralnych w 2009” w „Instytucje Dialogu Społecznego przy urzędach administracji rządowej. Informator za rok 2009 Departament Dialogu i Partnerstwa Społecznego Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Warszawa 2010 można ją określić na 29 (bez komitetów monitorujących), ale i ta liczba jest myląca bo nie uwzględnia tych ciał, które zostały uznane za ciała dialogu społecznego, zawiera zaś takie w których organizacje pozarządowe nie mają swoich przedstawicieli.

⁸⁶ Tomasz Przybyszewski Bliżej do ucha premiera za: <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/65028>, warto tu dodać, że wyraźnie widać tu przekonanie, które przeczy systemowości konsultacji społecznej, a które wychodziło w opisywanych wyżej badaniach, iż “Po raz kolejny potwierdza się, że dopóki ktoś realnie nie ma dostępu do ucha osoby decydującej, to nic się nie zmienia”.

uważany jest za „reprezentatywne forum konsultacyjne, które ma realny wpływ na kształt i zakres planowanych zmian w systemie kształcenia zawodowego” i którego zadaniem jest m.in. „udział w prowadzeniu szerokich konsultacji społecznych (podkr. aut.) na temat projektowanych zmian w szkolnictwie zawodowym.”⁸⁷

Ciekawe, choć z punktu przejrzystości procesu legislacyjnego czasem wątpliwe, wydaje się powoływanie różnych ciał konsultacyjnych *ad hoc*. Spełniają one ważną rolę w bieżącej pracy nad różnymi dokumentami. Np. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (Departament Wdrażania Funduszy) na bieżąco konsultuje działania w ramach wdrażania działania 5.4. (w tym konsultacje dotyczące np. konkursów w ramach PO KL) poprzez powołany „Zespół ds. wdrażania Działania 5.4”.

Na tym etapie badania na szczególną uwagę zasługują trzy rady, które dedykowane są bezpośrednio organizacjom pozarządowym. Są to:

- **Rada Działalności Pożytku Publicznego**, która działa przy Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej i formalnie jest ciałem doradczym Ministra Pracy, jednak w rzeczywistości jest ciałem dialogu obywatelskiego, w ramach którego przedstawiciele organizacji pozarządowych dyskutują z przedstawicielami rządu i samorządu. Rada w dużej mierze traktowana jest przez inne ministerstwa (np. MRR) jako ciało odpowiednie do konsultowania dokumentów z organizacjami pozarządowymi.
- **Rada ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych**, której jednym z celów są „konsultacje założeń polskiej polityki zagranicznej wobec państw, w których aktywnie działają międzynarodowe i polskie organizacje pozarządowe, oraz strategii pomocy udzielanej przez Polskę”.
- **Rada Pozarządowych Organizacji Kulturalnych przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego**, która ma za zadanie m.in. wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych, ważnych dla organizacji pozarządowych działających w sektorze kultury.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że funkcjonowanie (w tym umocowanie prawne, sposób wyłaniania składu oraz faktyczny zakres kompetencji i praktyka działania) tego rodzaju ciał o charakterze konsultacyjnym i opiniodawczo-doradczym było także przedmiotem bardziej szczegółowej, odrębnej analizy w ramach tego projektu badawczego. Zebrana została zarówno wiedza o charakterze przekrojowym (*desk research* nt. ram prawnych prowadzenia konsultacji społecznych), jak dokładne opisy (monografie) wybranych kilkunastu ciał tego rodzaju. Wyniki tych prac znajdują się w osobnym raporcie autorstwa Artura Celińskiego.

Osobną kategorią ciał dialogu obywatelskiego są **komitety monitorujące i inne ciała (podkomitety, grupy robocze, komitety sterujące) głównie działające w systemie wdrażania funduszy europejskich**, ale też (zgodnie z zasadami prowadzenia polityki rozwoju) przy innych programach

⁸⁷ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 10763 w sprawie reformy szkolnictwa zawodowego w polskim systemie oświaty do 2012 r.za:

<http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/759AC7FC>

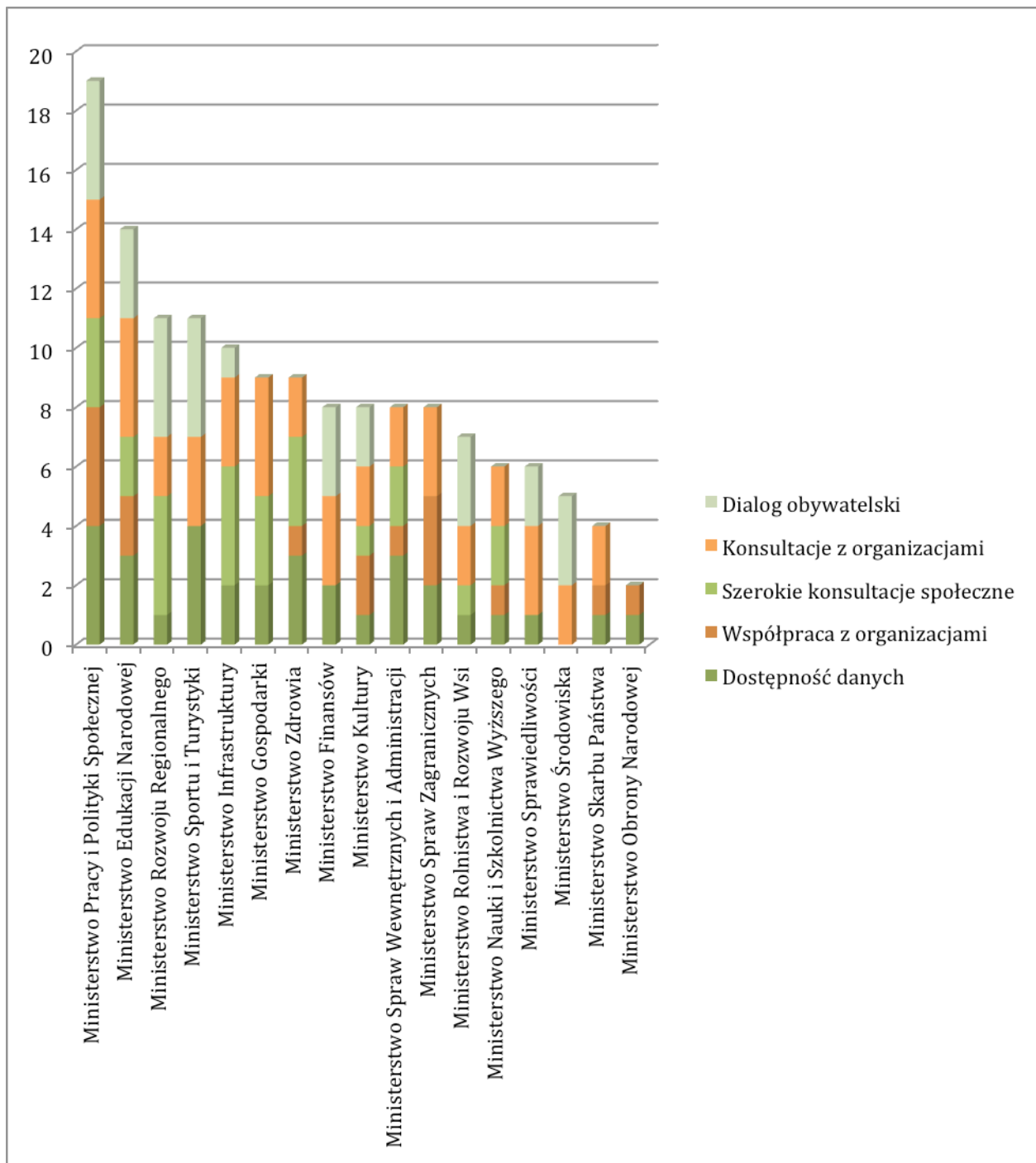
operacyjnych (np. PO Fundusz Inicjatyw Pozarządowych) Ich charakter wykracza poza rolę doradczą czy opiniującą. Czasami pełnią one wręcz funkcje kontrolne wobec instytucji zarządzających funduszami. Spełniają jednak także ważną rolę konsultacyjną przy przygotowywaniu wielu dokumentów dotyczących wdrażania funduszy.⁸⁸

ZBIORCZE ZESTAWIENIE SYSTEMU KONSULTACJI NA POZIOMIE MINISTERSTW (2010)

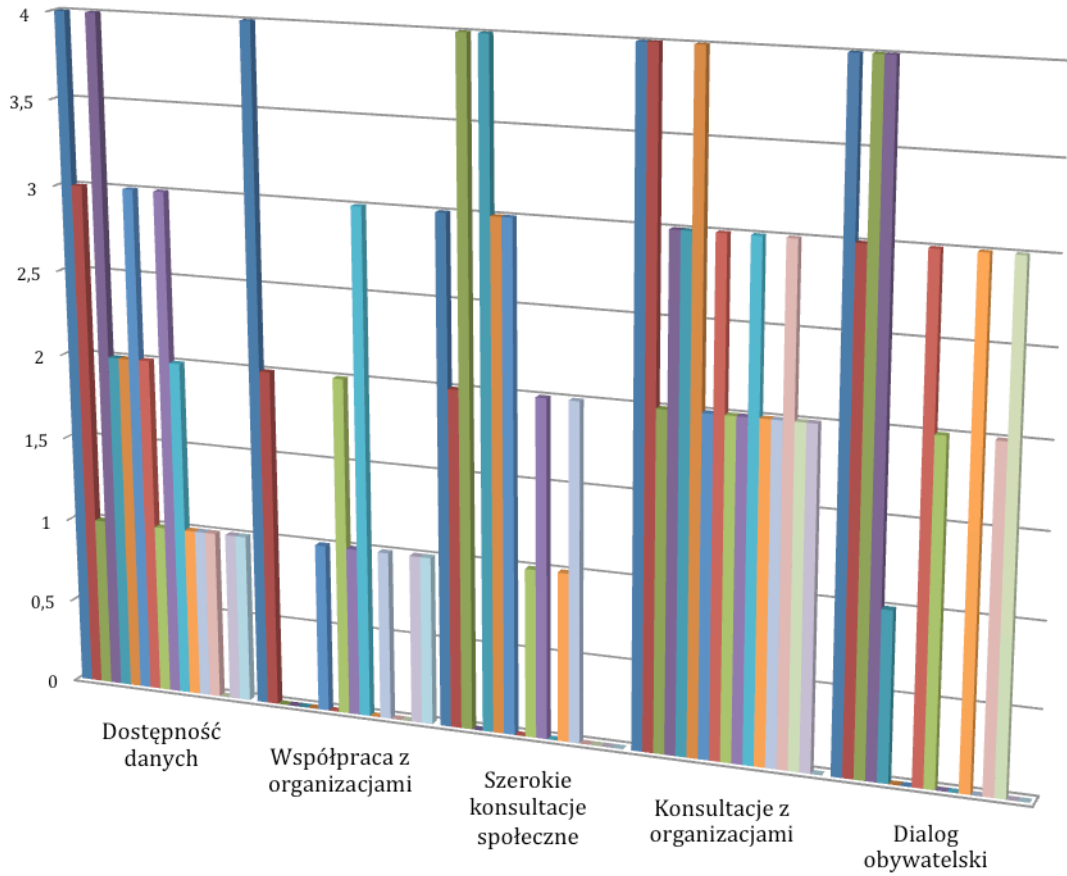
Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski		Suma
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pehonomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach	
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	19
Ministerstwo Edukacji Narodowej	2	1	1	1	1	1	2	2	1	2	14
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego	0	1	0	0	2	2	1	1	2	2	11
Ministerstwo Sportu i Turystyki	2	2	0	0	0	0	2	1	1	2	10
Ministerstwo Infrastruktury	0	2	0	0	2	2	1	2	1	0	10
Ministerstwo Gospodarki	1	1	0	0	2	1	2	2	0	0	9
Ministerstwo Zdrowia	1	2	0	1	2	1	1	1	0	0	9
Ministerstwo Finansów	0	2	0	0	0	0	1	2	1	2	8
Ministerstwo Kultury	0	1	0	2	1	0	1	1	2	0	8
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i	2	1	1	0	1	1	1	1	0	0	8

⁸⁸ Wskazują na to m.in. badanie ewaluacyjne: „Ocena realizacji zasady partnerstwa w ramach SPO RZL i PO KL” Przygotowany dla Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

Ministerstwo	Dostępność danych		Współpraca z organizacjami		Szerokie konsultacje społeczne		Konsultacje z organizacjami		Dialog obywatelski		Suma
	Informacje dotyczące NGO	Dostęp do konsultowanych dokumentów	Program współpracy	Rada współpracy (pełnomocnik)	Szerokie konsultacje	Szeroki odzew	Konsultowano dokumenty z organizacjami	Możliwość uczestniczenia organizacji	Ciała konsultacyjne z NGO?	Rola NGO w tych ciałach	
Administracji											
Ministerstwo Spraw Zagranicznych	1	1	1	2	0	0	1	2	0	0	8
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	0	1	0	0	1	0	1	1	2	1	7
Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	6
Ministerstwo Sprawiedliwości	0	1	0	0	0	0	2	1	1	1	6
Ministerstwo Środowiska	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	5
Ministerstwo Skarbu Państwa	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	4
Ministerstwo Obrony Narodowej	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Średnia	0,71	1,18	0,47	0,47	0,88	0,65	1,24	1,29	0,94	0,76	



Rozkład poszczególnych wymiarów konsultacji społecznych



- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
- Ministerstwo Edukacji Narodowej
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- Ministerstwo Sportu i Turystyki
- Ministerstwo Infrastruktury
- Ministerstwo Gospodarki
- Ministerstwo Zdrowia
- Ministerstwo Finansów
- Ministerstwo Kultury
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Ministerstwo Środowiska
- Ministerstwo Skarbu Państwa
- Ministerstwo Obrony Narodowej

DODATKOWE UWAGI DOTYCZĄCE EFEKTYWNOŚCI PROCEDUR STOSOWANYCH W MINISTERSTWACH

INFORMACJA ZWROTNA

Najślabszą bodaj stroną tak prowadzonego procesu konsultacji jest często występujący brak sygnałów zwrotnych w stosunku do tych, którzy formułują uwagi dotyczące danego dokumentu. Brakuje nawet czysto kurtuazyjnych podziękowań za zainteresowanie, nie mówiąc o rzeczowym odniesieniu się do zgłaszanych uwag. Oczywiście nie dzieje się tak zawsze i napotkać można także dokumenty stanowiące podsumowanie zgłoszonych uwag wraz z informacją czy i z jakiego powodu zostały one uwzględnione lub odrzucone, ale w przypadku organizacji pozarządowych (których umocowanie formalne w całym procesie jest słabe) jest to sytuacja niepokojąco rzadka. Dodatkowo, z zebranych danych wynika, że **najczęściej nie są dostępne zbiorcze informacje na temat efektów konsultacji**. Tabele, w których umieszcza się wszystkie uwagi oraz decyzje o ich przyjęciu oraz powódzie ich odrzucenia tworzy się np. w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ale nie są one udostępniane opinii publicznej. **Utrwała to przekonanie, że konsultacje mają charakter pozorny - zgodny z zasadą, którą ktoś swego czasu określił ironicznie jako zasada 3 I (*Invite, Inform, Ignore*)**. Choć określenie to nie zostało ukute w Polsce, dobrze niestety opisuje sytuację w naszym kraju, w tym także w administracji na szczeblu centralnym. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest też zniechęcenie samych organizacji, które nie widzą sensu własnego zaangażowania w proces konsultacji. **Mamy tu często do czynienia z zasadą samospełniającego się proroctwa - konsultacje postrzegane jako pozorne naprawdę takimi się stają.**

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

Mechanizm Oceny Skutków Regulacji mógłby być teoretycznie jednym z najważniejszych instrumentów poprawiających jakość konsultacji. Wiele mówi się o tym, że stosowanie OSR-ów powinno być traktowane znacznie bardziej serio niż dotychczas (najczęściej mają one czysto formalny charakter). W OSR-ach najczęściej opisuje się nie tyle konsultacje na etapie początkowym, ile wszystkie konsultacje dotyczące konkretnego dokumentu. Tylko w niektórych resortach (i to nie zawsze) konsultacjom poddawane są założenia ustawy w początkowym etapie prac nad dokumentem. Niewątpliwie ciekawą inicjatywą w tym zakresie jest wprowadzenie przez Ministerstwo Gospodarki na zasadzie testu systemu OSR ex post w postaci systematycznego przeglądu obowiązującego prawa przygotowywanego przez poszczególne departamenty tego resortu.

PROCEDURY KONSULTACJI

Analiza opisu poszczególnych ministerstw pokazuje, że procedury stosowane przy konsultacjach są zazwyczaj nieefektywne, jeśli za miarę efektywności w tym przypadku przyjąć liczbę zgłaszanych

uwag. Stosunkowa niewielka ich ilość niekoniecznie świadczy o “bezbłędności” proponowanych rozwiązań, a często raczej o:

- słabym “dotarciu” z informacją o prowadzonych konsultacjach do osób zainteresowanych tematem;
- braku wiary (ze strony tych ostatnich) w efekt zgłaszania takich uwag;
- słabości organizacyjnej lub merytorycznej partnerów w konsultacjach.

Jak wynika z przeprowadzonych w ramach badania wywiadów pogłębionych, **jedną z podstawowych barier prowadzenia konsultacji jest kwestia często niechętnego nastawienia do procesu konsultacji ze strony samych ich organizatorów** (tych aktualnych i tych potencjalnych). Często nie wierzą oni w sensowność tego rodzaju działań, uznając je za pozorne, szkodliwe dla interesu publicznego, czasochłonne i kosztochłonne itd. Przekonanie ich do tego, że tak być nie musi (a część z formułowanych przez nich obaw jest, jak się zdaje, w pewnych przypadkach zasadna), będzie samo w sobie trudnym, ale absolutnie podstawowym zadaniem.

W STRONĘ PRAWDZIWYCH KONSULTACJI – WYNIKI BADANIA POGŁĘBIONEGO

W oparciu o badanie pogłębione przeprowadzone w czterech ministerstwach możliwe jest opisanie w sposób bardziej szczegółowy obszarów problemowych związanych z konsultacjami społecznymi prowadzonymi na szczeblu centralnym. Trzeba jednak zaznaczyć, że naszymi rozmówcami były osoby ponadprzeciętnie zaangażowane w konsultacje społeczne.

ROZUMIENIE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Wydaje się, że respondenci – i to zarówno po stronie rządowej, jak i pozarządowej – rozumieją konsultacje zgodnie z założeniami przyjętymi w badaniu. Nie jest to zapewne stanowisko wszystkich urzędników, ale definicja podana w dokumentach opracowanych przez Ministerstwo Gospodarki w ramach programu „Reforma regulacji”⁸⁹ wydaje się być przez nich przynajmniej oficjalnie akceptowana.

Mimo tej podstawowej zgodności na poziomie wywiadów pogłębionych możemy odtworzyć trzy różne podejścia do konsultacji, które prezentujemy poniżej.

- **Podejście formalne – konsultacje są, bo mają być.**

Wydaje się, że często strona administracji podchodzi do kwestii konsultacji bez przekonania o ich wadze. Respondenci ze strony administracji często podkreślali: *„Jeśli administracja jest taka, jaka była, jeśli jest tworem samym dla siebie, to konsultacje nie są urzędnikom na rękę. Różnicę widać pokoleniowo, ale bez generalizacji. Młodzi ludzie lepiej rozumieją, że konsultacje są potrzebne”*.

Z drugiej strony również część organizacji nie wierzy w dobre intencje konsultacji, co powoduje, że traktują je jako zło konieczne i w miarę możliwości nie biorą udziału w tej „grze pozorów”. Widać to np. w Ministerstwie Środowiska, gdzie organizacje z taką nieufnością odnoszą się do działań resortu, że nie próbują nawet wykorzystywać możliwości (np. udziału w ciałach dialogu społecznego).

- **Konsultacje społeczne jako szansa na skorzystanie z dodatkowej wiedzy eksperckiej.**

Dzięki prowadzeniu konsultacji społecznych możliwe jest wysłuchanie i ewentualne skorzystanie z wiedzy ekspertów⁹⁰, którymi dysponują m.in. poszczególne organizacje pozarządowe. Zasięganie opinii jest więc formą zbierania danych, a także konfrontacją pomysłów z oczekiwaniami osób i przedstawicieli instytucji. W świecie idealnym, gdy to możliwe, korzysta się z wiedzy organizacji i już

⁸⁹ np. Zasady konsultacji przeprowadzanych podczas przygotowywania dokumentów rządowych – www.mg.gov.pl/files/upload/8668/publikacja_4.pdf

⁹⁰ Czasami jednak bardzo trudno odróżnić rolę ekspertów od reprezentantów, a czasem – np. gdy dotyczy to kwestii nauki – uczestnictwo niezależnych ekspertów jest właściwie niemożliwe, gdyż osobami posiadającymi odpowiednią wiedzę i doświadczenie w sprawach konsultowanych przez urząd są najczęściej osoby ze środowisk naukowych, które ze względu na swoje interesy same przez pryzmat osobistych interesów zainteresowane są konsultowanymi dokumentami.

na wstępnym etapie zleca się im np. opracowanie ekspertyz związanych z podobnymi doświadczeniami czy procesami w innych krajach, weryfikuje się przewidywane efekty wprowadzanych zmian przez konfrontowanie ich z tymi, którzy mają doświadczenie w danych dziedzinach.

- **Konsultacje społeczne jako element współodpowiedzialności partnerów społecznych za polityki publiczne i konkretne rozwiązania prawne**

Konsultacje społeczne bywają też elementem szerszej relacji łączącej administrację publiczną i partnerów społeczno-ekonomicznych, w tym organizacje pozarządowe ukierunkowane na włączenie się w tworzenie i wdrażanie polityk publicznych i dzielenie się odpowiedzialnością. Przy takim podejściu kluczową kwestią jest interaktywność tego procesu. Kwintesencją efektywnych konsultacji społecznych jest zatem nie tylko wysłuchanie opinii drugiej strony, ale także ustosunkowanie się do niej i poinformowanie o swoim stanowisku opinii publicznej oraz pomysłodawcy danego rozwiązania. Co więcej, w tym podejściu konsultacje społeczne nie powinny być działaniem akcyjnym lecz ciągłym. Uogólniając, konsultacje społeczne powinny być swego rodzaju zwieńczeniem dzieła współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym. Korzyścią płynącą z konsultacji jest większa integracja wokół działań, które chce się projektować wspólnie. Kluczową kwestią jest to, by konsultacje ujęte w formy różnych dokumentów **nie były jedynie dokumentami przekonsultowanymi, a stały się wspólnymi inicjatywami.**

INTERESARIUSZE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Uczestnicy konsultacji społecznych są zróżnicowani pod względem kompetencji, uprawnień ustawowych (w ustawie wymienieni są jako partnerzy, z którymi trzeba konsultować bądź nie) i pod względem wagi, jaką nadaje im ministerstwo. Z politycznego punktu widzenia jedni partnerzy są ważniejsi od innych, chociażby ze względu na reprezentatywność interesów środowiska. Niektóre organizacje posiadają lepszych i bardziej kompetentnych ekspertów niż inne, dlatego takie organizacje mogą liczyć na większe zainteresowanie zgłaszanymi przez nie uwagami i opiniami.

Taka różnorodność podejść powoduje, że trudny do zrozumienia jest mechanizm doboru organizacji zapraszanych do konsultacji. Z jednej strony widać czasami wyraźną dominację reprezentatywnych partnerów społecznych (umocowanych prawnie), w innych zaś przypadkach traktuje się ich głos identycznie jak głos innych organizacji.⁹¹ Niestety nie ma jasności, które organizacje występują w interesie własnym, a które w interesie ogólnym (pożytku publicznego).⁹² W ten sposób czasem

⁹¹ Charakterystyczne sformułowanie znajdujemy w wypowiedzi przedstawiciela resortu: „Do tej pory spor zwykle rozgrywał się na linii Komisja Trójstronna – państwo. Obecnie widać wyraźne różnice zdań między Komisją a przedstawicielami trzeciego sektora. Nowa siła (organizacje) powoduje „nowe rozdanie”.

⁹² Por. P. Gliński, Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2006.

zatraca się rozróżnienie między konsultacjami a negocjacjami⁹³ z jednej strony, a między rzecznictwem i lobbingiem z drugiej.

Według respondentów jednym z głównych zagrożeń dla powodzenia procesu konsultacji jest **brak zainteresowania partnerów**. Zdarza się, że resort wysłał propozycje i nie otrzymuje żadnej informacji zwrotnej. Co więcej, jeśli już uwagi się pojawią, to są zazwyczaj różnej jakości. Zróżnicowane też bywają kompetencje interesariuszy. Zdarza się też, że partnerzy istotni z punktu widzenia kwestii będącej przedmiotem konsultacji, mimo wielokrotnego zapraszania, po prostu w takich konsultacjach nie uczestniczą. Spotkaliśmy także przypadki, w których partnerzy najpierw bardzo usilnie zabiegali o udział, a potem całkowicie stracili zainteresowanie procesem.

SŁABE STRONY KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

W badaniu pogłębionym widać wyraźnie pewne obszary, które stanowią o słabości konsultacji społecznych. Wymieniamy i opisujemy je poniżej.

- **Problemy z mentalnością**

Po pierwsze, wydaje się, że kluczem do zrozumienia procesu konsultacji i ich wagi nie jest znajomość procedur, tylko **odpowiednia mentalność**. Problemy z podejściem do konsultacji widzimy po obu stronach, co strony zgodnie przyznają.

Z jednej strony, administracja nie do końca wie, czego oczekuje od konsultacji – brakuje jasności co do celu konsultacji. Z drugiej strony organizacje także traktują je często jako proces lobbingowy, gdzie nie chodzi o doprowadzenie do powstania dobrego dokumentu (dobrego prawa), ale zabezpieczenie swoich grupowych interesów.

Z drugiej strony, z powodu braku jednolitego opartego na określonych zasadach i procedurach systemu konsultacji, przebieg tego procesu zależy od dobrej woli, wiedzy i umiejętności urzędnika odpowiadającego za proces konsultacji.

W końcu brak zaplecza merytorycznego ogranicza udział organizacji społecznych do bardzo wąskich obszarów, co utrudnia patrzenie na dokumenty całościowo. **Brak jest zrozumienia, że silny, posiadający merytoryczne zaplecze partner może być ogromnym wsparciem dla procesu legislacyjnego**. Ciągłe brakuje myślenia, że wsparcie partnerów jest inwestycją w przyszłość, choć trzeba przyznać, że jest ono widoczne w Krajowej Sieci Tematycznej ds. Partnerstwa.

- **Brak standaryzacji**

Ze względu na opisane wcześniej kłopoty z mentalnością, **bardzo wiele zależy od tego, na ile formalne procedury wymuszają minimalny standard konsultacji**. Póki nie będzie pełnego zrozumienia

⁹³ W MNiSW takie przypadki miały miejsce np. przy konsultowaniu nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i stopniach naukowych (dokument organizuje szkolnictwo wyższe w Polsce i instytucjonalizuje różnego rodzaju interesy, nierzadko sprzeczne). „Można stwierdzić, że w wielu przypadkach konsultacji w sprawie wymienionej ustawy przypominały bardziej negocjacje”.

wagi konsultacji (jako elementu procesu weryfikacji prawa czy jako formy uzgadniania rozwiązań), to standardy minimum będą decydować o tym, jak będzie (poza sferą dobrych praktyk) stanowione prawo i tworzone dokumenty strategiczne.

Jeden z podstawowych problemów standaryzacyjnych dotyczy **informacji zwrotnej**. Nawet wtedy, gdy administracja wykorzystuje konsultacje społeczne do poprawy konsultowanych dokumentów, przeważnie brakuje przejrzystej informacji odnośnie tego, kto jakie uwagi zgłosił, które z nich i dlaczego zostały przyjęte, a które i dlaczego odrzucone. A bez takiej informacji proces konsultacji jest ułomny. Nawet jeśli rozbuduje się narzędzia konsultacji, na mało się one zdają, gdy po spotkaniach roboczych nie ma żadnych notatek ani sprawozdania⁹⁴, nie są udostępniane listy uczestników, a często nie powstaje nawet informacja zwrotna agregująca całość w postaci oficjalnego dokumentu.

Wydaje się również, że pewne standardy minimum powinny dotyczyć **listy uczestników zamkniętych konsultacji**.

W czasie badania ujawniła się wewnętrzna sprzeczność w oczekiwaniach strony pozarządowej co do przedmiotu konsultacji. Część organizacji chce uczestniczyć w podejmowaniu podstawowych decyzji (np. priorytetów prezydencji). Z kolei inne uważają, że ponieważ tu decyzja należy do czynników politycznych, to można mieć wątpliwości, czy organizacje muszą się włączać w ich konsultowanie. Natomiast organizacje powinny konsultować te elementy kwestii operacyjnych (np. na temat sposobów informowania o prezydencji), które będą przez organizacje pozarządowe wdrażane.

- **Brak nakładów na konsultacje**

Z wypowiedzi respondentów wynika wyraźnie, że do kwestii konsultacji podchodzi się – i to często z obu stron – bezkosztowo. Przeprowadzenie konsultacji angażuje przede wszystkim zasoby ludzkie. *„To nie są duże zasoby (często jedna osoba), w ramach tego procesu wysyła się maile, tworzy i zbiera ankiety. Jest to w zasadzie czysty zasób osobowy, uwzględniając też tworzenie raportu z konsultacji. Pojawiają się czasem koszty zewnętrzne, np. analizy, opracowanie bardziej skomplikowanej ankiety. Zdarza się zamówienie opracowania do OSR, jednak 90% kosztów związanych jest z obowiązkami pracownika”*. Jednym słowem, **konsultacje prowadzone są w ramach obowiązków urzędników, którzy odczuwają je jako dodatkowe obciążenie**. Dodatkowe nakłady finansowe (np. analizy, konferencje) są ponoszone, jeśli zostaną uznane za zasadne i odpowiednio wcześniej zapisane w budżecie.

Podobnie jest po stronie **organizacji pozarządowych, dla których udział w konsultacjach jest niejako dodatkową działalnością prowadzoną w ramach obowiązków służbowych lub pracy wolontariackiej**.

Zatem dla obu stron konsultacje są czymś dodatkowym, drugorzędnym wobec podstawowej działalności. Powoduje to nierzadko, że proces konsultacji jest chaotyczny, zmieniają się osoby reprezentujące strony w ramach konsultacji (czasem strony zmieniają też w ten sposób stanowisko).

⁹⁴ Praktycznie nie ma zwyczaju raportowania rozbieżności zdań w ramach dyskusji. Spotkania mają często czysto rytualny charakter i bardzo rzadko spotkać się można z prawdziwą, wyrażoną wprost różnicą zdań. Spotkania są w takim przypadku serią monologów, a nie debatą.

Raz udział w spotkaniach biorą osoby decyzyjne, innym razem przypadkowe osoby z personelu. Do potrzeb konsultacji w resortach właściwie nie zatrudnia się specjalistów. Konsekwencją bywa nawet to, że uznawane za najbardziej efektywne spotkania robocze czy interaktywne zbieranie informacji nie przynoszą oczekiwanych skutków.

Minusem przeprowadzania konsultacji społecznych – co też możemy uznać za swoisty koszt – jest wydłużanie procesu decyzyjnego. Czasami, ze względu na charakter dokumentu, opóźniają one wprowadzanie nowych rozwiązań. Istnieje także ryzyko dominacji interesów i quasi-lobbingu przedstawicieli pewnych organizacji czy grup nacisku na skutek zakłócenia proporcji udziału i wpływu. Często w wyniku konsultacji przyjęte rozstrzygnięcia (gdy partner prowadzi raczej negocjacje niż konsultacje) utrudniają możliwość realizacji pomysłu, skutkiem czego powstaje martwy lub nieżyłowy przepis – taka sytuacja ma miejsce zwłaszcza, gdy stronami są partnerzy o silnej pozycji.

DOBRE KONSULTACJE SPOŁECZNE

Idealne konsultacje społeczne rozumiane są raczej jako proces współpracy, w którym powinny liczyć się przede wszystkim dowody i argumenty. To coś więcej niż zasięgnięcie opinii i prezentacja własnych interesów - to dialog uczciwy i skupiony na dobru wspólnym, z założeniem, że to urzędnicy są dla obywateli (partnerów), a nie odwrotnie.

Aby konsultacje były efektywne, nie można ich traktować jedynie jako koniecznej formalności, ale jako wsparcie dla racjonalnych działań. Konieczne jest wsłuchiwanie się w propozycje, rozważanie różnych proponowanych wariantów. Niezbędne jest agregowanie jakościowe, nie ilościowe konsultacji.

W zależności od sprawy, z **propozycjami konsultacji mogą wychodzić nie tylko administracja publiczna, ale również same organizacje pozarządowe** – zwłaszcza w przypadku, gdy rozwiązania prawne dotyczą bezpośrednio trzeciego sektora. Zgodnie z podstawową dla konsultacji zasadą partnerstwa, pomysły powinny pochodzić od tych, którzy są bliżej problemu. Konsultacje powinny być szkołą dyskusji nad rozwiązaniem problemu, platformą do rozmów.

Konsultacje powinny być prowadzone w sposób zrozumiały zarówno dla przedstawicieli organizacji, jak i pojedynczych obywateli. Przykładem dobrej praktyki jest rozwiązanie wypracowane przez Komisję Europejską, która prowadzi konsultacje otwarte na wszystkich. Każdy, kto ma ochotę, może się wypowiedzieć, jednak jasno określone jest, do jakiej grupy pytania są adresowane – ze względu na poruszany w nich problem. Konieczne jest **też terminowe ustosunkowywanie się do wypracowanych w toku konsultacji uwag, wraz z opisem, z których rozwiązań administracja skorzystała i które wprowadziła w życie.**

W konsultacjach ważna jest możliwość poznania nowych faktów, różnych stanowisk, które mają wpływ na dalsze kształtowanie konsultowanych dokumentów. Jednocześnie **naczelnym kryterium w uwzględnieniu uwag nie powinna być jedynie powszechność danego poglądu.** Liczyć się powinna wysoka jakość merytoryczna w powiązaniu z możliwością zastosowania w życiu danego rozwiązania.

NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI I REKOMENDACJE

W prowadzeniu rzeczywistych i szerokich konsultacji społecznych aktów prawnych tworzonych przez ministerstwa, kluczowe są następujące etapy:

- Pełna, aktualna i zrozumiała informacja na temat aktualnie procedowanych aktów prawnych, ich skutków, oraz przebiegu samego procesu legislacyjnego, w tym konsultacji społecznych,
- Przystępna, zrozumiała i podana z wyprzedzeniem umożliwiającym przygotowanie i przedstawienie swojego stanowiska informacja na temat możliwości włączenia się organizacji i osób fizycznych w proces konsultacji procedowanych aktów prawnych i sam proces zasięgania opinii,
- Obszerna informacja na temat przebiegu procesu konsultacji, stron, jakie wzięły w nim udział, zajętych przez nie stanowisk oraz ostatecznych decyzji podjętych przez komórkę prowadzącą konsultacje.

Na każdy z trzech powyższych etapów składa się szereg działań już podejmowanych przez niektóre z badanych ministerstw lub procedur i udogodnień, które mogą zostać wprowadzone na podstawie już zidentyfikowanych dobrych praktyk i zdobytych doświadczeń.

W poniższym rozdziale prezentujemy najważniejsze wnioski i rekomendacje dotyczące każdego z nich.

INFORMACJA NA TEMAT PROCESU LEGISLACYJNEGO/DECYZYJNEGO

KONIECZNOŚĆ DOSTARCZANIA POTRZEBNYCH INFORMACJI

W większości ministerstw nie ma wyznaczonej osoby do kontaktu z organizacjami pozarządowymi, a na stronach internetowych nie ma żadnych specjalnych zakładek zbierających w jednym miejscu wszystkie informacje dotyczące współpracy z organizacjami. Nie ma też specjalnych miejsc poświęconych toczącym się lub planowanym konsultacjom społecznym, a opracowywane akty prawne i dokumenty ich dotyczące są „poukrywane” w Biuletynie Informacji Publicznej.

Jeśli założeniem jest maksymalne otwarcie procesu konsultacji i prowadzenie ich w sposób umożliwiający (lub wręcz zachęcający) do udziału, **kluczowe jest umieszczenie informacji o trwających konsultacjach w możliwie przystępnej formie, w miejscu, którego nie trzeba będzie długo szukać.**

Z punktu widzenia potencjalnych uczestników procesu konsultacji, dużym ułatwieniem byłoby **utworzenie na stronie internetowej każdego ministerstwa dostępnej bezpośrednio ze strony głównej zakładki/podstrony o wspólnym dla wszystkich tytule sugerującym interaktywny charakter (np. „konsultacje społeczne”, „wypowiedz się”, itp.).** W zakładce takiej mogłyby być umieszczane

wszystkie aktualnie konsultowane w danym ministerstwie akty prawne, i to w sposób zachęcający do włączenia się. Ułatwieniem mógłby tu być np. formularz *on-line* do zgłaszania zainteresowania udziałem w pracach legislacyjnych, czy wręcz formularz *on-line* do zgłaszania uwag, tym bardziej, że nie ma formalnych przeciwwskazań, żeby część konsultacji nie mogła się odbywać za pośrednictwem strony internetowej.

Takie ułatwienie byłoby nie tylko rozwiązaniem powszechnie odczuwanego problemu natłoku informacji, który uniemożliwia odnalezienie się w nich (zwłaszcza, jeśli w każdym resorcie są one zorganizowane w odmienny sposób), ale także receptą na wspomniany wcześniej problem braku wiary w to, że w konsultacje naprawdę każdy się może włączyć, i nie wymaga to ani specjalnych uprawnień, ani skomplikowanych procedur.

Pomocą w lepszej prezentacji aktualnie toczonych procesów konsultacyjnych i wsparciem w samym zasięgnięciu opinii może być serwis typu www.mamzdanieorg.pl, którego prototyp powstał w ramach tego projektu badawczego i który wzorowany jest na narzędziu używanym przez Komisję Europejską.

SPOSÓB UPORZĄDKOWANIA INFORMACJI

Informacja na temat procedowanych aktów prawnych jest rozproszona i znajduje się w wielu miejscach, przy czym nie zawsze w każdym z nich podane są takie same dane dotyczące aktualnego statusu danego projektu. Programy prac legislacyjnych opracowywane w systemie półrocznym publikowane są zarówno w Biuletynie Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dokument „Program prac legislacyjnych Rady Ministrów”), jak i w Biuletynach Informacji Publicznej poszczególnych (choć nie wszystkich w wystarczającym stopniu) resortów. Plany te nie są jednak w pełni wykorzystywane jako poręczne „przewodniki” po pracach legislacyjnych rządu.

Półroczne plany prac legislacyjnych Rady Ministrów przedstawione są w przejrzystej tabeli:

Lp	Tytuł	Informacja o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań planowanych w projekcie	Istota projektu	Organ odpowiedzialny	Osoba odpowiedzialna – imię, nazwisko stanowisko lub funkcja	Adres BIP

Podobne tabele służą do prezentacji programu prac legislacyjnych poszczególnych (ale nie wszystkich) ministerstw, nie są one jednak w żaden sposób ze sobą powiązane. Kolumna „adres BIP” bywa pusta, lub odsyła (choć nie w formie hyperlinku a adresu, który trzeba samemu przepisać do okna przeglądarki) do ogólnego adresu BIP danego resortu, nie jest więc specjalnie użyteczna. **Wprowadzenie do tej kolumny tabeli aktywnego linku przenoszącego bezpośrednio pod adres, pod którym w danym ministerstwie zamieszczony jest projekt, znacznie usprawniłoby nawigację, a także – być może – wymusiło bardziej regularne umieszczanie informacji na temat aktualnego stanu prac.** Brak aktualnych informacji jest bowiem kolejnym problemem, z jakim stykają się podmioty szukające informacji.

UAKTUALNIANIE INFORMACJI

Programy prac legislacyjnych opracowywane są w cyklu półrocznym, i w takiej też formie są publikowane w Biuletynach Informacji Publicznej. Przedstawiają zatem tylko plany, co biorąc pod uwagę duże zmiany (rezygnację z projektów, opóźnienia w pracach, podejmowanie projektów nie ujętych w planach) sprawia, że **są to dokumenty o charakterze raczej archiwalnym niż praktycznym.** Pokazują, co planowano zrobić, ale nie są wiarygodnym źródłem informacji na temat tego, co zrobiono, lub co jest aktualnie robione. Zasadne wydaje się uzupełnienie przedstawionej wyżej tabeli o **dotychczasową kolumnę „Aktualny status”, gdzie byłoby miejsce na informację dotyczącą etapu na jakim dany projekt się znajduje** (np. „w uzgodnieniach międzyresortowych”, „w konsultacjach społecznych”, „prace zawieszono”, itp.). Mogłaby więc ona wyglądać tak:

Ip	Tytuł	Informacja o przyczynach i potrzebie wprowadzenia rozwiązań planowanych w projekcie	Istota projektu	Organ odpowiedzialny	Osoba odpowiedzialna – imię, nazwisko stanowisko lub funkcja	Adres BIP	Aktualny status
...	Konsultacje wewnątrzresortowe – zakończone 14.02.2010 Konsultacje międzyresortowe – w toku, planowane zakończenie 20.03.2010 Konsultacje społeczne – planowane maj/czerwiec 2010

TWORZENIE SZCZEGÓŁOWYCH PLANÓW

Programy prac legislacyjnych, zarówno na poziomie rządu, jak i poszczególnych ministerstw, opracowane są na dużym poziomie ogólności - często zawierają tylko informację na temat tego, jaki akt jest planowany, co będzie zawierał, oraz kto jest odpowiedzialny za prace nad nim. **Tymczasem z punktu widzenia zaangażowania społeczeństwa (zarówno organizacji, jak i osób indywidualnych) w proces legislacyjny duże znaczenie ma pokazanie pełnego harmonogramu prac nad danym projektem**, na przykład w formie kalendarium pokazującego kolejne etapy procesu.

Zasadne wydaje się, aby osoby odpowiedzialne za projekty aktów prawnych przygotowywały bardziej szczegółowe plany pracy nad nimi, wskazujące planowane terminy zakończenia etapów, przez które przechodzi każdy projekt (np. „w opracowaniu”, „konsultacje wewnątrzresortowe”, „konsultacje międzyresortowe”, „konsultacje społeczne”, „stały komitet Rady Ministrów”, „Rada Ministrów”, „skierowany do Sejmu”). Taka „metryczka” każdego projektu pozwoliłaby zobaczyć prace legislacyjne w dłuższej perspektywie czasowej, a potencjalnie zainteresowane podmioty mogłyby lepiej planować swoje zaangażowanie w proces konsultacyjny, wiedząc jakie będą jego kolejne etapy i kiedy się rozpoczyna.

STWORZENIE WSPÓLNEGO STANDARDU INFORMACJI

Ministerstwa nie mają uwspólnionego standardu przedstawiania informacji na temat prowadzonych przez siebie prac legislacyjnych. Dlatego to od resortu, a często wręcz od komórki czy osoby odpowiedzialnej zależy, jak bardzo szczegółowe informacje są podawane do publicznej wiadomości. W niektórych resortach informacja ogranicza się do opublikowania projektu, bez żadnych informacji o jego statusie czy wyniku konsultacji, w innych publikowane są wszystkie dokumenty wytworzone i otrzymane w związku z pracami nad danym projektem. **Zasadne wydaje się opracowanie minimalnego standardu, jaki powinny spełniać strony BIP poświęcone pracom legislacyjnym, a w szczególności określić, jakie informacje muszą być podawane do publicznej wiadomości.** W naszym przekonaniu minimalne wymagania powinny być następujące:

- projekt wraz z uzasadnieniem
- harmonogram prac nad projektem
- informacja o bieżącym statusie prac
- informacja o osobie odpowiedzialnej za prace nad projektem
- informacja o planowanych konsultacjach społecznych
- dokumenty wytworzone i otrzymane w ramach konsultacji

Dobrą praktykę stosuje Ministerstwo Sportu i Turystyki. W BIP-ie Ministerstwa znajduje się cała dokumentacja poszczególnych projektów i konsultacji społecznych, w tym także projekty archiwalne, zaś informacje na temat prac legislacyjnych są w BIP-ie zorganizowane w sposób ułatwiający poruszanie się – osobne działy na projekty, nad którymi prace trwają, osobne na prace zakończone, a jeszcze inne na prace przerwane.

SZEROKIE I OTWARTE KONSULTACJE SPOŁECZNE

ROZPOCZYNIANIE KONSULTACJI NA WCZESNYM ETAPIE

Choć procesowi konsultacji społecznych można poddawać akty prawne i innego rodzaju dokumenty i decyzje już na wstępnych etapach ich opracowywania (projekt założeń do ustawy, założenia), **często do konsultacji trafia już gotowy projekt ustawy lub dokumentu – nierzadko już po uzgodnieniach międzyresortowych.** Partnerzy zewnętrzni nie są w ogóle uwzględniani na etapie zbierania danych ani diagnozy. Przykładem może być Ministerstwo Sprawiedliwości, które przyznaje, że rezultaty konsultacji w każdym wymienionym przypadku zostały opracowane w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego, co oznacza, że uzasadnienie to powstało już po napisaniu samego projektu. Jest to niezgodne z obecnie promowanymi tendencjami, zgodnie z którymi uzasadnienie powinno poprzedzać decyzję o rodzaju podjętej interwencji prawnej.

Wydaje się zatem, że choć system konsultowania dokumentów funkcjonuje w ustandaryzowany sposób, kształtowany jest w oparciu o archaiczne zasady prowadzenia konsultacji społecznych. Ponieważ często wyniki konsultacji służą do opracowywania uzasadnienia – i jednocześnie nie mają istotnego wpływu na kształt samych konsultowanych dokumentów – efektywności prowadzonych konsultacji nie można uznać za wysoką. Można przypuszczać, że anachroniczny system ich prowadzenia znacząco tę efektywność obniża. Na zasadzie sprzężenia zwrotnego, marginalny wpływ konsultacji na ostateczny kształt dokumentów nie motywuje do poprawy standardów ich prowadzenia ani do zmian stosowanych metod.

Zasadne byłoby stopniowe wprowadzanie praktyki konsultowania aktów prawnych na możliwie najwcześniejszym etapie, dzięki czemu ewentualne uwagi będzie można uwzględniać przy pracy na jeszcze niezaawansowanym projekcie, co zawsze jest łatwiejsze. Taki system da też organizacjom większe poczucie autentycznego wpływu. W jednym z wywiadów z wysokim urzędnikiem ministerstwa pojawił się wręcz postulat konsultowania projektów wyłącznie na wczesnym etapie, gdy kształtuje się jego filozofia i ogólne założenia, gdyż – zdaniem respondenta – sam etap przekładania ducha ustawy na literę prawa powinien leżeć w gestii legislatorów.

STWORZENIE JASNYCH ZASAD PODDAWANIA PROJEKTÓW KONSULTACJOM

Konsultacje społeczne prowadzone są w oparciu o wytworzone przez poszczególne resorty szczegółowe wytyczne, jednak sposób i zakres przeprowadzenia konsultacji poszczególnych projektów wydaje się być uznaniowy i zależy w dużej mierze od resortu, komórki merytorycznej, czy wręcz osoby zajmującej się daną ustawą. Zdarza się, że w uzasadnieniu projektu umieszczana jest informacja o odstąpieniu od konsultacji społecznych wobec ich bezcelowości, mimo że w tym samym uzasadnieniu wymieniona jest duża liczba środowisk, na które projektowane prawo bezpośrednio wpłynie.⁹⁵

Różne mogą być przyczyny odstąpienia od konsultacji społecznych. Czasami powodem jest subiektywna ocena osoby przygotowującej projekt, a czasami na przykład czas. Z uwagi na ciągle skromne doświadczenia w konsultacjach społecznych, **nie jest wskazane, aby decyzja o ich przeprowadzeniu była jednoosobową decyzją urzędnika.**

Zasadne wydaje się opracowanie wspólnych wytycznych precyzujących, w jakich przypadkach konsultacje społeczne są obowiązkowe, a w jakich można od nich odstąpić. Dobrym rozwiązaniem byłoby także informowanie z wyprzedzeniem (przy okazji publikowania planów prac legislacyjnych i proponowanych wyżej „metryczek” projektów) o zamiarze odstąpienia od konsultacji społecznych.

⁹⁵ Dobrym przykładem będzie tu Rozporządzenie Rady Ministrów zmieniające rozporządzenie w sprawie zawiadamiania wojskowych komendantów uzupełnień o osobach podlegających obowiązkowi czynnej służby wojskowej oraz wydawania przez pracodawców, szkoły i inne jednostki organizacyjne zaświadczeń w sprawach powszechnego obowiązku obrony, które nie było poddane konsultacjom społecznym, uznanym za zbędne, choć według uzasadnienia dotyczy ono bezpośrednio „pracodawców zatrudniających pracowników z nadanym przydziałem mobilizacyjnym, pracowniczym przydziałem mobilizacyjnym, przydziałem organizacyjno – mobilizacyjnym, kryzysowym, a także pracowników, którzy zostali przeznaczeni do wykonania świadczenia na rzecz obrony, rektorów uczelni, dyrektorów zakładów kształcenia nauczycieli, dyrektorów szkół ponadgimnazjalnych.

Dałoby to czas i możliwość zgłoszenia przez partnerów społecznych zainteresowania udziałem w pracach, być może powodowanego względami, z których osoba planująca pracę nie zdawała sobie sprawy. Konsultacje społeczne powinny być normą, a odstępianie od nich wyjątkiem dopuszczalnym w uzasadnionych przypadkach – nie odwrotnie.

PODNOSENIE KOMPETENCJI UCZESTNIKÓW KONSULTACJI

Jednym z powodów, dla których konsultacje społeczne ciągle jeszcze nie są popularnym sposobem wyrażania przez organizacje i obywateli swojego zdania na temat planów legislacyjnych, jest ich niska świadomość tego tematu. **Obywatele i ich organizacje rzadko znają prawo i praktykę w stopniu umożliwiającym im sprawne poruszanie się w procesie legislacyjnym i wykorzystywanie wszystkich możliwości wpływania na niego.**

Z punktu widzenia uczestników konsultacji społecznych przydatne byłoby **opracowanie i opublikowanie na każdej ze stron poświęconych konsultacjom w resortach krótkiego (w kilku punktach) przewodnika po konsultacjach, w przystępny sposób przedstawiającego kto na jakim etapie i w jaki sposób może wziąć udział w konsultacjach społecznych.** Takie rozwiązanie, mogące mieć formę krótkich pytań i odpowiedzi, mogłoby skutecznie zachęcić do wzięcia udziału w konsultacjach. Często barierą jest bowiem poczucie, że jednostka (czy organizacja) nie ma prawa głosu w procesie legislacyjnym – nie jest prawnikiem, nie zna się, nikt jej o zdanie nie pytał. Im większa świadomość obywateli i ich umiejętność poruszania się samodzielnie po procesie legislacyjnym, tym mniejsza będzie odpowiedzialność resortów za wyszukiwanie partnerów do konsultacji i specjalne zapraszanie ich. Edukacja sama w sobie znacząco usprawni proces i uczyni go bardziej demokratycznym, a mniej uznaniowym.

STOSOWANIE JASNYCH KRYTERIÓW W WYBORZE METOD I PARTNERÓW

Konsultacje społeczne mogą mieć różne formy, począwszy od zawieszenia na stronie BIP-u projektu aktu prawnego lub dokumentu i przygotowanie (w najlepszym wypadku) zaproszenia do składania komentarzy, poprzez wysyłanie projektu z prośbą o uwagi do wybranej grupy organizacji, aż po otwarte konsultacje zapraszające szeroko rozumianą opinię publiczną do zgłaszania uwag. **Z przeprowadzonej kwerendy wynika, że najczęściej konsultacje prowadzone są w dwóch pierwszych formach, co sprawia, że ich adresaci – a tym samym wartość merytoryczna i wiarygodność – zależy w ogromnym stopniu od dobrej woli i rozeznania osoby odpowiedzialnej za projekt: od tego, jak dobrze jest w stanie zidentyfikować wszystkich interesariuszy projektu i skutecznie do nich dotrzeć.**

Zostawienie tak dużej odpowiedzialności w rękach osób pojedynczego urzędnika, na dodatek osobiście zainteresowanego sprawnością przeprowadzenia ustawy, nad którą pracuje, wiąże się z ryzykiem, że nawet przy najlepszej woli nie będzie on w stanie dotrzeć do wszystkich potencjalnie zainteresowanych projektem, a w skrajnych przypadkach, może celowo pomijać grupy lub organizacje, od których można się spodziewać krytycznych uwag.

Żadne ministerstwo nie jest i raczej nigdy nie będzie merytorycznie przygotowane do ustalenia odpowiedniej listy adresatów konsultacji - organizacje się zmieniają, zmieniają się ich kompetencje. **Aby uniknąć takich dylematów, a także zarzutów pomijania ważnych partnerów w procesie konsultacji społecznych** (np. Greenpeace był pomijany w procesie konsultacji prowadzonych przez Ministerstwo Środowiska, choć jest to niewątpliwie kluczowa organizacja, podczas gdy zaproszenia do zgłaszania uwag otrzymywało Biuro Wspierania Lobbyingu Ekologicznego, od kilku lat praktycznie nie funkcjonujące), **zasadne jest domyślne prowadzenie konsultacji otwartych, umożliwiających dotarcie z zaproszeniem do możliwie szerokiej grupy odbiorców i skutecznie zachęcających do wzięcia udziału.**

Pomocne w prowadzeniu konsultacji otwartych mogą być:

- postulowana wcześniej podstrona/zakładka „Konsultacje społeczne” na stronie każdego ministerstwa,
- regularne przedstawianie Radzie Działalności Pożytku Publicznego planów prac legislacyjnych poszczególnych ministerstw,
- współpraca z branżowymi i ponadbranżowymi organizacjami infrastrukturalnymi (np. Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych) mającymi swoje własne kanały przepływu informacji (newsletter) i kompetencje niezbędne do oceny możliwego zainteresowania innych organizacji pracami nad ustawą,
- wykorzystanie portalu organizacji pozarządowych www.ngo.pl do zapraszania do konsultacji. Obecnie kanał ten wykorzystuje z powodzeniem Ministerstwo Edukacji Narodowej ogłaszające tam prowadzone przez siebie konsultacje społeczne.

ZAPEWNIENIE JAWNOŚCI (I ZNAJOMOŚCI) PROCEDURY

Jeśli proces konsultacji społecznych ma przyciągnąć potencjalnych interesariuszy, niezbędna jest pełna i precyzyjna informacja na temat przebiegu samego procesu. Ku naszemu zaskoczeniu, nie jest wcale normą informowanie, że można się włączyć w konsultacje, jak można się włączyć, jaki jest ostateczny termin i jak zostaną wykorzystane efekty konsultacji.

Zdarza się, że obywatel zgłasza uwagi do projektu ustawy i nie otrzymuje nawet informacji zwrotnej z grzecznościowym podziękowaniem, nie mówiąc już o informacji, co się z jego uwagami stało. Innym razem z kolei ze zdumieniem znajdzie swoje imię i nazwisko opublikowane na stronie ministerstwa w tabeli przedstawiającej zgłoszone uwagi. Jakkolwiek banalnie to brzmi, każdy powinien mieć jasność, jaki jest termin zgłaszania uwag, kto je może zgłosić, w jakiej formie, na jaki adres, i co się potem z nimi będzie działo.

Czasem, gdy konsultacje zaczynają się bardzo wcześnie, nie podlegają im już kolejne wersje projektów. Wtedy ma się poczucie, że konsultacje były pozorne, bo rezultat nijak się ma do tego, co było przedmiotem dyskusji na początku.

Tymczasem jeżeli w wyniku konsultacji projekt zostaje w dużym stopniu zmieniony, konsultacje

należałoby przeprowadzić jeszcze raz. Powinna też powstać dobra informacja zwrotna, dlaczego tak się stało.

DZIAŁANIE Z WIĘKSZYM WYPRZEDZENIEM

W wielu przypadkach problemem jest narzucony przez ministerstwa czas na zgłaszanie uwag, zwłaszcza jeśli konsultacje prowadzone są nie w formie szerokiej wysyłki zaproszeń do potencjalnie zainteresowanych podmiotów, ale w formie wywieszenia informacji na stronie, na którą siłą rzeczy zainteresowani mogą trafić z opóźnieniem. Nie każda osoba i organizacja regularnie przegląda strony internetowe wszystkich ministerstw w poszukiwaniu nowych dokumentów do skonsultowania.

Potencjalni uczestnicy konsultacji powinni mieć wystarczająco dużo czasu na wypracowanie swojego stanowiska - dyskusję i proces decyzyjny w swoich organach statutowych, czasami też kontakt ze środowiskiem i beneficjentami, a także innymi interesariuszami, **a także na dobre przedstawienie swojego stanowiska na piśmie w formie odpowiedniej dla konsultacji.**

Oba kluczowe etapy formułowania a potem wyrażania opinii przez partnerów społecznych wymagają od nich czasu, stąd wyznaczanie bardzo krótkiego terminu na zgłaszanie uwag jest samo w sobie poważną barierą. **Dobrze byłoby ustalić minimalny czas, jaki powinien być przeznaczony na konsultacje społeczne, licząc od momentu ich ogłoszenia do momentu zakończenia przyjmowania uwag.** Ważne, aby było wspólne minimum nie przewidujące wyjątków, w ramach których prace nad ustawą trwają 2 lata, a partnerzy społeczni dostają na konsultacje 5 dni.

INFORMACJA O EFEKTACH KONSULTACJI

Poszczególne ministerstwa, a nawet komórki, mają swoje własne zasady opracowywania i udostępniania informacji o efektach procesu konsultacji społecznych. Wersja minimum (którą trudno nazwać informowaniem o efektach konsultacji) to obowiązkowa wzmianka o nich w finalnej wersji projektu. Z punktu widzenia potrzeb informacyjnych nie jest to informacja szczególnie użyteczna, gdyż często nie zawiera wiele więcej ponad nazwy organizacji czy środowisk, do których rozesłano projekt z prośbą o uwagi.

Tymczasem informacja o efektach konsultacji po ich zakończeniu jest nie tylko informacją zwrotną niezwykle istotną dla tych, którzy wzięli udział w konsultacjach, ale także – a może przede wszystkim – cenną praktyczną lekcją konsultacji, szansą na pokazanie, że są one ważnym procesem tworzenia prawa, że wypowiedzieć może się naprawdę każdy, i że często postulat przysłowiowego Jana Kowalskiego może zmieniać zapisy wpisane do ustawy przez urzędnika ministerstwa, jeśli będzie merytorycznie uzasadniony, a przede wszystkim wyartykułowany. Także z tego względu zasadne byłoby **opracowanie minimalnego standardu informacji pokonsultacyjnych jakie powinny być publikowane na stronach ministerstw.** Wydaje się, że stosunkowo najprostszym – i najbardziej użytecznym – standardem jest ten stosowany na przykład w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, która po prostu publikuje w BIP-ie dokumenty wysłane i otrzymane w ramach konsultacji społecznych,

dając możliwość zapoznania się ze zgłaszanymi uwagami. Warto także wykorzystać dokumenty wytworzone na potrzeby procesu legislacyjnego, np. powszechnie stosowane tabele uwag czy rozbieżności, i tak już przygotowywane na potrzeby wewnętrzne procesu decyzyjnego. Nie ma przeciwwskazań, żeby także one były publikowane.

INNE UWAGI REKOMENDACYJNE WYNIKAJĄCE Z RAPORTU

Podstawowe rekomendacje dotyczące organizowania procesu konsultacji nie wyczerpują rekomendacji, które mogą wpłynąć na przebieg konsultacji z organizacjami pozarządowymi. Dotyczą trzech sfer, które były przedmiotem analizy:

- uregulowania procesu stanowienia prawa
- współpracy z organizacjami pozarządowymi
- ciał dialogu obywatelskiego

UREGULOWANIE PROCESU STANOWIENIA PRAWA

PRZEJRZYSTE PROCEDURY LEGISLACYJNE

Konieczne jest dopracowanie się przejrzystego i jednoznacznego procesu stanowienia prawa, zarówno w rządzie jak i parlamencie. Tylko dokładne określenie tego, jak przebiegać będą prace nad konkretnymi dokumentami i kiedy należy włączyć obywateli i ich organizacje w proces konsultacji pozwoli nie tylko zrealizować zasady partycypacji obywatelskiej, ale również zapewni, że prawo będzie budowane w oparciu o zdrowe zasady. Obecnie idea obchodzenia procedur (np. zgłaszania projektów przygotowanych w rządzie jako poselskie), przepuszczanie niedoróbek w założeniu, że coś jeszcze może się poprawi w komisjach sejmowych, chaos i tzw. „biegunka legislacyjna” sprawiają, że nie można racjonalnie pracować nad rozwiązaniami legislacyjnymi, a więc rola partnerów w konsultacjach sprowadza się do walki o swoje interesy a nie pracy na rzecz dobra wspólnego. Tutaj ogromna rola spada na KPRM, który może mieć kluczowe znaczenie dla naprawy całego systemu.

ROZRÓŻNIENIE MIĘDZY LOBBINGIEM A RZECZNICTWEM

Konieczne są prace legislacyjne, ale także edukacyjne i promocyjne, które wyraźnie rozdziela w procesie stanowienia prawa praktyki lobbingowe i rzecznicze od konsultacji. I nie chodzi o to, by ograniczyć lobbing, ale o to, aby w trakcie procesu legislacyjnego odróżnić bezpośrednie działania na rzecz określonych zmian w prawie prowadzone przez grupy interesu i działania podejmowane na rzecz dobra wspólnego czy grup najślabszych,⁹⁶ od konsultacji, które prowadzone są po to, aby te wszystkie interesy uwidocznili, przewidzieć, kto i co może zyskać czy stracić na proponowanych

⁹⁶ Wiele działań organizacji pozarządowych ma charakter interwencji we własnym interesie.

zmianach i umożliwić podjęcie racjonalnej decyzji. Włączanie negocjacji konkretnych rozwiązań w proces konsultacji społecznych mać przejrzystość procesu. **Wydaje się, że dostosowanie ustawy o działalności lobbingowej może odnowić bardzo ciekawą formę konsultacji jaką jest wysłuchanie publiczne** (pierwszym przykładem, poprowadzonym poprawnie z punktu widzenia metodologii, było wysłuchanie organizowane przez Ministerstwo zdrowia w 2005 roku).

REKOMENDACJE DOTYCZĄCE WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

PROGRAMY WSPÓŁPRACY I ZASADY KONSULTACJI

Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nakłada na samorządy wypracowanie zasad współpracy (tzw. Program współpracy) i konsultacji w porozumieniu z organizacjami pozarządowymi. Organy rządowe nie są do tego zobligowane, a jedynie mają taką możliwość. Nasze badania pokazały, że **w każdym resorcie**, a być może na poziomie niektórych zadań poszczególnych ministerstw takie **programy współpracy i zasady prowadzenia konsultacji powinny być przygotowane i przyjęte**.

Wydaje się wręcz, że wskazane byłoby opracowanie na wzór rządu brytyjskiego **dokumentu regulującego minimalne standardy konsultacji (czas trwania, formy informowania, zasięgnięcia opinii, udzielania informacji zwrotnej, uczestników)**. Chodzi o wytyczne, które obowiązywałyby we wszystkich instytucjach rządowych i które mogłyby być przez te instytucje uszczegóławiane, dostosowywane do kontekstu danego urzędu, ale które sprawiłyby, że te minimalne standardy byłyby obowiązujące.

INNE FORMY WSPÓŁPRACY

Ministerstwa mają duże możliwości włączania organizacji pozarządowych w podejmowane przez siebie zadania. W przeglądzie ministerstw zidentyfikowaliśmy wiele różnych przykładów takich możliwych działań.

Wydaje się jednak, że powinniśmy rekomendować co najmniej dwa z tych rozwiązań:

- **Wypełnienie funkcji nadzorczych nad fundacjami** (zgodnie z Ustawą o fundacjach), a więc łatwy i bezpośredni dostęp do informacji na temat zainteresowań fundacji, co – teoretycznie – mogłoby przełożyć się na lepsze adresowanie konsultacji społecznych z tym środowiskiem. Tu dobrą praktyką może się poszczycić Ministerstwo Edukacji Narodowej.
- **Pakty społeczne jako forma uzgadniania stanowisk i uzyskiwania zgody społecznej w konkretnych obszarach tematycznych**. Podjęte dotychczas nie do końca udane próby – Biały Szczyt, Pakt na rzecz Wiedzy, Pakt na rzecz ekonomii społecznej – mogą świadczyć zarówno o tym, że sama forma nie jest skuteczna, lub, jak nam się wydaje, o tym, że konieczne jest wypracowanie innej kultury dialogu, która paktom takim nada legitymizację.

REKOMENDACJE DOTYCZĄCE CIAŁ DIALOGU OBYWATELSKIEGO

W podejściu poszczególnych resortów widać już powolne zmiany nastawienia do idei dialogu obywatelskiego, który ma nie tyle zastąpić, co uzupełnić dotychczasowy dialog społeczny. Myślenie w kategoriach dialogu obywatelskiego każe spojrzeć na różnego rodzaju ciała konsultacyjne, doradcze i prowadzące monitoring, jako ważny element debaty publicznej.

W obszarze dialogu obywatelskiego w coraz większym stopniu pojawiają się nie tyle mianowani przez ministrów eksperci, co reprezentanci różnych sektorów, branż i typów działalności. Dobrym przykładem jest Ministerstwo Edukacji Narodowej, które własnymi środkami wspiera powstanie niezależnej reprezentacji organizacji młodzieżowych (Polska Rada Organizacji Młodzieżowych). Innym przykładem, opisywanym w raportach ewaluacyjnych dotyczących partnerstwa w zarządzaniu funduszami europejskimi, jest praktyka powierzania prowadzenia sekretariatów grup roboczych w poszczególnych komitetach monitorujących niezależnym instytucjom - jak Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych czy Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan.

Na szczeblu centralnym teoretycznie funkcjonuje kilkadziesiąt różnego rodzaju ciał o charakterze konsultacyjnym i opiniodawczo-doradczym. Nie wszystkie z nich jednak faktycznie działają. Wydaje się także, że wiele z nich wymaga uzupełnienia interesariuszy tak, aby ich zestaw wykraczał poza związki zawodowe i organizacje pracodawców, a także przemyślenia przedmiotu debat. W naszym przekonaniu niezbędny jest solidny systemowy przegląd tych ciał, zastanowienie się nad ich kompetencjami i prawdziwe ożywienie tych, które są faktycznie potrzebne.

Wydaje się, że dopiero całościowe podejście zarówno do procesu stanowienia prawa (i innych dokumentów w administracji rządowej), zinstytucjonalizowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi, wzmocnienie ciał dialogu obywatelskiego oraz zastosowanie nowoczesnych technik konsultacji społecznych może sprawić, że konsultacje staną się nie tylko ważnym elementem życia społecznego, ale także niezbędnym procesem decydującym o wprowadzeniu w administracji polskiej idei „dobrego rządzenia”.