



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

 www.pozytek.gov.pl

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



ÅZA SWEDIN
ANTONI MICKIEWICZ

**Międzynarodowy przegląd
konsultacji społecznych
RAPORT**

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

Warszawa, 2010



pracownia badań
i innowacji
społecznych

stocznia

 **MillwardBrown**
SMG/KRC

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie	3
2. Metodologia	5
3. Wielka Brytania.....	6
4. Niemcy	11
5. Francja	17
6. Włochy	20
7. Stany Zjednoczone.....	23
8. Słowenia	26
9. Kanada	27
10. Nowa Zelandia	29
11. Rumunia	31
12. Inne zasoby międzynarodowe	32
13. Specyficzne terminy i metody	34
14. Uwagi i refleksje	40
15. Studia przypadku	43

Tłumaczenie: Stanisław Tekieli

1. WPROWADZENIE

CZYM SĄ KONSULTACJE SPOŁECZNE?

Dialog między państwem a obywatelami, dający w okresie pomiędzy wyborami różnym podmiotom i mieszkańcom prawo wypowiedzenia się na tematy dotyczące procesów politycznych, stanowi ważny element współczesnej demokracji.

Dla celów niniejszego badania używać będziemy definicji z publikacji OECD *Background Document on Public Consultation*¹ (*Dokument źródłowy na temat konsultacji społecznych*):

Konsultacje społeczne, lub po prostu **konsultacje**, to proces regulacyjny, w którym próbuje się pozyskać opinie danej społeczności na temat kwestii, które jej dotyczą. Głównym celem konsultacji jest poprawa efektywności, przejrzystości i zaangażowania społeczeństwa w duże projekty, a także tworzenie ustaw prawnych i polityki. Zazwyczaj konsultacje obejmują powiadomienie (podanie do wiadomości publicznej informacji o prowadzeniu konsultacji w danej sprawie), same konsultacje (dwukierunkowy przepływ informacji i wymiana opinii), jak również uczestnictwo w przygotowywaniu projektów polityki lub ustaw prawnych (z udziałem grup interesów).

Niniejszy przegląd ma na celu pokazać przekrój różnych mechanizmów konsultacji społecznych istniejących na całym świecie. W celu zawężenia skali tego ogromnego przedsięwzięcia, zastosowaliśmy w naszym mapowaniu trzy parametry:

OPINIE, A NIE PODEJMOWANIE DECYZJI

Konsultacje stanowią okazję do pozyskania opinii danej społeczności na temat konkretnego procesu legislacyjnego, takiego jak ustawa prawna, zespół ustaw prawnych, inicjatywa lub program rządowy. Dzielenie się poglądami może nastąpić przed lub w trakcie przygotowywania projektu ustawy czy inicjatywy, lub też na każdym kolejnym etapie. Uprawnienia do podejmowania decyzji pozostają jednak w rękach urzędników publicznych.

Inicjatywa - w rękach państwa lub instytucji publicznych

Konsultacje społeczne to szerokie pojęcie, odnoszące się do różnych form współdziałania polityków i urzędników publicznych z jednej strony i przedstawicieli różnych grup interesu, organizacji pozarządowych, stowarzyszeń zawodowych i obywateli z drugiej. Konsultacje społeczne należy jednak odróżnić od akcji poparcia, które mają na celu wywołanie debaty publicznej i wywarcie wpływu na daną politykę² jak i od szczególnie określonego lobbingu. W przypadku konsultacji mamy bowiem do czynienia z formalnym procesem zainicjowanym przez rząd.

¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/4/43/3\6785341.pdf> i w Załączniku I.

² <http://en.wikipedia.org/wiki/Advocacy>

KONSULTACJE DOTYCZĄCE KONKRETNego PROJEKTU LUB OTWARTE

Konsultacje często prowadzą do pozyskania opinii na temat konkretnego projektu legislacyjnego. Czasami, jak w poniższych przykładach DFID, jest to forma "publicznej burzy mózgów" przed sporządzeniem projektu aktu prawnego (lub dokumentu imitującego dany akt prawny), planu działania, innego dokumentu czy programu. Istnieją także sytuacje, w których, przy pomocy formalnych mechanizmów (np. petycji składanej przez internet), przeprowadza się wśród obywateli ankiety i zaprasza ich do przedstawiania nieformalnych opinii. Przykładem jest inicjatywa European Citizens' Initiative w UE).

Tradycyjnie konsultacje społeczne odbywały się w ramach tzw. dialogu społecznego pomiędzy państwem a podmiotami rynku pracy: związkami zawodowymi, stowarzyszeniami i innymi przedstawicielami pracowników.. Dzisiaj, w większości krajów, różne organy społeczeństwa obywatelskiego, reprezentujące nieprzeliczoną liczbę grup interesów, wywierają presję na rządy w celu włączenia w proces dialogu bardziej zróżnicowanej grupy podmiotów niż miało to miejsce dawniej. Rewolucja technologiczna doprowadziła również do zwiększenia presji na rzecz bardziej bezpośrednich form interakcji między rządem a normalnymi obywatelami (a nie przedstawicielami czy "ekspertami"). Ogromny potencjał internetu i technologii internetowych w coraz większym stopniu jest w stanie pokonać przeszkody na drodze do zwiększenia publicznego dostępu do informacji i kanałów komunikacji z administracją publiczną. Nasz przegląd nie wyklucza z góry żadnego podmiotu, środka czy formy dialogu.

INNE JĘZYKI

Tak jak próba zdefiniowania konsultacji społecznych pociąga za sobą wkraczanie na niepewny grunt, tak różnić między sobą może się terminologia dotycząca konsultacji, nie tylko zresztą pomiędzy różnymi językami, ale też w obrębie zasadniczo jednolitych językowo krajów jak Niemcy czy Stany Zjednoczone. I tak 'konsultacje społeczne' to:

- w języku niemieckim: Öffentliche Konsultation lub Bürgernahe Partizipation, obok innych terminów
- w języku francuskim: Consultation Publique
- w języku włoskim: Consultazione Pubblica
- w języku hiszpańskim: Consulta Pública
- w amerykańskim angielskim: Public Comment

2. METODOLOGIA

Metodologia wykorzystana do sporządzenia niniejszego raportu opiera się na prostej pracy badawczej z opracowywanymi studiami przypadku, załącznikami i źródłami dostępnymi przez internet, których wykaz podaliśmy pod koniec tego dokumentu. Oprócz informacji ze stron internetowych, oparliśmy się na kilku istotnych i szczegółowych raportach oraz ocenach dotyczących praktyk konsultacji społecznych w różnych krajach. Są one wymienione w przypisach na dole strony i, tam, gdzie uznaliśmy to za stosowne, podane w formie załączników.

Zarys przeglądu prezentuje się następująco: robimy krótkie wprowadzenie dla każdego kraju, po którym przedstawiamy przykłady konsultacji społecznych prowadzonych w danym kraju, zachowując tę samą strukturę prezentacji. W dodatkowym rozdziale badamy bardziej szczegółowo niektóre szczególne przypadki, organy i dokumenty, które wywołały nasze szczególne zainteresowanie; na koniec pozwalamy sobie zawrzeć kilka uwag i refleksji na temat prezentowanego materiału.

3. WIELKA BRYTANIA

WPROWADZENIE

Jedynie niewielka liczba ministerstw i agencji rządowych w Wielkiej Brytanii nie praktykuje żadnej formy konsultacji społecznych. Istnieją niezależne krajowe wytyczne prowadzenia konsultacji na różnych poziomach. Często zdarza się, że, przed lub w trakcie samego procesu legislacyjnego, w ten właśnie sposób rozważane są ze społeczeństwem bardzo drażliwe, kontrowersyjne kwestie polityczne. Chociaż istnieje wiele przykładów konsultacji w Wielkiej Brytanii, seria konsultacji prowadzonych przez DFID (brytyjski Departament Rozwoju Międzynarodowego) jest gatunkowo inna, ponieważ podjęto w niej dodatkowo próbę skierowania procesów bezpośrednich konsultacji legislacyjnych na tory, które uwzględniałyby szersze brytyjskie wyzwania społeczne, a także bariery w rozwoju o charakterze międzynarodowym. Konsultacje te, jak opisano w studium przypadku A, często zwracają się ku jakiemuś szerszemu problemowi z nadzieją, że w wyniku proces konsultacji zainspiruje powstanie szeregu różnych projektów ustaw. Inną kluczową przewagą konsultacji prowadzonych przez DFID nad innymi jest to, że dziedziny poddane konsultacjom mogą być bardzo zróżnicowane: od krajowych wyzwań, takich jak cięższe nastolatki, po wyzwania natury międzynarodowej, jak ubóstwo w krajach rozwijających się.

CYTATY Z OCENY OECD³

Wielka Brytania ma głęboko zakorzenioną tradycję prowadzenia publicznych konsultacji społecznych w oparciu o elastyczne ramy, co pozwala na dostarczenie rządowi wskazówek, ale nie posuwa się tak daleko, by narzucać konkretne wymagania. W kraju tym przyjęto inne podejście niż w wielu innych krajach europejskich, które używają bardziej ustrukturyzowanej formy konsultacji, bazującej na współuczestnictwie partnerów społecznych (biznesu i związków zawodowych).

W 2000 r. opublikowano [Kodeks postępowania w sprawie konsultacji społecznych], który zweryfikowano w 2004 r. i ponownie w 2008 r. Stosuje się on do wszystkich ministerstw i tych agencji rządowych, które mają ścisły związek z departamentem nadrzędnym. Nie stosuje się do organów regulacyjnych, które zostały ustanowione jako bardziej niezależne instytucje, ale i te są zachęcane do stosowania postanowień kodeksu i wiele z takich organów regulacyjnych ma w swoim statucie wpisany wymóg prowadzenia konsultacji. Kodeks postępowania został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów i wszystkie departamenty zobowiązały się do jego przestrzegania. Z nielicznymi wyjątkami, takimi jak przepisy dotyczące sytuacji nadzwyczajnych lub ustawy podatkowe, konsultacje przeprowadza się we wszystkich obszarach polityki i w zgodzie z postanowieniami kodeksu. "Obszar polityki" nie jest dokładnie zdefiniowany: w każdym przypadku może być rozumiany różnie, jednakże nie zastosowanie postanowień kodeksu tam, gdzie należałoby oczekiwać ich zastosowania, musi uzyskać uzasadnienie ze strony opinii publicznej.

Kodeks postępowania w sprawie konsultacji społecznych został poddany przeglądowi w 2008 r. Oto kilka punktów, które wówczas rozpatrywano⁴:

³ http://www.oecd.org/document/56/0,3343,en_2649_34141_44912824_1_1_1_1,00.html str. 49-54, pełny raport przedstawiono w Załączniku II

⁴ Ibid str.49

☒ Czy istnieją problemy braku przejrzystości i braku reakcji? W dokumentacji nie zawsze jest jasne, w jaki sposób rząd dochodzi do poziomu publikacji wyników konsultacji publikacji, ani też, co robi z opiniami zwrotnymi i jak są one uwzględniane.

☒ Istnieją dowody na to, że zbyt wiele kolejnych inicjatyw powoduje zmęczenie respondentów.

☒ Wydaje się, że rząd czasami, prowadzi konsultacje, arbitralnie wybiera moment ich przeprowadzenia oraz to, jakie kwestie obejmą, a departamenty nie zawsze przestrzegają 12-tygodniowego okresu na zbieranie reakcji.

☒ Jakość konsultacji wydaje się nierówna i nie zawsze dokładano pełnych starań, by wybrać najlepszą metodę konsultacji (na przykład warsztaty mogły być bardziej skuteczne i łatwiejsze do przeprowadzenia niż wypełnianie obszernych ankiet, zwłaszcza w przypadku zwracania się do małych i średnich przedsiębiorstw).

☒ Zdanie środowisk biznesowych może być uwzględniane zbyt silnie; stowarzyszenia biznesowe są skutecznymi i efektywnymi ciałami lobbystycznymi, mogą więc wpływać na procesy konsultacji, posiadając łatwe dojścia do rządu.

(...) Przestrzeganie kodeksu jest obowiązkowe dla wszystkich centralnych departamentów rządowych, tym ważniejsze jest zatem, aby mieć pod ręką skuteczny mechanizm kontroli jakości, który wykraczałby poza samo zbieranie danych na temat wykorzystywania kodeksu i sporządzanie sprawozdań o jego zastosowaniu w ramach rocznych raportów resortowych.

*Korzystanie z pomocy **niezależnych, organizowanych doraźnie przeglądów** dodaje prowadzonym w Wielkiej Brytanii konsultacjom dodatkowy wymiar.*

*(...) Wielka Brytania wyprzedziła inne kraje europejskie wprowadzając **wspólne daty rozpoczęcia** (...) prezentacji dla środowiska biznesowego z zestawem nowych przepisów w jednym ujęciu. (...) Przyjęta przez UE w 2008 roku ustawa na temat małych przedsiębiorstw stwierdza, że wspólne daty rozpoczęcia ma wprowadzać odtąd Komisja Europejska, zachęcając jednocześnie do pójsia w jej ślady państwa członkowskie.*

Media należy zachęcać, by przedstawiały pozytywne strony przyjęcia wspólnych dat rozpoczęcia przez upowszechnianie listy nowych przepisów obok innych pozytywnych aspektów lepszych uregulowań prawnych.

Komunikacja dotycząca aspektów regulacyjnych jest niezła, a byłaby jeszcze lepsza przy skonsolidowanej bazie danych na temat przepisów.

INNE NARZĘDZIA I PROCESY KONSULTACJI SPOŁECZNYCH⁵:

☒ Dyrektoriat Przedsiębiorstw Departamentu Biznesu, Innowacji i Umiejętności utrzymuje bazę danych na temat konsultacji prowadzonych wśród około 4.000 małych przedsiębiorstw, które są chętne do współpracy z urzędnikami w procesie lepszego stanowienia prawa. Przyjęto szereg różnych metod, aby dotrzeć do małych i średnich przedsiębiorstw: zapraszano do udziału w nieformalnych dyskusjach osobiście lub przez telefon. Brali oni udział w grupie fokusowej lub panelu testowym; odpowiadali na skonkretyzowane konsultacje dotyczące proponowanych nowych przepisów prawnych.

☒ Przyjęto umowę "Compact" pomiędzy rządem a trzecim sektorem, która promuje dobre praktyki konsultacji w tej dziedzinie.

⁵ Ibid str.52

☒ Podjęto także różne formy współpracy z samorządem lokalnym, w tym "konkordat władz centralnych z samorządem", który określa, jaki władze centralne i lokalne powinny współpracować i konsultować się ze sobą.

☒ Szeroko stosowano niezależne, przeprowadzane doraźnie przeglądy, których celem było rozwiązanie problemów występujących w dużych obszarach polityki, które wymagają szczególnej uwagi (przykłady: *Hampton review* – przegląd wdrażania, *Davidson review* – przegląd zarządzania przepisami unijnymi, *Anderson review* – przegląd wytycznych interpretacyjnych).

RZĄD ELEKTRONICZNY (EGOVERNMENT)

Wszystkie departamenty umieściły zasady prowadzenia konsultacji na swoich stronach internetowych i umożliwiły składanie opinii zwrotnych drogą elektroniczną. Niektóre konsultacje pozwalają obywatelom na bezpośrednią odpowiedź przez internet. (...) Trwają prace nad stworzeniem kompleksowego narzędzia internetowego zapewniającego dostęp do wszystkich konsultacji rządowych.

Dostępny jest szereg baz danych z informacjami na temat ustaw prawnych, a dostęp do wielu z tych danych jest bezpłatny. (...) Ministerstwo Sprawiedliwości rozszerza swoją bazę danych na temat prawa stanowionego, która (po jej pełnym stworzeniu) obejmie przepisy prawne (zarówno ustawy pierwotne jak i rozporządzenia wykonawcze) w ich bieżącej formie, tzn. łącznie z późniejszymi zmianami.

DOSTARCZANIE INFORMACJI NA TEMAT PRZEPISÓW I REGULACJI⁶

Urząd ds. Informacji na temat Sektora Publicznego (OPSI) zapewnia bezpłatny internetowy dostęp do wszystkich podstawowych przepisów prawnych i istotnych rozporządzeń wykonawczych, www.opsi.gov.uk/stat.htm.

Kierownictwo Lepszych Regulacji Prawnych (*Better Regulation Executive*, BRE) przy pomocy organizacji biznesowych i zawodowych dostarcza informacji przedsiębiorstwom, docierając do ok. 1 mln firm. Wskazówki BRE dotyczące kodeksu postępowania: www.berr.gov.uk/files/file46951.pdf

Inne źródła na temat kodeksu postępowania:

<http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/code-of-practice-on-guidance-on-regulation>,
<http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/consultation-guidance>

Izba Gmin utrzymuje rejestr prawodawstwa:

(www.publications.parliament.uk/pa/cm200708/csession/1/108.htm#a30). Obejmuje on tylko przepisy podlegające kontroli parlamentarnej.

WYTYCZNE I RAMY

Rządowy kodeks postępowania przy prowadzeniu konsultacji społecznych

⁶

Ibid str.53

Dokument ten, przedstawiony w załączniku III, stanowi doskonałe wytyczne do prowadzenia konsultacji i zapewnia główne ramy referencyjne dla praktyki konsultacji w Wielkiej Brytanii. Dodatkowo, wiele instytucji dostarcza szczegółowych wytycznych na temat poszczególnych inicjatyw konsultacyjnych.

Compact

"Compact" to porozumienie pomiędzy rządem a sektorem pozarządowym (*voluntary sector*) na rzecz wspierania procesu konsultacji i zwiększania zaangażowania w ten proces. Platforma ta aktywnie uczestniczyła w konsultacjach DFID wymienionych w studiach przypadków poniżej, ułatwiając udział właściwym urzędnikom rządowym i innym podmiotom w procesie konsultacji.

<http://www.thecompact.org.uk/>

ZASOBY

Direct.gov.uk

Strona internetowa portalu eGovernment www.direct.gov.uk jest głównym portalem dotyczącym usług publicznych w Wielkiej Brytanii. Strona ma zarazem stać się podstawowym portalem dotyczącym konsultacji społecznych. Nawigacja nie jest tu jednak łatwa - poza wyszukiwaniem za pomocą słów kluczowych, użytkownik musi skorzystać z jednego z oferowanych linków:

- rząd, obywatele i prawa
- rząd Wielkiej Brytanii
- konsultacje społeczne
- pełna lista stron internetowych na temat konsultacji rządowych

(www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/PublicConsultations/DG_170463)

Ponadto, mimo, iż na stronie wymieniono wiele spośród prowadzonych konsultacji, lista ta nadal nie jest wyczerpująca. Zapewniono wyszukiwarkę stron dotyczących konsultacji i ok. 40 bezpośrednich linków do stron dotyczących konsultacji w poszczególnych departamentach, ministerstwach i agencjach.

Tellthemwhatyouthink.org

Portal Tellthemwhatyouthink.org to niezależna wyszukiwarka stron na temat konsultacji rządowych. Oferuje usługę powiadamiania przez pocztę elektroniczną, a także listę około dwóch tysięcy konsultacji. Portal typu źródła otwartego (*open source*), otwartego dostępu do wiedzy (*creative commons*) i indywidualnego wkładu (*individual effort*), prowadzony przez MySociety, został zainspirowany przez TheyWorkForYou.com i stworzony przez Harry'ego Metcalfe'a. Licencja CC oznacza, że narzędzie to, choć jeszcze w wersji beta, można pobrać i wykorzystywać za darmo (z podaniem źródła) w którymkolwiek z krajów używających alfabetu łacińskiego.

PRZYKŁADY PROCESÓW KONSULTACJI - STUDIUM PRZYPADKÓW:

Studium przypadku A - seria na temat doradztwa przy konsultacji DFID

DFID prowadzi szerokie konsultacje społeczne na temat dużych obszarów tematycznych w kraju i za granicą. Ich portal wywołał raczej umiarkowany poziom reakcji i niewielkie zainteresowanie, a jako zalecenia dotyczące polityki przedstawiono na nim konkretne dokumenty.

Studium przypadku B - Irlandia Północna

Przypadek Irlandii Północnej omawiany jest tu w kontekście portali internetowych uruchomionych na potrzeby regionalnych konsultacji społecznych w Wielkiej Brytanii, Ciekawym przykładem wykorzystania publicznego doradztwa jest próba jego zastosowania do utworzenia bardziej bezpośredniej demokracji w Irlandii Północnej, Szkocji i Walii. Obywatelom oddano do dyspozycji otwarty portal, przy pomocy którego mogli przedyskutować kontrowersyjne i drażliwe politycznie kwestie z odpowiednimi brytyjskimi departamentami. Konsultacje mają pomóc częściowo rozszerzyć funkcjonowanie departamentów, tak aby ich działania znalazły się w polu widzenia opinii publicznej. Jest to dobry przykład zarówno konsultacji podnoszących drażliwe tematy, jak i konsultacji dotyczących szerszego zagadnienia.

Studium przypadku C - forum OEL dotyczące licencjonowania wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego z dna morskiego

Konsultacje w ramach OEL są najnowszym, doskonałym przykładem wykorzystania konsultacji społecznych które, oddając pod publiczną dysputę bardzo kontrowersyjne i zarazem specjalistyczne zagadnienia, jednocześnie chronią rząd przed zarzutami o faworyzowanie dużych przedsiębiorstw.

Szczególnie interesujący jest ambitny proces o nazwie SEA (strategiczna ocena środowiska) i ścisły kodeks postępowania przyjęty w tej sprawie.

4. NIEMCY

Konsultacje w Niemczech są zinstytucjonalizowane, ale ocenia się, że opierają się na raczej konserwatywnych, biurokratycznych podstawach. obowiązujące prawo wymaga zastosowania wielu form konsultacji. W praktyce, w odniesieniu do jednego projektu ustawy prawnej przeprowadza się często aż dwie rundy konsultacji. Więcej innowacyjnych form konsultacji można znaleźć na poziomie lokalnym i regionalnym (kraje związkowe). W porównaniu do Wielkiej Brytanii, w Niemczech brak jest standardów i wytycznych. Ponadto, krytyka samego procesu często może wynikać z tego, że w trakcie jego prowadzenia brakowało otwartości i dostępności..

STRESZCZENIE OCENY OECD⁷

Konsultacje społeczne prowadzone przez rząd federalny podlegają "Wspólnemu regulaminowi procedur", który dotyczy zarówno ustaw pierwotnych jak i rozporządzeń wykonawczych. Zapewniona jest duża elastyczność w zakresie stosowania regulaminu. O terminie, zakresie, doborze partnerów jak i samej realizacji procesu konsultacji decyduje ministerstwo, które ma dane konsultacje prowadzić. Zazwyczaj ministerstwa zaczynają od tzw. rundy przedkonsultacyjnej, przeprowadzanej na wczesnym etapie przed opracowaniem projektu. Te wstępne konsultacje obejmują kraje związkowe, gminy, społeczności i stowarzyszenia ekspertów i opierają się na dokumencie prezentującym kluczowe elementy planowanej ustawy. Wyniki tych konsultacji przyczyniają się do opracowania projektu ustawy, co do którego ci sami partnerzy konsultowani są później po raz drugi. (...)

Prowadzące konsultacje ministerstwo federalne rozważa uwagi i zastrzeżenia stron zaangażowanych w tworzenie projektu ustawy "w odpowiedni sposób". Jedyne odnoszące się do konsultacji terminy, jakie ustala Wspólny regulamin procedur, to terminy końcowego badania projektów ustaw (zazwyczaj cztery tygodnie). (...)

Forma i intensywność wkładu w postaci opinii interesariuszy również pozostają w gestii każdego z ministerstw. Wyniki konsultacji są na ogół wprowadzane do projektu ustawy i oceny oddziaływania ustawy w postaci noty wyjaśniającej, i jako takie podawane do wiadomości publicznej po przekazaniu projektu do parlamentu. Nie ma natomiast wiążącego obowiązku publikowania projektu ustawy czy pozyskanych na jego temat pisemnych opinii interesariuszy przed tym etapem prac. W rzeczywistości jednak ministerstwa utrzymują stały dialog z zainteresowanymi stronami także w fazie przygotowawczej.

Ogólnie na temat konsultacji społecznych w Niemczech:

- Wspólny regulamin procedur nakłada na ministerstwa obowiązek konsultowania się z opinią publiczną.
- Na pierwszym etapie konsultacje często obejmują kraje związkowe, gminy, społeczności i stowarzyszenia ekspertów w oparciu o dokument zawierający kluczowe elementy planowanej ustawy.
- Często przeprowadzana jest druga runda konsultacji na temat proponowanego projektu ustawy.

⁷ http://www.oecd.org/document/63/0,3343,en_2649_34141_45048895_1_1_1_1,00.html str.73-79, rozdział 3 raportu przedstawiono w Załączniku IV

Pozytywy⁸:

- Konsultacje przeprowadzane są na wczesnym etapie
- Według opinii zaangażowanych ekspertów danego sektora i przedstawicieli grup zawodowych, mechanizm konsultacji funkcjonuje prawidłowo.

Krytyka:

- Od danego ministerstwa zależy harmonogram przebiegu konsultacji oraz to, kto i kiedy w nich uczestniczy. Prowadzi to do ogromnych różnic co do stopnia otwartości i składu uczestników i nie daje procedurom konsultacyjnym w Niemczech odpowiedniego stopnia przewidywalności.
- Dominują procedury tradycyjne, nie uwzględnia się nowych głosów, pozostając przy stronach zaangażowanych już wcześniej.
- Istnieje potrzeba stworzenia spójnych reguł oraz opracowania środków pozwalających na ich monitorowanie i egzekwowanie. System nie jest przejrzysty, istnieje stosunkowo niewiele oficjalnie publikowanych materiałów i nie ma otwartych procedur służących do zbierania uwag.
- Brak jest głosów reakcji na otrzymane komentarze
- Nie ma oceny przydatności wyników konsultacji w Niemczech.

Rząd federalny nie publikuje listy projektów legislacyjnych i innych, które zamierza przyjąć w danym roku. Działalność rządu da się jednak prześledzić dzięki stronie internetowej poświęconej różnym podejmowanym inicjatywom.

"E-uczestnictwo" jest obszarem tematycznym, na którym koncentrować się mają władze federalne. Idea ta jest wciąż na wczesnym etapie wdrożenia. (2 przykłady nowych zasobów: Ustawa o portalu obywatelskim www.ekonsultation.de stworzona w 2008 r. oraz "e-Government 2015 – pomysły narodowej strategii rządu elektronicznego" tworzone od 2009 roku⁹.)

RÓŻNORODNE METODY KONSULTACJI I DOSTARCZANIA OPINII

Petycje składane przez internet (do rządu federalnego)

Jedną z niewielu rzeczy, które można łatwo znaleźć na stronie internetowej niemieckiego rządu, jest mechanizm, za pomocą którego obywatele mogą składać petycje przez internet, zbierać podpisy pod daną inicjatywą oraz otwierać internetowe fora dyskusji na temat konkretnych kwestii:

<https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition>

Rocznie tą drogą składanych jest około 18.000 petycji do różnych ministerstw i jednostek, ze średnią około 1500 miesięcznie. Więcej statystyk na ten temat:

<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/statistik/index.html>

W 2009 roku 9 dostarczonych w ten sposób kwestii omówiono w Bundestagu (według

⁸ Ibid str.74

⁹ Ibid str.77

<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/Docs/PetJahresbericht2010.pdf> , strona 65-66). Wynika stąd, iż jedynie bardzo mała liczba poruszanych spraw trafia tą drogą do poziomu dyskusji w parlamencie.

Komórki planowania (*Die Planungszelle*)

Komórki planowania są znaną metodą konsultacji społecznych, stworzoną w Niemczech i wykorzystaną w kilku przypadkach i miejscach na terenie całego kraju¹⁰.

Ta metoda prowadzenia debaty została opracowana przez prof. dr. Petera C. Dienela. Można ją opisać jako bezpartyjny, tworzony doraźnie, wybrany losowo i jednorazowo krótkoterminowy mikro-parlament. 25 osób pochodzących z różnych środowisk pracuje wspólnie nad opracowaniem szeregu rozwiązań danego problemu, do czego osoby te zostają oddelegowane przez organ zlecający. Rozwiązania są oceniane i omawiane, po czym organowi zlecającemu przedstawiane jest zalecenia końcowe - "raport obywatelski".. Uczestnicy mogą bezpośrednio lub pośrednio podlegać wpływowi omawianej ustawy; za czas poświęcony na pracę wypłacane jest im wynagrodzenie oraz zwrot utraconych w tym czasie zarobków. Dla rozpatrywania jednego konkretnego problemu nie wystarcza jedna komórka planowania – jeden projekt angażuje pracę średnio 6-10 komórek planowania, a były również przypadki zaangażowania przy jednej kwestii 24 komórek planowania, pracujących na terenie całego kraju na bazie identycznego 4-dniowego programu. Większa ilość komórek powoduje, że procedura staje się bardziej odporna na próby nielegalnego wpływania na kształt opracowywanego projektu.

Proces składa się z 3 etapów:

- Etap I – czytanie projektu, zadawanie pytań itp.
- Etap II - dyskusje w małych, 5-osobowych grupach
- Etap II - dyskusja w dużej grupie na temat alternatyw, głosowanie/ocena, po której moderatorzy przygotowują sprawozdanie

Zaletami tej metody są jej inspirujące i rozszerzające wiedzę skutki oraz generowany przez nią proces twórczy (nie ma gotowych rozwiązań alternatywnych). Wadą jest natomiast, to że do jego zastosowania potrzeba dużo czasu (od rekrutacji do sprawozdania końcowego upływa kilka miesięcy). Metoda wiąże się też z wysokimi kosztami - opłaceniem uczestników, moderatorów itp. Ponadto metoda ta nie nadaje się do przypadków o dużym zróżnicowaniu regionalnym i społecznym.¹¹

Przykłady ostatnio zastosowanych komórek planowania:

- Friedrich Ebert Stiftung wdrożyła młodzieżowe komórki planowania, np. w Dreźnie i Zittau w 2003 i 2004 roku.
<http://www.fes.de/Dresden/pdf/jugendplanungszelle.pdf>
- komórki planowania w zakresie gospodarki odpadami wdrożone w Aachen w 2007 r. (patrz studium przypadku D) we współpracy z Uniwersytetem Wuppertalskim.

Konsultacje społeczne na szczeblu lokalnym

¹⁰ http://www.participedia.net/wiki/Planning_Cells

¹¹ http://www.planet-thonet.fsnet.co.uk/groups/wdd/99_planning_cells.htm

Nieżyły przegląd konsultacji opublikowała Brigitte Geissel w tomie-roczniku 2009 publikacji „German Politics and Society”¹² (w języku angielskim).

Zwiększone prawa demokracji bezpośredniej były realizowane w regionach (landach, czyli krajach związkowych) wschodnich Niemiec. Po zjednoczeniu Niemiec, na początku lat 90. XX w., prawa te zaczęły być wdrażane także we wszystkich landach zachodnich. Nazywane *Bürgerbegehren* lub *Korrekturbegehren* procedury składania petycji pozwalają obywatelom podjąć daną kwestię lub wyrazić swoje niezadowolenie z aktualnie obowiązującego rozporządzenia. Jeżeli z daną inicjatywą nie zgadza się rada lokalna, dana kwestia musi być poddana publicznemu głosowaniu jawnemu. Procedury różnią się tutaj między poszczególnymi regionami¹³.

Procedury współdecydowania i decydowania sieciowego

Bürgerhaushalt to niemiecki termin na uczestniczące tworzenie budżetu. Można go uznać za przykład procedur współdecydowania, choć w przypadku Niemiec takie określenie byłoby nieściśle, ponieważ prawdziwe kompetencje decyzyjne pozostają w rękach władz lokalnych, a proces uczestniczący ma jedynie charakter konsultacji. Według Geissel metoda ta rozrosła się i o ile wcześniej angażowała tylko mniejsze społeczności, dziś stosowana jest także w większych jednostkach miejskich. obecnie około 20 miast w Niemczech stosuje uczestniczące tworzenie budżetu (co obejmuje około 2% ludności Niemiec), a liczba ta z grubsza dzieli się równo na miasta rządzone przez prawicę i lewicę.

Przykład uczestniczącego tworzenia budżetu można znaleźć w studium przypadku E. Geissel omawia również studium przypadku Lokalnej Agendy 21, który miał miejsce w Niemczech na przełomie XIX i XX wieku; więcej szczegółów można znaleźć w artykule¹⁴.

RAMY DIALOGU

Organizacja patronacka dialogu społecznego

W dialogu społecznym w Niemczech tradycyjnie silną rolę odgrywali pracodawcy i organizacje pracowników. Organizacje takie jak Niemiecka Konfederacja Związków Pracodawców (*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, BDA), Niemiecka Konfederacja Rzemiosła (*Zentralverband des Deutschen Handwerks*, ZDH), Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa (*Deutscher Industrie-und Handelskammertag*, DIHK) oraz Federacja Przemysłu Niemieckiego (*Bundesverband der Deutschen Industrie*, BDI) odgrywają ważną rolę w dialogu społecznym i negocjacjach na rynku pracy i uczestniczą "w opracowaniu odpowiedniego ustawodawstwa"¹⁵

Organizacje patronackie biorą udział w pracach szeregu komitetów, organów i grup roboczych, jak np. parytetowej komisji zajmującej się umowami zbiorowymi, składającej się z przedstawicieli pracodawcy i pracowników. Ponadto istnieje także reprezentacja czołowych organizacji uczestniczących w procedurach konsultacji dotyczących szeregu kwestii, takich jak rynek pracy, stosunki w środowisku pracy i sprawy gospodarcze, a także niektóre kwestie opieki społecznej, szkolnictwo i kwestie prawne.

¹² http://www.gesellschaftswissenschaften.uni-frankfurt.de/uploads/images/937/2009_Geiel_InnovationGermany.pdf

¹³ Dalsze szczegóły, str. 7

¹⁴ Ibid, str. 12

¹⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0910049s/de0910049g.htm>

Rada na rzecz Zrównoważonego Rozwoju

Rada na rzecz Zrównoważonego Rozwoju jest instytucją dialogu i konsultacji z przedstawicielami wielostronnych interesów powstałą niedawno z inicjatywy rządu. (patrz strona internetowa: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/en/the-council/fact-sheet/?size=jgbmrwjrke>.)

Dzięki szerokiej reprezentacji różnych podmiotów i grup interesów aktywnych w społeczeństwie niemieckim, organ ten funkcjonuje jako instytucja wspierająca konsultacje i umożliwiająca opiniom wyrażanym z różnych perspektyw dotarcie do poziomu wielkiej polityki. Organ ten może wydawać zalecenia dotyczące polityki oraz udzielać opinii, jednak jest to tylko część jego szerszej misji, która obejmuje również komunikację i *public relations* w kwestiach dotyczących zrównoważonego rozwoju.

Rada została zainicjowana przez Gerharda Schroedera w 2001 roku, a jej mandat odnowiła Angela Merkel w 2010 roku. Składa się z 15 osób reprezentujących różne środowiska. Obecnie wśród podmiotów rządowych rady są:

- dwóch sekretarzy stanu w Ministerstwie Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
- sekretarz stanu z Ministerstwa Środowiska
- były minister Saksonii do spraw zdrowia, młodzieży, rodziny i spraw społecznych

Wśród podmiotów społecznych znajdują się:

- Liga Ochrony Przyrody oraz organizacja patronacka grup środowiskowych,
- Przyjaciele Ziemi - Niemcy,
- Stowarzyszenie Ochrony Przyrody,
- Unia Przemysłu Chemicznego, Wydobywczego i Energetycznego
- Izba Przemysłowo-Handlowa,
- Max Schön (spółka produkcji maszynowej),
- Allianz Asset Management
- profesor z Kopenhaskiej Szkoły Biznesu,
- biskup
- Rada Kościołów Protestanckich
- Stowarzyszenie Rolników Niemieckich

Organ ten może również przekazywać lub inicjować projekty, które są prowadzone przez różne organizacje pozarządowe.

Misja Rady na rzecz Stabilnego Rozwoju to kształtowanie strategii stabilnego rozwoju Niemiec w krytycznym dialogu z rządem federalnym i wiodącymi podmiotami społecznymi. Jej celem jest zapewnienie, by polityka stabilnego rozwoju była określana drogą konkretnych, wymiernych celów i mogła być mierzona za pomocą wskaźników. Rada dokonuje interwencji i składa wnioski w sprawie pojawiających się nowych form polityki stabilnego rozwoju.

Celami Rady na rzecz Stabilnego Rozwoju są:

- ☒ doradzanie rządowi federalnemu w odniesieniu do wszelkich kwestii Narodowej Strategii Zrównoważonego Rozwoju
- ☒ wskazywanie konkretnych obszarów działań i projektów
- ☒ informowanie o ogólnej koncepcji zrównoważonego rozwoju społeczeństwa

PRZYKŁADY PROCESÓW KONSULTACJI:

Studium przypadku D - Komórki planowania zarządzania odpadami w mieście Aachen

To studium przypadku zajmuje się niedawnym zastosowaniem komórek planowania w mieście Aachen (we współpracy z instytucją akademicką/universytetem). Komórki zajęły się kwestią odpadów i struktury opłat za ich odprowadzanie.

Studium przypadku E - Uczestniczące tworzenie budżetu w Kolonii

Uczestniczące tworzenie budżetu w Kolonii jest przykładem zastosowania procesu konsultacji w zarządzaniu finansami miasta. Metoda ta zdobyła sobie rozgłos po zastosowaniu jej w brazylijskim Porto Alegre.

5. FRANCJA

Francja ma silne tradycje prowadzenia konsultacji, ale raporty podkreślają częste braki, odnoszące się do ich skuteczności, stopnia uczestnictwa i dostępu. Brak jest jednoznacznych standardów konsultacji a poszczególne ministerstwa i agencje często prowadzą je wedle swojej woli.

WYCIĄG Z OCENY OECD16

Duża liczba organów konsultacyjnych we Francji niekoniecznie przekłada się na gwarancję skuteczności procesu konsultacji. (...) Brak standardowych procedur może prowadzić do skomplikowanych sytuacji. Zbyt duża liczba organów konsultacyjnych jest źródłem zamieszania i prowadzi do nieprzejrzystości. (...) Trudność polega raczej na nadmiarze lokalnych komitetów i organów konsultacyjnych. Komitety te angażują tak wielką liczbę lokalnych władz samorządowych czy przedstawicieli lokalnego szczebla związków społeczno-zawodowych, że prawidłowe ich funkcjonowanie może stać się trudne do osiągnięcia. To z kolei powoduje problem "zmęczenia" konsultacjami i trudności z pozyskaniem chętnych do uczestnictwa w pracy zespołów lokalnych.

W prawie francuskim istnieje wiele zobowiązań odnoszących się do konsultacji. Obejmują one różne instytucje ściśle związane z rządem centralnym. Ich liczba przekroczyła niedawno 500 (...). Zobowiązania te mają duże znaczenie prawne, w szczególności w przypadku aktów prawnych, ponieważ ich lekceważenie może doprowadzić do unieważnienia nie poddanego konsultacjom tekstu ustawy przez sędziego administracyjnego.

Niektóre z tych organów mają charakter dość ogólny, jak Rada do spraw Gospodarczych, Społecznych i Środowiskowych (CESE); ich istnienie jest zapisane w konstytucji, a obowiązki określone w prawach fundamentalnych; ich członkami są przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego oraz osobistości z różnych środowisk społecznych i gospodarczych. Większość innych organów konsultacyjnych odnosi się do konkretnych dziedzin w ramach jednego sektora, takich jak ochrona środowiska, transport czy rolnictwo. Rząd może także tworzyć doraźne komisje konsultacyjne przy przygotowywaniu projektów dokumentów lub przy wprowadzaniu konkretnej reformy, w celu zebrania razem szeregu kategorii obywateli reprezentujących różne interesy, które nie zawsze są reprezentowane w oficjalnych organach konsultacyjnych.

[Od 2004] francuskie podejście do konsultacji społecznych przeszło duże zmiany. Francja w znacznym stopniu odeszła od modelu opartego na korporacjonizmie, choć w nowym modelu pozostawiono wiele tradycyjnych elementów. Przy zmianie podejścia postanowiono - zamiast rezygnować zupełnie z tradycyjnych, zinstytucjonalizowanych form (rad lub komitetów doradczych) i całkowicie przestawić się na internet - ściślej nadzorować stosowane metody, zróżnicować procedury konsultacyjne i bardziej efektywnie angażować interesariuszy na wcześniejszych fazach prac nad projektami ustaw. Takie podejście świadczy o tym, że, choć uznano za konieczne zreformowanie konsultacji społecznych, tak, aby były one bardziej skuteczne i lepiej dostosowane do zmian zachodzących w społeczeństwie, jednocześnie uwzględniono wagę istniejących instytucji i zauważono pewną nieufność, z jaką wiele organów administracyjnych patrzy na skuteczność otwartych konsultacji prowadzonych przez internet.

¹⁶ http://www.oecd.org/document/63/0,3343,en_2649_34141_45394687_1_1_1_1,00.html str. 68-85, rozdział 3 raportu przedstawiono w Załączniku V

(...) Według francuskiego rządu osiągnięto równowagę pomiędzy tradycyjnymi formami zinstytucjonalizowanych konsultacji (przeprowadzanych przez zespoły doradcze) a formami bardziej otwartymi (konsultacje za pośrednictwem internetu). "Modernizacja konsultacji przeprowadzanych wśród interesariuszy" jest oficjalnie zadeklarowanym celem działań rządu.

Ponadto zrealizowano następujące posunięcia¹⁷:

- oszacowanie ciał doradczych, prowadzące do likwidacji połowy z nich
- wdrożenie nowych procedur konsultacji, takie jak środowiskowe forum Grenelle, forum internetowe i rada biznesu
- w 2007 r. przyjęto ustawę o modernizacji dialogu społecznego, we współpracy ze związkami zawodowymi i przedstawicielami biznesu¹⁸.

Zarządy regionalne zostały zreformowane i przekształcone w mniejszą liczbę rad zarządzanych dekretem. Przykładem nieformalnego organu dialogu z administracją publiczną jest "Rada Biznesu" mająca za celu intensyfikację kontaktów władz z biznesem.

KORZYSTANIE Z INTERNETU

Otwarte konsultacje za pośrednictwem Internetu, przeprowadzane doraźnie, to *novum* ostatnich lat. Mogą one wiązać się z wcześniejszym umieszczeniem w internecie tekstu projektu, lub, rzadziej, białej lub zielonej książki, mogą także obejmować zorganizowanie internetowego forum dyskusji nad poszczególnymi tematami danej reformy. Innowacje te pojawiły się w wyniku inicjatyw poszczególnych ministerstw, które są odpowiedzialne za ich treść, organizację techniczną przesyłu danych i, w stosownych przypadkach, publikację podsumowującą wyniki konsultacji (...) Internetowe fora dyskusyjne uruchamiane są częściej przy projektach szeroko zakrojonych reform niż w przypadku konkretnych, specyficznych tekstów.

RZĄD ELEKTRONICZNY (EGOVERNMENT)

Wśród zaleceń raportu OECD z 2004 r. znalazła się konieczność stworzenia scentralizowanego internetowego rejestru wszystkich projektów będących w trakcie konsultacji. Rejestr taki powinien również zawierać uwagi zainteresowanych stron, wraz z odpowiedziami i reakcjami organów regulacyjnych¹⁹.

Pod koniec 2001 r. rząd podjął decyzję, że każda strona internetowa instytucji publicznych rozpowszechniająca informacje na temat polityki publicznej powinna zawierać środki pozwalające na debatę z obywatelami na konkretne tematy (*digital fingerprinting*). Lokalne strony instytucji publicznych mają się zachęcać do otwierania tego typu możliwości we współpracy z ogólnymi stronami www.service-public.fr i www.vie-publique.fr.

Kilka ważnych zaleceń OECD²⁰:

- potrzebne są wytyczne prowadzenia konsultacji - do dziś każde ministerstwo może organizować konsultacje na swój sposób. Wprawdzie pozwala to na zastosowanie innowacji, ale obecność metod

¹⁷ Ibid str. 69

¹⁸ Ibid str. 74-75

¹⁹ Ibid str. 71

²⁰ Ibid p.70

podstawowych ułatwiłaby dzielenie się doświadczeniami, podnosząc jakość konsultacji i oszczędzając władzom trudu wyważania za każdym razem otwartych drzwi;

- konsultacje powinny być również włączone w proces oceny wpływu.

WYTYCZNE, ZASADY RAMOWE I ZASOBY

Brak jest spójnych wytycznych, zasad ramowych i zasobów konsultacji społecznych we Francji. Mimo, że rozpoczęto zmianę procesów i zastosowano bardziej nowoczesne techniki debaty, angażujące obywateli i pozyskujące ich opinie, wciąż wiele pozostaje do zrobienia. Nie ma np. strony internetowej grupującej aktualnie prowadzone konsultacje, czy nawet wskazującej obywatelom kierunek, w którym mogliby zmierzać w celu wyrażania swoich opinii. Istnieje za to forum internetowej dyskusji, zainicjowane przez rząd i stworzone we współpracy z krajową komisją ds. debaty publicznej (*Commission national du debat publique*, CNDP): <http://www.vie-publique.fr/forums/>.

PRZYKŁADY PROCESÓW KONSULTACJI:

Studium przypadku F - Forum środowiskowe Grenelle

Forum środowiskowe Grenelle było przełomową i ambitną inicjatywą, zrealizowaną przez francuski rząd w 2007 r., która od tego czasu stała się punktem odniesienia i wzorcem dla konsultacji społecznych we Francji. W ślad za nią wystąpiono z inicjatywą Grenelle II.

Studium przypadku G - Narodowy plan przeciwdziałania zmianom klimatu

Prowadzone przez internet konsultacje w oparciu o kilka punktów dotyczących zmian klimatycznych z forum środowiskowego Grenelle.

Studium przypadku H - Internet przyszłości

Rząd zlecił dwóm instytutom narodowym koordynację i wdrożenie procesu konsultacji. Inicjatywa ta obejmuje grupę roboczą do przedstawienia idei, a następnie angażuje przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw, przemysłu i opinii publicznej za pośrednictwem ankiety internetowej na temat przyszłości internetu oraz tego, jak się do niej przygotować.

6. WŁOCHY

Konsultacje społeczne we Włoszech reguluje kilka ciekawych mechanizmów, wśród nich opisane poniżej Piani di Zona. W załączniku IV dostępny jest szczegółowy opis tych struktur w języku angielskim. Studia przypadku przedstawiają dwa krajowe przykłady konsultacji, które wydają się być oparte na tradycyjnym i biurokratycznym podejściu do gromadzenia opinii i jednokierunkowego udostępniania informacji. Ponadto konsultacje te są zorientowane na grupy niszowe i skierowane w większym stopniu do podmiotów biznesowych niż jakichkolwiek innych sektorów społecznych.

RAMY

Piani di Zona

Kluczowa inicjatywa w ramach wielkiej reformy usług socjalnych we Włoszech, podjętej w 1999 roku, w wyniku której powstała oryginalna platforma społecznego uczestnictwa, oddelegowana na poziom lokalny²¹. Plany lokalne lub Piani di Zona (w liczbie pojedynczej Piano di Zona) to unikalny mechanizm demokracji lokalnej i regionalnej, w ramach którego konsultacje społeczne silnie angażują lokalnych obywateli w coś w rodzaju demokracji bezpośredniej. W uproszczeniu teoria Piano di Zona opiera się na określonym przez obywateli programie planowania ustanowionym we wszystkich włoskich okręgach po wejściu w życie Ustawy 328/2000m. Na mocy tego programu lokalni mieszkańcy uczestniczą w stanowieniu prawa odnoszącego się do istotnych dla danej społeczności kwestii społecznych, zdrowotnych i sanitarnych.

Poniższe fragmenty najlepiej wyjaśniają charakter nowatorskiej instytucji Piano di Zona; zostały zaczerpnięte z "Najczęściej zadawanych pytań" strony internetowej regionu Emilia-Romagna²²:

Ustawa opisuje cel przyświecający Piano di Zona w następujący sposób:

Piano di Zona jest głównym instrumentem polityki społecznej, który służy do budowy zintegrowanego systemu usług i mechanizmów reakcji.

Jest to podejście zintegrowane, ponieważ odnosi się do usług świadczonych lokalnie, opieki domowej, administracji wspólnoty, służb państwowych oraz polityki gospodarczej w odniesieniu do konkretnych potrzeb poszczególnych obywateli. Wysiłki te nie są określane przypadkowo, lecz dostosowane do potrzeb indywidualnych osób, grup czy rodzin. Jest to instrument zintegrowany, ponieważ musi on koordynować działania w obszarach polityki społecznej, ochrony zdrowia, edukacji, szkoleń, zatrudnienia, kultury, problemów miast i mieszkalnictwa. W szczególności pozwala odpowiedzieć na pytanie, jak, gdzie i kto ma wspierać ten system jako całość, zapewniać opiekę, rehabilitację, edukację, szkolenia, informacje i miejsca pracy, oferować możliwości życia kulturalnego i społecznego oraz zapewniać odpowiednie warunki mieszkaniowe w danym okręgu. Piano di Zona jest również zintegrowany w swym podejściu, ponieważ musi funkcjonować w sposób skoordynowany i łatwo dostępny dla realizacji celów obywatela, instytucji i innych podmiotów publicznych i prywatnych.]

²¹ Prezentacja reformy świadczeń socjalnych, a także rola, jaką odgrywają Piani di Zona
http://antoniobianchi.eu/tests/bertagna/docs/legge328_presentazione.pdf

²² http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/home/Pianosociale/pdz/PdZ_FAQ.htm

Typowy Piano di Zona jest dokumentem opracowywanym w trakcie cyklu ustawodawczego i przy szerokich konsultacjach społecznych, w wyniku których powstaje plan działań na poziomie danego okręgu w odniesieniu do następujących dziedzin życia:

- wsparcie dla rodziny i rozwoju umiejętności wychowawczych
- wzmocnienie praw dzieci i młodzieży
- wzmocnienie polityki walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym
- usprawnienia i wsparcie opieki domowej
- zwalczanie i zapobieganie narkomanii
- działania na rzecz społecznej integracji imigrantów

W wyniku tych prac powstaje wielowymiarowe prawo w dużym stopniu kształtowane przez konsultacje społeczne, które po wprowadzeniu i zatwierdzeniu reguluje świadczenie usług społecznych w danym okręgu.

Podmioty polityki regionalnej (na poziomie okręgu) zachęcane są do korzystania z konsultacji społecznych w następujących kategoriach:

- rodzina
- dzieci
- młodzież
- osoby w podeszłym wieku
- niepełnosprawni
- opieka społeczna
- imigracja
- ubóstwo dzieci
- ubóstwo
- uzależnienia
- prostytutka
- pozbawiania wolności, w tym ponowna integracja byłych więźniów w społeczeństwie
- trzeci sektor, organizacje pozarządowe i ich potrzeby
- wolontariat
- integracja społeczna i współpraca

W praktyce prawo to wymusza szybki rozwój konsultacji społecznych prowadzonych we Włoszech na szczeblu lokalnym, a większość stron internetowych Piani di Zona zawiera zawiadomienia o rozmaitych konsultacjach, prowadzonych najczęściej w formie publicznych spotkań interesariuszy lub poprzez dostarczanie opinii pocztą elektroniczną i/lub zwykłą.

Linki do przykładowych stron Piano Di Zona:

- Vale di Sarno <http://www.pianodizonas1.it/it/>

- Sala Consilana S4 <http://www.pianosociales4.it/Home.aspx>
- Okręg Salerno <http://www.pianosociales7.it/web/home.cfm>

PRZYKŁADY PROCESÓW KONSULTACJI:

Studium przypadku I – Agenda cyfrowa

Konsultacje dotyczące głównie próśb o informacje i ukierunkowane na biznes telekomunikacyjny.

Studium przypadku J – Ochrona danych

Włoski Urząd Ochrony Danych rozpoczął konsultacje w celu uzyskania opinii w sprawie uchwały o ujawnianiu danych i związanych z nią dokumentów.

7. STANY ZJEDNOCZONE

W Stanach Zjednoczonych od 1947 roku prawo wymaga, aby elementem stanowienia prawa były komentarze ze strony opinii publicznej (odpowiednik konsultacji społecznych w Europie).. W załączniku VII przedstawiono wykres pokazujący, jak ta tradycja publicznego komentowania przekształciła się w wymóg publikacji w internecie projektów rozporządzeń, zastępując tradycyjną broszurę tygodniową, rozsyłaną do lobbystów i grup interesów w Waszyngtonie. Otwiera to pole do wyrażania swego zdania przez niewyspecjalizowanych obserwatorów i zwykłych obywateli.

Zgodnie z przepisami ustawy o postępowaniu administracyjnym (5 U.S.C. 553), każdy organ rządowy musi zapewnić społeczeństwu możliwość przedstawienia uwag na piśmie do rozpatrzenia przez dany organ. Zgodnie z wymogami ustawy o prawie publicznym nr 107-347, organy rządowe muszą zapewnić możliwość zgłaszania uwag drogą elektroniczną i muszą udostępniać przez internet komentarze oraz inne materiały zawarte w rejestrze ustaw będących w opracowaniu, na mocy 5 U.S.C. 553 (c). Dekret prezydenta nr 12866 ustanowił 60-dniowy standardowy okres na zgłaszanie komentarzy. Zorganizowanie przesłuchania publicznego jest sprawą uznaniową, chyba że wymaga tego statut lub polityka danego organu rządowego²³.

Chociaż jest to jeden z najdłużej (jak dotąd) istniejących wymogów pozyskiwania opinii społeczeństwa, dany proces może przybrać formę zamkniętą i hierarchiczną oraz pozostawać głównym punktem do dyskusji przy dalszych reformach.

OTWARTY RZĄD

Kiedy prezydent Barack Obama objął urząd w styczniu 2008 roku, jedną z pierwszych, sztanदारowych inicjatyw nowej administracji była reforma zmierzająca do stworzenia "otwartego rządu" - publiczne ogłoszenie tej inicjatywy zawiera załącznik VIII.

Inicjatywa skupia się na kilku punktach:

- (...) *zmniejszenie wpływu partykularnych interesów poprzez opracowanie nowych zasad etycznych, które uniemożliwią lobbystom pracę w strukturach rządu lub zasiadanie w rządowych komisjach doradczych.*
- (...) *Śledzenie sposobu, w jaki rząd wykorzystuje pieniądze, które powierzył mu naród (...)*
 - www.recovery.gov (przedstawienie wydatkowania dotacji - obiecanych i przyznanych - na wychodzenie z kryzysu gospodarczego, plus liczba nowych miejsc pracy stworzonych dzięki tym środkom).
 - www.usaspending.gov
 - www.IT.usaspending.gov
- (...) *umożliwienie opinii publicznej - dzięki większej otwartości i nowym technologiom - wpływania na decyzje, które mają wpływ na ich życie²⁴.*

Wdrażanie tej inicjatywy jest na bieżąco dokładnie dokumentowane, co można prześledzić w internecie (np. projekt otwartego rządu zawiera kryteria samooceny: www.whitehouse.gov/open/documents/evaluation). W zakresie konsultacji społecznych wszystkie organy rządowe uzyskały "ocenę zieloną", co oznacza, iż

²³

Załącznik VII Krok 6

²⁴

<http://www.whitehouse.gov/open/about>

spełniają one oczekiwania.²⁵ Opis tego oraz innych ważnych dla realizacji idei otwartego rządu kryteriów można znaleźć tutaj:

<http://www.whitehouse.gov/open/around/previous-dashboard>

Chociaż amerykańskie standardy konsultacji uważano za tradycyjne i ograniczone, przy dużych uprawnieniach rządu, nieujawnianiu opinii i kontroli przepływu informacji, innowacyjne wykorzystanie technologii internetowej umożliwiło otwartą dyskusję pomiędzy różnymi poziomami podmiotów społecznych i może stanowić przykład dla innych krajów.

ZASOBY

Oprócz wspomnianych wyżej recovery.gov i usaspending.gov, www.regulations.gov jest oficjalną stroną internetową, poprzez którą użytkownicy mogą śledzić prace nad projektami rozporządzeń, przedstawiać komentarze, składać petycje czy dokumenty orzekające, jak również zarejestrować się do otrzymywania zawiadomień o postępach w pracach nad konkretną ustawą itp²⁶.

Inne strony internetowe, umożliwiające większą interakcję

- strona Wiki z informacjami na temat projektu "otwartej energii" http://en.openei.org/wiki/Main_Page
- poszukiwanie rozwiązań poprzez publikowanie wyzwań i przyznawanie nagród: <http://challenge.gov/>
- Wiki-rząd – umożliwiający użytkownikom składanie opinii. Peer-to-patent (inicjatywa publicznego wspierania urzędów patentowych) i inne przykłady: <http://www.democracyjournal.org/article.php?ID=6570>

PRZYKŁADY PROCESÓW KONSULTACJI:

Studium przypadku K - Narodowa strategia na rzecz zapewnienia wiarygodnej tożsamości w cyberprzestrzeni

W tym przypadku mamy niewiele szczegółów na temat organów decyzyjnych, brak jest harmonogramu działań czy opisu, w jaki sposób opinie są uwzględniane. Niemniej wydaje się, że rządowi udało się tu stworzyć regularny jednokierunkowy kanał komunikacji, za pomocą którego obywatele mogą zgłaszać własne pomysły i dyskutować ze sobą.

Studium przypadku L – Projekt "Wydatkuj sensowniej!"

Obywatele mogą zgłaszać uwagi i pomysły oraz dyskutować przez internet na temat procesu zamówień publicznych. Świetna jakość grafiki i łatwość dostępu, w tym handlowe logo jakości, łatwy w obsłudze interfejs, obecność moderatorów – wszystko to zasługuje na pochwałę i pokazuje korzyści płynące ze stosowania konsultacji społecznych. Działania mówią same za siebie...

Studium przypadku M - Poprawka ustawy o planowaniu w Służbie Leśnej USA

Doskonały przykład szeroko zakrojonych konsultacji, dobrze zorganizowanego i ambitnego procesu obejmującego okres dwóch lat, z naciskiem na dotarcie do wielu podmiotów, w tym mniejszości/plemion, których dana kwestia dotyczy. Prosimy zwrócić uwagę na wrażliwe podejście do znaczenia lasów w tradycji

²⁵ *Meet Expectations: Strona internetowa zawiera mechanizm składania opinii przez obywateli*

²⁶ *Progress toward Expectations: ogłoszone możliwości składania opinii przez obywateli*

<http://www.regulations.gov/search/Regs/home.html#aboutUs>

plemiennej, co wydaje się być zjawiskiem wcześniej niespotykanym w prawie amerykańskim. Metody konsultacji obejmują wiele spotkań na poziomie krajowym, regionalnym i eksperckim oraz dwa oficjalne okresy na przedstawienie komentarzy w fazie projektowej i po opracowaniu ostatecznej wersji tekstu. Ponadto, zapewniono możliwość dyskusji internetowych oraz takie funkcje jak blog i informatory o nowościach (RSS). Strona konsultacji zawiera mnóstwo materiału włącznie ze szczegółową dokumentacją wszystkich etapów, streszczeniami dyskusji i działalności internetowej.

8. SŁOWENIA

Jako niewielkie, nowe państwo członkowskie UE Słowenia wystąpiła z kilkoma interesującymi inicjatywami dotyczącymi konsultacji społecznych. Jednak mimo aktywnego rozwijania inicjatyw "rządu elektronicznego" (*e-Government*), konsultacje społeczne w tym kraju są wciąż w powijakach. Za ciekawą inicjatywę należy uznać rządowy portal uczestnictwa, który, służąc przede wszystkim jako portal informacyjny, staje się jednocześnie platformą dla prowadzonych na niewielką skalę konsultacji (patrz link poniżej). Na tej stronie internetowej użytkownicy mogą sugerować kształt przepisów prawnych, dostarczać komentarze i głosować na temat sugestii innych użytkowników. Rząd ogłosił, że w najbliższych latach zamierza rozwijać program konsultacji społecznych. Słowenia włączyła się też w prace deputowanych Parlamentu Europejskiego nad "uczestnictwem elektronicznym" (*eParticipation*), gdzie poszczególne głosowania i ustanawiane prawa są otwarcie dyskutowane w internecie z zainteresowanymi stronami (patrz studium przypadku poniżej).

Od początku lat 90. niektóre ministerstwa próbowały po amatorsku dopuścić udział społeczeństwa w pracach ustawodawczych, zwłaszcza w dziedzinie środowiska, energii i stabilnego rozwoju. W załączniku IX przedstawiona jest dyskusja określająca udział społeczeństwa w tworzeniu przepisów dotyczących ochrony środowiska w Słowenii.²⁷

WYTYCZNE I ZASOBY

Niektóre podstawowe wytyczne i zasady można znaleźć na stronie portalu rządu, która oferuje również możliwości składania sugestii, pomysłów, dyskusji i głosowania. Może to być pierwszy krok w kierunku bardziej otwartego dialogu i konsultacji władz z obywatelami Słowenii: <http://predlagam.vladi.si/>

PRZYKŁADY PROCESÓW KONSULTACJI:

Studium przypadku N - forum słoweńskiej eurodeputowanej zbierające opinie na temat przemocy wobec kobiet.

Poprzez portal internetowy i kwestionariusz, słoweńska posłanka do Parlamentu Europejskiego zbierała informacje na temat problemu przemocy wobec kobiet, które następnie oficjalnymi kanałami przekazywała do Parlamentu Europejskiego, o dalszym ich wykorzystaniu informując na forum.

²⁷

Które z byłych państw komunistycznych czuło w 1995 r. potrzebę uzasadniania tekstu ustaw za pomocą konsultacji?

9. KANADA

Standardowa procedura konsultacji społecznych w Kanadzie obejmuje publikację materiałów, w tym projektów dokumentów i krótkiego opisu danego zagadnienia, po którym wzywa się obywateli do nadsyłania uwag i komentarzy za pomocą poczty, poczty elektronicznej lub faksu w określonym terminie. Jest to powszechna praktyka, stosowana, z różną częstotliwością, w niemal każdym ministerstwie i organie rządowym. Sprawia to, że konsultacje są tu prowadzone skutecznie, podobnie jak w Wielkiej Brytanii.

W porównaniu jednak do Wielkiej Brytanii, w przypadku Kanady forma zdaje się przeważać nad treścią. Większość badanych przez nas inicjatyw wykazuje stosunkowo niski stopień interakcji (np. poprzez spotkania), a promocja danej inicjatywy jest często ograniczona do prostego kontaktu z prasą lub możliwości zarejestrowania się przez internet do otrzymywania komunikatów prasowych.

WYTYCZNE

*Kształt federalnej działalności regulacyjnej określa dyrektywa rządu w sprawie usprawnienia regulacji. Wymaga ona, by zainteresowane strony czy grupy, których dana kwestia dotyczy, były konsultowane w trakcie opracowywania danej poprawki/rozporządzenia, podczas wdrażania programów regulacyjnych oraz przy ocenie działalności regulacyjnej w porównaniu z zakładanymi celami. Ministerstwa i organy rządowe muszą zatem podejmować systematyczne wysiłki w celu zapewnienia, by zainteresowane strony/grupy, których dana kwestia dotyczy, miały możliwość udziału w otwartych, zrozumiałych i prowadzonych w sposób zrównoważony konsultacjach na wszystkich etapach procesu legislacyjnego, to jest opracowywania, wdrażania, oceny i przeglądu ustaw.*²⁸

"Wytyczne dla skutecznych konsultacji" opracowane przez sekretariat Rady Skarbu Państwa (*Treasury Board of Canada*) przedstawiono w Załączniku X. Te wytyczne prowadzenia konsultacji społecznych obejmują wymagania i narzędzia konsultacji stosowane podczas pełnego cyklu legislacyjnego. Dodatkowo, w 2009 r. szczegółowe wytyczne na temat konsultacji z ludnością rdzenną zostały opublikowane przez ministra ds. Indian i rozwoju terytoriów północnych oraz przez federalnego urzędnika ds. kontaktów z Metysami i Indianami nie posiadającymi statusu Indian. Dokument o nazwie "Tymczasowe wytyczne dla urzędników federalnych dla spełnienia prawnego obowiązku prowadzenia konsultacji" można znaleźć w załączniku XI.

Badanie dotyczące oceny wpływu udziału społeczeństwa na podejmowane decyzje, które opublikowała Kanadyjska Sieć Badań Politycznych (*Canadian Policy Research Network, CPRN*) w 2006 r., dostarcza dalszych informacji na temat funkcjonowania konsultacji społecznych w Kanadzie.²⁹

ZASOBY

Kanadyjskie ministerstwa mają własne portale poświęcone konsultacjom. Poniżej podano kilka przykładów tego typu rządowych stron internetowych.

Ministerstwo Rybołówstwa i Oceanów ma portal poświęcony konsultacjom społecznym, przedstawiający wykaz konsultacji prowadzonych w różnych regionach kraju: <http://www.dfo-mpo.gc.ca/consultations/index->

²⁸ <http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/documents/gl-ld/erc-cer/erc-cer01-eng.asp>

²⁹ http://www.cprn.org/documents/42669_fr.pdf

[eng.htm](#). Przeglądając praktyki konsultacyjne w różnych regionach można znaleźć wiele szczegółowych informacji, takich jak lokalne harmonogramy spotkań, ich opublikowane programy i protokoły, jak również zaplanowane i przeszłe terminy konsultacji: <http://www.pac.dfo-mpo.gc.ca/consultation/cal/2010/index-eng.htm#nov>. Konsultacje prowadzone w krótkim, 15-dniowym terminie oferuje m.in. strona: <http://www.dfo-mpo.gc.ca/aquaculture/fpptr-rtp/consultations-eng.htm>.

Podobne informacje na temat możliwości konsultacji dostępne są na stronie Ministerstwa Zdrowia (*Health Canada*): <http://www.hc-sc.gc.ca/cps-spc/legislation/consultation/index-eng.php>. Dokumenty dotyczące konsultacji są tu zazwyczaj krótkie i łatwe do odczytania, z prostymi w obsłudze formatami. Komentarze można składać w określonym terminie, nadsyłając je pocztą zwykłą, elektroniczną lub faksem: <http://www.hc-sc.gc.ca/cps-spc/legislation/consultation/2010cribs-berceaux/consult-eng.php>

Ministerstwo Finansów umożliwia dostarczanie opinii na temat projektów ustaw i innych spraw poprzez stronę: <http://www.fin.gc.ca/activty/consult-eng.asp>.

Portale poświęcone konsultacjom mają także rządy regionalne, jak np. rząd prowincji Quebec: <http://www.gouv.qc.ca/portail/quebec/pgs/commun/asurveiller/consultations/?lang=en>, (patrz studium przypadku poniżej).

PRZYKŁADY PROCESÓW KONSULTACJI:

Studium przypadku O - Federalna ustawa na temat trwałego rozwoju

Studium przypadku P - Konsultacje społeczne na temat profilowania rasowego

Otwarte i ambitne konsultacje regionalne, dobrze udokumentowane w internecie.

10. NOWA ZELANDIA

Konsultacje społeczne w Nowej Zelandii są wysoko rozwinięte, prowadzone w sposób nowoczesny, przyjazny dla obywateli i nowatorski. Nowa Zelandia ma wyraźne i łatwo dostępne struktury oraz mechanizmy informowania o prowadzonych konsultacjach. Władze oferują nowatorskie, całościowe podejście, nastawione na badanie opinii i konsultowanie się ze społeczeństwem w celu pozyskania szerszej perspektywy, na której oprzeć można daną ustawę czy inicjatywę rządową (patrz studium przypadku poniżej).

ZASOBY

"Wyraź swoją opinię, Nowa Zelandio!" (<http://newzealand.govt.nz/participate/have-your-say/>) to centralna strona internetowa poświęcona aktywnemu udziałowi społeczeństwa. Łatwo można na niej znaleźć listę aktualnie prowadzonych konsultacji w poszczególnych ministerstwach.

Oprócz trzech różnych studiów przypadku podanych poniżej, istnieją jeszcze inne ciekawe przykłady procesów konsultacyjnych przedstawione na tej stronie, z linkami do konkretnych departamentów rządu:

Na temat planowania i rozwijania transportu: <http://www.nzta.govt.nz/consultation/index.html#current>

Na temat bezpieczeństwa pracy: <http://www.dol.govt.nz/consultation/index.asp>

Na temat reformy prawa: <http://talklaw.co.nz/>

Na tematy edukacyjne: <http://www.minedu.govt.nz/theMinistry/Consultation.aspx>

Na temat zagrożeń dla środowiska: <http://eranz.govt.nz/consultations/consult-apps.html>

Na temat środowiska naturalnego: <http://www.mfe.govt.nz/withyou/consultation.html>

Konsultacje z kręgami biznesu: <http://www.businessconsultation.govt.nz/index.aspx>

Na tematy związane z ochroną zdrowia: <http://www.moh.govt.nz/consultations>

PRZYKŁADY PROCESÓW KONSULTACJI:

Studium przypadku P - The Couch (kozetka)

Przypadek ten obejmuje szeroki obszar tematów "delikatnych" i prezentuje całościowe podejście do polityki i jej wpływu na obywateli. Opinię publiczną zapytano tu drogą bezpośredniego sondażu o "delikatne" kwestie, takie jak rodzina i dzieci, i zdołano zebrać całkiem sporą ilość dobrowolnie składanych opinii ze strony matek, młodzieży i pracowników socjalnych. Inicjatywa ta przyjęła ambitne podejście do konsultacji - zamiast po prostu zachować opinie do własnego wykorzystania, umożliwiono społeczeństwu pełnienie prawdziwie doradczej funkcji i uczestnictwo w tworzeniu prawa.. "Patron" tej strony, Nowozelandzka Komisja ds. Rodziny, korzysta z pozyskanego w ten sposób wkładu społecznego przy tworzeniu rekomendacji dla kształtowania prawa rodzinnego.

Studium przypadku Q - Uprawnienia morskie

Strona poświęcona bardzo specyficznym kwestiom technicznym, nie uwzględniona w liście, o której mowa wyżej. Nie trzeba dodawać, że morze jest w tym wyspiarskim kraju zagadnieniem centralnym i stałym przedmiotem dyskusji. Konsultacje te są doskonałym przykładem umiarkowanej efektywności mechanizmów, w których wymagany jest wkład w postaci wiedzy ekspertów, przy zachowaniu jednak wymogu stałego informowania o wszystkich kwestiach opinii publicznej. Strona nie podaje informacji na temat tego, czy pozyskane opinie zostały uwzględnione, ani nie przedstawia ogólnego harmonogramu konsultacji.

Studium przypadku R - Rząd dostępny przez internet (*Government Online*)

Prowadzone w krótkiej skali czasowej konsultacje mają za podstawę prostą stronę internetową i kilka konkretnych, jasno określonych i ukierunkowanych tematów do dyskusji. Niemal 1600 wejść na każdy z czterech wątków tematycznych i prawie 70 komentarzy wskazuje na to, że stosunkową niewielką populację Nowej Zelandii można określić jako wysoce zaangażowaną publicznie. Co ciekawe, strona ta uwzględnia własny personel jako docelową grupę konsultacji.

11. RUMUNIA

W załączniku XII przedstawiono sprawozdanie z badań jakościowych (wywiady, ankieta, analiza danych wtórnych) przeprowadzonych przez Centrum Zasobów Publicznych (CE-RE) i nawiązujących do badań zaangażowania publicznego społeczeństwa opublikowanych przez OECD w 2001 r. Analiza CE-RE stwierdza, że problemem są tu nie tyle struktury legislacyjne związane z konsultacjami społecznymi, ile praktyka ich wdrażania. Na stronie 7 można znaleźć wykaz korzyści płynących z konsultacji oraz barier przeszkadzających ich wdrażaniu. Analiza ta sugeruje ponadto, że konsultacje koncentrują się na raczej ograniczonej części procesu prac ustawodawczych:

*"Proces konsultacji społecznych w Rumunii jest skoncentrowany jedynie na jednym z etapów procesu, związanym z projektowaniem alternatywnej ustawy. I nawet tu konsultacje są ograniczone do rządowych projektów alternatywnych"*³⁰.

OSTATNIE WYDARZENIA

*(...) W lutym rząd premiera Boca przyjął cztery projekty kodeksów i przesłał je do parlamentu; niemniej jednak sektor obywatelski uskarżał się na brak istotnych konsultacji na temat treści i znaczenia tych kodeksów. Dwie komisje parlamentarne omawiały kodeks cywilny i kodeks karny, a rząd zobowiązał się do przedstawienia ostatecznej wersji w czerwcu.*³¹

Wydaje się, że w Rumunii zaczyna się coś robić na rzecz rozruszania procesów konsultacji społecznych, co po części może wynikać z presji ze strony UE. O potrzebie konsultacji społecznych i motywacji do ich przeprowadzenia w dziedzinie technologii mówi się np. w poświęconym Rumunii rozdziale 15. sprawozdanie okresowe UE na temat postępu we wdrażaniu jednolitego europejskiego rynku łączności elektronicznej.³²

Poniższe studium przypadku również dotyczy dziedziny technologii. Oto trzy relacje na ten temat znalezione w mediach internetowych:

http://economie.hotnews.ro/stiri-media_publicitate-7705084-cna-pus-dezbatere-publica-propunerile-schimbare-codului-audiovizual-principalele-modificari-vizeaza-regimul-publicitatii-protectia-copilului-demnitatii-umane.htm

<http://www.cna.ro/Revista-Presei-CNA-19-August-2010.html>,
<http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/9/article34.en.html>

PRZYKŁAD PROCESU KONSULTACJI:

Studium przypadku U - Poprawka kodeksu audiowizualnego

Strona zapowiada zbliżające się dyskusje, zarówno w postaci przesłuchań na żywo jak i w internecie. Mniej jasne pozostaje, jak pozyskane opinie zostaną uwzględnione przy tworzeniu ustawy. Konsultacje te nie

³⁰ Aneks XII Analiza CE-RE na temat praktyki prowadzenia konsultacji w Rumunii, str. 9

³¹ Freedom House Nations w: Transit 2010 – pełny raport dostępny na stronie:
<http://www.freedomhouse.hu/images/Reports/NIT-2010-Romania-final.pdf>

³² http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommlibrary/communications_reports/annualreports/15th/index_en.htm

wydają się skierowane do ogółu społeczeństwa, a raczej do przedstawicieli danej branży biznesowej i środowiska ekspertów.

12. INNE ZASOBY MIĘDZYNARODOWE

PEP-NET <http://pep-net.eu/>

PEP-NET to europejska sieć podmiotów zaangażowanych w „uczestnictwo elektroniczne” (*eParticipation*). Obejmuje ona podmioty publiczne, dostawców rozwiązań, organizacje obywatelskie, badacze i naukowców

Misja: propagować używanie narzędzi „uczestnictwa elektronicznego”, wspierać przepływ wiedzy i dzielenie się najlepszymi praktykami, a także promować europejskie przewodnictwo w tej dziedzinie.

Jest to projekt prowadzony przez TuTech Innovation GmbH, stworzoną w 1992 roku przez Uniwersytet Hamburgski prywatną firmę przepływu technologii.

Participedia www.participedia.net

Opierając się o platformę wiki, Participedia składa się z generowanych przez użytkowników artykułów opisujących i oceniających uczestniczące formy rządów na całym świecie.

Participedia zawiera trzy rodzaje artykułów:

- Artykuły o *przypadkach* i doświadczeniach w uczestniczącym bądź debатовym zarządzaniu
- Artykuły na temat specyficznych *metod* debaty publicznej, uczestnictwa i zarządzania opartego na współpracy
- Artykuły o *organizacjach*, które opracowują, wdrażają i wspierają uczestnictwo publiczne, debatę i współpracę publiczną

Każda strona internetowa zawiera podstronę umożliwiającą dyskusję i prezentowanie poglądów na temat omawianych faktów, metod i przykładów.

Projekt ten jest prowadzony przez osoby z Uniwersytetu Stanford, Harvard Kennedy School, Uniwersytetu Kolumbii Brytyjskiej oraz Clearview Consulting, LLC.

People and Participation.net www.peopleandparticipation.net

Strona internetowa dostarczająca praktycznych informacji tym, którzy działają na rzecz zaangażowania mieszkańców w życie obywatelskie i polityczne.

Zarejestrowani użytkownicy mogą nadsyłać studia przypadku, zadawać pytania ekspertom i dodawać wydarzenia.

Projekt prowadzony jest przez **Involve**, organizację typu *non-profit* specjalizującą się w rozumieniu i promowaniu nowych form publicznego uczestnictwa oraz **Headshift**, nowatorską firmę z branży nowych mediów, specjalizującą się w opracowywaniu internetowych stron dotyczących uczestnictwa.

People & Participation.net jest finansowany przez brytyjskie departamenty rządowe ds. społeczności i samorządów lokalnych, brytyjskie ministerstwo sprawiedliwości oraz niezależną organizację-strażnika - Komisję ds. Stabilnego Wzrostu Wielkiej Brytanii.

13. SPECYFICZNE TERMINY I METODY

PARTYCYPACYJNE TWORZENIE BUDŻETU

Partycypacyjne tworzenie budżetu to wspólny proces demokratycznej debaty i podejmowania decyzji, w którym zwykli mieszkańcy decydują o przeznaczeniu części budżetu lokalnego bądź publicznego. Uczestniczące tworzenie budżetu pozwala obywatelom określić, przedyskutować i spriorytetować projekty wydatków publicznych.

Uczestniczące tworzenie budżetu zazwyczaj charakteryzuje kilka podstawowych cech konstrukcyjnych: określenie priorytetów w zakresie wydatków przez członków danej wspólnoty, wybór delegatów, którzy będą reprezentować różne społeczności, wsparcie i pomoc techniczna ze strony urzędników państwowych, zespoły lokalne i wyższego poziomu, powołane do debatowania i głosowania nad priorytetami wydatków oraz wdrażaniem lokalnych projektów mających bezpośredni wpływ na życie danej społeczności.³³

Publiczne tworzenie budżetu (*Public Budgeting*, PB) jest projektem wdrażanym od 15 lat i ciągle doskonalonym. Jego słynnym początkiem była inicjatywa podjęta w Porto Alegre w 1989 roku; model ten został następnie dopracowany, pogłębiony i zastosowany przez wiele innych miast. W samej Brazylii istnieją dzisiaj 194 przypadki lokalnego stosowania PB. Wiele miast Ameryki Łacińskiej poza Brazylią również prowadzi eksperymenty z PB, jak Buenos Aires, Rio Cuarto i Rosario w Argentynie, Montevideo w Urugwaju, czy miasta w takich krajach jak Peru, Ekwador, Meksyk, Kolumbia i Salvador. Prowadzone są też eksperymenty z PB w Afryce, Azji, Europie i Kanadzie.

PB jest zasadniczo procesem otwartym i demokratycznym, który umożliwia uczestnictwo obywateli w debacie i współdecydowanie o przyznawaniu środków budżetowych. Proces ten obejmuje dyskusje na poziomie społeczności poszczególnych dzielnic i decyzje co do priorytetów inwestowania w lokalną infrastrukturę, jak chodniki uliczne, odprowadzanie ścieków i wód burzowych, szkoły, opieka zdrowotna, opieka nad dziećmi, mieszkania itp. Obejmuje on także fora internetowe uruchomione dla przedyskutowania kwestii istotnych dla całego miasta, takich jak tranzyt i transport publiczny, ochrona zdrowia i pomoc społeczna, rozwój gospodarczy i podatki, rozwój miejski, edukacja, kultura i rozrywka.

Cztery zasadnicze elementy tego procesu to: diagnoza, debaty, podejmowanie decyzji i kontrola wdrażania. Co roku uczestnicy dokonują przeglądu kryteriów, zasad i procedur, w świetle doświadczeń z poprzedniego roku, po czym mogą dokonać odpowiednich zmian (i często to robią), aby poprawić jakość i uczciwość samego procesu.

PB wykracza poza alternatywne tworzenie budżetu, które stanowi raczej działalność akademicką, oderwaną od rzeczywistych budżetów lokalnych społeczności, jak i poza tradycyjne mechanizmy konsultacji, które często sprowadzają się do symbolicznego uczestnictwa. Chociaż w niektórych przypadkach rada PB może podejmować decyzje dotyczące wszystkich obszarów budżetu miasta, najczęściej przydziela jedynie zasoby w odniesieniu do infrastruktury i usług. W Porto Alegre sprowadza się to do rozprowadzania około 15-20% całego budżetu miasta. Kwestie związane z wynagrodzeniami, które stanowią zasadniczą część budżetu i teoretycznie mogłyby zostać uwzględnione w procesie debaty, w praktyce omawiane są tu rzadko.

³³

http://en.wikipedia.org/wiki/Participatory_budgeting

Połączenie zasad demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej osiągane jest dzięki regularnemu funkcjonowaniu instytucji, których przepisy wewnętrzne ustalają uczestnicy. Istnieją dwa poziomy działania: fora delegatów i rada PB. Do standardów należą tu także zgromadzenia plenarne i wiele pośrednich sesji, zwoływanych w miarę rozwoju procesu (zarówno w sferze jego formy jak i funkcji).³⁴

Przyszłość uczestniczącego tworzenia budżetu wydaje się obiecująca, do tego stopnia, że wzrasta wsparcie nawet dla (póki co raczej wizjonerskich) pomysłów zastosowania tego procesu do niewielkich obszarów budżetu całego państwa.

KONWENCJA Z AARHUS

Konwencja z Aarhus nadaje prawa publiczne w odniesieniu do dostępu do informacji, udziału społecznego i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w rządowych procesach decyzyjnych w sprawach dotyczących lokalnego, krajowego i transgranicznego środowiska. Konwencja koncentruje się na interakcji między ogółem społeczeństwa a władzami publicznymi.

Konwencja posiada jedyny w swoim rodzaju mechanizm sprawdzania zgodności, który może zostać uruchomiony na cztery sposoby:

- 1. Gdy któraś ze stron zgłasza własne problemy z zastosowaniem się do przyjętych postanowień,*
- 2. Gdy któraś ze stron zgłasza problemy innej ze stron z zastosowaniem się do przyjętych postanowień,*
- 3. Gdy Sekretariat Konwencji kieruje wniosek w tej sprawie do Komitetu,*
- 4. Gdy któryś z obywateli zgłasza problemy którejs ze stron z zastosowaniem się do przyjętych postanowień.*

Mechanizm sprawdzania jest wyjątkowy na tle międzynarodowego prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska, ponieważ pozwala obywatelom bezpośrednio zawiadamić komisję międzynarodowych ekspertów prawnych uprawnioną do badania meritum danej sprawy ([Aarhus Convention Compliance Committee](#)) o swych obawach co do zgodności danej strony z przyjętymi postanowieniami. Niemniej jednak, Komitet Sprawdzania Zgodności nie może wydawać wiążących decyzji, a jedynie zalecenia kierowane do Posiedzenia Stron.³⁵

Konwencja EKG ONZ (UNECE) o dostępie do informacji, udziale społecznym w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska została przyjęta w dniu 25 czerwca 1998 r. w duńskim mieście Aarhus na IV Konferencji Ministerialnej w ramach procesu "Środowisko dla Europy".

Konwencja z Aarhus stanowi nowy rodzaj porozumienia w kwestii ochrony środowiska. Konwencja:

1. łączy prawa dotyczące ochrony środowiska z prawami człowieka
2. przyznaje, że mamy zobowiązania wobec przyszłych pokoleń
3. ustala, że stabilny rozwój można osiągnąć jedynie przez zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron i ogółu społeczeństwa
4. włącza kwestie ochrony środowiska w obręb odpowiedzialności rządzących

³⁴ W oparciu o fragmenty http://fcis.oise.utoronto.ca/~daniel_sc/lclp/PB_DS_talk_04-04.pdf
³⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Aarhus_Convention

5. koncentruje się na interakcji, w demokratycznym kontekście, pomiędzy społeczeństwem a władzami publicznymi.³⁶

Konwencja z Aarhus ustanawia liczne prawa publiczne (osób fizycznych i ich stowarzyszeń) w odniesieniu do środowiska naturalnego. Od stron Konwencji wymaga się przeprowadzenie kroków niezbędnych do zapewnienia, że władze publiczne (na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym) przyczynią się do wdrożenia tych praw.

Konwencja przewiduje:

- powszechne prawo dostępu do informacji o środowisku znajdujących się w posiadaniu organów władzy publicznej ("**dostęp do informacji dotyczących środowiska**"). Mogą to być informacje na temat stanu środowiska, ale także na temat polityki lub podjętych środków, czy też na temat kwestii ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w przypadku, gdy może na nie mieć wpływ stan środowiska. Wnioskodawcy są uprawnieni do otrzymania tych informacji w terminie jednego miesiąca od złożenia wniosku, bez konieczności tłumaczenia, dlaczego ich potrzebują. Ponadto, władze publiczne są na mocy Konwencji zobowiązane do aktywnego rozpowszechniania znajdujących się w ich posiadaniu informacji na temat środowiska;
- powszechne prawo do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Władze publiczne mają powziąć działania w celu umożliwienia społeczeństwu, którego to dotyczy, a także organizacjom pozarządowym, wypowiedzenie się na dany temat - na przykład proponowanych projektów mających wpływ na środowisko lub planów i programów odnoszących się do środowiska. Uwagi te muszą być wzięte pod uwagę przy podejmowaniu decyzji, a organy władzy muszą poinformować o podjętych decyzjach i uzasadniających je przyczynach ("**udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska**");
- powszechne prawo do sprawdzenia procedur w celu zakwestionowania decyzji władz publicznych, które zostały podjęte z naruszeniem dwóch wyżej wymienionych praw lub z naruszeniem prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska w ogóle ("**dostęp do wymiaru sprawiedliwości**").³⁷

KRÓTKIE OMÓWIENIE METOD KONSULTACJI³⁸:

Jury obywateli

- Grupa 12-20 losowo wybranych obywateli, zebranych w taki sposób, aby reprezentować "mikrokosmos" danej społeczności. Jury spotyka się w ciągu kilku dni dla przedyskutowania kwestii danej polityki.
- Osoby te zostają poinformowane o danej sprawie, wysłuchują świadków i zadają im pytania. Następnie przedyskutowują daną kwestię między sobą i podejmują decyzję.

Panele obywatelskie

- Losowo wybrana grupa 12 obywateli spotyka się rutynowo (np. cztery razy w roku) aby rozważyć, aaktualizować i omówić szereg kwestii oraz podjąć decyzje.
- Metoda jest używana w przypadku decyzji dotyczących przydzielania środków na ochronę zdrowia.
- Panele pełnią rolę grup konsultacyjnych przy organach regulacyjnych.

³⁶ Fragmenty z <http://www.unece.org/env/pp/>

³⁷ Fragmenty z <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

³⁸ <http://vcn.bc.ca/citizens-handbook/compareparticipation.pdf>

Komórki planowania

- Podobne do jury obywateli w formie i funkcji.
- Sponsorowane przez lokalne lub krajowe władze regulacyjne, które wspierają je w procesie podejmowania decyzji.
- Dyskusje/debaty odbywają się w komórkach złożonych z 25 uczestników
- Wyniki są zawierane w raporcie, który zostaje przedstawiony sponsorowi, mediom i wszelkim innym zainteresowanym stronom
- Lokalny/krajowy sponsor zobowiązuje się do uwzględnienia decyzji podjętych w wyniku dyskusji/debat

Konferencja konsensusu

- Grupa obywateli pochodzących z różnych środowisk spotyka się w celu przedyskutowania tematów o charakterze naukowym i/lub technicznym,
- Konferencja składa się z 2 etapów: 1) spotkania z ekspertami, dyskusje i praca na rzecz osiągnięcia konsensusu (obejmują niewielką grupę osób) 2) konferencja, podczas której główne spostrzeżenia i wnioski są przedstawiane mediom i opinii publicznej

Ankieta debatowa

- Opiera się na badaniach opinii publicznej przy włączeniu elementu debaty
- Angażuje większą liczbę uczestników niż jury obywatelskie, może natomiast trwać krócej
- Stara się ocenić, jak opinia publiczna wypowiedziałaby się co do danej kwestii, gdyby była o niej poinformowana i w nią zaangażowana

Panele obywateli

- Obejmują statystycznie reprezentatywną próbę mieszkańców danego obszaru,
- Najczęściej obejmują kilka tysięcy obywateli, którzy reprezentują ogółu ludności obszaru
- Opinie panelu obywateli pozyskiwane są regularnie przy użyciu narzędzi badań ankietowych (np. ankiety rozsyłane pocztą lub przeprowadzane przez telefon)

Grupy fokusowe

- Jednorazowe dyskusje w celu omówienia konkretnego tematu
- Obejmują 6-12 osób wybranych tak, by spełniały określone kryteria reprezentacji konkretnego segmentu społeczeństwa
- Jednorazowe spotkanie twarzą w twarz, zorganizowane na zasadach nieformalnych, co sprzyja otwartej dyskusji uczestników

Ćwiczenia w osiągnięciu konsensusu

- Proces mający na celu pomóc uczestnikom osiągnąć konsensus poprzez skupienie się na danej kwestii
- Korzysta się z mediatorów, aby pomóc uczestnikom osiągnąć konsensus
- Unika się doradzania

Ankiety

- O podanie informacji prosi się reprezentatywną próbę mieszkańców
- Każdemu ankietowanemu zadaje się standardowe pytania
- Istnieje szereg metod prowadzenia ankiet: za pomocą poczty, wywiadu osobistego, przez telefon

Przesłuchanie publiczne

- Spotkanie publiczne o ograniczonej liczbie uczestników
- Dąży do zaangażowania jedynie obywateli zainteresowanych daną kwestią
- Obejmuje zazwyczaj ekspertów i zainteresowanych obywateli
- Przedstawiane są prezentacje
- Dni otwarte
- Obywatele mogą zgłaszać się w każdej chwili w ustalonym miejscu i ustalonych dniach (godzinach)
- Obywatele mogą porozmawiać z personelem, oglądać informacje pokazywane na tablicy/wyświetlaczu, a następnie pracować w niewielkich grupach dyskusyjnych

Obywatelski komitet doradczy

- Może się składać z szeregu różnych organizacji (np. instytucji rządowych czy grup publicznych)
- Przeznaczony do reprezentowania ogółu obywateli

Planowanie społecznościowe

- Uczestnictwo w celu opracowania danej inicjatywy politycznej i przedyskutowania wizji, jaką obywatele mają wobec swojej społeczności i usług w niej zapewnianych
- Większy nacisk na wyniki uczestnictwa (tj. konsensus co do wizji lub planu) niż na sam proces zaangażowania (kto uczestniczy i jak)
- Czerpanie z różnych technik uczestnictwa (np. rozsyłania wstępnego dokumentów konsultacyjnych, pisemnych odpowiedzi, zorganizowanych spotkań publicznych); w rezultacie stopniowo uzyskuje się jasność co do preferencji i priorytetów, co daje uczestnikom lepsze zrozumienie problemu

Tworzenie wizji

- Podobne do planowania społecznościowego, tu jednak stara się pozyskać opinie na temat szerszej "wizji" usług świadczonych w danej społeczności, mniejszy natomiast nacisk kładzie się na to, jak daną wizję zrealizować
- Proces debatowy, w którym zgłaszane pomysły są stopniowo udoskonalane poprzez wielokrotne omawianie, aż do uzyskania jasnego określenia problemu
- W rezultacie otrzymuje się tu raczej przegląd możliwości i sposobów działania, a nie sam ostateczny plan działań

Zawiadamianie, rozsyłanie i pozyskiwanie komentarzy

- Najprostsza forma konsultacji
- Może obejmować rozsyłanie sprawozdań
- Może również korzystać z innych metod

Referendum

- Proces, w którym problem zostaje poddany pod głosowanie powszechne
- Może być zainicjowane przez organizacje rządowe lub inne, w szczególnych przypadkach także przez obywateli
- Wyniki mogą być uznawane za wiążące

Referenda o wartości ustrukturyzowanej

- Głosowanie w oparciu metodę pozyskiwania preferencji opinii publicznej
- Korzysta z zasad "analizy decyzyjnej"; wyborcy określają swe preferencje wybierając spośród wymienionych alternatyw
- Kluczowe etapy i elementy:
 - 1) wybranie decyzji co do polityki
 - 2) określenie celów
 - 3) przedstawienie alternatyw – określenie procesu technicznego
 - 4) określenie wpływu alternatyw
 - 5) opracowanie pytań
 - 6) wybór systemu głosowania
 - 7) opracowanie procesu komunikacji i programu dotarcia do wyborców

14. UWAGI I REFLEKSJE

Konsultacje społeczne, o których mowa w omówionych wyżej przykładach, to szeroki obszar dialogu między rządem a społeczeństwem. Większość rządów, które poddajemy tu badaniu, podejmuje wysiłki - rzeczywiste lub na pokaz – w celu włączenia "zwykłych ludzi" w debatę dotyczącą społecznych wyborów oraz współdecydowanie o tym, jak najlepiej wydatkować pieniądze.

DWIE TENDENCJE MAJĄCE WPŁYW NA UPOWSZECHNIENIE KONSULTACJI SPOŁECZNYCH.

Dawno już minęły czasy, gdy polityków i rząd postrzegano jako jedyny podmiot mający wpływ na kształtowanie społeczeństwa. Kluczowe znaczenie w warunkach trwającego procesu rozwoju demokracji przedstawicielskiej mają "uczestnictwo", "przejrzystość", "prawo i dostęp do informacji" (a to koncentruje się wokół prawa do współdecydowania); hasła typu "wypowiedz się!" i postulat umożliwienia "zwykłym ludziom" wglądu i dostępu są używane przez najróżniejszych polityków, od amerykańskiej Sarah Palin po brytyjskie New Labour. Bez względu na to, czy jest to gra na pokaz służąca potrzebom kampanii politycznych czy też wyraz rzeczywistych intencji wzmocnienia i pogłębienia demokracji, dyskusje wokół publicznych konsultacji znalazły swe trwałe miejsce na scenie politycznej.

Rozwój naszego informacyjno-komunikacyjnego społeczeństwa oznacza zmiany zarówno w odniesieniu do podmiotów jak i środków konsultacji społecznych. W sytuacji, gdy internet jest jedną wielką, nieograniczoną globalną tablicą ogłoszeń, do której każdy może mieć w dowolnym momencie dostęp, rząd potrzebowałby naprawdę dobrych wymówek, aby nie publikować informacji o tym, co się dzieje. Z drugiej strony komunikacja internetowa pozwala dotrzeć do absolutnie każdego, kto jest daną sprawą zainteresowany, nawet jeśli akurat siedzi sobie na kanapie i nie zamierza się z niej ruszyć. Tym samym zmienia się zarówno ilość wymaganych formalności, jak i konieczności zebrania w jednym miejscu głosów opinii publicznej, tak, aby głosy te zostały usłyszane (choć dobra organizacja może pozwolić na jeszcze lepsze wykorzystanie potencjału, który kryje w sobie możliwość dostępu i wkładu w tworzenie polityki ze strony obywateli).

Ponadto w zakresie dostępu do informacji coraz większe znaczenie zyskują sobie niezależne organizacje pilnujące przestrzegania norm, dzięki którym na powierzchnię wypływają kwestie, które w innych warunkach pozostawałyby zapewne w ukryciu. Monumentalne wylewy informacji, jak w przypadku Wikileaks, podnoszą nowe kwestie, otwierając zarazem przed społeczeństwem zamknięte dotąd obszary informacji publicznych i wywierając presję na rządy, aby oddać wcześniej zmonopolizowane przez nie sfery pod publiczną dyskusję.

PODMIOTY

Tradycyjne środki pozyskania wkładu opinii na potrzeby tworzenia polityki czy procesu legislacyjnego angażowały (zarówno ze względów praktycznych jak i przez wpływy elit) jedynie zorganizowane głosy opinii publicznej. Jeśli ktoś w najnowszej historii miał dostęp do rządu, byli to przede wszystkim kluczowymi gracze, jak stowarzyszenia członkowskie, grupy interesu, organizacje wyznaniowe, związki zawodowe oraz organizacje pracownicze/biznesowe. Dziś do pewnego stopnia hierarchia ta ustąpiła miejsca losowo wybranemu użytkownikowi komputera lub organizacji pozarządowej z piórem i kopertą w ręku. Wiele spośród uwzględnionych w naszym omówieniu studiów przypadku rzeczywiście angażuje szeroki krąg odbiorców – to jest każdego, kto jest zainteresowany uczestnictwem i ma dostęp do komputera.

Niniejsze badanie ujawniło istnienie dwóch zasadniczych form konsultacji: konsultacji skierowanych do szerokiego ogółu społeczeństwa oraz konsultacji zorientowanych na dotarcie do bardziej zamkniętych kręgów rządowych, biznesowych czy eksperckich.

ŚRODKI

Szerokie zastosowanie technologii informatyczno-komunikacyjnych bez wątpienia zmieniło także środki konsultacji ze społeczeństwem. Wiele przykładów uwzględnionych w naszej pracy to internetowe fora dyskusyjne oraz media elektroniczne, które pozwalają zarówno na zamieszczanie projektów ustaw (wraz z podstawowymi informacjami źródłowymi) przez ich inicjatorów, jak i odpowiedzi na nie oraz głosy dialogu dostarczane przez użytkowników. Jest to niezwykle tani i skuteczny sposób prowadzenia konsultacji społecznych, jednak wraz ze swą prostotą niesie on również wadę w postaci obniżającego się znaczenia samego procesu. Każdy organ administracji może w prosty sposób umieścić na stronie internetowej projekt ustawy, utworzyć kanał kontaktowy bądź adres, na który obywatele będą mogli wysyłać komentarze, a następnie twierdzić, że przeprowadził konsultacje uczestniczące, bez poważniejszego zatroszczenia się o inne parametry skutecznych konsultacji społecznych.

KODEKSY I ZESTAWY PROCEDUR

Rządy niektórych krajów omawianych w tym badaniu opracowały kodeks postępowania/ prowadzenia konsultacji społecznych, co generalnie zasługuje na pozytywną ocenę. Tym samym w jasny sposób określany jest zakres i sam proces pozyskiwania opinii od obywateli, a zarazem zyskuje się jasność co do sposobów informowania o prowadzeniu konsultacji, ram czasowych, procedur uwzględniania wkładu, jak i tego, na którym etapie prac legislacyjnych możliwe jest składanie komentarzy itp.

Ponadto wspólne wysiłki w celu zebrania konsultacji w jednym miejscu, z wykorzystaniem wspólnych dat rozpoczęcia jak i długoterminowych harmonogramów planowania nadchodzących konsultacji, zachęcają respondentów, obywateli i organizacje do odgrywania bardziej aktywnej roli. Niemniej jednak zachowana musi być równowaga pomiędzy ścisłym określaniem procedur a pozostawieniem pewnej dozy elastyczności. Doraźne konsultacje mają do odegrania ważną rolę przy szybkim tempie przyjmowania ustaw, a rządy powinny unikać systemu konsultacji, który byłby zbyt biurokratyczny i sztywny.

WAŻNE PYTANIA

- ***Po co w ogóle korzystać z konsultacji społecznych?***

W końcu pochłania to koszty - zarówno pod względem czasu jak i środków finansowych. Ważne pytania w dyskusji o demokracji to oczywiście te, które dotyczą kwestii podziału pracy oraz określenia ról we współczesnym kontekście. W ocenach często wskazuje się na wyczerpanie i zmęczenie uczestników w sytuacji, gdy proces staje się zbyt skomplikowany, zbyt biurokratyczny albo gdy poziom zaangażowania spada z powodu przeciążenia. To nie umniejsza zasadności wysiłków podjętych na rzecz konsultacji, w tym wkładu wejściowego, wsparcia i opinii zwrotnych, które są wdrażane i pozyskiwane w przypadkach trudnych, a często nawet drażliwych, aspektów prawnych.

- **W której części procesu legislacyjnego konsultacje społeczne są najbardziej sensowne?**

Decyzja rozciąga się od zaproszenia opinii publicznej do fazy "burzy mózgów" przy opracowywaniu nowej ustawy (jak w studium przypadku *Grenelle* - lub w innym przykładzie bliżej domu, inicjatywie *Polska 2030* zainicjowanej przez Michała Boniego) lub też podejmuje się ją w celu pozyskania szczegółowych opinii do uwzględnienia w niewielkich, ściśle określonych technicznie projektach lub już istniejących regulacjach (jak np. certyfikatów uprawniających do prowadzenia żeglugi morskiej w Nowej Zelandii).

- **Jakie podmioty należy zaangażować i jakich użyć metod?**

Kluczem do sukcesu jest osiągnięcie równowagi między podmiotami formalnymi i nieformalnymi, w zależności od celu konsultacji. Metody internetowe sprawdzają się doskonale, gdy chodzi o dotarcie do szerokiej grupy odbiorców, pod warunkiem, że są dobrze zaprojektowane. Konsultacje za pośrednictwem internetu mogą mieć charakter bardziej przypadkowy i być pozbawione specjalistycznej dyskusji. Dla pełniejszego obrazu, mechanizmy internetowe służące dotarciu do ogółu społeczeństwa mogą być z powodzeniem łączone z innymi sposobami zbierania opinii: grupami roboczymi reprezentującymi bardziej wyspecjalizowane grupy interesu, publicznymi przesłuchaniami i spotkaniami ekspertów. Na kolejnym poziomie mamy struktury zinstytucjonalizowane i specjalne organy o zróżnicowanym gronie ekspertów i zróżnicowanej podmiotowości, zapewniające ciągły wkład (np. niemiecka Rada ds. Stabilnego Rozwoju lub francuska Rada Biznesu). W końcu cała legislacja jest organicznym procesem ewolucyjnym.

ZNACZENIE WOLI I KULTURY POLITYCZNEJ

Oprócz zastosowania dobrych praktyk i presji opinii publicznej, sukces konsultacji społecznych uzależniony jest również od rzetelnej woli politycznej i kultury wysłuchiwanie oraz poważnego uwzględniania opinii obywateli. Z drugiej strony, zainteresowanie obywateli uczestnictwem musi być przedmiotem należytej troski - przy poszanowaniu realistycznych granic, kontekstów i ograniczeń.

Przy inicjatywach politycznych cieszących się pozytywną konotacją (jak np. społeczna odpowiedzialność biznesu) istnieje zawsze ryzyko, że wysiłki zaowocują raczej powierzchownymi kampaniami PR niż rzeczywistymi procesami zaangażowania i zmian. Niemniej jednak, świadomość znaczenia konsultacji czy informacje o środkach niezbędnych do przeprowadzenia uczciwych, szerokich konsultacji społecznych są dziś dostępne w znacznie większym stopniu niż były 10 lat temu. Mimo przeszkód – takich jak brak woli politycznej czy przesyt informacjami we współczesnych społeczeństwach - możliwość zaangażowania opinii publicznej w sposób bardziej bezpośredni w decyzje polityczne i dyskusje jest jedną z najbardziej interesujących dróg rozwoju demokracji w naszych czasach.

15. STUDIA PRZYPADKU