



Stowarzyszenie na rzecz

FORUM
INICJATYW
POZARZĄDOWYCH

Obywatele współdecydują

Przewodnik po partycypacji społecznej

Dagmir Długosz
Jan Jakub Wygnański

Warszawa, marzec 2005

informacja wiedza reprezentacja współpraca wiedza współpraca
kontakt współpraca kontakt wiedza kontakt informacja kontakt
współpraca wiedza

Spis treści

WPROWADZENIE	4
Po co większy udział obywateli w rządzeniu?	4
Dlaczego warto było to napisać?(od autorów).....	6
Garść powodów, dla których całą rzecz trzeba traktować serio	7
I. Stan wykorzystania technik partycypacji obywatelskiej w Polsce	10
II. Podstawy	11
Partycypacja obywatelska częścią dobrego rządzenia	11
Nowe tendencje w rządzeniu i zarządzaniu sprawami publicznymi	11
Co to jest administracja obywatelska?	11
Co z tego mogą mieć rządzący?	12
Podstawowe formy partycypacji	13
Niezbędne wymogi ostrożności	14
Moda czy standard — partycypacja społeczna w debacie międzynarodowej	14
Jak to się robi w Unii Europejskiej?	15
III. Polska administracja publiczna wobec partycypacji obywatelskiej	16
Chcę czy muszę? Przywilej czy prawo?	16
Co powinien, a co musi rząd?	17
Co powinien, a co musi samorząd?.....	17
Co z tego wynika w praktyce?	19
Dotychczasowe instrumenty partycypacji obywatelskiej	19
Zachęcające przykłady	20
Zniechęcające bariery	20
Czy debata nad NPR może być testem partycypacji obywatelskiej?	21
IV. Czym są konsultacje społeczne?	23
„Drabina partycypacji społecznej”	24
Od władzy autorytarnej do władzy zatwierdzającej	24
Standardy konsultacji społecznych.....	25
Zasady efektywnych konsultacji społecznych	25
Kilka przestróg — o czym powinny pamiętać strony konsultacji w demokratycznym państwie prawa.....	26
V. Po co konsultować?	28
Co można zyskać, organizując konsultacje społeczne?.....	28
Co powstrzymuje administrację od prowadzenia konsultacji społecznych?	29
VI. Z kim konsultować?	32
Podmioty konsultacji społecznych — podstawowe kryteria selekcji.....	32
Instytucje tworzące otoczenie procesu konsultacji	33
Środek sceny — partnerzy społeczni	33
Aktorzy i ich role	35
Partnerzy publiczni	36
VII. Jak konsultować?	37
Jak zapraszać do konsultacji?	37
Informowanie to fundament	37
Dystrybucja informacji	38

Zbieranie informacji	39
Zapytaj własnych pracowników	39
Analiza informacji zwrotnych — komentarze, opinie i skargi	39
Dni otwarte, pokazy uliczne, wystawy	39
Spotkania otwarte	39
Wykorzystanie grup przedstawicielskich	40
Wywiady indywidualne	40
Grupy fokusowe	40
Badania na próbie reprezentatywnej	41
Konsultacje pisemne	41
Wysłuchania opinii publicznej	42
Jak nie konsultować?	43
Po zakończeniu konsultacji — jak to wszystko zebrać?	43
Jak następnym razem zrobić to lepiej? Ewaluacja konsultacji	44
VIII. Użycie Internetu w procesie informacji i konsultacji społecznych.....	46
Szanse i ograniczenia	46
Narzędzia	46
E-mail	47
... cała reszta, czyli narzędzia wykorzystujące WWW	47
Inne zastosowania technik internetowych	48
Zasoby istotne z punktu widzenia konsultacji społecznych	50
IX. Umocowanie mechanizmów konsultacji w polskim prawie	52
X. Specyfika konsultacji ze środowiskiem pozarządowym	55
Jak dotrzeć z informacją do organizacji?	55
Co wynika z badań? Kontakty z administracją publiczną	56
Współpraca z samorządem	56
XI. Aktywność organizacji pozarządowych Czy jest z kim rozmawiać?	58
XI. Demokracja deliberatywna — między demokracją bezpośrednią a	
 przedstawicielską	60
XII. Załączniki	62
Załącznik A: Przestrogi dotyczące organizowania konsultacji.....	62
Załącznik B: Wykaz najważniejszych ustaw i rozporządzeń dotyczących kwestii partycypacji.....	63
Załącznik C: Najważniejsze instytucje publiczne o charakterze partycypacyjnym	66
Załącznik D: Lista osób odpowiedzialnych za kontakty z organizacjami pozarządowymi na poziomie centralnym i regionalnym	70
Załącznik E: Konsultacje społeczne w ramach rządowej procedury „Ocena skutków regulacji”	78
Załącznik F: Przydatna literatura	81

WPROWADZENIE

Po co większy udział obywateli w rządzeniu?

Od kilkudziesięciu lat w wielu krajach o stabilnej i dobrze ugruntowanej demokracji zmniejsza się udział obywateli w wyborach, partie polityczne tracą swych członków, spada zaufanie do instytucji publicznych. Także w Polsce deficyt demokratyczny przybiera niepokojące rozmiary — oprócz niewiary w demokrację przedstawicielską postępuje odwrót od aktywnego zainteresowania sprawami wspólnymi, ciągle niewielu Polaków udziela się publicznie czy jest wolontariuszami. Ludzie nie oczekują już przywrócenia zasad dobrego rządzenia od instytucji demokratycznych — aby ratować nadzieję na życie w lepiej zorganizowanym państwie, gotowi są niekiedy zgodzić się na ograniczanie zasad demokratycznych.

Czy jednak można mówić o kryzysie demokracji? To raczej splot wielu nowych zjawisk: oprócz narastającego „deficytu demokratycznego” coraz większym ciężarem są socjalne obciążenia finansów publicznych, pogłębia się nierówność uprawnień i obowiązków obywatelskich, zaś państwo, zamiast wspierać obywateli, wyręcza ich, zawłaszczając kolejne obszary ich aktywności. Z drugiej strony na scenie publicznej pojawiają się nowi aktorzy (np. organizacje pozarządowe), rośnie rola mediów w inicjowaniu i prowadzeniu debaty publicznej (tradycyjnie było to domeną polityków) a nowe technologie (Internet) ułatwiają komunikowanie się i dostęp do informacji. Rzeczywistość społeczna przestaje więc być hierarchiczna, jak do tej pory, a nabiera bardziej poziomego, współzależnego, sieciowego charakteru.

Ci, którzy wierzą w demokrację jako skuteczną i sprawiedliwą metodę organizowania ludzi w państwo, na wyzwania stojące przed nią proponują więcej demokracji — czyli większy udział (właśnie partycypację) obywateli w rządzeniu. Do tego nie wystarczą częstsze wybory. Tu chodzi o nowe formy wpływu na decyzje aparatu państwowego i samorządowego, o bycie obywatelem nie tylko co kilka lat, przy okazji wyborów, ale niemal na co dzień. Oczywiście dobrowolnie.

Na Zachodzie istnieje wiele możliwości wpływu (konsultowania, współdecydowania) na decyzje publiczne, reguluje to prawo, tradycja i społeczne zwyczaje. A w Polsce? Podobnie jak to się zdarza w innych dziedzinach, tak i tu mamy regulacje prawne, mamy narzędzia, mamy odpowiednie instrumenty — ale rzadko ich używamy. Dotyczy to zwłaszcza administracji centralnej, która mając możliwość przeprowadzenia konsultacji społecznych, decyduje się na nie dość rzadko, traktuje je raczej formalnie i niestety popełnia liczne grzechy.

Nowe tendencje w zarządzaniu sprawami publicznymi (administracja obywatelska), dają więcej informacji i większy wpływ obywatelom i ich organizacjom na decyzje władz ich dotyczące. Mogą stosunkowo wcześniej jakąś inicjatywę zablokować lub poprzeć, mogą zmodyfikować jej kształt lub zbudować koalicję na rzecz jej wprowadzenia. Rządy uzyskują lepszą wiedzę o problemach, potrzebach i preferencjach społecznych oraz większą akceptację społeczną dla swoich planów. W rezultacie mogą nawet uzyskać współodpowiedzialność obywateli za uzgodnione z nimi programy działań.

Informowanie, konsultowanie i współdecydowanie to trzy różne formy uczestnictwa w decyzjach i nie należy ich ze sobą mylić. Zanim bowiem obywatele uzyskają jakąkolwiek możliwość wpływu na decyzję, muszą być o niej poinformowani. Konsultowanie zaś jakiejś decyzji przez organa administracji nie oznacza jej negocjowania – władze zbierają opinie od grup, które są ważne dla udanego wdrożenia danej decyzji. Największy wpływ obywatele uzyskują oczywiście wtedy, gdy mogą negocjować (współdecydować) treść programu działania czy regulacji prawnej z jej twórcami.

Jakie są najpowszechniejsze formy partycypacji społecznej, czyli udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji przez organa władzy? Najczęściej są to: komisje i komitety doradcze, stałe lub doraźnie funkcjonujące przy urzędach, „białe” i „zielone” księgi oraz inne publicznie dostępne

dokumenty konsultacyjne, wysłuchania opinii publicznej, otwarte spotkania dyskusyjne ze społecznościami lokalnymi lub grupami branżowo-zawodowymi, doradcze rady obywatelskie, procedury skargowe, wiele form „tele- lub e-demokracji” czy wreszcie referenda.

Partycypacja społeczna jest w Polsce dopiero na początku swej drogi rozwoju. W Unii Europejskiej, gdzie praktykuje się ją od lat dziewięćdziesiątych, jest obecna zarówno na poziomie instytucji unijnych, jak i różnorodnych rozwiązań narodowych. Dla Polski najbardziej inspirujące i zarazem zobowiązujące są te zasady i standardy, które regulują udział obywateli w podejmowaniu decyzji na poziomie władz UE, bo przecież jeśli jest to możliwe w Komisji Europejskiej, to dlaczego nie na przykład w polskim Ministerstwie Infrastruktury?

Udział obywateli w stanowieniu prawa i podejmowaniu decyzji może być dla administracji dobrowolny lub obowiązkowy (za pominięcie tego etapu grożą jej sankcje). W Polsce — oprócz Konstytucji — zachęcają (lub zobowiązują) do tego liczne ustawy i akty prawne niższej rangi, a zwłaszcza przyjęte przez rząd „Zasady dialogu społecznego”. Jednak partycypacja społeczna, czy w szczególności konsultacje, nie są zarezerwowane tylko dla programów na poziomie administracji centralnej; również samorządy terytorialne mogą przeprowadzać konsultacje społeczne na podstawie ustaw i uchwał rad odpowiedniego szczebla. Najpowszechniejsze są konsultacje prowadzone w 16 wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, gdzie spotykają się pracodawcy i związki zawodowe, rozwiązując problemy także na drodze negocjacji i zawierania porozumień.

Organizacje pozarządowe mogą wykorzystywać uprawnienia płynące z ustawy o organizacjach pożytku publicznego i o wolontariacie, aby wpływać na politykę i plany organów administracji publicznej. W sumie w Polsce istnieje około 100 różnych ciał doradczo-konsultacyjnych, gdzie najrozmaitsze organizacje otrzymują informacje o planach administracji i opiniują projekty nowych uregulowań.

Oprócz zachęt istnieją też niestety bariery, które na dłuższą metę mogą być pokonane nie przez kolejne akty prawne, lecz przez praktykę i doświadczenie. Z pewnością debata nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013 dostarczyła bogatych doświadczeń zarówno urzędnikom, jak i partnerom społecznym.

Istota konsultacji polega na zebraniu przez autorów jakiejś regulacji opinii od możliwie szerokiego i reprezentatywnego audytorium a następnie podjęcie decyzji o ich uwzględnieniu lub nie. Aby rozwiązać wątpliwości, co można nazwać konsultacjami, a co nie, proponujemy prostą klasyfikację — dziewięciostopniową „drabinę partycypacji społecznej” od jednostronnego ogłaszania decyzji przez władzę do zatwierdzania rozwiązań problemów oddelegowanych partnerom społecznym.

Kiedy konsultacje osiągają swój cel? Przede wszystkim wtedy, gdy są proaktywnie prowadzone w dobrej wierze, gdy zachowana jest zasada reprezentatywności i równości partnerów, gdy są rzetelne, przejrzyste i otwarte.

Czy organizując konsultacje jest się czego obawiać? Oprócz niewątpliwych blasków są niestety i cienie. Można zamiast konsultacji społecznych natrafić na zorganizowaną akcję lobbyingową jakiejś grupy interesów. Konsultacje mogą zostać zawłaszczone przez samozwańczych reprezentantów jakiegoś środowiska, albo mogą utknąć w martwym punkcie z powodu chaosu i niekompetencji po stronie partnerów społecznych.

Maciej Tański

Dlaczego warto było to napisać?(od autorów)

Przewodnik napisaliśmy z myślą o tych, którzy chcieliby w nieco inny sposób podejść do kwestii rządzenia i którzy wierzą, że w sprawowaniu władzy jest miejsce na bardziej aktywny — szerszy niż uczestnictwo w wyborach — udział obywateli. Opisujemy tu elementy teorii i praktyki zarządzania partycypacyjnego, wierząc, że są to metody w Polsce potrzebne, ale, jak dotąd, wykorzystywane w zbyt skromnym zakresie.

Przewodnik ukazuje się tuż po zakończeniu dyskusji nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007–2013. Powstał z inspiracji organizacji pozarządowych jako jednego ze środowisk uczestniczących w debacie nad NPR, ale mamy nadzieję, że zainteresuje też innych — w szczególności przedstawicieli administracji publicznej (rządowej i samorządowej), którzy są gospodarzami debaty. Pewna część z opisywanych tu narzędzi może być stosowana przez same organizacje, w pozostałych przypadkach organizacje bogatsze o wiedzę na temat technik konsultacji społecznych być może skuteczniej będą mogły przekonywać administrację do korzystania z nich. Wierzymy głęboko, że ruch „modernizacji” sposobu rządzenia w Polsce wymaga zarówno odważnych i oświeconych reformatorów po stronie administracji, jak i aktywnych, świadomych swych oczekiwań obywateli.

Debata nad NPR była dobrą okazją do mówienia o partycypacji społecznej w rządzeniu. Dla nas jednak zagadnienie to ma charakter ciągły, można by powiedzieć — codzienny. W naszym przekonaniu opisywane tu metody powinny się stać częścią instrumentarium rządzenia w Polsce. Pogłębiający się brak zainteresowania sprawami publicznymi, jedna z najniższych w Europie frekwencji wyborczych, erozja autorytetu prawa i instytucji publicznych — zjawiska łącznie nazywane deficytem demokratycznym — mogą być dla niektórych argumentem przeciw partycypacji. Dla nas są właśnie dowodami na to, że konieczna jest zmiana w stylu rządzenia i szersze stosowanie metod, które zapraszają obywateli do rozmowy o sprawach wspólnych, do współuczestnictwa i współrządzenia.

Konieczne jest przerwanie złego scenariusza samospełniającego się proroctwa — im mniej wierzymy w wartość debaty, tym istotnie ma ona mniej sensu. My proponujemy zmianę scenariusza — im bardziej uwierzymy w wartość publicznej debaty i zaangażowania w nią ludzi, im więcej stworzymy ku temu warunków, tym większe ma ona szanse powodzenia i tym większego nabierze sensu. Wyznajemy zatem pogląd, że receptą na ograniczenia i wady demokracji jest więcej demokracji. Tym razem jednak demokracji niekoniecznie rozumianej jako zwiększenie liczby ugrupowań politycznych czy zmiana sposobu ich wybierania. Wierzymy raczej, że jeśli zmiana jest możliwa, to swoje źródło powinna mieć w codziennym (a nie co czteroletnim) praktykowaniu demokracji. Innymi słowy uważamy, że mechanizmy demokracji przedstawicielskiej powinny być wzbogacone o inne formy współdecydowania, a w każdym razie wypowiedzania się w sprawach istotnych dla zainteresowanych.

Nie sugerujemy, że proponowany tu kierunek jest łatwy, a już na pewno nie, że przyniesie natychmiastowy skutek. Wierzymy jednak, że na dłuższą metę tędy właśnie wiedzie droga do autentycznej odnowy życia publicznego w Polsce.

*Dagmir Długosz
Jakub Wygnański*

Dagmir Długosz — politolog, radca generalny w Kancelarii Premiera, gdzie zajmuje się m.in. sprawami zmian instytucjonalnych związanych z Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007–2013. W latach 2001–2004 odpowiedzialny, najpierw w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej jako szef gabinetu politycznego ministra Jerzego Hausnera, a następnie w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej jako podsekretarz stanu, za zagadnienia dialogu społecznego i współpracy z organizacjami pozarządowymi; autor m.in. rządowego dokumentu „Zasady dialogu społecznego”, członek Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, współprzewodniczący Rady Działalności Pożytku Publicznego, przewodniczący Komisji Układów Zbiorowych Pracy; doktorant w Instytucie Nauk o Państwie i Prawie Uniwersytetu Warszawskiego.

Jakub Wygnański — socjolog, działacz ruchu pozarządowego, założyciel Banku Danych o Organizacjach Pozarządowych KLON/JAWOR, prezes Stowarzyszenia na Rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych.

Garść powodów, dla których całą rzecz trzeba traktować serio

Szukając nowych metod trzeba zapytać, na jakie ograniczenia napotyka dotychczasowy model demokracji przedstawicielskiej? Czy nie może być tak, jak dotychczas? Naszym zdaniem potrzebne są nowe propozycje. Formułując je nie zamierzamy jednak kwestionować dotychczasowych reguł, ale raczej je wzbogacić. Dlaczego wymagają one wzbogacenia?

W Europie Zachodniej od lat 50. widoczny jest stały (obserwowany z wyborów na wybory z nielicznymi wyjątkami) trend zmniejszania się uczestnictwa obywateli w wyborach. Przykładowo, dla lat 50. i 90. XX wieku udział w wyborach na szczeblu ogólnonarodowym (średnio dla dekady) wynosił:

- we Francji: 80,0% i 68,5%
- w Niemczech: 86,9% i 79,7%
- w Holandii: 95,4% i 76%
- w Wielkiej Brytanii: 80,3% i 69,6%
- w całej Europie Zachodniej: 85% i 76,7%.

W latach 1992–1996 w 16 na 19 krajów Europy Zachodniej udział w wyborach spadł w stosunku do poprzednich wyborów. Z kolei dla USA liczby te wynoszą: 63,1% dla roku 1960 i 51,3% dla roku 2000.

Zdaniem politologów oznacza to spadek zaufania do rządów partyjnych. Potwierdza to wyraźne zmniejszenie się liczby członków partii politycznych w części krajów OECD: liczba członków partii politycznych jest o połowę mniejsza niż 20 lat temu (USA, Francja, Włochy, Norwegia). W dużej liczbie krajów obserwuje się także spadek zadowolenia z funkcjonowania całego systemu politycznego. Zjawiska te uzyskały nazwę **demokratycznego deficytu**¹.

Część z zaprezentowanych w *Przewodniku* metod ma dla Polski całkowicie innowacyjny charakter — nie były one jeszcze w naszym kraju stosowane, podczas gdy w krajach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej upowszechniły się na szeroką skalę, zwłaszcza w latach 90. Dotyczy to przede wszystkim takich metod, jak: sądy obywatelskie, konferencje uzgodnieniowe, sondaże deliberatywne, referenda elektroniczne. Metody te znalazły zastosowanie na wszystkich szczeblach władz publicznych, od lokalnego do ponadnarodowego. Do pewnego stopnia jest to resztą zrozumiałe. Lata 90. w Polsce to dopiero początek wprowadzania klasycznych rozwiązań demokracji reprezentatywnej — pierwsze wybory parlamentarne, prezydenckie, samorządowe czy referenda: na przykład konstytucyjne, prywatyzacyjne i europejskie.

Czy w Polsce mamy do czynienia z deficytem demokratycznym?

Jaka jest dziś aktywność publiczna Polaków? Według ostatniego badania KLON, przeprowadzonego w 2004 roku na reprezentatywnej próbie Polaków, jedynie 5,4% respondentów twierdzi, że w zeszłym roku kontaktowało się z politykiem lub urzędnikiem na szczeblu lokalnym. Według danych *European Social Survey* w 2002 roku średnia wartość tego wskaźnika w Europie wynosiła 16,1%. Porównanie innych wskaźników aktywności publicznej (podpisywanie petycji, udział w legalnej demonstracji, zabieranie publicznie głosu itp.) daje podobny skutek — ich wielkość w Polsce jest 3–4 razy niższa niż średnia europejska. Zadowolenie z funkcjonowania demokracji deklaruje zaledwie 23% dorosłych obywateli². Wybory parlamentarne i samorządowe coraz częściej odbywają się przy frekwencji, która nie przekracza 50% i wynik ten jest w Polsce z wyborów na wybory coraz gorszy. Zastraszająco niskie jest też w Polsce zaufanie do instytucji publicznych oraz do instytucji prawa. W badaniach CBOS z 2004 roku brak zaufania do rządu deklarowało ponad 67% respondentów, a brak zaufania do sądów — około 60%. Wskaźniki zaufania do instytucji publicznych są w Polsce najniższe w Europie.

Nie chodzi zresztą tylko o zaufanie do instytucji publicznych, ale, szerzej, o stosunek do spraw publicznych i spraw wspólnoty w ogóle. Mimo że w ostatnich latach odsetek osób działających

¹ Na ten temat: „Deepening Democracy in a Fragmented World”, w: *Human Development Report 2002*, UNDP, New York 2002; D. Broughton, „Participation and Voting”, w: *Developments in West European Politics 2*, red. P. Heywood, E. Jonem, M. Rhodes, Palgrave 2002.

² Szerzej na ten temat: *Raport o stanie państwa*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, kwiecień 2004, ss. 8–17.

wolontarystycznie w Polsce nieznacznie się podniósł, to ciągle jest znacznie niższy niż w większości krajów europejskich, nie wspominając już o USA. Dzieje się coś niedobrego. Zamykamy się na sprawy publiczne i na sprawy innych osób. Koncentrujemy się na sobie — na własnych problemach i własnych osiągnięciach. Odwracamy się od spraw dotyczących całego państwa i, ogólnie, od spraw wspólnoty. Koncentrujemy się (i na ogół nie brakuje nam w tej kwestii inwencji i motywacji) na swoich własnych sprawach. Poziom zaufania do innych ludzi i instytucji jest obecnie jednym z najniższych w Europie. Wpadamy w to, co socjologowie nazywają próżnią społeczną. Jeśli ta diagnoza jest trafna, potrzebne są działania, które z tej próżni nas wyrwą. Wiele z nich nie ma nic wspólnego z rządem i rządem, niektóre jednak związek taki mają i o tym jest ten *Przewodnik*. Rząd i obywatele współtworzą siebie nawzajem. W Polsce słabemu państwu towarzyszy słabe społeczeństwo obywatelskie. Aby się wzmocnić, potrzebują siebie nawzajem.

Partycypacyjne techniki rządzenia mają jednak znacznie szersze zastosowanie niż bycie „lekiem” na społeczną apatię. Są one stosowane w wielu krajach, które nie borykają się na taką skalę z opisanymi wyżej problemami. Z czego wynika to zainteresowanie? Oto garść powodów.

Obciążenia finansów publicznych. Państwo nie jest w stanie zaspokajać wszystkich roszczeń i oczekiwań społecznych. Konieczne jest zatem dokonywanie bolesnych wyborów. Oczywiście można, jak ma to miejsce w Polsce, pozostać przy modelu „siłowym”, opartym o korporatystyczny mechanizm ucierania się interesów (w szczególności tych, które reprezentują związki zawodowe i pracodawcy), ale na dłuższą metę państwo stanie się jego zakładnikiem. To, co w pewnym momencie historycznym było mechanizmem uzyskiwania spokoju społecznego, z czasem stało się strukturalnym ograniczeniem dla prowadzenia racjonalnej, nowoczesnej polityki społecznej. Potrzeba więc nowych mechanizmów wrażliwych na interesy grup słabszych.

Większa rola regionów w Unii Europejskiej. To one decydują w coraz większym stopniu o kierunkach własnego rozwoju i przeznaczeniu środków. Tworzy się nowa przestrzeń do dyskusji o losach wspólnot regionalnych.

Nowi aktorzy. Na scenie publicznej pojawili się nowi aktorzy, w szczególności organizacje pozarządowe, które stawiają sobie za cel uczestniczenie w publicznej debacie i wpływanie na sprawy publiczne. Potrzebna jest przestrzeń, w której mogłyby się wypowiedzieć.

Coraz silniejsza rola mediów. Media dają szansę na nagłośnienie wielu zaniedbywanych kwestii. Tworzą przestrzeń dla debaty publicznej, często wychodzą poza rolę jej gospodarza i stają się jej uczestnikami.

Nowe technologie. Tworzą zupełnie nową jakość w dostępie do informacji o sprawach publicznych (staje się ona bardziej powszechna, szybsza). Możliwe są nieznane wcześniej metody komunikacji między władzą a obywatelami. Technologia (np. Internet) daje też zupełnie nowe możliwości organizowania się samych obywateli.

Reakcja na rozrost państwa. Konieczne jest oddanie części zadań i stworzenie nowego podziału pracy w dostarczaniu dóbr publicznych w oparciu o zasadę pomocniczości. Państwo ma wspierać obywateli, a nie ich demobilizować i zawłaszczać przestrzeń ich aktywności. Ów nowy podział pracy może przybierać różne formy i modele, ale zawsze jego ustalaniu powinna towarzyszyć debata.

„Sieciowa”, a nie „hierarchiczna” struktura rzeczywistości społecznej. Nawigowanie i rządzenie w takim świecie wymaga nowych umiejętności komunikowania się z innymi uczestnikami życia społecznego. Jednym z największych wyzwań współczesnej polityki jest znalezienie równowagi między niezależnością a współzależnością.

Grożba zredukowania obywateli do roli konsumentów dóbr publicznych. Odpowiedzią na socjalne obciążenia państwa nie może być wyłącznie urynkowanie, komercjalizacja i prywatyzacja. Konieczne są działania nie tylko wzmacniające naszą siłę jako konsumentów, ale także nasz głos jako obywateli.

Problem autoselekcji w polityce. Dotyczy on zarówno uprawiania polityki, jak i ucierania się interesów. Klasyczne pojęcia reprezentatywności tracą na znaczeniu, a mandat niektórych przedstawicieli klasy politycznej czy, ogólniej, grup interesów jest często wątpliwy. Konieczne jest tworzenie mechanizmów, które zachęcą, a w każdym razie dopuszczą do głosu innych aktorów, do tej pory „milczących”. W przeciwnym razie w debacie na przykład o edukacji nie usłyszymy głosu rodziców, a jedynie nauczycieli, w debacie o ochronie zdrowia nie usłyszymy pacjentów, a jedynie lekarzy, zaś w debacie o zatrudnieniu usłyszymy związki zawodowe, a nie bezrobotnych.

Nierówność uprawnień i zobowiązań. Pogłębia się problem nierównowagi między przywilejami a obowiązkami obywatelskimi. Znalezienie równowagi między nimi, zawieranie nowych umów społecznych wymaga nowych form komunikacji między rządzącymi a rządzonymi.

Nie jest to pełna lista, ale chyba wystarczająco długa, żeby przekonać Czytelnika do tego, że problem jest istotny i że, zdaniem autorów, częścią jego rozwiązania może, a nawet musi, być większe zainteresowanie partycypacyjnymi metodami rządzenia.

I. Stan wykorzystania technik partycypacji obywatelskiej w Polsce

W Polsce możemy mówić o pewnym paradoksie. Z jednej strony istnieje szereg regulacji, przepisów oraz instytucji wymyślonych po to, aby wspierać szeroko rozumianą komunikację między administracją a obywatelami (por. załącznik B). Istnieją nawet precedensy lokalnej inicjatywy uchwałodawczej. Wydaje się jednak, że większość tych instrumentów używana jest znacznie rzadziej niż moglibyśmy sobie tego życzyć. Szczególnie na poziomie administracji centralnej problem nie polega na braku odpowiednich regulacji, ale raczej na braku nawyków i umiejętności. Aby uzyskać zmianę tego stanu rzeczy, należałoby przekonać samą administrację. Jednak nawet bez przekonania administracja powinna poważnie podchodzić do własnych zobowiązań i procedur dotyczących obowiązków informowania, konsultowania, oceny skutków etc. Być może owo „przekonanie” pojawi się dopiero w miarę używania procedur, kiedy jasne staną się korzyści („Ocena skutków regulacji”, por. załącznik E). Przede wszystkim jednak — i to jest powód, dla którego powstał *Przewodnik* — procedury te będą stosowane tym częściej i tym skuteczniej, im bardziej sami obywatele będą się domagać ich stosowania i ostatecznie korzystać z możliwości, jakie rozwiązania te tworzą.

Nie chcemy przez to powiedzieć, że w Polsce w ogóle nie były dotychczas stosowane mechanizmy konsultacyjne. Owszem, istnieje ponad 100 ciał zajmujących się dialogiem obywatelskim na poziomie centralnym, liczne działają na poziomie lokalnym. Za pewną formę konsultacji społecznych można też uznać organizowane lokalnie referenda, jednak jest to instrument dość rzadko stosowany, a jeszcze rzadziej stosowany skutecznie (w latach 1998–2002 łącznie zorganizowano w Polsce około 200 referendów, ale tylko co czwarte okazało się ważne). Są też szczególne sytuacje, w których administracja zasięga naszej opinii przed wydaniem różnego rodzaju zezwoleń (na przykład w przypadku budowy domu lub drogi konieczna jest zgoda właścicieli sąsiadujących nieruchomości).

Najczęściej jednak o konsultacjach mówimy w przypadku przygotowywania ustaw. Wiele z nich przechodzi przez tak zwane konsultacje społeczne, choć często sposób ich prowadzenia pozostawia bardzo dużo do życzenia. Organizacje pozarządowe teoretycznie posiadają uprawnienia do konsultowania projektów aktów normatywnych (ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie), ale według badań KLON z 2004 roku tylko 44% urzędów administracji rządowej twierdzi, że zaprasza do konsultacji organizacje pozarządowe.

W praktyce konsultacje traktowane są czysto formalnie. Do najczęstszych grzechów zaliczyć można:

- zbyt krótki czas na wypowiedzenie się partnerów (w niektórych przypadkach nie tygodnie, ale dni, a nawet godziny);
- brak jasnego celu lub niewłaściwie sformułowany cel konsultacji;
- brak informacji o wynikach konsultacji;
- ignorowanie zgłoszonych w trakcie konsultacji uwag;
- wąski krąg środowisk zapraszanych do konsultacji;
- niechęć do alternatywnych punktów widzenia i poszukiwanie akceptacji dla sformułowanych przez administrację propozycji;
- nieczytelność dokumentów i sposobów, w jakie należy się do nich odnosić.

Trzeba pamiętać, że źle przeprowadzone konsultacje są czasem gorsze niż ich brak. Wywołują frustrację obywateli i zamiast pobudzać do aktywności — zniechęcają ich.

II. Podstawy

Partycypacja obywatelska częścią dobrego rządzenia

Opisywane tu mechanizmy partycypacji obywatelskiej oparte są o dwie przesłanki. Pierwsza to wzbogacenie i uzupełnienie tradycyjnych mechanizmów demokratycznych (w istocie zresztą jest to powrót do korzeni demokracji). Obok dobrze znanych tradycji demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej przywołujemy zapomnianą trochę, a, jak się zdaje, niezwykle bogatą i pożyteczną, tradycję demokracji deliberatywnej (obywatele dochodzą do wspólnych decyzji poprzez dyskurs i debatę). Po drugie, partycypacja obywatelska to po prostu część nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której różnice interesów i oczekiwań nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez administracyjne decyzje ani przez mechanizmy czysto rynkowe — powinny być raczej negocjowane i uzgadniane. Z tego punktu widzenia mechanizmy partycypacyjne pozwalają nie tylko na uzyskanie większej społecznej akceptacji, ale także na optymalizację podejmowanych decyzji.

Nowe tendencje w rządzeniu i zarządzaniu sprawami publicznymi

Efektywne rządzenie na początku XXI wieku wymaga wzięcia pod uwagę przez rządzących, czyli polityków i zawodowych urzędników zatrudnionych w administracji publicznej, wielu uwarunkowań przy podejmowaniu decyzji przez instytucje publiczne. Zmienia się tradycyjny model podejmowania decyzji publicznych, polegający na ograniczonym dostępie organizacji reprezentujących społeczeństwo do rządowych procesów decyzyjnych. Społeczeństwa stają się coraz bardziej wymagające w stosunku do jakości decyzji, jakie podejmują władze publiczne różnych szczebli, i same się organizują na rzecz obrony własnych interesów w różne formy zrzeszeń: organizacji obywatelskich, stowarzyszeń zawodowych czy gospodarczych. Dla polityków i urzędników oznacza to przede wszystkim konieczność liczenia się z głosem niezależnych od władz grup i organizacji, zainteresowanych wpływem na kształt decyzji podejmowanych przez instytucje publiczne.

Co to jest administracja obywatelska?

W teorii i praktyce życia publicznego rozwiniętych demokracji wypracowano zbliżone w treści modele tak zwanego państwa uczestniczącego, administracji obywatelskiej, otwartego rządu itp. Modele te odwołują się do mechanizmu kolektywnego podejmowania decyzji, czyli prowadzenia dyskusji z obywatelami i udziału (partycypacji) reprezentujących ich organizacji w procesie decyzyjnym. Włączanie obywateli do procesu podejmowania decyzji dotyczy nawet takich tradycyjnie biurokratycznych lub wrażliwych dla państwa dziedzin, jak tworzenie budżetu czy bezpieczeństwo publiczne.

Źródłem idei partycypacji obywatelskiej jest sprzeciw wobec zbyt silnej roli hierarchii biurokratycznej i technokracji. Nurt tak zwanej demokracji dyskursywnej (deliberatywnej) zajmuje się przede wszystkim szeroko pojętym uczestnictwem społeczeństwa w podejmowaniu decyzji przez aparat państwowy. Zwolennicy tej szkoły zastanawiają się nad nową formą demokracji (elektroniczną, stowarzyszeniową, referendalną) jako rozwinięciem tradycyjnej demokracji przedstawicielskiej, opartej na wyborze przez obywateli swych reprezentantów (posłów, radnych itp.) do ciał przedstawicielskich. Tradycyjna demokracja utraciła bowiem, ich zdaniem, zdolność do tłumaczenia interesów i potrzeb społeczeństwa na działania publiczne. Podstawowe zatem zalecenie to „być blisko obywatela”. Rząd musi być bardziej otwarty na argumenty zwykłych obywateli, a nie wyłącznie ekspertów³.

Partycypację obywatelską zdefiniować można najogólniej jako proces, w trakcie którego przedstawiciele społeczeństwa uzyskują wpływ, a pośrednio i kontrolę, nad decyzjami władz publicznych, gdy te decyzje mają bezpośredni lub pośredni wpływ na ich własne interesy. Partycypację

³ Wielu czytelników zapewne słyszało o mieście Porto Allegre w Brazylii. Większości kojarzy się ono po prostu z miejscem, gdzie co roku odbywa się Światowe Forum Społeczne. Niewielu wie, że właśnie tam od początku lat 90. funkcjonuje mechanizm budżetu partycypacyjnego, który polega na tym, że projektowaniem lokalnego budżetu (zgłaszaniem pomysłów, ich hierarchizacją, formułowaniem projektu budżetu) zajmują się nie tylko urzędnicy, ale także społeczności lokalne. Budżet powstaje w wyniku spotkań i konsultacji regionalnych (łącznie uczestniczy w nich ok. 8% obywateli tej liczącej 1,5 miliona mieszkańców prowincji). Spotkania prowadzone są w grupach terytorialnych i branżowych, a ich wyniki przedstawiane są władzom przez wybranych przez te grupy rzeczników.

taką odróżnia się od tradycyjnego udziału w procesie wyborczym i jest ona organizowana innymi metodami. Obywatele, uzyskując wpływ na kształt regulacji na wczesnym etapie jej tworzenia, z większym prawdopodobieństwem zaangażują się w jej wykonanie.

Ogólnym celem partycypacji jest przede wszystkim uzyskanie większej akceptacji obywateli dla działań państwa i odejście od sztywnej hierarchii biurokratycznej. Odgórne uprawianie polityki powoduje alienację państwa w stosunku do społeczeństwa i w rezultacie utrudnia efektywne rządzenie.

W dziedzinie usług publicznych odchodzi się od traktowania obywatela jako „klienta”, dla którego usługi publiczne powinny być świadczone w sposób zbliżony do standardu usług świadczonych przez organizacje komercyjne, działające na rynku konkurencyjnym. Celem jest wzmocnienie pozycji obywatela wobec instytucji publicznych.

Przyjęcie tej perspektywy oznacza akceptację założenia, że problemy społeczne nie mogą być rozwiązywane wyłącznie przez administrację publiczną, menedżerów sektora publicznego czy profesjonalne elity decyzyjne. Ich rozwiązywanie wymaga natomiast współpracy z innymi podmiotami — na przykład z obywatelami, biznesem, sektorem pozarządowym czy przedstawicielami środków masowego przekazu. Owa współpraca może przyjąć formę konsultacji, negocjacji czy wymiany informacji. Współczesna literatura dotycząca „dobrego rządzenia” (ang. *good governance*) partycypację społeczną uznaje (obok między innymi jawności, rządów prawa, odpowiedzialności, zorientowania na konsensus, efektywności, skuteczności, inkluzywności) za jedną ze swych podstawowych zasad. Rozwiązywanie złożonych problemów współczesności wymaga zatem wspólnych i skoncentrowanych wysiłków zarówno administracji publicznej, jak i partnerów społecznych, żadna ze stron nie rozwiąże bowiem tych problemów sama.

Naturalnie, pewne obszary zarządzania sprawami publicznymi zawsze będą nieco bardziej „otwarte” na partycypację (polityka społeczna, ochrona środowiska, zagadnienia etyczne), inne zaś nieco bardziej „zamknięte” (obrona narodowa, bezpieczeństwo, polityka zagraniczna).

Co z tego mogą mieć rządzący?

Jednym z najważniejszych celów szerszego włączenia obywateli i ich organizacji do procesów podejmowania decyzji przez administrację publiczną jest uczynienie działań publicznych bardziej zrozumiałymi dla obywateli i lepiej odpowiadającymi na ich potrzeby. Innym, szczególnie ważnym dla administracji efektem udziału obywateli w podejmowaniu decyzji, jest możliwość uzyskania nowych, niekonwencjonalnych rozwiązań problemów społecznych. Organizacje zrzeszające obywateli traktowane są jako „dostarczyciele” szczegółowej wiedzy eksperckiej, która choć w oczywisty sposób politycznie wrażliwa, może mieć istotny wpływ na podejmowane rozstrzygnięcia. Organizacje społeczne definiują problemy społeczne i przedstawiają sposoby ich rozwiązywania. Dzisiejsi obywatele są bowiem lepiej wykształceni, także w dziedzinach, za które odpowiada administracja, są także bardziej świadomi swych praw i interesów i bardziej aktywni w ich obronie.

Rządy uzyskują sześć podstawowych rezultatów dzięki partycypacji:

- 1) lepsze poinformowanie otoczenia społecznego o swych planach;
- 2) lepsze zrozumienie potrzeb obywateli i, co za tym idzie, szansę na lepsze ich zaspokojenie poprzez trafniej adresowaną podaż usług publicznych;
- 3) precyzyjniejsze określenie priorytetów i lepsze rozdysponowanie posiadanych zasobów;
- 4) szybką informację o pojawiających się problemach, zanim urosną one do znacznych rozmiarów;
- 5) sporządzenie „mapy” czy profilu problemu publicznego, który chce się rozwiązać;
- 6) bardziej wiarygodne uzasadnienie i poparcie dla działań władz publicznych.

Dla organizacji społecznych najważniejsza jest możliwość poznania intencji rządu na wczesnym etapie procesu decyzyjnego. Ułatwia to ewentualne zablokowanie lub poparcie inicjatywy, przekonanie rządu do wycofania się z niej, zbudowanie koalicji wspierającej itp.

W niniejszym rozdziale przedstawimy podstawowe cele obywatelskiej partycypacji w działaniach administracji publicznej. Cele te pojawiają się we wszystkich dokumentach oficjalnych, podręcznikach praktycznych czy pracach naukowych, niezależnie od tego, czy opracowania te mają charakter ogólny, czy sektorowy, jak i niezależnie do tego, w jakim państwie zostały opracowane. Zdefiniował je dokument

przyjęty przez rząd polski w 2002 roku pod nazwą „Zasady dialogu społecznego”. Według tego dokumentu celami tymi są:

- Uspołecznienie mechanizmów podejmowania decyzji w celu uwzględnienia zróżnicowanych punktów widzenia partnerów społecznych, którzy w demokratycznym państwie posiadają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a także przeciwdziałanie eliminacji istotnych społecznych interesów z debaty publicznej i uzyskiwanie dzięki temu społecznego przyzwolenia dla prowadzonej polityki;
- Równoważenie społecznych interesów w celu zagwarantowania, że wprowadzane przez rząd rozwiązania nie służą jedynie wąskim grupom zawodowym i społecznym, ale przyczyniają się do realizacji interesu publicznego. W szczególności rozważenia, w ramach dialogu prowadzonego przez organy administracji, wymaga interes publiczny, a także interes słabiej zorganizowanych grup społecznych (podatnicy, konsumenci usług publicznych, np. pacjenci, uczniowie) oraz osób o niskim statusie materialnym;
- Przygotowanie lepszych jakościowo rozwiązań w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej poprzez uzyskanie szerszej i wielowymiarowej wiedzy na temat problemów, które są przedmiotem proponowanych przez rząd rozwiązań oraz prowadzenie stałej debaty ze społeczeństwem, pozwalającej na wyjaśnienie istoty proponowanych rozwiązań, a także na takie jej ukierunkowanie, które pozwala na poszerzenie społecznej akceptacji dla tych rozwiązań;
- Przygotowanie partnerów społecznych i społeczeństwa do efektywnego wdrażania programów polityki publicznej proponowanych przez rząd oraz skłonienie ich do podjęcia współodpowiedzialności za wzajemnie uzgodnione programy działań oraz do zaangażowania się na rzecz upowszechnienia, promocji i realizacji tych programów w celu realizacji interesów ogólnospołecznych;
- Uzupełnienie tradycyjnych form kontroli administracji publicznej (parlament, specjalistyczne organy kontroli, środki masowego przekazu) w celu przeciwdziałania jej alienacji wobec społeczeństwa.

Podstawowe formy partycypacji

Podstawą idei partycypacji obywatelskiej jest założenie, że olbrzymia liczba dobrych pomysłów na rozwiązywanie problemów publicznych powstaje poza administracją lub na niższych jej szczeblach, ponieważ urzędnicy tych szczebli oraz obywatele mają największą wiedzę o źródłach problemów społecznych oraz o praktycznym funkcjonowaniu programów rządowych, próbujących je rozwiązać. Uczestnictwo aktorów zewnętrznych wobec administracji w programowaniu działań ułatwia unikanie błędów.

Partycypacja może mieć różne wymiary:

- kolektywistyczny (zbiorowy) — każdy, kto prawdopodobnie zostanie dotknięty skutkami decyzji, powinien mieć równy dostęp do procesu decyzyjnego;
- indywidualistyczny — ludzie jako jednostki są sami zdolni do uczestnictwa i podejmowania decyzji co do wyboru usług społecznych, z których chcą korzystać;
- holistyczny (całościowy) — sposób, w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach dobra wspólnego czy interesu ogólnego;
- partykularny — sposób, w jaki decyzje są podejmowane, zachęca ludzi do myślenia w kategoriach interesów partykularnych.

Partycypacja społeczna może mieć dla administracji charakter obowiązkowy lub dobrowolny. Najczęściej występujące formy konsultacji to: komisje i komitety doradcze ustanawiane przy urzędach, tak zwane „zielone księgi” i dokumenty konsultacyjne, nieformalne kontakty personalne na szczeblu politycznym i wyższych urzędników służby cywilnej. Władze współdziałają z tak zwanymi sieciami

problemów (ang. *issue networks*), wspólnotami interesu, to jest organizacjami pozarządowymi, grupami ekspertów i stowarzyszeniami zawodowymi zainteresowanymi kształtem danej regulacji czy programu. Rolą władz we współpracy z tymi „luźnymi koalicjami” jest takie sterowanie procesem dyskusji, aby uzyskać ich maksymalny wkład we właściwą decyzję, a jednocześnie kontrolować tak proces decyzyjny, aby się nie „zablokował” ze względu na dużą liczbę uczestników. Podstawowe instrumenty społecznego uczestnictwa to: otwarte przesłuchania publiczne (ang. *public hearing*), spotkania dyskusyjne ze społecznościami lokalnymi, procedury skargowe, ogólnokrajowe i lokalne doradcze rady obywatelskie, „teledemokracja”, czyli wykorzystanie elektronicznych środków przesyłu informacji, zgłaszanie uwag do dokumentów, decentralizacja uprawnień decyzyjnych.

Zwolennicy tych form partycypacji w większości nie podważają tradycyjnych mechanizmów demokracji (np. wyborów), uważając jednocześnie, że w dzisiejszym świecie są one niewystarczające, aby prowadzić skuteczne i akceptowane przez społeczeństwo działania. Tradycyjna demokracja „wyborcza” przechodzi pewien kryzys. Odnotowuje się wyraźny spadek zaufania do instytucji parlamentarnych, administracji publicznej i całej klasy polityczno-administracyjnej.

Niezbędne wymogi ostrożności

Jednak uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji nie jest ani łatwe, ani tanie i napotyka wiele problemów:

- brak wiedzy społeczeństwa na temat szczegółów realizowanych programów,
- powolność procedur decyzyjnych związanych z zaangażowaniem wielu podmiotów,
- reprezentowanie przez urzędników interesów raczej wąskiej klienteli niż interesu ogólnego,
- partykularny lobbing zamiast szerokiej społecznej debaty,
- uzależnianie się urzędów od „dyżurnych” partnerów.

W pewnych sytuacjach należy zatem raczej ograniczać partycypację w podejmowaniu właściwej decyzji niż do niej zachęcać.

Jednocześnie nowy typ udziału obywateli w rządzeniu rodzi pytania o poszanowanie legitymizacji instytucji obieralnych (parlamentu, samorządu), partii politycznych czy urzędników służby cywilnej. Kolejnym problemem jest koszt i efektywność funkcjonowania instytucji partycypacyjnych. Na tym właśnie polega współczesny dylemat: jak szeroki powinien być proces partycypacji społecznej. Rozwiązań z reguły poszukuje się w umiejętnym zorganizowaniu partycypacji, jasnym podziale ról, obowiązków oraz odpowiedzialności władz i partnerów społecznych. Pomimo tych trudności w wielu krajach wysoko rozwiniętych partycypacja staje się coraz bardziej powszechna i stanowi niezbędny warunek społecznej akceptacji podejmowanych decyzji.

Moda czy standard — partycypacja społeczna w debacie międzynarodowej

Lata 90. XX wieku zapoczątkowały etap powstawania dokumentów autorstwa rządów narodowych, władz samorządowych różnych szczebli czy wreszcie organizacji międzynarodowych, które podkreślały, często w formie zobowiązania politycznego lub prawnego, rolę partycypacji społecznej dla odnowienia wartości demokratycznych i przezwyciężenia widocznej alienacji społecznej, zbliżenia obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego do państwa czy wreszcie dla przygotowania efektywnych i społecznie akceptowalnych programów publicznych.

Dokumenty te miały zarówno charakter ogólny — dotyczyły całej administracji, jak i sektorowy — odnosiły się do roli partycypacji w zarządzaniu takimi dziedzinami, jak: ekologia, gospodarka czy polityka społeczna. Wśród ogólnych dokumentów warto wymienić następujące:

- *Public Consultation Guide* wydany przez rząd Kanady w 1997 roku;
- *Code of Consultation* przyjęty przez rząd brytyjski w 1999 roku i ponownie, z uwzględnieniem doświadczeń, w 2004 roku;
- *The Citizens and the Public Sector*, dokument rządu Finlandii z 1998 roku;
- *The World Bank Participation Sourcebook* — dokument Banku Światowego z 2001 roku;
- *Engaging Citizens in Policy Making: Information, Consultation and Public Participation* — dokument OECD z 2001 roku;

- *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue* — dokument Komisji Unii Europejskiej z 2002 roku, będący częścią prac nad reformą rządzenia w UE (European Governance);
- *Reference document on the participation of civil society in United Nations conferences and special sessions of the General Assembly during 1990s* — dokument ONZ z 2001 roku.

Z dokumentów sektorowych można przykładowo wymienić:

- francuski *Guide des bonnes pratiques pour l'écoute des bénéficiaires*, dotyczący angażowania użytkowników usług świadczonych przez Ministerstwo Infrastruktury, Transportu i Mieszkalnictwa z 2001 roku;
- *Policy Toolkit for Public Involvement in Decision Making* kanadyjskiego Ministerstwa Zdrowia z 2000 roku.

Jak to się robi w Unii Europejskiej?

W Unii istnieje wiele procedur konsultacyjnych dotyczących poszczególnych dziedzin. Są też sformalizowane sposoby partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji przez instytucje unijne (komitety, komisje, zespoły itp.). Istnieje na przykład Komitet Ekonomiczno-Społeczny, składający się z trzech grup: związkowej, pracodawców i przedstawicieli tak zwanej grupy trzeciej, czyli organizacji pozarządowych, gospodarki społecznej, rolników, stowarzyszeń zawodowych. Komitet pełni funkcje opiniotwórcze wobec Komisji i Parlamentu Europejskiego. W wielu przypadkach uzyskanie opinii Komitetu jest obowiązkowe. Inną ważną instytucją partycypacji o charakterze ogólnym jest Komitet Regionów, skupiający przedstawicieli różnych szczebli samorządu lokalnego i regionalnego.

Od wielu lat Unia Europejska stosuje tak zwaną **zasadę partnerstwa** jako jedną z zasad opracowywania programów finansowanych ze środków unijnych, obok zasady współfinansowania czy subsydiarności. Zasada ta oznacza między innymi obowiązek wypracowania tych programów metodami partycypacyjnymi, a także ich partycypacyjny monitoring i ewaluację. Unia Europejska używa w związku z tym pojęcia **partnerów społecznych i gospodarczych**, którymi najczęściej są organizacje pracodawców, przedsiębiorców, rolników, pracowników oraz różne rodzaje organizacji pozarządowych. W praktyce każde państwo szczegółowo określa, jakie rodzaje organizacji i podmiotów traktuje jako partnerów społecznych i gospodarczych. W ostatnich latach można obserwować aktywne uzupełnianie tradycyjnego dialogu trójstronnego z udziałem związków zawodowych, pracodawców oraz władz publicznych o **dialog obywatelski**, czyli z organizacjami pozarządowymi i pojedynczymi obywatelami.

W związku z reformą procesu rządzenia Komisja Europejska 11 grudnia 2002 roku ustaliła ogólne zasady i standardy konsultacji publicznych dla organów Komisji. Nadrzędnym celem jest pogłębienie otwartości i dostępu do instytucji unijnych. Podstawowe zasady ustalone przez Komisję to:

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

Standardy prowadzenia konsultacji obejmują między innymi:

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

Zasady i standardy te obowiązują od 1 stycznia 2003 roku i dotyczą wszystkich inicjatyw Komisji.

III. Polska administracja publiczna wobec partycypacji obywatelskiej

Wprowadzenie efektywnej partycypacji społecznej do funkcjonowania administracji publicznej jest możliwe wyłącznie w ramach demokratycznego państwa prawa. Argumentem przemawiającym za tym, że tak jest w istocie, niech będzie uchwalona w 1987 roku, jeszcze w PRL, ustawa o konsultacjach społecznych i referendum, która pomimo wysokiego statusu prawnego i interesujących treści w systemie autorytarnym nie miała realnego znaczenia i była fasadą niedemokratycznego ustroju państwa. Tylko w państwie, które w konstytucji gwarantuje takie prawa i wolności, jak: możliwość swobodnego zrzeszania się, swoboda wypowiedzi, wolność poglądów czy dostępu do informacji publicznej, partycypacja społeczna nie będzie fikcją lub formą manipulacji. Pomimo wielu bardzo krytycznych ocen obecnego funkcjonowania polskiej demokracji te podstawowe wartości są w polskim życiu publicznym ustanowione (w Konstytucji i w ustawach) i generalnie przestrzegane, m.in. dzięki aktywności wielu środowisk społecznych, kontroli sądowej, np. Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy dzięki działaniom Rzecznika Praw Obywatelskich.

Sytuacja w dziedzinie aktywnego włączania społeczeństwa w procesy decyzyjne w Polsce budzi ambiwalentne odczucia. Z jednej strony istnieje nie najgorsze już prawodawstwo, wymienić można wiele przykładów dobrej współpracy administracji z partnerami społecznymi i obywatelami, funkcjonują publiczne instytucje konsultacyjne. Z drugiej zaś strony ciągle mamy do czynienia z wcale nie pojedynczymi przykładami lekceważenia partnerów społecznych i nieprzestrzegania prawa normującego partycypację społeczną, z brakiem przekonania co do jej sensu w części środowisk politycznych i urzędniczych, czy też wreszcie z niskim standardem organizowania procesów partycypacji, co wpływa zarówno na ich rezultat, jak i na przekonanie opinii publicznej o sensie i potrzebie angażowania się we współpracę z administracją.

Chcę czy muszę? Przywilej czy prawo?

Poniżej omówimy najważniejsze przepisy prawne dotyczące zarówno polskiej administracji rządowej, jak i samorządowej, odnoszące się do zagadnień partycypacji społecznej. Ze względu na charakter *Przewodnika* pominęliśmy natomiast niektóre przepisy szczególne. W związku z występującym zróżnicowaniem polskich przepisów dotyczących kwestii partycypacji społecznej i konsultacji każdorazowo konieczne jest przeanalizowanie postanowień konkretnych ustaw i rozporządzeń w celu odpowiedniego dostosowania metod konsultacji do obowiązujących przepisów.

Podstawy prawne dla legalnej i uznanej przez administrację rządową działalności partnerów społecznych i grup interesu w Polsce daje **Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej**. Dialog społeczny jest, jak podkreśla się w jej preambule, „*podstawowym prawem dla państwa*”. Przez partnerów społecznych zwykle rozumie się związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników oraz organizacje pracodawców, a także, coraz częściej, organizacje pozarządowe, samorządy czy kościoły. Przepisy art. 59 Konstytucji gwarantują wolność zrzeszania się w związkach zawodowych, organizacjach społeczno-zawodowych rolników oraz w organizacjach pracodawców, a jej art. 12 stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność tworzenia i działania związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji. Szereg ustaw określa zasady tworzenia i działania zrzeszeń, które podlegają sądowej rejestracji.

Z polskiego ustawodawstwa określającego ustrój i zadania administracji publicznej wynika, które z organów państwa odpowiadają za kształtowanie polityki państwa wobec różnych partnerów i środowisk społecznych w dwóch aspektach:

- bezpośrednim — poprzez kształtowanie sposobów komunikowania się z tymi grupami w sprawach istotnych zarówno dla tych grup, jak i dla administracji publicznej,
- pośrednim — poprzez kształtowanie rozwiązań prawnych, programowych czy finansowych, które wpływają na realizację interesów tych grup.

Co powinien, a co musi rząd?

Dla administracji rządowej podstawowa w tej dziedzinie jest **ustawa z 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej**. Stanowi ona, że w celu realizacji swoich zadań minister kierujący określonym działem współdziała z organami samorządu terytorialnego, gospodarczego i zawodowego, związków zawodowych i organizacji pracodawców oraz innych organizacji społecznych i przedstawicielstw środowisk zawodowych i twórczych.

Z kolei według **ustawy z 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów** członek Rady Ministrów, realizując politykę ustaloną przez rząd, współdziała z organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych, powołuje rady i zespoły jako organy pomocnicze w sprawach będących w zakresie jego działania. Prezes Rady Ministrów może tworzyć rady i zespoły opiniodawcze lub doradcze w sprawach należących do zadań i kompetencji Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów. W skład tych zespołów mogą wchodzić przedstawiciele partnerów społecznych. W praktyce spotyka się zespoły złożone wyłącznie z przedstawicieli różnych organizacji społecznych. Przewodniczący rad i zespołów oraz innych organów pomocniczych zwołują, w razie potrzeby, posiedzenia tych organów, określają porządek obrad i przewodniczą posiedzeniom. Wyniki prac rad i zespołów oraz innych organów pomocniczych, w szczególności opinie, analizy i wnioski, ich przewodniczący przedstawiają odpowiednio Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów oraz właściwym ministrom. Mogą je także udostępniać innym organom administracji rządowej.

Rada Ministrów, w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją lub środowiskiem społecznym, może powoływać komisje wspólne, składające się z przedstawicieli rządu oraz tej instytucji lub środowiska. Celem takiej komisji jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawach ważnych dla polityki rządu oraz interesów danej instytucji lub środowiska. Rada Ministrów może powołać przy ministrze komitet doradczy, określając przy tym zakres jego zadań.

Regulamin pracy Rady Ministrów stwierdza, że do projektu aktu normatywnego dołącza się uzasadnienie, obejmujące między innymi omówienie wyników konsultacji społecznej bądź dyskusji publicznej oraz informacje o przedstawionych wariantach i opiniach. Jeżeli, na podstawie odrębnych przepisów, projekt dokumentu rządowego podlega zaopiniowaniu lub uzgodnieniu z organami albo podmiotami, których zakresu działania dotyczy projekt, obowiązek skierowania projektu do zaopiniowania lub uzgodnienia spoczywa na organie wnioskującym. Organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu dokumentu rządowego, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie oraz przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne dokumentu, stopień jego złożoności oraz jego pilność, może zdecydować o skierowaniu projektu dokumentu do zaopiniowania przez inne organy administracji państwowej, organizacje społeczne oraz inne zainteresowane podmioty i instytucje. W określonych przypadkach istnieje ustawowy obowiązek takiego konsultowania — na przykład na podstawie **ustawy z 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych** czy **ustawy z 23 maja 1991 roku o organizacjach pracodawców**. Na mocy tych ustaw organa administracji rządowej kierują założenia albo projekty aktów prawnych dotyczących zadań tych organizacji społecznych do odpowiednich statutowych władz organizacji związkowych i pracodawców, określając termin przedstawienia opinii na 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. Powyższe przepisy dotyczą także organów jednostek samorządu terytorialnego.

W uzasadnionych przypadkach w celu właściwego przygotowania projektu dokumentu rządowego organ wnioskujący organizuje międzyministerialne konferencje uzgodnieniowe. Organ wnioskujący może zaprosić do udziału w konferencji przedstawicieli podmiotów, w tym społecznych, które zgłosiły uwagi do projektu regulacji. Rola konsultacji z różnymi grupami społecznymi jest uwzględniona także przy „**ocenie skutków regulacji**” (OSR), którą przewiduje regulamin Rady Ministrów jako element rządowego procesu legislacyjnego (por. załącznik E).

Co powinien, a co musi samorząd?

Podstawą do przeprowadzania konsultacji na poziomie samorządowym są przepisy ustaw o:

- samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku,
- samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku,

- samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 roku.

Zgodnie z nimi organa jednostek samorządu terytorialnego mogą przeprowadzać konsultacje społeczne w wypadkach przewidzianych ustawą (wtedy konsultacja jest często obowiązkowa) oraz w innych sprawach ważnych dla tych wspólnot samorządowych. Precyzyjnie mówiąc, chodzi o konsultacje „z mieszkańcami gminy, powiatu i województwa”. Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami wspólnot samorządowych określają uchwały rad odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego. Rady odpowiednich szczebli powinny wydać akt prawa miejscowego (powszechnie obowiązującego na terenie jednostki), który zawierałby normy generalne i abstrakcyjne.

Tak ogólne sformułowanie podstaw prawnych konsultacji pozwala stosunkowo elastycznie wykorzystywać różne metody, na przykład spotkania publiczne, zgłaszanie uwag na piśmie, wysłuchania publiczne, a nawet powołanie lokalnych ciał konsultacyjnych. Przepisy wskazują na możliwość przeprowadzenia konsultacji z pojedynczymi obywatelami — mieszkańcami wspólnoty samorządowej — i z różnymi partnerami społecznymi (organizacjami, w których zrzeszają się mieszkańcy).

Jednocześnie uchwały takie nie mogą być niezgodne z powszechnie obowiązującymi aktami prawa wyższego rzędu, na przykład umowami międzynarodowymi, ustawami czy rozporządzeniami. Ich legalność podlega nadzorowi wojewody, a także regionalnych izb obrachunkowych.

Z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że konsultacje te są instytucją odrębną w stosunku do referendum lokalnego. Jednocześnie referendum może być zastosowane jako forma konsultacji, ale ma wtedy wyłącznie charakter opiniodawczy, a nie rozstrzygający.

Przy formułowaniu strategii województwa, najważniejszego dokumentu określającego ramy rozwoju tej jednostki samorządu, samorząd województwa ma obowiązek współpracy między innymi z organizacjami pozarządowymi, samorządem zawodowym i gospodarczym oraz szkołami wyższymi. Ustawa z 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego przewiduje możliwość tworzenia **wojewódzkich komisji dialogu społecznego (wkds)**. Zgodnie z art. 17 tej ustawy do właściwości wkds należy wyrażanie opinii w sprawach objętych zakresem zadań związków zawodowych lub organizacji pracodawców, będących w kompetencji administracji rządowej i samorządowej z terenu województwa. Analiza zapisów prawnych wskazuje, że przedmiotem zainteresowania wkds mogą być sprawy przypisane zarówno administracji rządowej zespolonej i niezespolonej, jak również zagadnienia leżące w gestii samorządu terytorialnego stopnia wojewódzkiego, powiatowego lub gminnego oraz będące w zakresie ustawowych zadań związków zawodowych i organizacji pracodawców. Organizacje związkowe reprezentują prawa i interesy dużej grupy społeczeństwa aktywnej zawodowo. Strona pracodawców zajmuje się ochroną praw i interesów pracodawców wobec związków zawodowych, administracji rządowej i samorządowej.

Podstawową funkcją wkds jest doradzanie. Opinia nie ma mocy wiążącej — stanowi raczej formę oceny dla projektowanych zamierzeń i prowadzonej polityki. Z art. 17 ust. 2 ustawy wynika, że przyjęcie opinii wymaga zgody przedstawicieli wszystkich stron wkds. **Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 22 lutego 2002 roku w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego** umożliwia natomiast zapraszanie na posiedzenia wkds przedstawicieli innych organizacji społecznych i zawodowych oraz gmin i powiatów z terenu województwa (w komisjach zasiadają wyłącznie przedstawiciele samorządu województwa). Organizacje te mogą wyrażać swoje stanowiska, choć opinie w formie uchwał wydawać mogą wyłącznie stali członkowie komisji. W praktyce wiele różnych organizacji społecznych zapraszanych jest na posiedzenia wkds.

W odniesieniu do organizacji pozarządowych i innych podmiotów działających w sferze pożytku publicznego, tak jak definiuje je **ustawa z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**, organy administracji publicznej, w tym samorządowej, prowadząc działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy (obowiązkowo) z organizacjami pozarządowymi mogą ją prowadzić w następujących formach:

- wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków;

- konsultowania z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Współpraca w wyżej wymienionych formach odbywać się powinna na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała roczny program współpracy z organizacjami, w którym może szczegółowo uregulować kwestie metod i sposobów partycypacji organizacji pozarządowych w procesach decyzyjnych.

Co z tego wynika w praktyce?

Dotychczasowe instrumenty partycypacji obywatelskiej

Od 1998 roku administracja rządowa analizuje współpracę z organizacjami społecznymi. Raport przyjęty przez Radę Ministrów, a opracowany przez Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, opisywał między innymi sposoby uczestnictwa różnych organizacji społecznych w pracach administracji rządowej. Podobny raport przygotowała w 2001 roku Kancelaria Premiera. Od 2002 roku Ministerstwo Gospodarki i Pracy regularnie publikuje coroczne raporty na ten temat zatytułowane „Informacja na temat działalności instytucji dialogu społecznego przy ministerstwach i urzędach centralnych”.

Według analiz Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej dokonanych dla lat 2002 i 2003 w administracji rządowej istniało ponad 100 ciał o charakterze zespołów, komisji, komitetów (stałych i powoływanych *ad hoc*) itp., w których zasiadali przedstawiciele różnych organizacji społecznych. Takie ciała mają najczęściej charakter konsultacyjno-doradczy, a w niektórych przypadkach negocjacyjny, i powoływane są na podstawie przepisów prawa lub w formie porozumień administracji z określonymi środowiskami społecznymi. Do najważniejszych należą:

- Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych — działa od 1994 roku, składa się z przedstawicieli rządu, reprezentatywnych organizacji związkowych i pracodawców, oraz, w charakterze obserwatorów, z przedstawicieli innych organizacji, w tym samorządowych i pozarządowych (np. z Federacji Konsumentów, Krajowej Rady Spółdzielczej);
- Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego — stanowi forum współdziałania rządu oraz środowisk samorządowych wszystkich szczebli (działa od 1998 roku);
- Rada Działalności Pożytku Publicznego — jest ciałem doradczym w zakresie działalności pożytku publicznego, składa się z przedstawicieli rządu, organizacji samorządowych i pozarządowych (działa od 2003 roku).

W pierwszym półroczu 2002 roku powołano szesnaście wojewódzkich komisji dialogu społecznego jako forów, na których toczy się dialog administracji rządowej i samorządowej, głównie z tradycyjnymi partnerami społecznymi, jakimi są związki zawodowe oraz organizacje pracodawców. Coraz częściej jednak biorą w nim udział organizacje pozarządowe, izby gospodarcze czy środowiska naukowe. Uprawnienia komisji są w głównej mierze opiniotwórcze (co do szerokiego zakresu problemów społeczno-gospodarczych, jak na przykład: rynek pracy, służba zdrowia, edukacja, transport, rolnictwo, a od 2005 roku strategia rozwoju województwa), ale także mediacyjne, od 2005 roku zaś na forum wkds mogą być zawierane porozumienia społeczne.

W ocenie badaczy tych instytucji, pomimo pojawiających się problemów w ich funkcjonowaniu nie mają one charakteru fasadowego, choć oczywiście stopień ich wpływu na decyzje administracji nieco inaczej oceniają przedstawiciele organizacji społecznych, a inaczej administracji publicznej.

Zachęcające przykłady

Wydarzeniem wartym odnotowania było przyjęcie przez rząd w październiku 2002 roku dokumentu „Zasady dialogu społecznego”. Po raz pierwszy rząd przyjął dokument programowy dotyczący reguł prowadzenia dialogu społecznego z różnymi grupami społecznymi. Dokument można uznać za swego rodzaju polityczną doktrynę rządu w dziedzinie dialogu, opartą o istniejące prawo i analizę trendów w dziedzinie współpracy państwa ze społeczeństwem obywatelskim. W dokumencie podkreślono, iż rząd opowiada się za szerokim rozumieniem pojęć „dialog społeczny” i „partner społeczny”. Komentatorzy podkreślają, że z dokumentu wyczytać można intencję uzupełnienia demokracji reprezentatywnej mechanizmami demokracji partycypacyjnej, a także wykorzystania dialogu i partycypacji do odnawiania prawomocności władzy. Odnotowują deklarację poszerzenia katalogu partnerów tradycyjnych o reprezentacje terytorialne, korporacyjne i pozarządowe.

Ocena wpływu tego dokumentu na rzeczywistość nie wypada dla administracji rządowej najlepiej, choć odnotować można wiele pozytywnych zmian, zwłaszcza w zakresie dialogu z organizacjami pozarządowymi (np. zaproszenie ich przedstawicieli do prac w Komisji Trójstronnej), porządkowania reguł dialogu z branżowymi grupami interesu. Nastąpił postęp, jeżeli chodzi o wiedzę urzędników o regułach współpracy z partnerami społecznymi oraz znajomość praktycznych sposobów tej współpracy. Szef służby cywilnej, w efekcie zaleceń sformułowanych w „Zasadach...”, wprowadził zagadnienia dialogu społecznego i partycypacji społecznej do programu szkoleń dla urzędników administracji rządowej szczebla centralnego i wojewódzkiego.

Część ministerstw szeroko konsultuje prowadzone przez siebie prace. Na przykład „plan Hausnera” (naprawa finansów publicznych) dyskutowany był z różnymi typami partnerów społecznych w trakcie trzymiesięcznej debaty w 2004 roku. W służbie zdrowia toczyły się prace „okrągłego stołu” przy Ministerstwie Zdrowia. Ministerstwo Środowiska od 2001 roku posiada wysoko oceniane w środowisku organizacji pozarządowych porozumienie z organizacjami ekologicznymi w formie „Deklaracji Ministerstwa dotyczącej współdziałania z pozarządowymi organizacjami ekologicznymi”. Obejmuje ono między innymi zasady współdziałania w zakresie polepszenia wzajemnego komunikowania się resortu i organizacji, okresowe programy współpracy oraz mechanizm prowadzenia konsultacji aktów prawnych tworzonych w ministerstwie, obecność przedstawicieli organizacji w ciałach doradczych Ministerstwa. W oficjalnych dokumentach resortu organizacje pozarządowe uznaje się za naturalnego sojusznika i partnera w działaniach na rzecz środowiska.

Niektóre ministerstwa opracowały propozycje standardów współpracy z partnerami społecznymi. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej opracowało „Kodeks dobrych praktyk dla wojewódzkich komisji dialogu społecznego” oraz „Poradnik w zakresie tworzenia programów współpracy jednostek samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych”. Z organizacjami pozarządowymi szeroką współpracę prowadzi Rzecznik Praw Obywatelskich i ponadpartyjne gremium poselskie w ramach Poselskiego Zespołu ds. Organizacji Pozarządowych.

Istotne znaczenie miało pojawienie się, w związku z wdrażaniem programów finansowanych ze środków unijnych, zasady partnerstwa, która przejawia się na przykład w kształtowaniu składu komitetów sterujących i monitorujących te programy jako mieszanego — państwowo-społecznego.

Odnotować można także pierwsze zmiany prawne wprowadzające możliwość konsultacji elektronicznych między rządem a partnerami społecznymi — przepisy uchwalone w 2004 roku dotyczą reprezentatywnych związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Zniechęcające bariery

Pomimo opisanego wyżej stanu rzeczy istnieje nadal wiele problemów, które wymagają pilnego rozwiązania, aby polska administracja publiczna spełniała w pełni kryterium obywatelskości i otwartości. Najważniejsze z nich to:

- Przekonanie części polityków, że uzyskany mandat wyborczy daje im prawo do lekceważącego stosunku wobec pojawiających się w debacie głosów organizacji reprezentujących różne interesy społeczne albo zapraszanie przez tych polityków do współpracy tylko takich organizacji, które uznają za sojuszników politycznych.

- Niska kultura części administracji publicznej w zakresie współdziałania z partnerami społecznymi. Przejawia się ona w słabym przygotowaniu administracji do prowadzenia konsultacji społecznych, pomijaniu części partnerów, nieprzestrzeganiu procedur prawnych regulujących konsultacje, przekazywaniu dokumentów do konsultacji „na ostatni moment”, traktowaniu konsultacji społecznych jedynie jako procedury, której celem jest uniknięcie zarzutów i protestów społecznych mogących nastąpić w wyniku braku jakichkolwiek konsultacji.
- Ogromna liczba przygotowywanych projektów aktów prawnych, co przy stosunkowo niskim, jak na warunki europejskie, zatrudnieniu w administracji publicznej oraz braku umiejętności sprawnego planowania procesów legislacyjnych i organizowania debat publicznych rodzi niechęć do partycypacji jako jeszcze jednego obowiązku, utrudniającego pracę urzędników.
- Brak zwartych, sprawnych organizacyjnie i kompetentnych partnerów społecznych do prowadzenia dialogu z administracją publiczną, co skłania urzędników do stwierdzenia, że takie konsultacje są tylko stratą czasu.
- Mylenie przez aktywistów organizacji społecznych konsultacji z negocjacjami czy zawieraniem porozumień, co wywołuje ich niechęć do konsultacji; administracja z kolei nie potrafi wykorzystać zebranych w toku konsultacji opinii i propozycji.

Problemy te trudno będzie wyeliminować wyłącznie za pomocą instrumentów prawno-legislacyjnych. Nie negując potrzeby doskonalenia aktów prawnych, a w niektórych obszarach dostrzegając wręcz konieczność opracowania nowych dokumentów rządowych (na przykład nowego rozdziału w regulaminie Rady Ministrów pt. „Publiczne konsultacje”), wydaje się, że rzeczywisty postęp w tej dziedzinie dokonać się może dzięki nabieraniu doświadczeń przez administrację i jej partnerów, ustalaniu i wdrażaniu standardów konsultacji, informacji i organizacji, a także dzięki edukacji polityków, urzędników i aktywistów społecznych. Niniejszy *Przewodnik* chciałby się do tego przyczynić.

Czy debata nad NPR może być testem partycypacji obywatelskiej?

Ogłoszone przez rząd konsultacje Narodowego Planu Rozwoju (NPR) na lata 2007–2013 zgodne są z unijną zasadą partnerstwa. Plan określi strategiczne cele rozwoju w kolejnych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Jest dokumentem o bardzo wysokim statusie politycznym, co potwierdzają doświadczenia tych krajów Unii, gdzie był przedmiotem szerokich konsultacji ze wszystkim ważnymi partnerami społecznymi i z obywatelami.

NPR ma być dokumentem spajającym całość przedsięwzięć i działań o charakterze rozwojowym podejmowanych w Polsce. Ma zapewnić realizację europejskiej polityki rozwoju, ale jednocześnie odnosić się będzie do specyficznych potrzeb i problemów rozwojowych Polski. Będzie koncepcją modernizacji polskiej gospodarki, wdrażaną w warunkach członkostwa w UE — czyli stanie się kompleksowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego, a zarazem podstawą negocjacji z Komisją Europejską o dostępie Polski do funduszy strukturalnych. Ma służyć zaktywizowaniu i lepszemu wykorzystaniu krajowych zasobów rozwoju, zwłaszcza kapitału ludzkiego i społecznego. Celami strategicznymi NPR na lata 2007–2013 będą:

- utrzymanie gospodarki na ścieżce wysokiego wzrostu gospodarczego,
- wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw i regionów oraz wzrost zatrudnienia,
- podniesienie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Biorąc pod uwagę rozmach planu i jego znaczenie dla wszystkich grup społecznych oraz kilkuletni okres realizacji, przekraczający kadencję jednego rządu i parlamentu, partycypacyjny udział w tworzeniu jego ostatecznej wersji ma ogromne znaczenie z punktu widzenia jakości dokumentu i jego społecznej akceptacji. Ustawa o NPR uwzględnia ten punkt widzenia przewidując opiniowanie planu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz zarządy województw, a także konsultowanie go z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi.

Wstępny projekt NPR na lata 2007–2013 przyjęty przez Radę Ministrów 11 stycznia 2005 roku zawierał zasady prowadzenia konsultacji oraz odpowiednie wytyczne dla organów administracji rządowej. Szczegółowe sposoby i tryb konsultacji NPR przewiduje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu i terminów konsultacji, współdziałania i współpracy przy opracowywaniu Narodowego Planu Rozwoju, programów operacyjnych i strategii wykorzystania Funduszu Spójności oraz rokowań z samorządami województw w sprawie zawarcia kontraktów wojewódzkich.

Konsultacje prowadzone nad NPR przyniosły doświadczenia, które umożliwią wprowadzenie w przyszłości jednolitych, wysokich standardów konsultowania ważnych programów publicznych, niezależnie od ich przedmiotu i zaangażowania jednostek publicznych za nie odpowiedzialnych.

IV. Czym są konsultacje społeczne?

Istnieje tak wiele metod szeroko rozumianej partycypacji obywatelskiej, że wymagają one uporządkowania. Zacząć trzeba od fundamentalnego rozróżnienia na trzy podstawowe formy:

➡ **Informowanie.** Jest to relacja jednokierunkowa — administracja informuje o decyzjach lub procedurach, które dotyczą obywateli. Informowanie może mieć formę bierną (dostęp do informacji) lub aktywną (promocja, ogłoszenia, spotkania etc.).

↔ **Konsultowanie.** Relacja ma charakter dwustronny — administracja proponuje rozwiązania i zbiera opinie na ich temat. Proces jest rozłożony w czasie — najpierw jest informacja o proponowanych rozwiązaniach, potem następuje zbieranie opinii na ich temat.

↔ **Współdecydowanie.** Chodzi tu nie tyle o uzyskanie opinii na temat propozycji administracji, ile o autentyczne partnerstwo w budowaniu rozwiązań. Strony wspólnie definiują problemy i szukają dobrych rozwiązań. Komunikacja ma charakter równoczesny — proces projektowania rozwiązań i ich konsultowania następują jednocześnie. Partycypacja oparta jest o uznanie zasady partnerstwa jako podstawy wzajemnych relacji administracji i obywateli. Współdecydowanie ma charakter znacznie mniej hierarchiczny od pozostałych form. Współdecydowanie oznacza też delegowanie części uprawnień na rzecz partnerów. W pełnej formie może oznaczać uznanie wiążącej mocy uzyskanych rozwiązań (jak na przykład w referendum).

Pierwsza sytuacja ma charakter jednostronny, druga wzajemny, ale oparty o strukturę „pytanie–odpowiedź”, trzecia oznacza w istocie dialog i wspólne dochodzenie do rozwiązań lub nawet delegowanie części władztwa przez administrację.

Te trzy podstawowe formy partycypacji obywateli są w Polsce stosowane w różnym zakresie. W praktyce administracji zdecydowanie najbardziej popularne są procedury informowania (głównie biernego). Znacznie rzadziej stosowane są techniki konsultacji społecznych, a już zdecydowanie najrzadziej mamy do czynienia z autentycznym współdecydowaniem (może poza referendum lokalnym, ale i ten mechanizm nie należy do szczególnie popularnych, nie mówiąc o frekwencji, jaka towarzyszy tego rodzaju przedsięwzięciom).

Każdy z wymienionych tu sposobów partycypacji ma swoje zastosowania, w zależności od sytuacji. Nie wszystko zatem nadaje się do konsultowania czy współdecydowania, z drugiej jednak strony nie jest dobrze, jeśli administracja komunikuje się z obywatelami wyłącznie za pomocą obwieszczeń.

Opisane tu metody wzajemnie się uzupełniają — o tym, co udało się partycypacyjnie uzgodnić, trzeba też rzetelnie poinformować wszystkich zainteresowanych. Często to, co ma być przedmiotem konsultacji, musi być uprzednio dostępne jako informacja itd.

Tematem *Przewodnika* są przede wszystkim **konsultacje społeczne**. Czym one dla nas są? Są sposobem uzyskiwania opinii, stanowisk, propozycji itp. od podmiotów (instytucji lub osób), których w pewien sposób dotkną, bezpośrednio lub pośrednio, skutki proponowanych przez administrację działań. Owe skutki mogą mieć charakter nałożonego obowiązku, przyznanego prawa, możliwości skorzystania ze środków finansowych zaplanowanych w programach publicznych, udziału we wdrażaniu działań administracji. Plany tych działań mogą być zawarte w projektach aktów prawnych, programach publicznych czy budżetach jednostek publicznych.

Konsultacje są także wymianą informacji z opinią publiczną, dyskusją, dzieleniem się wiedzą, a nawet (do pewnego stopnia) władzą. Dla podmiotów społecznych konsultacja stwarza możliwość uzyskania wpływu na treść rozwiązań, a dla administracji szereg możliwości ulepszenia jej działań. Konsultacje ze społeczeństwem są zatem jednym z najistotniejszych środków osiągania celów w polityce. Proces konsultacji społecznych nie jest jednak zarezerwowany dla administracji publicznej. Współcześnie coraz częściej procesy konsultacyjne są prowadzone przez inne podmioty, których skutki działań mają charakter publiczny (na przykład partie polityczne, środowiska biznesu, organizacje pozarządowe). W takim przypadku proponowane tu metody wymagają odpowiedniej adaptacji (bo zmienia się kontekst prawny).

Podstawową cechą rzeczywistych konsultacji społecznych jest to, że uzyskanie opinii od określonych podmiotów jest świadomym celem organu administracji, który decyduje się na przeprowadzenie konsultacji. W związku z tym zamiar ten powinien być tak wyrażony przez zwracającego się o opinię, aby było jasne, że przekazany dokument nie służy jedynie poinformowaniu oraz że nie jest zaproszeniem do negocjacji i tym samym do współdecydowania. Konsultacja zawiera w sobie wysłuchanie, dzielenie się wiedzą i informacją, dialog, debatę i analizę problemów dokonaną przez jej uczestników.

Konsultacje to coś więcej niż dostęp do informacji i coś więcej niż rozesłanie dokumentu do kilku wybranych partnerów z ukrytą nadzieją, że nie zgłoszą uwag. Celem konsultacji społecznych jest dotarcie do możliwie szerokiego audytorium i chęć zapoznania się z jego opinią, aby poprawić jakość przygotowywanych rozwiązań, nawet jeśli miałyby to oznaczać ich zaniechanie. Z drugiej strony należy wyraźnie powiedzieć, że konsultacje to nie negocjacje — ostateczna decyzja spoczywa w rękach administracji publicznej.

Konsultacje mogą być wymagane przez prawo, a ich nieprzeprowadzenie jest wtedy opatrzone sankcją za nieprawidłowy przebieg procesu legislacyjnego. Dotyczy to także elementów procedury konsultacji, na przykład kręgu podmiotów konsultowanych, czasu na konsultacje, terminu jej rozpoczęcia i zakończenia.

Szczególne znaczenie konsultacje mogą mieć w przygotowywaniu i wdrażaniu dużych, złożonych, wieloletnich i oddziałujących na liczne kręgi społeczne programów publicznych — polityki rozwoju, polityki społecznej, bezpieczeństwa publicznego itp.

Zasadniczą cechą konsultacji, która pozwala je odróżnić od innych form komunikacji, jest to, że odpowiedzialność za kształt i treść dokumentu poddanego konsultacji spoczywa na autorze dokumentu (instytucji), a uwzględnienie przekazanych mu opinii nie jest jego obowiązkiem, a jedynie prawem — o ile uzna to za wskazane i cenne dla merytorycznej zawartości dokumentu bądź jego społecznej akceptacji. Nieuwzględnienie uwag może być oczywiście elementem oceny intencji autora dokumentu przez partnerów społecznych oraz opinię publiczną. Pozwala im na podejmowanie działań mających na celu zmianę treści dokumentu w ramach innych procedur prawnych, administracyjnych, legislacyjnych czy sądowych, ale nie może być przedmiotem zarzutu braku wysłuchania, o ile partnerom społecznym realnie dano taką możliwość.

Konsultacje to zatem coś więcej niż informowanie. Pamiętać jednak trzeba, że konsultacje nie oznaczają współdecydowania. Współdecydowanie bowiem to podejmowanie wspólnej, kompromisowej decyzji, za obustronną lub wielostronną zgodą. Podstawową zasadą współdecydowania jest więc **zasada konsensusu** (jednomyślności). Może być ona bezwzględna — gdy wszyscy uczestnicy dochodzą do zgody — lub względna — gdy mniejszość uczestników nie popiera rozwiązania, ale i nie sprzeciwia się mu, wstrzymując się od głosu lub ogłaszając brak zainteresowania sprawą. Bez takiej zgody czy wspólnej decyzji nie jest możliwe skuteczne kontynuowanie działań lub stają się one jednostronne albo nawet niezgodne z procedurami prawnymi. Natomiast prowadzenie nawet bardzo szerokich konsultacji nie uniemożliwia, zwłaszcza w sensie prawno-proceduralnym, podejmowania dalszych działań przez jednostkę, która przeprowadza konsultację.

„Drabina partycypacji społecznej”

Od władzy autorytarnej do władzy zatwierdzającej

Aby odróżnić konsultacje od innych form uczestnictwa w podejmowaniu decyzji, proponuje się najczęściej „drabinę partycypacji”, która obejmuje następujące „szczeble” społecznego zaangażowania (od całkowitego braku partycypacji, poprzez informowanie, konsultacje aż po różne formy współdecydowania). Władze publiczne:

- 1) decydują całkowicie jednostronnie i samodzielnie, nie informując opinii publicznej;
- 2) decydują całkowicie jednostronnie i samodzielnie, ale informują opinię o podjętych decyzjach po ich podjęciu;
- 3) decydują całkowicie jednostronnie i samodzielnie, ale oprócz informowania opinii społecznej o podejmowanych decyzjach po ich podjęciu szeroko uzasadniają te decyzje, nakłaniając do ich akceptacji;

- 4) przed podjęciem decyzji informują o swych planach i przyjmują do wiadomości pojawiające się opinie społeczne, wykorzystując je w mniejszym lub większym stopniu do zmiany treści decyzji;
- 5) przed podjęciem decyzji zasięgają aktywnie opinii poszczególnych obywateli (wybranych liderów, ekspertów), korzystają z wystuchań publicznych, sondaży telefonicznych, badań opinii publicznej;
- 6) przed podjęciem decyzji aktywnie zasięgają opinii, przeprowadzając konsultacje społeczne z różnymi grupami społecznymi i ich reprezentacjami (organizacjami) na podstawie wymogów prawa lub politycznej woli;
- 7) przed podjęciem decyzji zasięgają opinii w ramach ustawowo powołanych przez państwo publicznych instytucji konsultacyjnych i opiniodawczych, których wysłuchanie ma charakter obowiązkowy;
- 8) przed podjęciem decyzji współpracują z partnerami społecznymi (negocjacje, wspólne planowanie, osiąganie konsensusu) i wraz z nimi podejmują kompromisową, wspólną decyzję na przykład w formie porozumienia lub wspólnego programu;
- 9) przekazują podejmowanie decyzji grupom lub partnerom społecznym i akceptują te decyzje, kontrolując ewentualnie ich proceduralną legalność i poprawność oraz zgodność treści decyzji z obowiązującym porządkiem prawnym (na przykład referenda, układy zbiorowe pracy).

Standardy konsultacji społecznych

Można przyjąć, że efektywne konsultacje społeczne prowadzone przez administrację publiczną powinny spełniać co najmniej dwa rodzaje standardów:

- **Standardy prawne** — wypełniać obowiązki zawarte w przepisach prawnych regulujących zasady i tryb konsultacji społecznych. Najczęściej chodzi o krąg organizacji i instytucji mających prawo do konsultacji, rodzaj dokumentów podlegających konsultacji, minimalny czas na jej przeprowadzenie, obowiązki organu konsultującego względem uprawnionych środowisk w trakcie procesu konsultacji oraz po jego zakończeniu.
- **Standardy pozaprawne** — odnoszą się do społecznie akceptowanych reguł dobrego organizowania wszelkiej działalności ludzkiej („dobrej roboty”), jakości i efektywności działania jednostek sektora publicznego („ukierunkowanie na klienta”), etycznych zasad życia publicznego (uczciwość, dotrzymanie publicznych obietnic) oraz zasad etykiety w stosunkach międzyludzkich (umiejętność prowadzenia sporu, szanowanie odmiennych opinii itp.).

Zarówno standardy prawne, jak i pozaprawne oprócz można o pewne zasady prowadzenia konsultacji społecznych. Zasady te mogą zostać zapisane w postaci norm prawnych, choć nie jest to warunek bezwzględnie konieczny. Mogą być elementem porozumienia władz i środowisk społecznych, mającego charakter polityczny, a nie prawny, mogą wynikać z jednostronnej deklaracji władz itp. Zależy to od tradycji życia publicznego danego kraju, roli i charakteru prawa w systemie politycznym, potrzeb społecznych i władz publicznych. Ważne jest, aby były przestrzegane i aby stosowano ich ducha, a nie jedynie literę.

Konsultacje powinny być **proaktywne** (wyprzedzające), a nie reaktywne. Oznacza to, że ich inicjowanie ma być integralnym elementem działań nowoczesnej administracji, a nie „akcją ratunkową”, gdy rodzi się napięcie z partnerami społecznymi z powodu ich braku. Zakres i program konsultacji, ich społeczny zasięg może być także przedmiotem konsultacji i negocjacji. Wyeliminuje to sytuację, w której pojawią się zarzuty, że konsultacjom poddano kwestie nieistotne, że czas i sposób przeprowadzenia były dla partnerów niewygodne czy niejasne, lub że nie zaproszono do debaty istotnych partnerów. Konsultacje z pewnością nie służą komunikowaniu decyzji już podjętych.

Zasady efektywnych konsultacji społecznych

Najważniejsze zasady efektywnych konsultacji społecznych są następujące:

- **Dobra wiara** — konsultacje powinny być prowadzone z czystymi intencjami, nie powinny stanowić formy manipulacji politycznej ani mieć charakteru fasadowego. Wszystkie strony

powinny przestrzegać uzgodnionych zasad i rzetelnie rozważać zgłaszane argumenty. Pojawiające się konflikty czy nieporozumienia powinny być rozstrzygane zgodnie z tą zasadą.

- **Zasada poszanowania dobra ogólnospołecznego i interesu ogólnego** — prowadzone konsultacje powinny mieć na względzie także interesy ogólne, a nie wyłącznie uczestników konsultacji.
- **Legalność** — strony procesu legislacyjnego, a w szczególności administracja publiczna, przestrzegają reguł prawnych w zakresie konsultacji i stosują się do „ducha” tych przepisów, nie zaś wyłącznie do ich litery.
- **Reprezentatywność i równość** — wszyscy chętni (nie tylko partnerzy instytucjonalni, ale także pojedynczy obywatele) mogą brać udział w konsultacjach na równych prawach, z uwzględnieniem stopnia swej reprezentatywności dla określonego rodzaju interesów społecznych, zróżnicowanych uprawnień i funkcji, które wypełniają w życiu publicznym, adekwatności metod, możliwości organizacyjnych i finansowych.
- **Rzetelność** — przedstawiane opinie są przygotowane rzetelnie i starannie, odzwierciedlają prawdziwe poglądy środowisk reprezentowanych przez partnerów społecznych, a ze strony administracji podejmowane są działania, które zapewnią najwyższy standard organizacyjny konsultacji.
- **Przejrzystość, otwartość** — jawność konsultacji jest ich podstawową regułą i dotyczy celu konsultacji, jej uczestników, zasad, procedur i efektu końcowego.
- **Kompleksowość** — konsultacje, w zależności od potrzeb i szczebla, powinny mieć charakter ogólnokrajowy, sektorowy, regionalny lub lokalny. Łączenie różnych typów konsultacji może być uzasadnione, wymaga jednak odpowiedniego dostosowania zasad i technik konsultacji.
- **Dokumentowanie** — poszczególne kroki, poglądy, spotkania mające miejsce w trakcie konsultacji są dokumentowane, a zainteresowani uczestnicy konsultacji mogą się do tych dokumentów odwoływać i wnioskować o ich korektę zgodnie ze stanem faktycznym.
- **Ciągłość i sprzężenie zwrotne** — proces konsultacji ma charakter ciągły, planowy i zmierza do osiągnięcia zadeklarowanego celu, nie jest zaś organizowany *ad hoc*, pod wpływem żądań („wymuszanie konsultacji”) czy narastających napięć społecznych, nie występują w nim okresy застоju, a następnie gwałtownej i spóźnionej aktywności. Uczestnicy konsultacji mają prawo spodziewać się publicznej reakcji na zgłaszane opinie, zarówno w trakcie debaty, jak i w czasie jej podsumowania.
- **Koordinacja** — proces konsultacji ma koordynatora, którym jest osoba pełniąca istotną polityczną funkcję w jednostce publicznej (minister, wiceminister, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek itp.), przy pełnym zaangażowaniu podległej mu administracji.

Jednocześnie należy pamiętać o wartości dodanej każdych konsultacji — powinny one przynosić doświadczenia, które umożliwią udoskonalenie standardów konsultacji ważnych przedsięwzięć publicznych.

Administracja publiczna przestrzegająca tych zasad ma prawo oczekiwać od partnerów społecznych dwóch rzeczy: uznania faktu posiadania przez administrację publiczną legitymizacji demokratycznej oraz wzięcia przez partnerów odpowiedzialności za przedstawione opinie. Partnerzy społeczni powinni czuć, że administracja traktuje ich zaangażowanie serio, a konsultacje priorytetowo. Niewłaściwa jest sytuacja, kiedy urzędnicy dają odczuć partnerom lekceważenie, brak zainteresowania czy nawet wrogość. Zasad ta dotyczy zresztą obu stron. Uczestnicy procesu powinni posiadać jasny dla siebie nawzajem oraz dla opinii publicznej mandat do zabierania głosu.

Kilka przestróg — o czym powinny pamiętać strony konsultacji w demokratycznym państwie prawa

Stosowanie reguł administracji partycypacyjnej nie eliminuje zasad, w tym prawnych, jakie obowiązują funkcjonariuszy administracji publicznej w kontaktach z przedstawicielami organizacji reprezentujących interesy zewnętrzne. Są to następujące zasady i obowiązki:

- bezstronność — zakaz kierowania się interesem grupowym i stronniczości przy wykonywaniu obowiązków służbowych,
- ochrona interesów państwa oraz praw obywatela,
- przestrzeganie przepisów prawa,
- dochowywanie tajemnicy ustawowo chronionej.

Partnerzy społeczni powinni mieć świadomość tych obowiązków funkcjonariuszy i nie stwarzać sytuacji zachęcających do łamania owych zasad, gdyż służą one interesom wszystkich obywateli i gwarantują poszanowanie reguł państwa praworządnego, demokratycznego i obywatelskiego. W trakcie konsultacji możemy mieć bowiem do czynienia z aktywnością lobbingsową. Celem lobbingu jest uzyskanie pożądaných przez partnerów społecznych rozwiązań i decyzji organów państwa. Dopuszczając w demokratycznym państwie tę formę artykulacji interesów administracja publiczna musi zagwarantować, aby nie naruszała ona zasad prawa, jawności podejmowania decyzji oraz równego traktowania wszystkich podmiotów.

Ze względu na sprawność prowadzenia konsultacji i ich efektywność administracji zależy na sprawnym zorganizowaniu się partnerów społecznych. Chodzi o wiarygodne, w miarę spójne i reprezentatywne dla określonych kategorii interesów społecznych podmioty. Takie zorganizowanie się partnerów społecznych ułatwia prowadzenie konsultacji w sposób niezakłócający sprawnego funkcjonowania administracji publicznej i czyni go także społecznie akceptowanym. Słabe, źle zorganizowane i niekompetentne organizacje partnerów społecznych to istotny problem. Administracja publiczna powinna sprzyjać integrowaniu się i zachęcać do tego partnerów społecznych, o ile nie narusza to naturalnego pluralizmu i nie ma na celu ograniczenia uprawnień obywateli, swobody i różnorodności debaty czy zasady konkurencji. Nie jest także uzasadnione koncentrowanie uprawnień konsultacyjnych w rękach wybranych grup społecznych i zawodowych oraz reprezentujących je organizacji.

Zasadą konsultacji powinno być jak najszersze dążenie do równoprawnego traktowania partnerów społecznych tam, gdzie występują oni w podobnych rolach, i w sprawach ogólnospołecznych. Zasadę równego traktowania partnerów społecznych wywodzi się z konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Zasada ta nie oznacza, że wszyscy partnerzy powinni mieć jednakowe prawa i być traktowani przez władze publiczne w identyczny sposób. Oznacza ona, że jednakowe prawa i obowiązki dotyczą podmiotów należących do poszczególnych kategorii partnerów społecznych.

Należy podkreślić odpowiedzialność administracji za ochronę interesów słabiej zorganizowanych grup społecznych, organizacji społecznych i wspólnot terytorialnych o mniejszych zasobach organizacyjnych i finansowych.

Niektórzy uczestnicy konsultacji mogą wymagać nawet, w interesie zagwarantowania równości i rzeczywistej otwartości debaty, wsparcia organizacyjnego i finansowego ze środków publicznych (na przykład udostępnienia sali, dofinansowania kosztów związanych z uczestnictwem w spotkaniach, panelach, debatach itp.).

V. Po co konsultować?

Co można zyskać, organizując konsultacje społeczne?

Cele i powody, dla których strony angażują się w proces konsultacji, mogą mieć różną naturę. Można je podzielić na następujące:

- **cele bezpośrednie** — wyrażane wprost i powiązane z przedmiotem konsultacji;
- **cele pośrednie** — często niewyrażane wprost, ale ciągle powiązane z przedmiotem konsultacji;
- **powody powiązane z kontekstem** — niezwiązane wyłącznie z przedmiotem konsultacji, ale z samym procesem konsultacji.

Bezpośrednie cele konsultacji po stronie organizatora:

- badanie potrzeb i oczekiwań użytkowników usług (lub potencjalnych użytkowników);
- określanie priorytetów i wskazywanie preferencji dotyczących konkretnych przedsięwzięć;
- ocena aktualnie dostarczanych usług, recenzja publiczna, ewaluacja;
- określanie polityk, planów i strategii, programów.

Pośrednie cele konsultacji po stronie organizatora:

- rozstrzygnięcie sporu przez samych zainteresowanych;
- próba uniknięcia lub przerzucenia odpowiedzialności za trudne decyzje;
- ubezpieczenie się na wypadek przyszłych ataków i krytyki;
- konieczność przestrzegania zapisanych w prawie procedur konsultacyjnych;
- edukowanie opinii publicznej o działaniach administracji.

Powody związane z kontekstem po stronie organizatora:

- wiara w wartość konsultacji jako takich;
- chęć zbudowania konsensusu;
- chęć swoistego „uwłaszczenia” proponowanych rozwiązań;
- budowanie społecznego poparcia dla proponowanych rozwiązań.

Efektywne konsultacje, poza praktycznym wkładem do treści proponowanych przez administrację rozwiązań, mogą także dać następujące rezultaty o istotnym znaczeniu społeczno-politycznym:

- wzrost wzajemnego zaufania i zrozumienia w relacjach państwo–obywatel i poczucia podmiotowości obywatela w państwie;
- unikanie, rozwiązywanie lub łagodzenie konfliktów społecznych spowodowanych wdrażaniem niepopularnych, choć koniecznych decyzji czy zmian;
- większe prawdopodobieństwo udanych i efektywnych programów publicznych;
- większa świadomość złożoności problemów, przed jakimi stają współczesne rządy, co przeciwdziałać może populizmowi i wierze w proste rozwiązania;
- promowanie tolerancji i zrozumienia dla innych poglądów i stanowisk w życiu społecznym, a także wzajemnego zrozumienia uwarunkowań i potrzeb sektora publicznego i społeczeństwa obywatelskiego;
- stworzenie kanału przepływu wiedzy społecznej, często niedostępnej w inny sposób.

Angażowanie partnerów społecznych pozwala na wyrobienie w nich także poczucia „współwłasności” i współodpowiedzialności za rozwiązanie problemów, które podejmuje administracja. Optymalnym efektem konsultacji może być osiągnięcie konsensusu wokół proponowanych rozwiązań. Konsultacje zatem nie zawsze prowadzą do porozumienia, ale przynajmniej powinny prowadzić do lepszego zrozumienia intencji stron.

„Miękką” formą konsultacji jest taka, która kończy się w momencie uzyskania opinii. Forma bardziej wiążąca będzie miała miejsce, gdy administracja na mocy prawa lub sam zobowiązania przedstawi w

postaci publicznego dokumentu oficjalne, urzędowe odniesienie się do zgłoszonych uwag. Taki dokument zawiera przede wszystkim uzasadnienie przyjęcia bądź odrzucenia zgłoszonych opinii. Przekazane informacje powinny być wnikliwie analizowane w celu weryfikacji założeń dokumentu.

W szczególności przekazane w toku konsultacji opinie mogą zwrócić uwagę na:

- aktualność i prawdziwość danych, na podstawie których projektuje się działania,
- kwestię, czy wymagający interwencji publicznej problem został precyzyjnie i głęboko zbadany, czy kontrargumentem dla zmiany prawa nie jest jego stabilność, proporcjonalność proponowanych zmian w stosunku do występujących problemów,
- kwestię, czy wprowadzenie regulacji stanowi najwłaściwszą formę interwencji publicznej, czy możliwe jest zastosowanie innych instrumentów jak np. edukacja, informacja, standaryzacja, działania organizatorskie administracji, porozumienia administracyjne, interpretacje i orzecznictwo itp.,
- identyfikowanie opinii i preferencji grup społecznych i partnerów społecznych
- wszelkie za i przeciw wobec przedstawianych propozycji,
- stopień poparcia lub brak poparcia dla propozycji,
- nieprzewidziane przez autorów dokumentów skutki uboczne proponowanych rozwiązań dla życia społecznego i gospodarczego,
- alternatywne, bardziej praktyczne i tańsze sposoby rozwiązania problemu,
- bardziej praktyczne sposoby wprowadzenia w życie określonych rozwiązań,
- opinie grup, które będą zaangażowane w proces wdrażania propozycji (tzw. praktyczny punkt widzenia),
- najlepszy moment wprowadzenia danego rozwiązania w życie,
- istotne dla określonych grup społecznych interesy, które powinny być ponownie rozważone, koszty ekonomiczne, społeczne czy ekologiczne proponowanych rozwiązań,
- możliwości znalezienia rozwiązań, które pogodzą rozbieżne interesy różnych grup społecznych, administracji, wymogi prawne i finansowe,
- praktyczne sposoby monitorowania i oceny proponowanych rozwiązań.

Konsultacje mogą zatem:

- przyczynić się do współtworzenia efektywnych rozwiązań; wskazuje to na konieczność angażowania partnerów o znaczącym potencjale informacyjnym i eksperckim,
- umożliwiać wykorzystanie współpracy z partnerami społecznymi do planowania efektywnych procedur wdrażania programów publicznych oraz monitorowania realizacji jego działań, ich korekty, jak również oceny przebiegu zjawisk społeczno-ekonomicznych,
- być cennym narzędziem edukowania i informowania społeczeństwa o polityce władz publicznych.

Co powstrzymuje administrację od prowadzenia konsultacji społecznych?

Istnieje szereg oporów i ograniczeń, które zgłaszane są przez administrację w stosunku do procedur konsultacyjnych. Czasem stanowią one rodzaj wykrętu, czasem jednak trafnie wskazują na możliwe komplikacje i ograniczenia związane z tym procesem. Wymienimy je tu nie dlatego, żeby zniechęcać do konsultacji, ale raczej żeby przypomnieć o nich tym, którzy organizują proces konsultacji, aby starali się ograniczyć ich wpływ. Najczęściej podawanymi powodami niechęci do konsultacji są:

Problem reprezentatywności — chodzi w istocie o jej rzekomy brak. Oczywiście nie ma metody, żeby w konsultacje włączyć wszystkich obywateli i instytucje. Problem ma tym większe znaczenie, im bardziej w konsultacjach korzysta się wyłącznie z tradycyjnych (by nie powiedzieć przestarzałych) metod zapraszania do konsultacji (tylko wybrana nieliczna grupa instytucji i organizacji). Ten model nie powinien być traktowany jako jedyny. To właśnie jego stosowanie powoduje, że dostęp do konsultacji jest dobrem „rzadkim”. Obecnie istnieje szereg metod (szczególnie w dobie zaawansowanej technologii), aby dać możliwość wypowiedzi wszystkim tym, którzy są zainteresowani. Warto jednak jeszcze raz przypomnieć (tym razem organizatorom), że konsultacje nie są tym samym, co negocjacje. Kwestia reprezentatywności ma bardziej charakter problemu metodologicznego, niż politycznego. Właśnie problem reprezentatywności jest bodaj najczęściej podnoszoną trudnością w stosunkach z organizacjami pozarządowymi. Trzeba wyraźnie stwierdzić, że często spotykana praktyka ze strony administracji — niechęć do rozmowy z wieloma partnerami i swoiste wymuszanie federalizacji — jest naganna. To prawda, że ułatwia to pracę administracji, ale nie można z tego czynić warunku do rozmowy. Oczywiście też jest, że organizacje mogą mieć skrajnie różne poglądy na temat przedmiotu konsultacji i wtedy nikłe są szanse, żeby przyjęły wspólne stanowisko — istnieje zatem zadanie wyważenia racji i poglądów pojawiających się w konsultacjach. To trudne zadanie, ale, co do zasady, należy ono do organizatora konsultacji, a nie do partnerów społecznych, jakimi są na przykład organizacje pozarządowe (choć rzecz jasna i one mogą podejmować takie próby).

Brak czasu — argument czasem zasadny, ale warto pamiętać, ile czasu można stracić przez zaniechanie konsultacji. Problem braku czasu jest jednym z najczęstszych w praktyce konsultacji. Co prawda poszczególne grupy, na przykład związki zawodowe, mają zagwarantowany czas na wyrażenie opinii, jednak w wielu innych przypadkach czas ten jest wręcz śmiesznie krótki (na przykład 12 godzin lub mniej!). W istocie trudno w takiej sytuacji w ogóle mówić o konsultacjach. Z punktu widzenia konsultowanych czasem rozsądniej jest odmówić uczestnictwa w tego rodzaju procedurze niż tworzyć pozory. Na marginesie warto wspomnieć, że na przykład w Wielkiej Brytanii minimalny czas przeznaczony na konsultacje to 12 tygodni. Polski system polityczny, a szczególnie rząd, przeciążony jest pracami legislacyjnymi — przygotowywane w szybkim tempie akty prawne tracą na jakości. Argument braku czasu jest jednak także pochodną złego planowania pracy administracji. Gdyby konsultacje stały się zasadą, a nie wyjątkiem, zapewne byłyby wpisywane w harmonogram prac administracji.

Konsultacje są drogie — to prawda, że niektóre metody mogą być dość kosztowne (na przykład badania opinii publicznej). Istnieje jednak wiele metod tanich (godziny otwarte, badania różnego rodzaju istniejących dokumentów, na przykład skarg, wreszcie zasięgnięcie opinii własnego personelu). Zawsze jednak koszty konsultacji warto porównać z wartością przedsięwzięć, które podlegają konsultacji. Porównanie to jest szczególnie wyraziste w przypadku NPR, gdy mowa jest o kwotach liczonych w setkach miliardów złotych.

Problem autoselekcji uczestników debaty — jest on szczególnie istotny w sytuacji pogłębiającej się apatii obywateli wobec spraw publicznych. W tej sytuacji głos zabierają zorganizowane grupy interesu. Tworzą one pozory debaty publicznej, w istocie ją zawłaszczając. O służbie zdrowia wypowiadają się głównie lekarze, a nie podopieczni, o szkole nauczyciele, a nie uczniowie i ich rodzice, interesów bezrobotnych mają bronić ludzie zatrudnieni i zrzeszeni w związkach zawodowych itd. Właśnie ten proceder jest prawdziwą przyczyną problemu niereprezentatywności konsultacji. Trawestując słynne powiedzenie, że najlepszym lekarstwem na brak demokracji jest więcej demokracji, można powiedzieć, że lekarstwem na wady konsultacji jest więcej konsultacji — jednak konsultacji szeroki, włączających te osoby i środowiska, które dotychczas nie miały szansy na wypowiedź.

„Konsultacje kreują oczekiwania, którym nie będzie można sprostać” — ludzie mają sporo zdrowego rozsądku i realizmu. Nie spodziewają się, że administracja spełni każde ich życzenie. Raczej obawiają się tego, że będą zignorowani. Przypomnieć też warto, że istnieje szereg technik, których

istotą nie jest wcale uzyskanie przez organizatora jak największej liczby „rozrzuconych” postulatów adresowanych do administracji, ale raczej ożywienie debaty pomiędzy różnymi środowiskami — wzajemne przekonywanie się, budowanie konsensusu i wspólne poszukiwanie rozwiązań. Fundamentalne jednak w tej kwestii jest to, jaki jest przedmiot konsultacji i o co właściwie pytamy. Organizator konsultacji nie musi zmieniać wszystkiego na życzenie uczestników konsultacji. Z drugiej jednak strony, nie powinien nawet zaczynać konsultacji, jeśli nie jest gotów do zmiany niczego. Powraca tu zasada — złe konsultacje są gorsze niż żadne konsultacje.

„Ludzie nie mają kompetencji do wypowiedzania się w tych sprawach” — po pierwsze, ludzie mają dużo kompetencji w sprawach, które ich dotyczą, po drugie, kompetencji tych nabywają właśnie uczestnicząc w dyskusjach nad sprawami publicznymi. Cnota roztropności (sięgając do greckich tradycji demokracji), będąca podstawową kwalifikacją polityka, utrwała się poprzez jej praktykowanie. Trzeba tworzyć ku temu okazje. Wyjściowy deficyt kompetencji może być ograniczany i uzupełniany dzięki niektórym metodom konsultacji. Wreszcie odróżnić trzeba brak kompetencji w sensie formalnym od kompetencji w sensie szerszym — osoby, których dane rozwiązania dotyczą, uzyskują pośrednio kompetencje jako beneficjenci lub „ofiary” źle zaprojektowanych rozwiązań. Z tego punktu widzenia możliwość wypowiedzania się w sprawach, które ich dotyczą, powinna mieć raczej charakter uprawnienia, a nie nagrody za kompetencje. Na koniec warto zauważyć, że problem kompetencji w udzielaniu odpowiedzi jest właściwie pochodną sposobu, w jaki zadano pytania. Bardzo często przedmiotem konsultacji są dokumenty napisane technicznym językiem — długie, nudne, pozbawione czytelnej struktury. Nie chce się ich czytać i dyskutować nad nimi. Konsultacjom nie towarzyszą pytania, które mogłyby stać się osią debaty. Sam ezopowy język tych dokumentów staje się formą szczególnego ich szyfrowania, jak gdyby w obawie przed dostępem do nich zwykłych obywateli.

„Ludzie nie są zainteresowani sprawami publicznymi” — to pewne, że w Polsce istotnie pojawia się problem osłabionego zainteresowania sprawami publicznymi. Jednak to właśnie dobrze prowadzone konsultacje są jedną z metod na zmianę tego stanu rzeczy i pokonanie apatii. Warto jednak pamiętać, że ludzie mają swoje zajęcia i trzeba starać się ułatwić im włączenie się w proces konsultacji. Metody konsultacji są bardzo zróżnicowane, jeśli chodzi o stopień „przyjazności” dla zwykłego obywatela. Warto wybierać te, które raczej zachęcają, niż zniechęcają.

„To, co robimy, odpowiada optymalnie potrzebom i nie ma po co zasięgać w tej sprawie opinii” — ten rodzaj samozadowolenia jest właśnie wynikiem braku zasięgania opinii. W administracji brakują strukturalnie wmontowanych mechanizmów „sprzężenia zwrotnego” (a te, które istnieją, na przykład „Ocena skutków regulacji”, są często lekceważone). Te same instytucje są odpowiedzialne za rozpoznanie potrzeb, zaspokojenie ich i raportowanie, czy swoje zadania wykonały dobrze. W konsekwencji myli się możliwości wykonawcze z rozpoznaniem potrzeb — rozmiary problemów są zrównane z możliwościami ich zaspokojenia. Przykładów dostarcza tu system pomocy społecznej. Co gorsza, nie pomagają w tym przypadku nawet zabiegi legislacyjne. Na przykład obowiązek tworzenia lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych — świetna okazja do konsultacji społecznych — jest na ogół ignorowany lub sprowadzany do czysto proceduralnej rutyny.

Na koniec pojawia się problem braku umiejętności i kultury konsultacji. Ta pochodna wszystkich powyższych zastrzeżeń ma charakter samospełniającego się proroctwa. Nie konsultujemy, bo nie wiemy, jak to zrobić — nie wiemy jak to zrobić, bo nawet nie próbujemy konsultować. Cóż, mamy nadzieję, że niniejsze opracowanie pomoże zachęcić do konsultacji i wskaże techniki ich prowadzenia.

VI. Z kim konsultować?

Podmioty konsultacji społecznych — podstawowe kryteria selekcji

Zarówno w przypadku, gdy konsultacje mają charakter adresowany (tylko określone instytucje i środowiska są dopuszczone do wyrażania opinii), jak i wtedy, gdy mają charakter otwarty (każdy, kto jest zainteresowany przedmiotem konsultacji, może się wypowiedzieć), istotne jest uporządkowanie poszczególnych uczestników tego procesu. Zrozumienie, kim są środowiska i osoby uczestniczące w konsultacjach, pozwoli każdej ze stron uniknąć wielu rozczarowań i nieporozumień.

W literaturze dotyczącej konsultacji powszechnie przyjmuje się, że, z jednej strony, ze względu na konieczność realizacji zasady równości, z drugiej zaś ze względu na możliwość uzyskania w trakcie konsultacji wielowymiarowej wiedzy na temat problemu, konsultacjami objęci powinni być wszyscy partnerzy społeczni, których problem dotyczy, niezależnie od formy prawnej czy organizacyjnej, i którzy mają interes prawny i faktyczny, aby móc zabrać głos w dyskusji publicznej.

Najczęściej określa się takich uczestników angielskim mianem *stakeholders* czyli „udziałowców problemu” lub „interesariuszy”⁴.

Z punktu widzenia stopnia zainteresowania i znajomości problemu (T. Goban-Klas, s. 107) można mówić o następujących uczestnikach:

- **społeczeństwie** — jest to najbardziej ogólna, masowa kategoria społeczna, zainteresowana sprawami najbardziej ogólnymi i w sposób z reguły powierzchowny,
- **publiczności zainteresowanej** — to grupa znająca problemy życia publicznego i rozumiejąca własne interesy w danej dziedzinie,
- **publiczności poinformowanej** — która aktywnie uczestniczy w debatach nad zagadnieniami publicznymi,
- **publiczności elitarnej** — która inicjuje i definiuje problemy, które są tematem debat publicznych, organizuje te debaty oraz ukierunkowuje ich przebieg.

Urzędy publiczne, projektując procedury konsultacji powinny brać pod uwagę interesy i stanowiska grup, środowisk i organizacji:

- będących bezpośrednimi adresatami projektu regulacji lub programu,
- których interesów i praw dotyczy dany projekt, nawet jeżeli nie jest bezpośrednio do nich adresowany,
- występujących (na mocy przyznanych im uprawnień lub na podstawie swych celów statutowych) w obronie pewnych interesów zbiorowych (pracownika, przedsiębiorcy, mieszkańca wspólnoty lokalnej i regionalnej, podatnika, konsumenta, obywatela, wyborcy, rodzica itp.).

Partnerzy społeczni powinni mieć możliwość oceny skutków projektowanych rozwiązań z punktu widzenia swoich praw, wolności i interesów reprezentowanych przez siebie środowisk. Przedstawiciele administracji powinni przeanalizować przedstawione przez nich fakty i argumenty z tego punktu widzenia.

Dokonując wyboru partnerów do konsultacji społecznych, poza czynnikiem prawno-organizacyjnym (typ organizacji — na przykład stowarzyszenie, związek zawodowy, izba gospodarcza itp.) należy rozważyć następujące czynniki struktury społecznej, których wzięcie pod uwagę gwarantuje jak najpełniejsze spełnienie zasady reprezentatywności:

⁴ Inne klasyfikacje wywodzące się z dziedziny *public relations* (S. Black, s. 45–46) mówią z kolei o odbiorcach działań („*audiences*”), obszarach oddziaływania („*constituencies*”), grupach interesu („*interest groups*”) czy grupach otoczenia („*publics*”).

- **miejsce w strukturze zatrudnienia** (przemysł, usługi, w tym publiczne, rolnictwo) oraz wielkość prowadzonej działalności gospodarczej i społecznej (mała, średnia, lokalna, regionalna, ogólnokrajowa, ponadnarodowa);
- **umiejscowienie geograficzne** — dotyczy to zamieszkania, miejsca prowadzenia działalności (np. w stolicy, ośrodkach metropolitalnych czy centrach gospodarczo-administracyjnych, średnich i małych miastach, na wsi), dostępności komunikacyjnej itp.;
- **wiek i sytuacja społeczno-gospodarcza pewnych kategorii osób** — na przykład osoby w wieku produkcyjnym, przed- lub poprodukcyjnym, młodzież szkolna, studenci, osoby samotne, rodzice, zatrudnieni na stałe lub czasowo, samozatrudnieni, bezrobotni, emeryci, renciści, niepełnosprawni, chorzy itp.;
- **wykształcenie** — chodzi zarówno o stopień wykształcenia (podstawowe, zawodowe, średnie, wyższe), jak i jego rodzaj (techniczne, przyrodnicze, humanistyczne);
- **płeć** — w wielu kwestiach dotyczących na przykład rynku pracy czy usług publicznych (służba zdrowia, edukacja) punkty widzenia mogą być także uwarunkowane podziałem na kobiety i mężczyzn;
- **tożsamość etniczna, kulturowa i religijna** — czynniki te mogą silnie oddziaływać na wyrażane poglądy; w toku konsultacji należy dbać o możliwość efektywnego wypowiedzenia się także przez mniejszości społeczne.

Uwzględnienie tych czynników przyczynia się do większej efektywności konsultacji i wpływa na sposób ich organizowania.

Instytucje tworzące otoczenie procesu konsultacji

Projektując konsultacje warto pomyśleć nie tylko o tradycyjnych „udziałowcach”, ale o wszystkich instytucjach istotnych dla kształtu rozwiązań w sferze publicznej. Część z nich traktować trzeba jako ważne otoczenie procesu konsultacji, na przykład Sejm i jego komisje, partie i grupy polityczne, media, instytucje międzynarodowe. W wielu przypadkach będą one zainteresowane zarówno przebiegiem, jak i rezultatami konsultacji. Część wyników konsultacji może być w istocie skierowana do nich — mimo że to nie oni byli organizatorami procesu. Jeszcze inną grupę podmiotów stanowią te, które w proces konsultacji wnoszą ekspercki punkt widzenia (uniwersytety, eksperci, instytuty badawcze, *think tanks*).

Na koniec warto wspomnieć, że procesem konsultacji mogą być też zainteresowane po prostu indywidualne osoby, które ze względu na doświadczenie życiowe lub zawodowe chcą wyrazić swój pogląd. Do tej pory, często niesłusznie, były pomijane w tradycyjnym modelu prowadzenia konsultacji. Większa na nie wrażliwość jest szczególnie wskazana w kraju takim jak Polska, gdzie pojęcie konsultacji społecznych i partnerów społecznych było redukowane do związków zawodowych i organizacji pracodawców.

Środek sceny — partnerzy społeczni

W Polsce, podobnie jak w innych krajach, toczy się debata, kogo należy zapraszać do procesu konsultacji. Jak rozumieć pojęcie partnerów społecznych? Czym różni się dialog społeczny od obywatelskiego? Dla potrzeb życia politycznego i ustawodawstwa przyjęło się u nas raczej pojęcie partnerów społecznych niż interesariuszy, obejmujące zarówno partnerów działających w obszarze stosunków pracy, jak i w innych (na przykład organizacje pozarządowe czy reprezentacje samorządowe). Takie ujęcie przyjął na przykład dokument rządowy „Zasady dialogu społecznego”. W duchu tego dokumentu wymienimy te grupy i instytucje, które na ogół zapraszane są do procesu konsultacji. Są to:

- związki zawodowe,
- organizacje pracodawców,
- samorząd gospodarczy,

- społeczno-zawodowe organizacje rolników,
- Kościoły i związki wyznaniowe,
- organizacje pozarządowe — stowarzyszenia i fundacje⁵.

Związki zawodowe — wpływają na ustalanie polityki społeczno-gospodarczej, w szczególności w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, działają na rzecz ochrony praw pracowniczych, negocjują warunki pracy i wynagrodzeń. Poprzez ustawowo określony tryb konsultacji oddziałują na kształt ustawodawstwa związanego z polityką społeczną. Pomimo obserwowanego „kryzysu członkostwa” związki zawodowe w Polsce to nadal najliczniejsze organizacje społeczne. Do najważniejszych związków zasiadających w Komisji Trójstronnej i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego należą: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych.

Organizacje pracodawców — wpływają na ustalanie polityki społeczno-gospodarczej, w szczególności w ramach Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych i poprzez ustawowo określony tryb konsultacji społecznych. Działają na rzecz ochrony interesów pracodawców. Do najważniejszych należą: Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Konfederacja Pracodawców Polskich, Business Centre Club, Związek Rzemiosła Polskiego.

Samorząd gospodarczy — współpracuje z administracją na rzecz tworzenia warunków rozwoju gospodarczego. Ogólnokrajowymi strukturami samorządu (w tym spółdzielczego) są: Krajowa Izba Gospodarcza, Naczelne Zrzeszenie Handlu i Usług, Krajowa Rada Spółdzielcza. Wpływ tych struktur dotyczy głównie warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Organizacje pracodawców oraz samorządu gospodarczego wspólnie tworzą Radę Przedsiębiorczości⁶.

Społeczno-zawodowe organizacje rolników — wywierają istotny wpływ na kształt polityki rolnej państwa i jego polityki wobec obszarów wiejskich. Najważniejsze to: Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, Związek Zawodowy Rolnictwa „Samobrona”, NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność”, Federacja Związków Producentów Rolnych, Krajowa Rada Izb Rolniczych, Federacja Związków Pracodawców — Dzierżawców i Właścicieli Rolnych, Związek Zawodowy Pracowników Rolnych w RP i Związek Zawodowy Rolników „Ojczyzna”. Zaliczyć do tej grupy można także grupy producenckie producentów rolnych.

Kościoły i związki wyznaniowe — zabiegają o realizację interesów obywateli wynikających z ich tożsamości wyznaniowej oraz interesów prawnych i ekonomicznych organizacji wyznaniowych. Do najważniejszych podmiotów należą Kościół rzymskokatolicki, w imieniu którego wypowiada się oficjalnie Konferencja Episkopatu Polski, i Polska Rada Ekumeniczna, skupiająca przedstawicieli chrześcijańskich kościołów niekatolickich.

Organizacje pozarządowe — współuczestniczą w wypracowywaniu i realizacji programów inicjowanych przez nie same oraz przez władze, działają na rzecz interesów społecznych i wartości w życiu społecznym, na przykład praw człowieka, czystego środowiska, praw ludzi wykluczonych. Ze względu na wielość zagadnień, którymi się zajmują, mnogość form prawnych (fundacje, stowarzyszenia i inne) proces budowania ogólnopolskich struktur reprezentacji nie jest w Polsce zakończony.

Ważnymi partnerami mogą być także organizacje, które nie są typowymi organizacjami społecznymi, ponieważ zrzeszają osoby prawne (jednostki samorządu terytorialnego), mają charakter przymusowy (członkostwo) albo też pełnią funkcję quasi-administracji (samorządy zawodowe).

Struktury reprezentujące interesy samorządowe (przyjmują formę stowarzyszenia lub fundacji) to: Unia Metropolii Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Gmin

⁵ Co do fundacji, to zdania są podzielone, czy należy je traktować jako tradycyjne organizacje społeczne, ponieważ nie opierają się na członkostwie, ale na majątku.

⁶ W skład Rady Przedsiębiorczości wchodzi: Amerykańska Izba Handlowa w Polsce, Business Centre Club, Izba Przemysłowo-Handlowa Inwestorów Zagranicznych, Konfederacja Pracodawców Polskich „Lewiatan”, Krajowa Izba Gospodarcza, Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, Polska Rada Biznesu, Polsko-Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa, Stowarzyszenie Menedżerów w Polsce, Związek Rzemiosła Polskiego.

Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich, Konwent Marszałków, Federacja Związku Gmin i Powiatów RP.

Samorządy zawodowe wykonujące istotną część zadań publicznych w ramach m.in. działań na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego, obrotu prawnego, zdrowia publicznego itp. W Polsce mamy 14 zawodów, których przedstawiciele muszą się zrzeszać w samorządach. Samorządy te pełnią zarówno rolę zdecentralizowanej administracji, jak i reprezentacji tych grup zawodowych. Do najważniejszych i mających długie tradycje należą: Naczelna Izba Lekarska, Naczelna Izba Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych.

Aktorzy i ich role

Każde z tych środowisk można scharakteryzować ze względu na istotne role, jakie pełni w konsultacjach. Wymienimy tu niektóre:

Kryterium sektorowe:

- sektor publiczny
- sektor komercyjny
- sektor pozarządowy
- osoby indywidualne i środowiska nieformalne

Poziom reprezentatywności lub legitymizacji

- liczba członków
- historia działań
- obszar zainteresowań lub grupa, na rzecz której działają
- wewnętrzna spójność — siła mandatu osób wypowiadających się w imieniu instytucji
- możliwość skutecznego wprowadzenia w życie podjętych zobowiązań

Zasoby, jakimi dysponuje

- poziom wiedzy o danym zagadnieniu
- zaplecze eksperckie i badawcze
- przygotowanie personelu
- pozycja w stosunku do innych instytucji
- format, autorytet osób reprezentujących instytucję

Kompetencje polityczne

- umiejętność budowania szerszych koalicji
- możliwość mobilizowania opinii publicznej oraz dostęp do mediów
- umiejętność syntetyzowania opinii płynących od grupy, którą reprezentuje
- zdolność do prowadzenia działań strategicznych — wyznaczania celów i konsekwentnej ich realizacji (etapowania pracy, organizowania zasobów)
- reputacja, wiarygodność

Charakterystyka członkostwa

- profil geograficzny
- liczebność (w stosunku do liczby potencjalnych członków)
- charakterystyka społeczna członków

Aspekty uczestnictwa w procesie konsultacji

- motywacja do uczestnictwa
- bezpośrednie interesy, doświadczanie bezpośrednich skutków rozwiązań
- potencjalne konflikty interesów
- kontekst polityczny — pozycja w stosunku do środowisk politycznych, bezpośrednie polityczne interesy

Partnerzy publiczni

Trzeba jednak pamiętać, że obok podmiotów społecznych i osób indywidualnych w konsultacjach mogą, a często wręcz muszą, uczestniczyć także podmioty publiczne. W polskim systemie prawnym zgodnie z ustawą o finansach publicznych będą to następujące typy instytucji:

- organa władzy publicznej, w tym zwłaszcza administracji rządowej (ministerstwa, urzędy centralne i terenowe), jednostki samorządu terytorialnego i ich organy oraz związki, w niektórych przypadkach także organa kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały;
- jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych;
- fundusze celowe: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia;
- państwowe szkoły wyższe, Polska Akademia Nauk i jej jednostki organizacyjne;
- jednostki badawczo-rozwojowe;
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- państwowe lub samorządowe instytucje kultury;
- państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych.

Niektóre podmioty publiczne będą przede wszystkim inicjatorami i organizatorami konsultacji — dotyczy to zwłaszcza ministerstw, urzędów centralnych, jednostek samorządu terytorialnego, które inicjują programy publiczne i społeczne w skali kraju czy w skali lokalnej, choć w niektórych przypadkach (np. jednostki samorządu terytorialnego opiniujące programy rządowe) mogą być uczestnikami konsultacji na prawach opiniodawcy.

Niektóre podmioty publiczne, na przykład jednostki badawczo-rozwojowe (instytuty badawcze) czy szkoły wyższe, będą przede wszystkim pełniły rolę opiniującą, przy czym ze względu na posiadany potencjał ekspercki mogą wnosić do procesu konsultacji informacje i punkty widzenia oparte o wiedzę naukową.

VII. Jak konsultować?

Jednym z najważniejszych aspektów analizy uczestników procesu konsultacji jest ich „pozycja” w stosunku do przedmiotu konsultacji. Stanowi ona też wskazówkę dla doboru metod konsultacyjnych. W stosunku do różnych środowisk stosować trzeba różne techniki i różne powinny być też oczekiwania wobec opinii, jakie można uzyskać. Dla przykładu, w stosunku do osób, które znają zagadnienie (personel, eksperci, grupy interesu, osoby bezpośrednio zaangażowane w realizację danego przedsięwzięcia, względnie jego adresaci) można używać metod takich, jak kwestionariusze czy zaproszenie do pisemnego skomentowania proponowanych rozwiązań. Dla osób niezwiązanych bezpośrednio z wdrażaniem lub korzystaniem z danego rozwiązania (szeroko rozumiana opinia publiczna, środowiska niezwiązane bezpośrednio z konsultowanym zagadnieniem) należy raczej stosować techniki takie, jak: spotkania, dni otwarte, wystawy, grupowe wywiady zogniskowane.

Jak zapraszać do konsultacji?

Trzeba pamiętać, że istnieje różnica między tymi, których nominalnie dotyczy przedmiot konsultacji (a zatem podmiotami potencjalnymi) a tymi, którzy istotnie przejawiają zainteresowanie procesem konsultacji (podmioty realne). Obydwie grupy można zdefiniować następująco:

1. Podmioty potencjalne — są to wszystkie instytucje, organizacje, społeczności, a także pojedynczy i niezwiązani formalnymi więzami organizacyjnymi obywatele, którzy mogą mieć interes prawny lub faktyczny w udziale w procesie konsultowania publicznych rozwiązań, a także mogą wnieść do tego procesu nowe informacje, dane, oceny czy punkty widzenia.

2. Podmioty realne — te podmioty potencjalne, które są świadome pojawiających się problemów społecznych i przejawiają rzeczywiste zainteresowanie udziałem w procesie konsultacji, chcą aktywnie w nim uczestniczyć i wywierać wpływ na rozwiązania.

Istotą otwartego procesu konsultacji jest także jego zorganizowanie, aby wszystkie potencjalne podmioty miały możliwość uzyskania informacji o przeprowadzanych konsultacjach i podjęcia swobodnej decyzji o ewentualnym zaangażowaniu się. Aby tak się stało, konieczne jest:

- umieszczenie publicznego ogłoszenia o przeprowadzaniu publicznych konsultacji z wykorzystaniem jednej lub kilku form (na przykład plakaty i obwieszczenia publiczne, ogłoszenie prasowe, ogłoszenie radiowe, telewizyjne, internetowe, rozesłanie zaproszenia do instytucji i organizacji na podstawie specjalnie stworzonych baz danych partnerów społecznych itp.);
- zawarcie w ogłoszeniu szczegółowych informacji, takich jak miejsce (jeżeli konsultacja ma formę publicznego spotkania), tryby i formy konsultacji (pisemna tradycyjna, pisemna elektroniczna, ogólna opinia lub odpowiedzi na zadane pytania), czas i harmonogram przeprowadzania konsultacji, osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie konsultacji, możliwość uzyskania dodatkowych informacji dotyczących procesu konsultacyjnego;
- dołączenie do ogłoszenia dokumentów wraz załącznikami, które poddawane są konsultacjom, lub poinformowanie, w jaki sposób zostaną dostarczone bądź w jaki sposób można do nich dotrzeć (zwykła poczta, poczta elektroniczna, strona internetowa);
- poinformowanie zainteresowanych, jak ich zaangażowanie zostanie wykorzystane, co stanie się z przedłożonymi opiniami, to znaczy jak mogą wpłynąć na treść dokumentu poddawanego konsultacjom, oraz w jaki sposób będą się mogli o tym dowiedzieć, czy przewiduje się kolejną rundę konsultacji itp.

Informowanie to fundament

W ostatnich latach ilość dostępnych dla obywateli informacji publicznych gwałtownie wzrasta. Owe zwiększonej „podaży” informacji nie towarzyszy (przynajmniej w Polsce) szczególny apetyt ze strony obywateli. Być może dlatego, że ci, którzy starają się je uzyskać, mają często z tym problem. Bardzo słabo są rozwinięte systemy informacji elektronicznej, w tym Biuletyn Informacji Publicznej. Informacje,

których przygotowanie wymaga pracy po stronie urzędu, są prawie niedostępne. Dla przykładu, uzyskanie od ponad połowy samorządów terytorialnych w Polsce w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej wiedzy o tym, czy istnieje w urzędzie program współpracy z organizacjami pozarządowymi (obowiązkowy w myśl ustawy o działalności pożytku publicznego) okazuje się zgoła niewykonalne.

Niejasne i najczęściej rozstrzygane na niekorzyść zainteresowanych są zasady kwalifikowania dokumentów jako oficjalnych czy publicznych. Problem nie dotyczy jednak wyłącznie samorządu. Bardzo wiele do życzenia pozostawia przejrzystość procesu przygotowywania dokumentów (w tym projektów aktów normatywnych) na poziomie rządu. Pomiędzy częsty brak synchronizacji między resortami, pomimo istnienia procedury uzgodnień. Ustalenie intencji stworzenia aktów prawnych, założeń, harmonogramu, stanu prac, możliwość wyrażenia opinii w ich sprawie — to wszystko jest na ogół bardzo trudne lub zgoła niemożliwe. Projekty ustaw po tym, gdy trafiają z rządu do Sejmu, stają się nieco bardziej dostępne (głównie dzięki serwisowi www.sejm.gov.pl), ale tu także możliwość spotkania się z posłami i wyrażenia opinii jest niewielka. Brakuje procedur, na przykład publicznego wysłuchania, a dostęp do prac komisji sejmowych jest bardzo trudny i nieuregulowany. Komunikowanie się z posłami za pomocą poczty elektronicznej ciągle jeszcze nie gwarantuje, że ktokolwiek w ogóle przeczyta nasz list i zechce na niego odpowiedzieć. Reasumując, ciągle istnieje w Polsce problem dostępu do informacji publicznej. Wiedza o działaniach i planach administracji w zakresie ważnych dla obywateli spraw jest bardzo trudno osiągalna.

Dystrybucja informacji

Oczywiście istnieje istotna różnica pomiędzy dostępem do informacji a informowaniem. W pierwszej sytuacji działania administracji mają charakter reaktywny, w drugiej zaś aktywny. Poniżej kilka przykładów narzędzi udostępniania informacji.

Bierne	Aktywne
<ul style="list-style-type: none"> • infolinia w urzędzie • kiosk z informacjami w formie wyodrębnionego miejsca lub terminala komputerowego • broszury informacyjne dla obywateli • Biuletyn Informacji Publicznej (z prawdziwego zdarzenia) • strona internetowa z możliwością zadawania pytań, wyszukiwania dokumentów, transmisji posiedzeń, subskrypcji informacji w formie biuletynów lub syndykowania informacji (pobierania informacji, których typ został uprzednio zdefiniowany przez użytkownika) • otwarte spotkania informacyjne, dni otwarte etc. • możliwość uczestniczenia w charakterze obserwatorów w posiedzeniach organów kolegialnych administracji (w tym różnego rodzaju komisji) 	<ul style="list-style-type: none"> • konferencje prasowe • ogłoszenia w prasie • audycje w mediach • wydawanie własnego biuletynu informacyjnego • otwarte prezentacje lub wystawy projektów

Zbieranie informacji

Zapytaj własnych pracowników

Jest to jedna z najprostszych metod zbierania opinii o proponowanych rozwiązaniach. Oczywiście nie są to konsultacje społeczne we właściwym znaczeniu tego słowa, ale nie dyskwalifikuje to tej metody jako dobrego sposobu na zdobycie danych, szczególnie w pierwszej fazie projektu. Działanie to opiera się na dostarczaniu opinii przez tych pracowników urzędu, którzy mają bezpośredni kontakt z osobami i organizacjami zainteresowanymi kwestiami podlegającymi konsultacjom. Wykorzystując normalne procedury obowiązujące w urzędach (notatki, rozmowy, narady), można uzyskać wiedzę na temat tego, co budzi niepokój i sprzeciw podmiotów zainteresowanych i co chciałyby one zmienić. Uzyskane w ten sposób uwagi nie są reprezentatywne, a pracownicy nie zawsze są na tyle wyszkoleni, by dobrze odczytywać poglądy i nastroje osób bezpośrednio zainteresowanych konsultowanymi zagadnieniami. Dodatkowo może pojawić się problem polegający na tym, że pracownicy nie będą zainteresowani ujawnianiem krytycznych opinii na temat obszarów, za które są odpowiedzialni.

Analiza informacji zwrotnych — komentarze, opinie i skargi

Metoda ta polega na zachęcaniu potencjalnych partnerów do wyrażania swoich opinii i komentarzy do przedłożonych wcześniej propozycji. Opinie te mogą być wyrażane zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej. Przy zastosowaniu tej metody bardzo istotne jest rozpowszechnienie informacji o możliwości wyrażania tego typu komentarzy oraz wypracowanie sprawnej procedury ich przyjmowania. Do zalet tej metody można zaliczyć bezpłatne otrzymanie opinii zwrotnych (ocen), ukazujących słabe i mocne strony przedłożonych propozycji, łatwy sposób prowadzenia, oszczędność czasu i środków oraz pokazanie, że urząd jest otwarty na uwagi ze strony społeczeństwa. Niewątpliwą wadą jest mała reprezentatywność otrzymanych opinii, a także fakt, że na ogół opinie te prawdopodobnie będą się w większym stopniu odnosić do negatywnych stron obecnych rozwiązań niż do proponowanych zmian (lista żalów).

Dni otwarte, pokazy uliczne, wystawy

Dni otwarte i różnego rodzaju wystawy mogą być wydarzeniami o charakterze formalnym, połączonymi ze specjalistycznymi dyskusjami i prezentacjami. Mogą jednak, podobnie jak pokazy uliczne, przybrać nieco luźniejszą formułę i w ten sposób stać się doskonałymi okazjami do udzielania informacji i odpowiadania na pytania osób niezainteresowanych oficjalnymi spotkaniami. Bardzo ważny w tym przypadku jest odpowiedni wybór miejsca i czasu tych przedsięwzięć, umożliwiający udział jak największej liczbie obywateli, oraz przygotowanie atrakcyjnych materiałów informacyjnych i promocyjnych. Organizacja tego typu wydarzeń nie ma na celu uzyskania konkretnych opinii zwrotnych na temat zagadnień podlegających konsultacjom, lecz przede wszystkim koncentruje się na wzbudzeniu zainteresowania społecznego.

Spotkania otwarte

Spotkania otwarte są skierowane do szerokiego grona osób zainteresowanych, umożliwiają uzyskanie szerszej informacji i publiczne wyrażenie opinii na temat kwestii podlegających konsultacjom społecznym. Spotkania te są zazwyczaj organizowane w miejscach publicznych, aby wszyscy zainteresowani mogli brać w nich udział. Dlatego tak ważna staje się kwestia dotarcia z informacją o planowanym spotkaniu do wszystkich potencjalnie zainteresowanych. W niektórych przypadkach, czy to ze względu na liczbę uczestników, czy też na charakter omawianych zagadnień, warto podzielić uczestników na mniejsze grupy pracujące albo równolegle nad tym samym zagadnieniem, albo nad podzielonymi między nie odrębnymi aspektami danego problemu. Małe grupy dają szansę na zmianę zwykle dość jednokierunkowego charakteru spotkania na bardziej interaktywne i dwukierunkowe. Więcej osób ma też szansę na wyrażenie swojej opinii. Mimo otwartego charakteru spotkań nieomal z zasady nie tworzą one reprezentatywnego audytorium. Często osoby uczestniczące w takich spotkaniach mają tendencję do koncentrowania się na kwestiach lokalnych, bieżących czy wręcz osobistych. Także w środowisku organizacji pozarządowych powtarzającym się elementem spotkań są

niewiele wnoszące do tematu serie autoprezentacji (zasług lub żalów) poszczególnych organizacji. Reasumując, spotkania są ważną, ale dalece niewystarczającą formą konsultacji.

Warunki udanego spotkania:

- szeroka, publicznie dostępna informacja o spotkaniu;
- zaproszenia wysłane odpowiednio wcześniej, jeśli szczególnie nam zależy na czyjejś obecności (co najmniej 10 dni przed datą spotkania);
- dostępność dla osób niepełnosprawnych;
- czytelny cel spotkania i jego porządek;
- przestrzeganie harmonogramu;
- dostarczenie odpowiedniej ilości materiałów informacyjnych;
- sporządzenie listy uczestników umożliwiającej późniejsze skontaktowanie się z nimi;
- moderowanie spotkania — troska o to, aby jak najwięcej osób mogło się wypowiedzieć i aby wypowiedzi były zgodne z tematem spotkania;
- rejestrowanie zgłaszanych uwag — sporządzenie sprawozdania ze spotkania.

Wykorzystanie grup przedstawicielskich

Metoda ta polega na zaproszeniu do konsultacji organizacji branżowych i wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych, reprezentujących poszczególne środowiska. Ich wiedza i doświadczenie, często o charakterze eksperckim, sprawiają, że przedstawiane przez nich opinie są zazwyczaj bardzo wartościowe. Istotna jest staranność w docieraniu do tego typu organizacji, jak również zgromadzenie informacji o grupach, które reprezentują, oraz o zakresie ich działalności. Konsultacje mogą przybrać charakter dyskusji, w której udział biorą wszystkie organizacje naraz, albo oddzielnie prowadzonych rozmów dwustronnych. Korzyścią płynącą z zastosowania tej metody jest uzyskanie — i to stosunkowo tanio i szybko — konkretnych informacji oraz stworzenie platformy do wymiany poglądów na temat szczegółowych rozwiązań. Trzeba jednak przestrzec przed nadmiernymi oczekiwaniami, wykraczającymi poza samo spotkanie. Dobrze przeprowadzone może być źródłem cennych informacji, ale nie można zakładać, że jego uczestnicy samorzutnie gotowi są na dłuższą metę angażować się w proces, dostarczając ekspertyz i gotowych rozwiązań. Chcąc je uzyskać, organizatorzy konsultacji powinni pomyśleć być może o wsparciu finansowym dla tego rodzaju działań. Warto też przypomnieć, że wiele organizacji może być skoncentrowanych na reprezentowaniu wyłącznie określonej grupy społecznej i dlatego w praktyce trudno którąkolwiek z nich traktować jako reprezentatywną dla wszystkich zainteresowanych. Nie jest to powód do ignorowania ich opinii, ale postulat takiego dobierania organizacji, aby tworzyły szeroką panoramę punktów widzenia.

Wywiady indywidualne

Metoda ta pozwala na zdobycie szczegółowej wiedzy na temat poglądów, postaw, zachowań i motywacji wybranych grup osób. W przypadku konsultacji społecznych wywiady mogą stanowić jedynie wstęp do pogłębionych badań lub też mogą być wykorzystywane w stosunku do osób wyłączonych z głównego nurtu konsultacji. Ich fachowe przeprowadzenie, ze względu na niezbędny do tego czas i wymaganą dokumentację rozmowy, może być dość kosztowne i wymaga zaangażowania specjalistów.

Grupy fokusowe

Prowadzenie konsultacji społecznych za pomocą małych grup fokusowych (inna nazwa: zogniskowane wywiady grupowe), dyskutujących o wybranych kwestiach, jest przydatne dla uzyskania pogłębionej wiedzy o poglądach specyficznych grup społecznych i ich potrzebach, trudnych do ustalenia w tradycyjnych badaniach na próbie reprezentatywnej (np. potrzeby rodziców wychowujących niepełnosprawne dzieci). Podobnie jak w przypadku wywiadów, należy się liczyć z większymi kosztami i koniecznością znalezienia specjalistów. Grupy fokusowe stanowią dobre uzupełnienie innych metod i są szczególnie przydatne w fazie projektowania większych przedsięwzięć konsultacyjnych.

Badania na próbie reprezentatywnej

Dzięki badaniom ilościowym instytucja prowadząca konsultacje uzyskuje konkretne dane statystyczne. Metoda ta pozwala bowiem na poznanie poglądów reprezentatywnej grupy obywateli. Umożliwia także porównywanie wyników uzyskiwanych w regularnych odcinkach czasu. Badania na próbie reprezentatywnej mogą być prowadzone różnymi technikami (pocztowymi, wywiadu bezpośredniego, badania telefonicznego etc.). Mogą to być badania poświęcone wyłącznie zagadnieniom jednego zleceniodawcy lub też (taniej) można włączyć nasz blok pytań do regularnie powtarzanych badań omnibusowych. Zaprojektowanie badania i jego realizacja wymaga w każdym wypadku nadzoru metodologicznego ze strony specjalisty (osoba taka może być pracownikiem urzędu lub firmy zewnętrznej). Jest to szczególnie ważne, wzięwszy pod uwagę wysokie koszty, jakie na ogół związane są z zastosowaniem tej metody.

Konsultacje pisemne

Metoda ta polega przede wszystkim na przygotowaniu dokumentu konsultacyjnego. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że w przypadku tego typu konsultacji rolą zainteresowanych partnerów społecznych jest przygotowanie pisemnych odpowiedzi na otrzymany wcześniej dokument. Powinien on zawierać zaproszenie do konsultacji, przedstawienie przedmiotu konsultacji — na ogół w formie pytań — oraz szczegółową informację o tym, jakie są zasady uczestnictwa w procesie (kto, do kiedy i gdzie może zgłaszać uwagi etc.). Dokument konsultacyjny powinien też zawierać metryczkę charakteryzującą istotne cechy podmiotu zgłaszającego opinie (typ instytucji, region etc.) — oczywiście metryczka powinna także zawierać możliwość podania nazwy instytucji lub nazwiska i imienia osoby. Jeśli częścią opinii jest pytanie, rzecz jasna konieczne jest miejsce na adres zwrotny, na który będzie można skierować odpowiedź. W przypadku konsultacji elektronicznych możliwe jest po prostu umieszczenie odpowiedzi na stronach internetowych instytucji prowadzącej konsultacje.

Przykład: Wskazówki rządu brytyjskiego dotyczące konsultacji pisemnych

Dokument rządu brytyjskiego „Kodeks praktyk konsultacyjnych” („Code of Practice on Consultation”) zawiera dobrze dobrane kryteria poprawnej konsultacji, których konsekwentne stosowanie pozwala na uniknięcie wyżej wymienionych błędów.

1. *Konsultacje należy prowadzić szeroko, przewidując minimum 12 tygodni na pisemne konsultacje w trakcie wypracowywania rozwiązań. Konsultacje zawsze, jeśli zaistnieje taka potrzeba, mogą być przedłużone, nie powinny być natomiast skracane, chyba że dotyczą kwestii nagłej, której pilne rozwiązanie jest sprawą ważniejszą z punktu widzenia interesu publicznego niż długotrwałe konsultacje (klęska żywiołowa, kwestie porządku publicznego czy zagrożeń zdrowia publicznego). Powinny to być jednak sytuacje wyjątkowe i nie mogą być nadużywane. Uzasadnienie skróconej procedury powinno być zamieszczone w dokumencie. Aby konsultacje spełniły swoją rolę, powinny być rozpoczęte stosunkowo wcześnie, tj. na początku procesu tworzenia działań publicznych. Może to oznaczać np., że konsultacjom poddaje się założenia przyszłych działań lub ustawy, wstępny projekt programu.*
2. *Celowe jest wczesne, aktywne identyfikowanie partnerów, a nie jedynie oczekiwanie na ich aktywność, bowiem to jednostce publicznej powinno zależeć, aby zebrać maksimum opinii oraz aby nie spotkać się z zarzutem pominięcia ważnych interesów społecznych. Ułatwia to także lepsze zrozumienie przedkładanych propozycji.*
3. *Należy w przejrzysty sposób informować, jakie propozycje poddaje się konsultacji, kogo one dotyczą, jakie pytania są zadawane i jaki jest czas na przedłożenie uwag i odpowiedzi. Celowe jest zadawanie pytań otwartych i zamkniętych, a także pytań ukierunkowujących odpowiedzi. Możliwe jest także zwrócenie uwagi odbiorcom dokumentu, że ich wkład jest szczególnie ważny w odniesieniu do określonej części dokumentu. Celowe jest zwrócenie się do biorących udział w konsultacjach o poparcie swoich argumentów danymi statystycznymi, przykładami itp.*

4. *Zasadniczo konsultacje powinny być niezdeteterminowane, czyli nie powinno się zakładać, że są części dokumentu, które nie mogą zostać zmienione w wyniku argumentów przedłożonych w toku konsultacji, chyba że istnieją ku temu powody, na przykład prawne (prawodawstwo UE, zobowiązania międzynarodowe) czy finansowe (obowiązujący budżet, limit wydatków, procedura dokonywania wydatków). Zaleca się, aby dokument zawierał zarówno listę konsultowanych organizacji, jak i uzasadnienie, prawne i merytoryczne, ich wyboru.*
5. *Należy zapewnić, aby konsultowany dokument był jasny, zwięzły, łatwo i szeroko dostępny. Zaleca się używanie w miarę prostego języka. Nie zawsze jest to możliwe, w związku z czym należy rozważyć sporządzenie przystępnych streszczeń, podsumowań w formie głównych punktów, omówienia prawdziwych bądź możliwych studiów przypadku, słowniczek. Dostępność oznacza możliwość uzyskania zarówno tradycyjnej, papierowej formy dokumentu, jak i wykorzystanie innych form — takich jak ogłoszenia prasowe (zwłaszcza o rozpoczęciu konsultacji), CD-ROM, wysyłka bezpośrednia, łatwo dostępne strony internetowe itd. Należy rozważyć zastosowanie takich form, które będą łatwo dostępne dla poszczególnych grup, na przykład w prasie związkowej dla organizacji związkowych, w mediach lokalnych dla środowisk samorządowych czy lokalnych pozarządowych.*
6. *Zgłaszanie uwag może mieć miejsce w sposób tradycyjny oraz elektroniczny, z uwzględnieniem kosztu dla biorącego udział w konsultacji. W niektórych przypadkach konsultacje pisemne mogą być przeszkodą dla uzyskania opinii na przykład grup upośledzonych lub młodzieży i wtedy bardziej celowe jest organizowanie spotkań publicznych, których przebieg się rejestruje.*
7. *Należy pamiętać o informacji zwrotnej dotyczącej otrzymanych stanowisk, w tym mówiącej o tym, jak konsultacje wpłynęły na projektowane działanie. Nadesłane stanowiska powinny podlegać wnikliwej analizie bez jakichkolwiek uprzedzeń. Nie chodzi wyłącznie o ich proste przeanalizowanie w kategoriach „za” i „przeciw”. Wskazane jest porządkowanie uzyskanych opinii w zależności od grup interesów, które je zgłaszają.*
8. *Podsumowanie konsultacji powinno mieć formę dokumentu publicznego i zostać opublikowane w formie tradycyjnej i elektronicznej, a także powinno zawierać omówienie zgłoszonych propozycji, odniesienie się do nich, wskazanie, co stanie się ze zgłoszonymi propozycjami, to jest w jaki sposób zostaną wykorzystane w procesie decyzyjnym. Wskazane jest także omówienie dalszych kroków, jakie zostaną podjęte w związku z zakończeniem konsultacji.*
9. *Konieczne jest monitorowanie efektywności organu prowadzącego konsultacje w trakcie ich przeprowadzania, w tym poprzez wyznaczonego specjalnie w tym celu koordynatora konsultacji. Jego zadaniem jest dopilnowanie, aby konsultacje przebiegały zgodnie z obowiązującym prawem, standardami oraz złożonymi publicznie przyrzeczeniami co do sposobu i metod ich przeprowadzania. Powinien on także wypełniać rolę doradcy, zarówno dla organu administracji, jak i dla podmiotów konsultacji. Koordynator powinien także w elastyczny sposób dostosowywać przebieg konsultacji do potrzeb podmiotów konsultowanych oraz pojawiających się okoliczności. Dotyczy to na przykład zmiany metody konsultacji, ich wydłużenia bądź uwzględniania potrzeb określonych grup.*

Wysłuchania opinii publicznej

Procedura wysłuchań opinii publicznej (ang. *public hearing*) umożliwia każdemu zainteresowanemu zaprezentowanie swojego poglądu bezpośrednio przed tymi, którzy są odpowiedzialni za rozwiązania legislacyjne lub techniczne w tej kwestii. Procedura ta stosowana jest przede wszystkim w krajach anglosaskich oraz niektórych krajach Unii Europejskiej. Reguły przesłuchań mogą się różnić w szczegółach, jednak łączy je specyficzna sekwencja działań: ogłoszenie lub zaproszenie do udziału,

zgłoszenie udziału, wysłuchanie, sformułowanie i upublicznienie przebiegu i wniosków z przesłuchań. W wysłuchaniu może uczestniczyć każdy, kto wyrazi taką chęć, choć regulowane mogą być: czas wystąpień oraz proporcja poszczególnych grup uczestników (np. osób fizycznych, organizacji, ekspertów). Reguły wypowiedzi są sformalizowane (jawność tożsamości wypowiadających się, równy czas wypowiedzi dla każdego z mówców itd.).

W Polsce procedura wysłuchań opinii publicznej należy do rzadkości. Budującym wyjątkiem było przeprowadzone w lutym 2005 roku wysłuchanie zorganizowane przez Ministerstwo Zdrowia w sprawie projektu ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii. Sposób jego przeprowadzenia wraz z wynikami jest dostępny na internetowych stronach Ministerstwa Zdrowia (<http://www.mz.gov.pl>). Warto byłoby wprowadzić tę procedurę jako regułę procesu legislacyjnego nie tylko w przypadku rządu, ale także Sejmu.

Jak nie konsultować?

Planując konsultacje społeczne, należy wiedzieć, jakie są najczęstsze powody utrudniające ich przeprowadzenie:

- Zbyt mała ilość czasu przeznaczona na przeprowadzenie konsultacji.
- Przekonanie partnerów społecznych i obywateli, że ich zaangażowanie i uwagi nie wpłyną w żadnej mierze na ostateczny kształt konsultowanego dokumentu (konsultacja fasadowa).
- Brak dostatecznej wiedzy dotyczącej przedmiotu konsultacji, skomplikowana materia dokumentu.
- Język dokumentu — nazbyt skomplikowany, techniczny.
- Złe doświadczenia z poprzednich konsultacji — łamanie zasad, przepisów prawnych, niskie standardy działania, błędy w dokumentach, opóźnienia, brak reakcji urzędu na zgłoszone uwagi itp.
- Brak jasnej odpowiedzialności po stronie organu przeprowadzającego konsultację — nie wiadomo, kto (jednostka organizacyjna lub osoba) bezpośrednio odpowiada za proces konsultacyjny (bałagan kompetencyjny).
- Trudności z uzyskiwaniem dodatkowych informacji, danych i dokumentów w toku procesu konsultacyjnego, brak możliwości bieżącego wyjaśniania podstawowych kwestii, jak na przykład danych statystycznych, stosowanych definicji i pojęć.

Po zakończeniu konsultacji — jak to wszystko zebrać?

Konsultacje mają sens tylko wtedy, gdy przynoszą jakiś skutek. Skutki te mogą mieć wieloraki charakter, tak jak wielorakie mogą być cele procesu konsultacji. Zwróćmy jednak uwagę na kilka ważnych elementów.

Po pierwsze, konieczna jest analiza zebranego materiału. Analiza będąca czymś więcej niż prostym zebraniem informacji. Niezbędna jest ich kategoryzacja, interpretacja i rozumienie wagi poszczególnych opinii w kontekście tego, kto jest ich autorem.

Po drugie, organizatorzy konsultacji powinni przedstawić publicznie raport z wynikami. W raporcie musi się znaleźć:

- przypomnienie celów konsultacji i zagadnień, jakie były ich przedmiotem;
- opisanie metod, jakimi konsultacje były prowadzone;
- określenie liczby instytucji, środowisk i osób, które uczestniczyły w konsultacjach (ze wskazaniem konkretnych nazw i określeniem profilu istotnych cech społecznych uczestników);
- ustosunkowanie się przez organizatora do uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji — w szczególności wskazanie tych, które uwzględnione będą w ostatecznym kształcie konsultowanych rozwiązań.

Po trzecie, organizatorzy konsultacji powinni w jakiejś formie skontaktować się przynajmniej z niektórymi uczestnikami konsultacji. Wypada podziękować im za uczestnictwo, przesać raport z konsultacji, a tam, gdzie jest to uzasadnione, odnieść się do zgłoszonych przez nich uwag.

Jak następnym razem zrobić to lepiej? Ewaluacja konsultacji

Mimo że ewaluacja dokonywana jest najczęściej po zakończeniu lub w trakcie konsultacji, to jej przemyślenie powinno być częścią planowania całego procesu. Jakość ewaluacji jest w dużej mierze zależna od tego, czy jasno zdefiniowane zostały cele konsultacji.

Na temat ewaluacji napisano mnóstwo podręczników. Można używać wielu różnych technik, ale najważniejsza jest autentyczna ciekawość dotycząca oceny własnych działań. Co się nam udało, a co można by w przyszłości zrobić lepiej? Najpotężniejszym instrumentem ewaluacji jest zdrowy rozsądek i ogólna umiejętność autorefleksji. Wszystko inne jest wtórne.

W przypadku ewaluacji konsultacji ogólny schemat postępowania ewaluacyjnego (skuteczność, sprawność, wpływ, adekwatność metod, trwałość rozwiązań) należy powiązać ze specyficznymi aspektami procesu konsultacji. Owo powiązanie może przybrać formę następujących pytań:

- Czy wykonano wszystkie czynności określone w planie działań konsultacyjnych?
- Jaki był koszt tych działań i jaka była ich skuteczność (system zarządzania procesem konsultacji, podział zadań etc.)?
- Które z zamierzonych efektów udało się osiągnąć, a jakie były niezamierzone konsekwencje działań konsultacyjnych?
- Czy metody, których użyto w procesie konsultacji, były optymalnie dobrane?
- Jaki był wpływ działań konsultacyjnych i uzyskanych dzięki nim informacji na ostatecznie przyjęte rozwiązanie?

Ewaluację konsultacji można też zaplanować, uwzględniając:

1. Zasięg konsultacji: Czy naprawdę udało się uzyskać informacje od odpowiednio szerokiej grupy instytucji i środowisk? Czy udało się zapewnić odpowiednią równowagę poszczególnych grup? Czy proces nie został „zawłaszczony” wyłącznie przez instytucje, które mają bezpośrednie interesy w konkretnym rozstrzygnięciu? Czy udało się ograniczyć problem autoselekcji?

2. Sposób zaprezentowania informacji związanych z tematem konsultacji: Jaka była dostępność informacji (jaka była proporcja metod aktywnych i pasywnych)? Czy informacje były przedstawione w czytelny sposób? Czy zadbano o to, aby informacje przedstawione były w obiektywny i wyważony sposób — czy nie pomyłono konsultacji z kampanią propagandową?

3. Poprawność relacji z uczestnikami konsultacji: Czy utrzymywano kontakt ze środowiskami uczestniczącymi w konsultacjach? Czy i jak reagowano na ich pytania? Czy uczestnicy konsultacji mieli poczucie sensowności tego, w czym uczestniczą?

4. Zastosowane metody: Czy poprawnie dobrano metody konsultacji? Które okazały się skuteczniejsze od innych i w jakich okolicznościach? Jaką liczbę opinii uzyskano? Czy tworzą one względnie reprezentatywny obraz?

5. Harmonogram: Czy na konsultacje przeznaczono wystarczająco dużo czasu? Czy rozpoczęto je w odpowiednim momencie — ani nie za wcześnie (gdy propozycje były zbyt mało konkretne, żeby je dyskutować), ani nie za późno (kiedy wnoszenie modyfikacji lub wręcz wstrzymanie całego procesu nie było już możliwe)? Czy dotrzymano terminów przewidzianych w harmonogramie, a jeśli nie, to dlaczego?

6. Koszty: Jakie były całkowite koszty (bezpośrednie i pośrednie, w tym czas personelu oraz rozproszone koszty ponoszone przez uczestników) procesu konsultacji? Czy budżet był skonstruowany adekwatnie? Jaka jest relacja kosztów do korzyści w odniesieniu do poszczególnych metod?

7. Efekty: Czy w ostatecznym rozrachunku konsultacje przyniosły jakieś znaczące rezultaty? Czy zebrane opinie istotnie miały wpływ na projektowane rozwiązania? Jak zmieniły się relacje między organizatorem konsultacji a tymi, którzy zostali do nich zaproszeni? Jaki wpływ na wizerunek instytucji miał fakt przeprowadzenia konsultacji?

Poprawnie wykonana ewaluacja daje szansę na uzyskanie licznych korzyści. Przede wszystkim powie organizatorom, czy istotnie osiągnęli to, co chcieli osiągnąć i czy osiągnęli to optymalnymi metodami. Wielokrotnie była mowa o tym, że proces konsultacji wymaga ciągłego doskonalenia — ewaluacja to właśnie mechanizm zbierania „nauczek” dla siebie, ale także dla innych, którzy chcieliby skorzystać z naszych doświadczeń. Ewaluacja daje szansę na modyfikację stosowanych narzędzi i opracowywanie nowych.

Narzędzia ewaluacji muszą być dobrane odpowiednio do potrzeb i dopasowane do poszczególnych elementów procesu konsultacji — od poziomu pojedynczych technik (na przykład konsultacje z użyciem Internetu, otwarte spotkanie, konsultacje pisemne) do poziomu oceny całego wielowątkowego procesu konsultacji (wtedy pojawiają się pytania o właściwe zrównoważenie poszczególnych technik i o ogólną ocenę procesu konsultacji).

Ewaluacja nie uda się, jeśli nie będzie oparta na wiarygodnych informacjach. Oto kilka pomysłów na ich zbieranie:

Informacje będące bezpośrednio w dyspozycji organizatora konsultacji:

- informacje pochodzące od uczestników konsultacji, uporządkowane ze względu na zawartość, nadawcę etc.;
- analiza procesów wewnątrz instytucji organizującej konsultacje — informacje o sposobach prowadzenia konsultacji, kosztach, czasie, wpływie etc.;
- raporty, kwestionariusze, wywiady, nieformalne rozmowy z personelem instytucji.

Informacje pochodzące spoza instytucji prowadzącej konsultacje:

- kwestionariusze kierowane do uczestników lub do organizatorów konsultacji bezpośrednio po konkretnym wydarzeniu związanym z konsultacjami (np. po otwartym spotkaniu);
- ankiety ewaluacyjne rozsyłane po zakończeniu procesu konsultacji;
- badania i sondaże prowadzone on-line;
- wywiady z uczestnikami konsultacji (bezpośrednie albo telefoniczne);
- grupowe wywiady zogniskowane (grupy fokusowe) — niewielka grupa uczestników lub organizatorów, która ma za zadanie dogłębne przedyskutowanie poszczególnych aspektów procesu konsultacji;
- analiza reakcji mediów komentujących proces konsultacji;
- analiza uwag i listów oraz inaczej zgłaszanych spontanicznych opinii dotyczących konsultacji.

VIII. Użycie Internetu w procesie informacji i konsultacji społecznych

Szanse i ograniczenia

Rozwój technologii informatycznych następuje w olbrzymim tempie. Zwiększa się ich dostępność dla poszczególnych osób (odsetek osób korzystających z Internetu w Polsce wzrósł między 2000 a 2004 rokiem z 17% do 33%⁷) i środowisk (dla przykładu: 4/5 organizacji pozarządowych używa Internetu do spraw związanych ze swoimi działaniami⁸, a ponad 80% gmin i prawie 100% powiatów ma własną witrynę internetową⁹). To, co jeszcze kilka lat temu wydawało się fantazją, dziś staje się rzeczywistością. Rozwój technologii ma i będzie miał olbrzymie znaczenie dla sposobu funkcjonowania państwa i jego relacji z obywatelami. Tworzą się bowiem zupełnie nowe mechanizmy, zarówno w dziedzinie upowszechniania informacji, jak i konsultacji, a nawet współdecydowania (elektroniczne referenda)¹⁰.

Korzystanie z Internetu ma oczywiste zalety:

- poszerza dostępność do informacji i zwiększa przejrzystość działań,
- jest na ogół tanie (w każdym razie tańsze) — obniżenie kosztów dotyczy zarówno nadawcy, jak i odbiorcy,
- zwiększa szybkość prezentowania i uzyskiwania danych,
- może mieć charakter interaktywny,
- informacja może być bardzo szybko aktualizowana,
- zmniejsza się ilość pracy polegającej na powtarzaniu tych samych czynności — na przykład raz udzielona odpowiedź może być dostępna dla wszystkich zainteresowanych.

Ma też jednak swoje poważne ograniczenia:

- nie wszyscy mają dostęp do odpowiedniej technologii i Internetu,
- różna jest jakość dostępu (trzeba pamiętać, że ciągle najczęściej mamy do czynienia z dość wolnym i kosztownym tak zwanym łączeniem wdzwanianym),
- nie wszyscy mają umiejętności korzystania z nowoczesnych technologii,
- relacje międzyludzkie stają się zdehumanizowane,
- technologia czasem zawodzi i trzeba być na to przygotowanym,
- informacje, które mają być opublikowane w Internecie, powinny być przygotowane z myślą o takim właśnie zastosowaniu.

Narzędzia

Podstawowe rozróżnienie, jeśli chodzi o formy użycia Internetu do komunikacji, można ująć tak: e-mail i... cała reszta.

⁷ Badania TNS OBOP.

⁸ Badania na reprezentatywnej próbie organizacji — Stowarzyszenie KLON/JAWOR (2004).

⁹ Raport stowarzyszenia Miasta w Internecie (2004).

¹⁰ W Polsce też od jakiegoś czasu mówi się o tak zwanym e-government. Według raportu Ministerstwa Infrastruktury z września 2004 r. obecnie na poziomie administracji centralnej prowadzonych jest ok. 280 projektów teleinformatycznych o publicznym zastosowaniu. Coraz więcej, choć wciąż mniej niż można by oczekiwać, dzieje się na poziomie samorządu terytorialnego. Szczególnie aktywne w tej dziedzinie jest stowarzyszenie Miasta w Internecie (<http://www.miastawinternecie.pl/>).

E-mail

Jest to chyba najważniejsza usługa, jaką daje nam obecnie Internet. Wiele organizacji i instytucji zupełnie bezsensownie inwestuje w budowę niezwykle złożonych stron internetowych, zapominając o istnieniu e-maila, który często nadaje się znacznie lepiej do promocji działań wybranej organizacji niż nieaktualne, ubogie w informacje i źle wykonane strony www. W skrócie, e-mail to list elektroniczny, który możemy wysłać z jednego komputera do drugiego, lub który możemy wysłać z jednego komputera do tysięcy innych komputerów jednocześnie. Jest to obecnie najszybszy, najbardziej efektywny i najtańszy sposób komunikacji.

Potrzebne oprogramowanie możemy uzyskać bezpłatnie. Do najbardziej popularnych programów pocztowych należą: Outlook Express firmy Microsoft, Pegasus Mail, Eudora, Firefox. Zapewniwszy sobie odpowiednie oprogramowanie do pisania i wysyłania elektronicznych listów, musimy jeszcze założyć tak zwane konto internetowe. Konto takie daje nam możliwość posługiwania się naszym indywidualnym adresem. Przykładowo adres *marek@organizacja.ngo.pl* oznacza, że jest to adres jakiegoś Marka z organizacji „organizacja”, założony na polskim serwerze o nazwie ngo.pl. Obecnie wiele serwisów w Polsce i na świecie pozwala zarejestrować swoje konto bezpłatnie. W Polsce najbardziej popularnym serwisem umożliwiającym uzyskanie bezpłatnego konta dla organizacji pozarządowych jest <http://free.ngo.pl>.

Listy mailingowe (korespondencyjne)

Szczególną formą komunikacji za pomocą e-maila jest stworzenie wspólnego adresu pocztowego — elektronicznej listy mailingowej. Wysłanie listu elektronicznego na ten adres spowoduje, że trafi on do wielu uczestników. W przypadku organizacji pozarządowych najprostszą metodą uruchomienia takiego adresu jest skorzystanie z tzw. e-grupy (opis poniżej). W tym przypadku adresem takim „objęci” są wszyscy uczestnicy grupy.

Zalety dyskusji za pomocą poczty elektronicznej:

- można kontrolować zakres adresatów,
- informacja trafia bezpośrednio do zainteresowanych,
- reagowanie na informację jest niezwykle proste (nasza odpowiedź może trafić do nadawcy lub do wszystkich, którzy znaleźli się na liście odbiorców),
- użycie e-maila jest szczególnie przydatne w sytuacjach, kiedy nie ma stałego łącza internetowego — można ściągnąć pocztę i po odłączeniu się przygotować ewentualnie odpowiedzi, które zostaną wysłane po ponownym połączeniu się z siecią.

Wady e-maila:

- jeśli dyskusja się ożywia i ma wielu uczestników, nasza skrzynka pocztowa szybko się zapełnia (każda, nawet mało znacząca wymiana korespondencji przechodzi przez skrzynkę — szczególnie jest to dokuczliwe, gdy użytkownikami są osoby nieznające reguł obowiązujących w sieci albo ignorujące je;
- jeśli ktoś włącza się do dyskusji w jej trakcie, nie ma na ogół dostępu do archiwalnych wypowiedzi.

... cała reszta, czyli narzędzia wykorzystujące WWW

E-grupy i fora internetowe

Grupa użytkowników na ogół połączonych jakimiś wspólnymi cechami, na przykład zainteresowaniami czy miejscem zamieszkania, komunikuje się za pomocą Internetu. Grupy takie mogą mieć charakter otwarty lub zamknięty (tylko za zaproszeniami lub za zgodą gospodarza grupy), mogą być prywatne (nikt poza użytkownikami nie może obserwować przepływu informacji wewnątrz grupy) lub publiczne (widoczne dla każdego). E-grupa to coś więcej niż wspólny adres mailowy. Daje ona możliwość komunikowania się za pomocą internetowego forum. Pytania, odpowiedzi, wątki wpisywane są za pomocą specjalnego elektronicznego formularza. Później można je przeglądać włączając się w

poszczególne wątki. E-grupy zawierają zwykle wspólny dla wszystkich kalendarz — dzięki temu użytkownicy łatwiej mogą uzgadniać działania (kalendarz samoczynnie może też przypominać o spotkaniach).

Ponadto e-grupy mogą być rodzajem wirtualnego „wspólnego dysku” — można umieszczać tam pliki i pracować nad kolejnymi wersjami dokumentów etc. Grupy mogą też mieć wbudowane dodatkowe elementy, na przykład możliwość robienia sondaży.

Założenie e-grupy nie jest skomplikowane. Istnieje szereg portali, które oferują taką usługę, często za darmo (trzeba jednak ścierpieć reklamy). Jednym z najbardziej znanych tego rodzaju serwisów jest Yahoo! (<http://groups.yahoo.com/>). Zarejestrowane są tam dosłownie setki tysięcy grup (dla przykładu: ponad 8700 grup związanych z sektorem non-profit oraz 50 tysięcy grup, które zajmują się szeroko rozumianą kwestią rządzenia i polityki). Ograniczeniem Yahoo! jest fakt, że dotąd nie ma jego polskiej wersji. W Polsce natomiast jest dostępny system e-grup stworzony przez Stowarzyszenie KLON/JAWOR pod adresem www.grupy.engo.pl. W systemie tym organizacje pozarządowe mogą bezpłatnie zakładać e-grupy (obecnie jest ich ponad 200).

Zalety:

- Pozwala na swobodne i samodzielne zapisywanie się chętnych do dyskusji. Daje także możliwość przedstawienia się. Dyskusja w e-grupie może być jednocześnie bardziej otwarta i mniej anonimowa.
- W trakcie dyskusji tworzy się historia grupy — powstaje archiwum wypowiedzi. Kolejne osoby, włączając się do dyskusji mogą poznać argumenty już wypowiedziane i tym samym udaje się uniknąć zbędnych powtórzeń.
- Możliwe jest prowadzenie dyskusji wielowątkowej lub śledzenie tylko wybranych wątków i włączanie się w nie w swoim tempie.
- Uczestnik sam decyduje, kiedy chce uczestniczyć w dyskusji. Nie obciąża skrzynki mailowej, ale może zaglądać na strony grup dyskusyjnych i wybierać to, co sam uzna za interesujące.

Ograniczenia (są poniekąd odwrotną stroną zalet):

- Utrzymanie dynamiki grupy wymaga aktywności uczestników i odwiedzania stron grupy. Często zdarza się, że ktoś zapisuje się do grupy, a później zapomina o tym i nie odwiedza jej. Warto od czasu do czasu przypominać uczestnikom o fakcie istnienia grupy.

Inne zastosowania technik internetowych

Telefonia internetowa

Bardzo długo Internetu używano tak jak tradycyjnej poczty — wysyłało się pytanie (list) i po jakimś czasie przychodziła odpowiedź. Czas ten może być bardzo krótki i przypominać naturalną rozmowę — wiele osób posługuje się różnymi systemami tzw. *instant messaging* (na przykład szczególnie popularne w Polsce Gadu-Gadu). Warto jednak wiedzieć, że można używać Internetu w zastępstwie telefonu. Jak się okazuje, przekaz głosu w czasie rzeczywistym za pomocą Internetu z powodzeniem może zastąpić tradycyjny telefon. Wielu z nas łączy się z Internetem za pomocą linii telefonicznej. Można to poniekąd odwrócić i użyć linii internetowych jako telefonu, pod warunkiem, że mamy mikrofon i głośnik. Zaletą tego rozwiązania jest to, że cena połączenia nie jest zależna od odległości rozmówców (a także — w zależności od typu podłączenia do Internetu — może być niezależna od czasu rozmowy). W dyskusji internetowo-telefonicznej może wziąć udział więcej osób. Jednym z najbardziej popularnych, darmowych i dość niezawodnych systemów do takiej komunikacji jest Skype (<http://www.skype.com/>).

Sondaże on-line.

Służą do zbierania opinii za pomocą stron internetowych. Do tego narzędzia trzeba podchodzić z dużą ostrożnością i wiedzieć, jak go użyć. Zwykle sondy stanowią jedynie urozmaicenie strony internetowej. Pamiętać trzeba, że na ogół zgłaszane w sondzie opinie są mało reprezentatywne, łatwo też na ogół „oszukać” mechanizm głosowania i głosować wielokrotnie. Istnieją co prawda specjalne techniki

prowadzenia poprawnych metodologicznie badań, ale wymagają naprawdę dużej wiedzy i zaawansowanego oprogramowania. Coraz częściej jednak narzędzia takie są dostępne za niewielką cenę (zobacz np. <http://www.surveymonkey.com/>).

Strony www.

Obecnie podstawowy mechanizm udostępniania informacji. Oczywiście strony mogą mieć bardzo różny charakter, ze względu na dynamiczność, interaktywność, głębokość zasobów etc. Istnieją ogólne reguły budowania poprawnych stron www, istnieje też szereg mechanizmów, które oceniają jakość stron¹¹. Strony, których zadaniem jest udostępnianie informacji publicznej, powinny jednak posiadać szczególne cechy. Muszą być czytelne, wiarygodne, dostępne (także dla osób niepełnosprawnych¹²), aktualne, obiektywne etc. Strony administracji publicznej powinny też zachowywać rodzaj „neutralności”, jeśli chodzi o oprogramowanie. Nie powinno być tak, że można je oglądać tylko na przykład w Internet Explorer, ale już nie w Mozilli. Z tego punktu widzenia urzędy administracji publicznej nie wypadają w Polsce najlepiej, choć trzeba przyznać, że sytuacja powoli się poprawia. Sprawę miał uporządkować Biuletyn Informacji Publicznej, ale niestety i w tym przypadku, mówiąc ogólnie, nie wszystko się udało. BIP w wielu urzędach traktowany jest czysto formalnie, a jego zasoby są bardzo płytkie. Niezwykle rzadko na przykład umieszczane są w BIP informacje o konkursach grantowych dla organizacji pozarządowych (mimo że nakazuje to ustawa) czy informacje o wynikach tych konkursów.

Organizowanie się on-line.

Coraz częściej mówi się o Internecie w kategoriach nie tylko dostępu i wymiany informacji, ale wręcz jako o samoistnym medium. Mówi się o cyberaktywności, elektronicznym pikietingu, wolności w cyberprzestrzeni itd. Internet staje się narzędziem politycznej organizacji¹³. Dzięki niemu mobilizowanie poparcia dla działań (np. zbieranie podpisów pod petycją, zob.: <http://www.petycja.org/>) lub organizowanie rozproszonych grup sojuszników stało się znacznie prostsze. Przykładem takiego narzędzia użytego na bardzo szeroką skalę podczas ostatnich wyborów prezydenckich w USA był system MeetUp („Spotkajmy się”, www.meetup.org). Pozwala on szybko zlokalizować najbliższą terytorialnie i tematycznie grupę osób. Może to być świetne narzędzie dla szukania wolontariuszy, organizowania spotkań dyskusyjnych etc.

Praktycznie nieuchronne jest, że Internet stanie się w przyszłości jednym z najważniejszych mechanizmów komunikacji. Jest też oczywiste, że w oparciu o możliwości, jakie oferuje (szczególnie po upowszechnieniu procedur uwiarygodniania tożsamości), będzie coraz częściej uzupełniał albo wręcz zastępował tradycyjną urnę do głosowania. Zapewne niedługo demokracja bezpośrednia w wersji on-line będzie realną możliwością, wraz ze swymi zaletami i wadami. Już obecnie procedura e-głosowania stosowana jest w Belgii i Szwajcarii, a testowana była w Irlandii i w USA¹⁴.

Warto też, szczególnie w polskich warunkach, przywołać przykład zastosowania Internetu nie tyle do samego głosowania, ile do wspomagania decyzji w sprawie, na kogo głosować. Może to polegać albo na „wspomaganiu pamięci”, albo na „wspomaganiu orientacji w deklaracjach wyborczych”.

¹¹ Jednym z nich jest WAES — Website Attribute Evaluation System. Ostatnio z jego pomocą zbadano jakość stron administracji publicznej w Polsce (zobacz: www.egov.pl).

¹² Żaden z badanych w 2004 r. przez Internet Obywatelski serwisów administracji publicznej nie zawierał ułatwień dla osób niepełnosprawnych. Najlepsze oceny w rankingu IO uzyskała strona Ministerstwa Obrony Narodowej, najgorsze zaś Ministerstwa Polityki Społecznej.

¹³ Zainteresowanych odsyłam do strony Electronic Frontier Foundation www.eff.org. Ich misją to „obrona wolności w cyfrowym świecie”.

¹⁴ System e-voting (elektronicznego głosowania) nie jest pozbawiony ograniczeń. W szczególności dotyczy to oprogramowania używanego przy jego realizacji. Zdaniem wielu obrońców e-demokracji (i demokracji w ogóle) niedopuszczalne jest, aby oprogramowanie to nie było oprogramowaniem *open source*, czyli takim, w którym każda linia kodu programu jest znana. Jeśli nie wiemy, co dokładnie system informatyczny robi z naszym głosem, możemy mieć do czynienia z rodzajem elektronicznych „cudów nad urną”, mówią. E-głosowaniu towarzyszy też naturalnie powstawanie czegoś w rodzaju e-obszerników wyborczych (zobacz np. irlandzką Commission on Electronic Voting, <http://www.cev.ie/>). Pogląd o konieczności używania ogólnie dostępnego oprogramowania i wynikający z niego postulat często rozciągany jest na całe oprogramowanie używane w administracji do przetwarzania informacji publicznej (w szczególności danych personalnych).

Przykład pierwszego systemu zaczerpnijmy z USA. Od dawna działa tam niezależna organizacja VoteSmart („Głosuj z sensem”, <http://www.vote-smart.org/>), a prowadzona przez nich strona pozwala się dowiedzieć, jakie były zachowania polityczne (wyniki głosowań, biografie polityczne, źródła finansowania kampanii, przynależność do organizacji etc.) każdego kandydata. Wystarczy podać kod pocztowy, a ukazuje się lista wszystkich miejskich, stanowych i federalnych obieralnych przedstawicieli. Przykład wspomaganie orientacji w deklaracjach mogliśmy zaobserwować w czasie ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego. Testowano nawet rodzaj internetowego „wspomagania” dla połączenia preferencji wyborców z odpowiednimi kandydatami (zob.: <http://www.votematch.net/sw/app.html>).

Z użyciem Internetu w procedurach demokratycznych wiąże się wiele nadziei: zwiększenie liczby aktywnych uczestników, większa interaktywność, powstawanie nowych więzi między uczestnikami itd. Internet może być używany zarówno do wzmocnienia demokracji przedstawicielskiej (wybór kandydatów, głosowanie, wiedza o tym, co robią nasi reprezentanci), jak i demokracji w wydaniu deliberatywnym (dającym obywatelom większe szansę na bycie wysłuchanym, debatę i bieżące zaangażowanie w sprawy dla nich ważne). Także tutaj narzędzia internetowe mogą się okazać pomocne. Dla przykładu warto przyrzeć się *deliberative poll* poświęconemu roli USA w polityce międzynarodowej (<http://www.pbs.org/newshour/btp/polls.html>). W USA można wręcz mówić o ruchu na rzecz e-demokracji (por. E-the-people, <http://www.e-thepeople.org/>).

Ciekawy i bliższy Polsce jest rządowy estoński serwis „Dziś decydujesz ty” (Tana Otsustan Mina, <http://tom.riik.ee/>), uruchomiony w 2001 roku. Każdy obywatel Estonii może się zarejestrować w systemie i wyrażać opinie na temat przygotowanych przez rząd rozwiązań. Możliwa jest szczególna forma inicjatywy ustawodawczej. Otóż każdy może przedstawić założenia dotyczące jakiejś nowej ustawy. Przez dwa tygodnie można publicznie wypowiadać się na temat danego pomysłu. Autor ma następnie trzy dni na korektę swoich propozycji, a później następują trzy dni, podczas których oddawane są głosy za lub przeciw przedsięwzięciu. Jeśli wniosek uzyska więcej niż 51% poparcia, to odpowiedni departament ma obowiązek pracować nad rozwojem złożonej propozycji i informować o tym w Internecie.

Zasoby istotne z punktu widzenia konsultacji społecznych

Na poziomie Unii Europejskiej kwestia konsultacji społecznych z użyciem Internetu została uregulowana w 2001 przez komunikat Komisji Europejskiej na temat tak zwanego interaktywnego tworzenia polityki (*Interactive Policy Making*, C(2001)1014). Obecnie istnieje wspólny katalog konsultacji społecznych prowadzonych na poziomie Unii (zob.: <http://europa.eu.int/yourvoice/>). Uporządkowano tam wszystkie konsultacje ze względu na datę, przedmiot, adresatów etc. Można tam zarówno włączyć się w proces konsultacji, jak i zapoznać się w wynikami konsultacji już prowadzonych. Stworzenie analogicznego indeksu w Polsce byłoby bardzo wskazane¹⁵.

W Polsce szczególną wagę z punktu widzenia konsultacji społecznych ma zagadnienie dostępu do informacji o procesie legislacyjnym i o treści prawa. Sam proces legislacyjny jest nieźle opisany i na ogół możliwy do śledzenia w Internecie, ale dopiero od momentu, kiedy pojawi się w Sejmie. Serwer sejmowy www.sejm.gov.pl udostępnia bardzo bogate zasoby dotyczące procesu legislacyjnego. Dostępne są na nim bezpłatnie treści ustaw, choć nie zawsze w wersji ujednoliconej; z nieznanymi powodami ten rodzaj „usługi” jest dostępny tylko w serwisach komercyjnych. Znacznie gorzej wygląda sytuacja na poziomie rządu. Często losy projektów aktów prawnych (których rząd przygotowuje więcej niż parlament) są bardzo trudne do ustalenia. Znaczna ich część trafia do Sejmu z adnotacją, że były przedmiotem konsultacji. Często, pomimo istnienia procedur uzgodnień międzyresortowych, poszczególne agendy rządowe nie wiedzą o swoich poczynaniach. Ogólnie rzecz biorąc, niezwykle rzadko udaje się ustalić za pomocą Internetu, nad jakimi projektami rząd pracuje i na jakim etapie są prace. Można zrozumieć, że nie na każdym etapie dostępna jest treść nowych regulacji, ale sam fakt pracy nie powinien być utajniany. W Internecie nie można też znaleźć informacji o tym, z kim są prowadzone konsultacje i jaki jest ich wynik. Internet niezwykle rzadko jest używany jako narzędzie konsultacji projektów ustaw czy rozporządzeń. Do nielicznych wyjątków należała debata publiczna

¹⁵ Za dobry wzór tego rodzaju strony można uznać brytyjski *consultation index* <http://www.consultations.gov.uk/>

dotycząca uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych toczona w 2003 i 2004 roku (<http://www.debatapubliczna.gov.pl/debata/>). Warto byłoby posłużyć się Internetem jako narzędziem w toczących się konsultacjach społecznych nad Narodowym Planem Rozwoju. Dostępna obecnie strona www.npr.gov.pl pozwala na ściągnięcie wielu informacji, ale ciągle jeszcze za jej pomocą nie można przekazać opinii zwrotnych w sposób ustrukturyzowany — w oparciu o formularz powiązany z treścią NPR.

Bazy danych.

Szczególne kategorie danych, które mogą mieć znaczenie z punktu widzenia konsultacji społecznych i które pozwalają na wzbogacenie wiedzy uczestników konsultacji, mogą być gromadzone w postaci baz danych dostępnych przez Internet. Możliwość samodzielnego dotarcia do danych nieco wyrównuje szanse w debacie — często możliwość dokonania porównań jest jedyną metodą odpowiedzi na pytanie, czy jest, mówiąc kolokwialnie, lepiej, czy gorzej. Jednym z podstawowych źródeł danych są instytucje statystyki publicznej (GUS i WUS). Tworzą one tak zwany Bank Danych Regionalnych — bazę danych, która za pomocą ponad 1000 parametrów opisuje gminy, powiaty i województwa w Polsce. Dla większości czytelników byłoby olbrzymim zaskoczeniem ustalenie jak wiele różnych danych jest gromadzonych. Część z nich udostępniana jest bezpłatnie na <http://www.stat.gov.pl/bdr/inf.htm>. Z wielu powodów niezwykle ważne mogą być porównania międzynarodowe. Kopalnią wiedzy z tego punktu widzenia jest EUROSTAT (<http://epp.eurostat.cec.eu.int>). EUROSTAT jest komórką Komisji Europejskiej i umożliwia bezpłatny dostęp do olbrzymiej wprost ilości danych. Paradoksalnie, szczegółowe informacje o Polsce czasem łatwiej jest znaleźć w EUROSTACIE niż na stronach GUS.

Wikipedia.

Innym ważnym narzędziem umożliwiającym bezpłatny dostęp do bardzo bogatych zasobów jest Wikipedia (www.wikipedia.org) — internetowa encyklopedia tworzona przez samych użytkowników. Wikipedia jest bardzo ciekawym fenomenem społecznym. Obecnie liczba haseł dostępnych w Wikipedii wynosi prawie 500 tysięcy, czyli więcej niż w słynnej *Encyclopaedia Britannica*. Polska wersja Wikipedii zawiera około 50 tysięcy haseł.

IX. Umocowanie mechanizmów konsultacji w polskim prawie

Dostarczanie informacji — udostępnianie informacji publicznych reguluje ustawa o dostępie do informacji publicznej, choć istnieją także przepisy szczególne, na przykład dotyczące informacji o środowisku czy archiwach publicznych. Na jej podstawie możliwe są dwie formy udostępniania informacji:

- na internetowych stronach publicznego teleinformatora — Biuletynu Informacji Publicznej,
- na wniosek zainteresowanego, przy czym nie musi on wykazywać interesu prawnego czy faktycznego, żądając informacji publicznej.

Poza formami przewidzianymi przez ustawę o dostępie do informacji publicznej najczęściej informacje są udostępniane na stronach internetowych urzędów (mniej sformalizowane niż obowiązkowy BIP), w trakcie konferencji prasowych, konferencji o charakterze debat, w ramach działań służb komunikacji społecznej urzędów, w wywiadach przedstawicieli urzędów, w ich materiałach informacyjnych, podczas dni otwartych, prezentacji urzędów itp. Zakłada się, że udostępnienie informacji następuje również w momencie przekazania dokumentu (zwłaszcza, gdy wcześniej nie miał charakteru publicznego) do konsultacji społecznej.

Petycje, skargi i wnioski — procedurę petycji, skarg i wniosków reguluje w polskim prawie ustawa kodeks postępowania administracyjnego (kpa). Normuje ona właściwość, zasady i tryb składania petycji, skarg i wniosków. Mogą one być składane w interesie publicznym, własnym lub innej osoby do organów państwowych i samorządowych, zarówno przez obywateli, jak i przez organizacje i instytucje społeczne. Definicja wniosku zawarta w kpa mówi, że jego przedmiotem mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy, zapobiegania nadużyciom, ochrony własności i lepszego zaspakajania potrzeb ludności. Pozwala zatem, aby wniosek był instrumentem partycypacji obywateli w funkcjonowaniu administracji publicznej. Kodeks normuje szczegółowo obowiązki organów władzy związane z załatwieniem wniosku. Skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.

Konsultacje — regulamin pracy Rady Ministrów stwierdza, że do projektu aktu normatywnego dołącza się uzasadnienie, obejmujące między innymi omówienie wyników konsultacji społecznej bądź dyskusji publicznej oraz informacje o przedstawionych wariantach i opiniach. Jeżeli, na podstawie odrębnych przepisów, projekt dokumentu rządowego podlega zaopiniowaniu lub uzgodnieniu z organami albo podmiotami, których zakresu działania dotyczy, obowiązek skierowania go do zaopiniowania lub uzgodnienia spoczywa na organie wnioskującym. Organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu dokumentu rządowego, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie oraz przewidywane skutki społeczne i ekonomiczne dokumentu, stopień jego złożoności oraz jego pilność, może zdecydować o skierowaniu projektu dokumentu do zaopiniowania przez inne organy administracji państwowej, organizacje społeczne lub inne zainteresowane instytucje. W określonych przypadkach istnieje ustawowy obowiązek takiego konsultowania.

Polskie przepisy w dość zróżnicowany sposób określają sposoby konsultowania projektów aktów normatywnych czy programów publicznych. Można wyróżnić kilka najbardziej charakterystycznych sytuacji:

- a) Przepis w miarę szczegółowo, choć nie zawsze precyzyjnie (nie w każdym przypadku jest to możliwe i wskazane), określa zasady i tryb (w tym terminy) konsultacji, jej przedmiot i postępowanie organu po ich zakończeniu (na przykład w ustawie z 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych czy w ustawie z tego samego dnia o organizacjach pracodawców). Najczęściej określonemu uprawnieniu do opiniowania dokumentów odpowiada jasno wyrażony obowiązek przeprowadzenia konsultacji.

- b) Przepis stwierdza jedynie, że określone środowisko społeczne czy organizacja ma prawo do opiniowania rozwiązań w zakresie swego przedmiotu zainteresowania. W innych wariantach używa się sformułowań „zajmowanie stanowiska w sprawach” lub „we wszystkich sprawach”, „przedkładanie opinii w sprawach”, „w zakresie” itp., dotyczących określonego rodzaju zagadnień. Przepisy te nie określają jednak zasad, terminów czy trybów konsultacji. W szczególności nie zawsze określonemu uprawnieniu danego środowiska odpowiada jasno skonkretyzowany obowiązek administracji. Ma on wtedy charakter dorozumiany, ale (także na podstawie orzecznictwa) nie można go podważać, gdyż wywodzić go można z ogólnych norm kompetencyjnych organów administracji publicznej i standardów demokratycznego państwa prawnego, w tym z reguły poprawnej legislacji.
- c) Przepis daje możliwość organowi administracji publicznej przeprowadzenia konsultacji w określonych sprawach. Decyzja należy do organu, który określa zasady i tryb takiej konsultacji.
- d) Przepis przewiduje prowadzenie konsultacji w ramach procedur działania ciał opiniodawczo-doradczych. Zasady konsultacji w tych ciałach mogą wynikać z ustawy, a szczegółowe tryby i terminy np. z wewnętrznych regulaminów tych instytucji.

W niektórych aktach prawnych uprawnienie do opiniowania dotyczy wyłącznie jednego rodzaju partnera społecznego. Istnieją jednak także akty, które mówią o uprawnieniach bardzo różnych środowisk — takim jest na przykład ustawa o Narodowym Planie Rozwoju.

Konsultacje elektroniczne — przeprowadzanie konsultacji społecznych coraz częściej, dzięki postępowi technik informatycznych, może być wykonywane szybko i wygodnie za pomocą komunikacji internetowej. Ta metoda umożliwia także łatwe opracowywanie zgłaszanych uwag czy udzielanie odpowiedzi. W praktyce funkcjonowania administracji publicznej w Polsce metoda ta staje się coraz bardziej powszechna. Na stronach internetowych różnych urzędów można znaleźć interaktywne formularze, pozwalające na zgłaszanie uwag do działań i zamierzeń jednostek administracji, których opis w formie dokumentów publikowany jest na urzędowych stronach www.

Jednak z punktu widzenia obowiązujących przepisów metody te nie pozwalają w tej chwili na składanie w pełni formalnie poprawnych oświadczeń woli (stanowiących dowód prawny), ze względu na niepełne jeszcze wdrożenie w Polsce zasad rządzących korzystaniem z tak zwanego podpisu elektronicznego. Ustawa z dnia 18 września 2001 roku o podpisie elektronicznym nakłada, co prawda, na organa władzy publicznej obowiązek umożliwienia odbiorcom wnoszenia podań i wniosków oraz **dokonywania innych czynności w postaci elektronicznej** (dotyczy to wszelkiej korespondencji), gdy przepisy prawa wymagają ich składania w określonej formie (na przykład w przypadku zgłaszania uwag przez partnerów społecznych), ale dopiero w terminie czterech lat od wejścia w życie ustawy, to jest od 16 sierpnia 2006 roku. Co prawda, możliwe jest wcześniejsze korzystanie z tego udogodnienia, ale wymaga to spełnienia co najmniej dwóch warunków:

- ze strony administracji — dostosowania i przygotowania procedur i infrastruktury informatycznej,
- ze strony podmiotów nieurzędowych — uzyskanie certyfikowanego przez uprawnione instytucje bezpiecznego podpisu elektronicznego.

W związku z tym konsultacje prowadzone wyłącznie za pomocą poczty elektronicznej nie mają w tej chwili pełnej doniosłości prawnej (tę mają formy tradycyjne), chyba że spełnione są powyższe warunki. Mogą jednak stanowić narzędzie usprawniające konsultacje i poszerzające krąg podmiotów, które chcą w konsultacjach uczestniczyć. Wydaje się zresztą, że w przypadkach publicznie ogłoszonych programów istotną wartość dla wiarygodności konsultacji ma sam zobowiązanie urzędu do odpowiedniego (równego, transparentnego itp.) traktowania zgłoszonych uwag. Mogą się jednak pojawić problemy w sytuacjach, w których na przykład u jakiegoś partnera społecznego nie dojdzie do zgodnego porozumienia w sprawie opinii, którą chce przekazać administracji. W związku z tym, dla celów prawnych, forma tradycyjna (papierowa z odręcznym podpisem) ma nadal charakter rozstrzygający. Wynika to zresztą ze zmienionych, w związku z wejściem w życie ustawy o podpisie elektronicznym, przepisów kodeksu cywilnego mówiących o składaniu oświadczeń woli.

Spotkania publiczne — możliwość ich organizowania wynika albo z ogólnej normy prawnej dającej organom administracji upoważnienie lub określającej ich obowiązek do współdziałania z różnymi środowiskami i partnerami społecznymi, albo też z zapisów prawnych, określających tryb publicznych posiedzeń instytucji konsultacyjnych oraz ich ciał wewnętrznych, na przykład zespołów roboczych czy problemowych. W niektórych przypadkach przepisy mówią wtedy o „posiedzeniach” tych gremiów, na przykład o posiedzeniach zespołów problemowych Trójstronnej Komisji, wojewódzkich komisji dialogu społecznego czy Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Generalnie rzecz biorąc, nie istnieją prawne przeszkody stosowania zróżnicowanych metod organizowania i prowadzenia spotkań publicznych, które omawiamy w *Przewodniku*. Powinny one jednak mieć charakter dyskusji, konsultacji, przedstawiania opinii, wypracowywania wspólnej opinii lub stanowiska, w tym także protokołu rozbieżności. Efektem takich spotkań mogą być opinie, ustalenia, a nawet porozumienia. Te formy ustaleń nie mogą jednak zastępować uprawnień decyzyjnych organów państwa, podejmowanych zgodnie z odpowiednimi procedurami prawnymi. Podobnie rzecz się ma w przypadku organów samorządu terytorialnego.

Specyficznym typem spotkań są **wysłuchania opinii publicznej** — zasadniczo nie istnieją przeszkody, aby organizować spotkania o charakterze wysłuchań z udziałem różnych środowisk społecznych i obywateli. Zasady prowadzenia takich dyskusji można określić decyzją organu, skierowaną do podległych jednostek organizacyjnych (na przykład departamentów), lub, w formie samozobowiązania, do partnerów społecznych. Wewnątrzresortowe czy wewnątrzurzędowe postępowanie legislacyjne także może zawierać reguły prowadzenia wysłuchań opinii publicznej.

Oczywiście zasady takich wysłuchań nie mogą naruszać istniejących przepisów, między innymi w zakresie:

- kompetencji organów państwowych,
- dostępu do informacji publicznej,
- kodeksu postępowania administracyjnego, zwłaszcza w zakresie stron postępowania czy skarg i wniosków,
- regulaminu prac rządu czy jednostek samorządu terytorialnego.

Ciała opiniodawczo-doradcze i konsultacyjne — jak pokazuje praktyka polskiej administracji, ciała doradcze, w których zasiadają partnerzy społeczni, powoływane są na podstawie ustaw, rozporządzeń, uchwał i zarządzeń mających umocowanie ustawowe, a nawet na podstawie decyzji niemających charakteru decyzji administracyjnych. Istnieją także ciała konsultacyjne utworzone w oparciu o porozumienie administracji publicznej z partnerami społecznymi. Na przykład w Ministerstwie Gospodarki i Pracy funkcjonują tak zwane trójstronne zespoły branżowe. Forma prawna wpływa oczywiście na sposób działania tych ciał, ich uprawnienia oraz uprawnienia ich członków. Niemniej jednak wszystkie te formy są prawnie dopuszczalne.

X. Specyfika konsultacji ze środowiskiem pozarządowym

Szukając partnerów do konsultacji warto się przyjrzeć porozumieniom organizacji oraz tak zwanej infrastrukturze trzeciego sektora, a zatem organizacjom, których celem jest wspomaganie innych organizacji. Trzeba tu wspomnieć o częstym nieporozumieniu, jakie pojawia się w szeregach administracji. Urzędnicy zainteresowani ułatwieniem procesu komunikacji namawiają (w tym nie ma nic złego) lub wręcz zmuszają (to jest karygodne) organizacje do zrzeszania się, stosując swoisty przymus federalizacji. Można usłyszeć różnego rodzaju pokrętne tłumaczenia: a to, że rozmawiać można wyłącznie z porozumieniami organizacji, a to, że organizacji jest za dużo i mają rozbieżne interesy itd. Dla wyznawców takiej praktyki mamy złą wiadomość. Organizacje reprezentują czasem rozbieżne interesy i nie jest to ich wadą, ale stanowi część ich natury i bogactwo, jakkolwiek niewygodne może to być dla administracji. Takie wymagania mogą doprowadzić do swoistej kartelizacji sektora pozarządowego. Sektor pozarządowy i owszem, powinien współdziałać i nawet zakładać formalne porozumienia. Proces ten musi mieć jednak charakter spontaniczny i organiczny i nie da się go zadekretować.

Jak dotrzeć z informacją do organizacji?

Jak dotrzeć z informacją do organizacji pozarządowych? Zakładamy, że administracja istotnie chce dotrzeć do szerokiej grupy organizacji, a nie, jak to często ma miejsce, jedynie do grupy organizacji wybranych. Warto pamiętać, że pewne obowiązki w tej dziedzinie nakłada ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. W art. 5 ust. 1 wymienia ona informację jako jedną z zasad współpracy. Warto przypomnieć, że artykuł ten stosuje się wprost nawet wtedy, gdy inne ustawy regulują w sposób specyficzny tryb dostępu do środków publicznych. Ustawa (w art. 13) bardzo precyzyjnie mówi o informacji w związku z ogłaszaniem konkursów — muszą być one ogłaszane z trzydziestodniowym wyprzedzeniem. Określony też jest w ustawie zakres informacji i miejsce, gdzie ma ona być dostępna.

Administracja, chcąc dotrzeć do organizacji pozarządowych, może korzystać z własnych narzędzi komunikacji oraz z ogólnie dostępnych kanałów informacyjnych. Może też — i powinna! — korzystać z wewnętrznego obiegu informacji, w którym uczestniczą organizacje. Mowa tu na przykład o często odwiedzanych przez organizacje stronach internetowych. Z całą pewnością jedną z nich jest portal organizacji pozarządowych www.ngo.pl. Posiada on sekcje branżowe i regionalne oraz tablice ogłoszeń. Każdy może bezpłatnie umieszczać tam informacje. To, jak się zdaje, dość atrakcyjny dodatek lub alternatywa dla ogłoszeń w mediach komercyjnych. Co prawda Internet na razie nie jest jeszcze medium powszechnie dostępnym, ale warto przypomnieć, że korzysta z niego w sprawach związanych z pracą organizacji około 80% NGOs w Polsce.

Umieszczanie adresowanych do organizacji pozarządowych informacji w portalu www.ngo.pl przez administrację szczebla centralnego i wojewódzkiego można by uznać za minimalny warunek jawności. Oczywiście istnieją też inne zasoby internetowe warte polecenia, związane z poszczególnymi typami organizacji. Warto wspomnieć, że ponad 25% organizacji prowadzi własne wydawnictwa i publikuje biuletyny (mówimy zatem o ponad 10 tys. wydawnictw), które umożliwiają stworzenie czegoś w rodzaju informacyjnej kaskady.

Administracja, tłumacząc się z biernej polityki informacyjnej, narzeka często na brak listy organizacji, do których mogłaby swoje informacje adresować. W portalu www.ngo.pl można znaleźć ogólnodostępną bazę danych KLON, z której można czerpać takie informacje.

Skoro mowa o informacji, to warto przypomnieć, że obowiązki w tej dziedzinie spoczywają nie tylko na administracji, ale też na samych organizacjach. Obowiązki te wynikają z przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w stosunku do organizacji pożytku publicznego (konieczność ogłaszania rocznych sprawozdań). Wynikają też z innych przepisów — na przykład z ustawy o fundacjach. Nie jest jasne, jak stosuje się przepisy o BIP w stosunku do organizacji pozarządowych — odczytywane literalnie oznaczałyby konieczność tworzenia BIP przez wszystkich odbiorców środków publicznych, a zatem przez dużą część organizacji.

Potrzeba informowania o swoich działaniach w przypadku wielu organizacji wynika z samej ich istoty, a nie wyłącznie z obowiązków zapisanych w prawie. Bardzo często do ich misji należy właśnie edukowanie opinii publicznej i przekonywanie do własnych działań. W odróżnieniu od administracji organizacje nie mogą się obyć bez wsparcia społecznego — kluczem do niego jest zaufanie do organizacji, a tego nie da się uzyskać bez rzetelnej informacji. Przy okazji warto przypomnieć, że informowanie o działaniach to coś więcej niż popularne kampanie społeczne, czasem przybierające propagandowy charakter. Zasada transparentności (jawności i przejrzystości) działań należy do Karty Zasad Organizacji Pozarządowych. Z tym nie jest niestety najlepiej. Dla przykładu, wedle ostrożnych szacunków jedynie co czwarta fundacja w Polsce wywiązuje się z obowiązku składania rocznych sprawozdań do odpowiednich ministerstw.

Co wynika z badań? Kontakty z administracją publiczną

	Nie mamy kontaktów	Mamy sporadyczne, bardzo rzadkie kontakty	Kontaktujemy się co pewien czas	Mamy częste, regularne kontakty	Utrzymujemy kontakty najistotniejsze z punktu widzenia celów organizacji	Chcielibyśmy mieć więcej kontaktów	Konflikt w ciągu ostatnich 2 lat
Urzędy i instytucje							
Rząd, instytucje państwowe na szczeblu centralnym	67,9	16,6	10,6	4,9	8,1	14,4	12,5
Samorząd regionalny (Urząd Marszałkowski)	46,3	23,4	19,7	10,5	17,5	31,2	11,5
Urząd Wojewódzki i jego agendy (np. WUP, ROPS)	52,3	24,2	15,9	7,6	9,8	21,3	9,6
Samorząd lokalny i jego agendy na szczeblu powiatu lub gminy	16,5	17,8	31,2	34,4	58,2	33,6	38,9
Instytucje odpowiedzialne za dystrybucję funduszy europejskich	75,9	10,4	9,6	4,1	3,6	30,8	1,8

W roku 2004 weszła w życie ustawa o działalności pożytku publicznego, która ustanowiła w odniesieniu do wszystkich organów administracji publicznej obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi, w tym w dwóch ważnych dla partycypacji społecznej formach, to jest w formie konsultacji projektów aktów prawnych oraz w formie tworzenia wspólnych, publiczno-społecznych ciał konsultacyjnych. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono także wymóg uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Takie programy funkcjonowały już od lat 90. w części jednostek samorządowych.

Współpraca z samorządem

Wedle informacji uzyskanych od samorządów wiemy o co najmniej 700 programach współpracy uchwalonych w 2004 roku. Niestety, od około połowy samorządów w Polsce nie udaje się wydobyć żadnych danych w tej sprawie. Informacje te próbowano bezskutecznie uzyskiwać na wiele sposobów

(badania ankietowe, dane zbierane przez wojewodów, wreszcie zapytanie w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej). Niemożność ich wydobycia sama w sobie jest ciekawą, ale smutną ilustracją „współpracy” w publikacji mówiącej o relacjach między administracją a obywatelami.

Z owych cokolwiek połowicznych informacji zebranych od samorządów dowiadujemy się, że:

- w 60% z nich istnieje osoba odpowiedzialna za współpracę z organizacjami pozarządowymi,
- 63% twierdzi, że w 2003 roku wspierało finansowo działania organizacji,
- 43% twierdzi, że między organizacjami a urzędem ma miejsce wymiana informacji,
- 24% samorządów twierdzi, że konsultuje z organizacjami projekty aktów prawnych,
- 15% powołuje wspólne zespoły o charakterze doradczym i problemowym.

XI. Aktywność organizacji pozarządowych

Czy jest z kim rozmawiać?

Można się zastanawiać, na ile same organizacje chcą zabierać głos w sprawach publicznych. Pewnych danych w tej sprawie dostarcza ostatnie badanie KLON (2004) przeprowadzone na reprezentatywnej próbie organizacji. Okazuje się, że ponad 40% poczuwa się do reprezentowania interesów swoich podopiecznych i członków. Ponad 30% organizacji twierdzi, że w ciągu ostatnich 2 lat uczestniczyło w różnego rodzaju debatach (czasem w sporach z administracją publiczną), konsultacjach lub nawet je organizowało. Dla ponad 11% jest to jedna z trzech najważniejszych form działań, a dla 1,6% organizacji jest to wręcz najważniejsza forma działania.

Formy działań	Procent organizacji, które prowadziły tę formę działań w ciągu ostatnich 2 lat	Procent organizacji, które wskazują daną formę jako jedną z 3 najważniejszych			
		na miejscu 1	na miejscu 2	na miejscu 3	w sumie
Bezpośrednie świadczenie usług członkom, podopiecznym lub klientom organizacji	71,0	55,2	5,3	3,3	63,8
Finansowe lub rzeczowe wspieranie osób indywidualnych	26,9	4,7	10,7	3,9	19,3
Reprezentowanie i rzecznictwo interesów członków, podopiecznych, klientów organizacji	41,6	7,9	13,7	6,5	28,1
Organizowanie debat, seminariów i konferencji na tematy ważne dla organizacji	38,9	6,8	10,5	5,5	22,8
Badania naukowe, zbieranie i przetwarzanie danych	12,1	1,5	2,0	2,3	5,8
Wydawanie czasopism, biuletynów, raportów itp. na tematy związane z misją organizacji	26,6	2,3	3,9	4,5	10,7
Mobilizowanie i edukowanie opinii publicznej dla poparcia działań organizacji, prowadzenie kampanii społecznych itp.	45,1	8,7	9,9	7,6	26,2
Rzecznictwo, działania lobbingowe, wpływanie na zmiany o charakterze systemowym, np. prace na rzecz zmiany prawa	11,8	0,8	1,7	1,6	4,1
Uczestniczenie w debatach (względnie sporach) z administracją publiczną różnych szczebli, np. uczestniczenie lub organizowanie, konsultacji społecznych, kampanii, protestów, petycji itp.	32,9	1,6	3,3	6,6	11,5

Animowanie współpracy między organizacjami lub instytucjami w Polsce (inicjowanie wspólnych akcji, spotkań, wymiana doświadczeń itp.)	35,7	2,2	5,2	5,8	13,2
Finansowe wspieranie projektów prowadzonych przez inne organizacje lub instytucje	12,6	1,8	1,7	1,4	4,9
Wspieranie innych organizacji pozarządowych i inicjatyw obywatelskich poprzez dostarczenie im informacji, poradnictwa, konsultacji, szkoleń lub innych form wsparcia	23,9	1,5	2,6	3,9	8
Animowanie współpracy międzynarodowej między instytucjami i organizacjami o podobnych celach	16,0	0,9	2,4	4,7	8

XI. Demokracja deliberatywna — między demokracją bezpośrednią a przedstawicielską

Co to jest „demokracja deliberatywna”? Kiedy możemy o niej mówić? Najkrócej rzecz ujmując, polega ona na tym, że zachęceni przez instytucje publiczne obywatele zapoznają się, dyskutują i ostatecznie po namyśle (czyli deliberacji) wyrażają swoje preferencje wobec konkurencyjnych wyborów w sprawach publicznych. Głosowanie, jeśli w ogóle, następuje tu po dogłębnym przedyskutowaniu wszystkich „za” i „przeciw”. Katalog spraw, które mogą być przedmiotem deliberacji, jest bardzo szeroki (na przykład wysokość lokalnych podatków, lokalizacja lotniska, gwarancje dostępności opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym, ale także kwestie tak fundamentalne, jak wykonywanie kary śmierci czy polityka zagraniczna kraju).

Formy deliberatywne udziału obywateli w podejmowaniu decyzji na ogół wymagają spełnienia kilku warunków. Oto najważniejsze z nich:

- Dostęp do obiektywnej, wyważonej informacji na temat proponowanych rozwiązań i ich konsekwencji.
- Otwarty program debaty — uczestnicy starają się wyrazić swój pogląd na przedmiot debaty, ale mogą dowolnie dyskutować szeroko kontekst postawionego przed nimi wyboru.
- Konieczna jest gwarancja odpowiedniej ilości czasu niezbędnego do dogłębnego zapoznania się z materiałami i przedyskutowania go przez uczestników debaty.
- Dyskusja musi być wolna od nacisków i manipulacji — organizując debatę trzeba zadbać o to, aby uczestnicy mieli rzeczywistą swobodę wypowiedzenia opinii. Na miejscu jest analogia do sytuacji, w jakiej powinni pracować ławnicy lub sędziowie.
- Dyskusja musi mieć charakter ustrukturyzowany. Na ogół potrzebne jest moderowanie. Reguły debaty powinny być dla wszystkich jasne (na przykład maksymalny czas wypowiedzi, odnoszenie się do kwestii merytorycznych, nieużywanie argumentów personalnych, troska o to, by każdy, kto tego chce, mógł zabrać głos w debacie).
- Udział reprezentatywnej grupy uczestników. Deliberacja jest jedną z metod ograniczenia problemu autoselekcji w debacie publicznej. Ważne jest, aby o sprawie nie mówili wyłącznie ci, którzy mają bezpośredni interes w jej rozstrzygnięciu. Jest to też metoda na wciągnięcie w debatę tych, którzy z powodu zniechęcenia nie uczestniczą na ogół w tradycyjnym mechanizmie wyborczym. Często dobór uczestników oparty jest na losowaniu próby reprezentatywnej, zgodnie z zasadami, jakie stosuje się w ilościowych badaniach opinii publicznej (warto przypomnieć, że metodę losowania stosowano w demokracji ateńskiej).
- Tradycyjne mechanizmy konsultacji oparte są na zbieraniu równoległych, skierowanych jednostronnie do administracji publicznej wiązek opinii. W deliberacji najważniejsze jest to, że jej uczestnicy przed sformulowaniem ostatecznej opinii dyskutują między sobą.

W praktyce deliberacja przybiera różne formy. Najbardziej popularne to:

1. Metoda *deliberative poll* (deliberatywne ustalenie preferencji opinii publicznej) — opracowana w USA i tam najbardziej popularna, choć obecnie jest już praktykowana w ok. 30 krajach, w tym w Wielkiej Brytanii i w Bułgarii. W największym skrócie wygląda ona tak: Najpierw formułuje się problem. Następnie opracowywane są materiały prezentujące możliwie bezstronnie dostępne rozwiązania. Materiały te dostarczane są wylosowanym uczestnikom z odpowiednim wyprzedzeniem, umożliwiającym im dogłębne zapoznanie się z nimi. Wiele wysiłku wkłada się w przekonanie wylosowanych osób do uczestnictwa w przedsięwzięciu. Uczestnicy spotykają się na 1–2 dni (jeśli to konieczne, zwraca się im koszty podróży oraz koszt pobytu na miejscu spotkania, czasem wypłacane jest skromne honorarium). Zebrani najpierw uczestniczą w sesji, której celem jest omówienie metody pracy. Potem dzieleni są na mniejsze grupy, w których odpowiednio wyszkoleni moderatorzy dbają o to,

aby dyskusja miała ustrukturyzowany charakter i aby wszystkim dać równe szanse na zabranie głosu (także tym osobom, które na ogół nie wypowiadają się publicznie). Grupy mogą zapraszać ekspertów lub decydentów, ale osoby te mają za zadanie odpowiadać na zadane pytania, a nie przekonywać czy indoktrynować. Następnie grupa po raz wtóry spotyka się na sesji plenarnej, gdzie może wysłuchać informacji o pracy innych grup i zadać pytania. Na koniec w procedurze tajnego głosowania zebrani wyrażają swoje preferencje. Ostateczny wynik nie jest wiążący dla władz. Siła werdyktu ma charakter zwyczajowy.

Ze względu na solidną metodologię samego procesu bardzo trudno jest podważyć jego polityczną wagę. Na ogół jest ona dodatkowo wzmocniona obecnością mediów (czasem to właśnie media są ich organizatorami, np. BBC w Wielkiej Brytanii czy Public Broadcasting Services w USA).

2. Technika *citizens juries* (sądy obywatelskie) — zaczęto ją stosować w USA i Niemczech w latach 70. Stamtąd trafiła do Hiszpanii, Palestyny, Wielkiej Brytanii i Holandii. Technika ta różni się od *deliberative poll* tym, że prowadzona jest w oparciu o znacznie mniejszą próbę — około 20 osób. Ich dobór ma charakter losowo-celowy, ale tu także idzie o zapewnienie reprezentatywności uczestników. Grupa pracuje razem na ogół 3–4 dni. Jej zadaniem jest nie tylko dokonanie głosowania, ale także przedstawienie pisemnego stanowiska; zazwyczaj ciężar przygotowania jego propozycji spoczywa na moderatorze. Istotną różnicą w stosunku do *deliberative poll* jest fakt, że sądy obywatelskie są na ogół „zamawiane” przez władze publiczne. Władze te, choć nie są związane wynikiem, to jednak czują się zobowiązane odnieść się publicznie do rezultatów pracy sądów obywatelskich. Przykłady problemów, których rozwiązania poszukiwano tą techniką: wpływ produkcji rolnej na jakość wody pitnej (Minnesota, USA 1984), ranking kandydatów do Senatu (USA 1992), reforma systemu ochrony zdrowia (USA 1993), reforma systemu transportu miejskiego (Hanower, Niemcy 1996), tworzenie szans na zatrudnienie (Lavenmouth, Wielka Brytania 1998), organizacja opieki dla nieuleczalnie chorych (Wallsal, Wielka Brytania 1996).

3. Szczególną formą łączącą w pewnym sensie obydwie opisane wyżej metody są tak zwane *planning cells* (komórki planujące). Metodę opracowano jeszcze w latach 70. na uniwersytecie w Wuppertalu (Niemcy). I w tym przypadku także, mimo że proces na ogół jest prowadzony przez niezależne instytucje badawcze, bywa zlecany przez administrację publiczną. Wielkość pojedynczej komórki na ogół nie przekracza 25 osób. Cały proces polega najczęściej albo na równoległej pracy wielu komórek (na przykład w różnych regionach), albo na rozłożonej w czasie serii spotkań tej samej grupy. W niektórych przedsięwzięciach bierze udział nawet do 500 osób.

XII. Załączniki

Załącznik A: Przestrogi dotyczące organizowania konsultacji

- Warto starać się uczynić z konsultacji część działań rutynowych, a nie działalność wyjątkową, wybijającą z rytmu.
- Konsultacje trzeba traktować serio i angażować się w nie wierząc, że przyniosą one pożytek dla proponowanych rozwiązań.
- Rozwiązania konsultować trzeba we właściwym czasie, odpowiednio wcześnie, kiedy możliwe są jeszcze ich modyfikacje i jest czas na uwzględnienie wyników konsultacji.
- Przed przystąpieniem do konsultacji konieczne jest jasne zdefiniowanie jej reguł i oczekiwań w stosunku do procesu.
- Umiejętność konsultacji doskonali się w miarę uczenia się instytucji. Aby taka nauka była możliwa, konieczna jest ocena procesu konsultacji.
- Proces nowocześnie prowadzonych konsultacji jest, szczególnie w Polsce, czymś nowym — warto więc przyglądać się jak to robią inni, szczególnie ci, którzy robią to od dawna. Doświadczenia polskie są ważne, warto jednak pamiętać, że dostępnych jest sporo poradników opracowanych w innych krajach (zob.: Załącznik F, Przydatna literatura).
- Warto zachować realizm — zarówno w oczekiwaniach w stosunku do środowisk, które uczestniczą w konsultacjach, jak i w ocenie własnych możliwości. Lepiej zacząć od czegoś mniejszego, ale wykonanego poprawnie, niż zaangażować się w proces, nad którym utraci się kontrolę.
- Organizując konsultacje trzeba zachować elastyczność i wyobraźnię. Istnieje wiele metod konsultacji — trzeba umieć dobierać je w zależności od okoliczności.
- W procesie konsultacji ważne jest dostosowanie języka do grup, które uczestniczą w procesie. W każdym jednak przypadku wskazane jest mówienie wprost i formułowanie pytań w jednoznaczny sposób.
- Konieczne jest poinformowanie uczestników konsultacji o tym, jak spożytkowane zostały zgłoszone przez nich uwagi. Informacja ta powinna mieć charakter ogólny, ujęty w formę sprawozdania z konsultacji. W zależności od zastosowanych metod można ją też wzbogacić informacją zindywidualizowaną, adresowaną do konkretnych środowisk lub instytucji uczestniczących w procesie.

Załącznik B: Wykaz najważniejszych ustaw i rozporządzeń dotyczących kwestii partycypacji

Poniższe przepisy prawne zawierają rozwiązania dotyczące:

- organizowania się grup społecznych w prawne formy działalności,
- form partycypacji społecznej oraz procedur prowadzenia konsultacji społecznych z różnymi organizacjami społecznymi, zarówno o charakterze ogólnym, jak i sektorowym,
- składu i funkcjonowania publicznych instytucji konsultacyjnych,
- uprawnień związanych z prawami i wolnościami konstytucyjnymi, mającymi znaczenie dla partycypacji społecznej.

Przepisy prawne dotyczące organizowania się grup społecznych i zawodowych w prawne formy działalności oraz uprawnień opiniodawczych i konsultacyjnych tych grup:

Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tekst jednolity Dz. U. nr 79 z 2001 r. z późn. zm.)

Ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. nr 79 z 1991 r. z późn. zm.)

Ustawa z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. nr 55 z 1991 r. z późn. zm.)

Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o związkach zawodowych rolników indywidualnych (Dz. U. nr 20 z 1989 r. z późn. zm.)

Ustawa z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz. U. nr 32 z 1982 r. z późn. zm.)

Ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (tekst jednolity Dz. U. nr 101 z 2002 r. z późn. zm.)

Ustawa z 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz zmianie innych ustaw (Dz. U. nr 88 z 2000 r. z późn. zm.)

Ustawa z 22 marca 1989 r. o rzemiośle (tekst jednolity Dz. U. nr 112 z 2002 r. z późn. zm.)

Ustawa z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. nr 35 z 1989 r. z późn. zm.)

Ustawa z 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz. U. nr 35 z 1989 r. z późn. zm.)

Ustawa z 16 września 1982 Prawo spółdzielcze (tekst jednolity Dz. U. nr 188 z 2003 r. z późn. zm.)

Ustawa z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jednolity Dz. U. nr 26 z 2000 r. z późn. zm.)

Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jednolity Dz. U. nr 46 z 1991 r. z późn. zm.)

Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. nr 5 z 2001 r. z późn. zm.)

Ustawa z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (tekst jednolity Dz. U. nr 123 z 2002 r. z późn. zm.)

Ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jednolity Dz. U. nr 123 z 2002 r. z późn. zm.)

Ustawa z 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (tekst jednolity Dz. U. nr 42 z 2002 r. z późn. zm.)

Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. nr 133 z 1997 r. z późn. zm.)

Ustawa z 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. nr 30 z 1989 r. z późn. zm.)

Ustawa z 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (tekst jednolity Dz. U. nr 41 z 1991 r. z późn. zm.)

Ustawa z 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (tekst jednolity Dz. U. nr 41 z 1991 r. z późn. zm.)

Ustawa z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. nr 8 z 1991 r. z późn. zm.)

Ustawa z 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (tekst jednolity Dz. U. nr 100 z 2001r. z późn. zm.)

Ustawa z 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. nr 73 z 2001 r. z późn. zm.)

Ustawa z 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. nr 49 z 2001 r. z późn. zm.)

Ustawa z 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (tekst jednolity Dz. U. nr 31 z 2001 r. z późn. zm.)

Ustawa z 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (tekst jednolity Dz. U. nr 9 z 2002 r. z późn. zm.)
Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jednolity Dz. U. nr 17 z 2001 r. z późn. zm.)

Przepisy normujące funkcjonowanie organów administracji publicznej i publicznych instytucji konsultacyjnych (o charakterze ogólnym):

Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity Dz. U. nr 159 z 2003 r. z późn. zm.)
Ustawa z 8 sierpnia o Radzie Ministrów (tekst jednolity Dz. U. nr 24 z 2003 r. z późn. zm.)
Uchwała Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin Rady Ministrów (Monitor Polski nr 13 z 2002 r. z późn. zm.)
Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. nr 98 z 2000 r. z późn. zm.)
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity Dz. U. nr 142 z 2001 r. z późn. zm.),
Ustawa o z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. nr 142 z 2001 r. z późn. zm.)
Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. nr 142 z 2001 r. z późn. zm.)
Ustawa z 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych oraz wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz. U. nr 100 z 2001 r. z późn. zm.)
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 22 lutego 2002 r. w sprawie wojewódzkich komisji dialogu społecznego (Dz. U. nr 17 z 2002 r.)
Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 lutego 2002 w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (Dz. U. nr 13 z 2002 r. z późn. zm.)
Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. nr 96 z 2003 r. z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 4 sierpnia 2003 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. nr 147 z 2003 r.)
Ustawa z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. nr 130 z 2001 r. z późn. zm.)

Przepisy dotyczące partycypacji społecznej w różnych dziedzinach polityki państwa oraz dotyczące sektorów publicznych instytucji konsultacyjnych:

Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. nr 116 z 2004 r. z późn. zm.)
Zarządzenie nr 11 Prezesa Rady Ministrów z 6 lutego 2004 r. w sprawie powołania Międzyresortowego Zespołu do przygotowania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013
Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80 z 2003 r. z późn. zm.)
Ustawa z 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. nr 12 z 1994 r. z późn. zm.)
Ustawa z 11 marca 2004 r. o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz. U. nr 42 z 2004 r. z późn. zm.)
Ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jednolity Dz. U. nr 208 z 2004 r.)
Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62 z 2001 r. z późn. zm.)
Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity (Dz.U. nr 86 z 2003 r.)
Ustawa z 7 września 1991 o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. nr 256 z 2004 r. z późn. zm.)
Ustawa z 12 września 1990 o szkolnictwie wyższym (tekst jednolity Dz. U. nr 24 z 2003 r. z późn. zm.)
Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. nr 15 z 2003 r. z późn. zm.)
Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. nr 64 z 2004 r.)

Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (Dz.U nr 123 z 1997 r. z późn. zm.)

Ustawa z 20 kwietnia o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99 z 2004 r.)

Ustawa z 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tekst jednolity Dz. U. nr 42 z 2002 r. z późn. zm.)

Przepisy dotyczące innych praw i wolności związanych z prawami i wolnościami konstytucyjnymi, mającymi znaczenie dla partycypacji społecznej:

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. nr 98 z 2000 r. z późn. zm.)

Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji i przyjmowania skarg i wniosków (Dz. U. nr 5 z 2002 r.)

Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112 z 2001 r. z późn. zm.)

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. nr 67 z 2002 r.)

Ustawa z 5 lipca 1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. nr 51 z 1990 r. z późn. zm.)

Ustawa z 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. nr 62 z 23 lipca 1999 r.)

Ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. nr 57 z 2003 r. z późn. zm.)

Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. nr 88 z 2000 r. z późn. zm.)

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 10 listopada 2000 r. w sprawie wykazu organizacji społecznych uprawnionych do działania przed sądem w imieniu lub na rzecz obywateli (Dz. U. nr 100 z 2000 r.)

Załącznik C: Najważniejsze instytucje publiczne o charakterze partycypacyjnym

Opracowano na podstawie analizy ustawodawstwa oraz „Informacji na temat działalności instytucji dialogu społecznego przy ministerstwach i urzędach centralnych” z lat 2002 i 2003, opracowanych przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

Poniżej wymienione instytucje, w skład których wchodzi zróżnicowani partnerzy społeczni, charakteryzują się następującymi cechami:

- powoływane są przez przepisy prawne o różnej pozycji w hierarchii źródeł prawa: ustawy, rozporządzenia, zarządzenia, uchwały, decyzje oraz w oparciu o porozumienia administracja publiczna — partnerzy społeczni;
- pełnią w stosunku do organów administracji publicznej i państwowych jednostek organizacyjnych różnego rodzaju funkcje o charakterze partycypacyjnym: opiniodawczą, doradczą, konsultacyjną, negocjacyjną, nadzorczą i monitorującą;
- w ich skład wchodzi reprezentacje środowisk działające w różnych formach prawnych: stowarzyszenia, związki zawodowe, organizacje pracodawców, izby gospodarcze, społeczno-zawodowe organizacje rolników, organizacje stowarzyszające jednostki samorządu terytorialnego oraz zawodowego, organizacje wyznaniowe, fundacje;
- oprócz wyżej wymienionych partnerów społecznych w skład części z nich wchodzi przedstawiciele organów administracji rządowej, uczelni wyższych, ekspertów, podmiotów gospodarczych i innych podmiotów; w niektórych przypadkach partnerzy społeczni pozostają w mniejszości;
- część z wymienionych instytucji ma złożoną strukturę — funkcjonują wewnętrzne zespoły problemowe, komisje, podzespoły;
- część z nich ma charakter trójstronny (skupia np. przedstawicieli rządu, związków zawodowych i organizacji pracodawców), część dwustronny (skupia np. przedstawicieli rządu i organizacji samorządowych), część zaś wielostronny (skupia wiele rodzajów zróżnicowanych partnerów społecznych). Skład ten wynika najczęściej z charakteru wypełnianych funkcji.

Szczegółowe informacje na temat kompetencji, składu oraz aktywności tych instytucji zawierają materiały:

„Informacje na temat działalności instytucji dialogu społecznego przy ministerstwach i urzędach centralnych” z lat 2002 i 2003, opracowane przez Ministerstwo Gospodarki Pracy Polityki Społecznej; K. W. Frieskie, P. Poławski, „Administracja publiczna: instytucje obywatelskiej partycypacji”, w: *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubin, Wyd. WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.

Wykaz obejmuje najważniejsze instytucje zasadniczo powołane na stałe i nie obejmuje ciał doradczych złożonych wyłącznie z przedstawicieli administracji publicznej i nauki.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów:

Rada Społeczna przy Prezesie Rady Ministrów

Ministerstwo Gospodarki i Pracy:

Trójstronna Komisja ds. Społeczno-Gospodarczych

Naczelna Rada Zatrudnienia

Komisja ds. Układów Zbiorowych Pracy

Trójstronny Zespół ds. Branży Energetycznej

Trójstronny Zespół ds. Społecznych Warunków Restrukturyzacji Hutnictwa

Trójstronny Zespół ds. Bezpieczeństwa Socjalnego Górników

Trójstronny Zespół ds. Społeczno-Gospodarczych, Restrukturyzacji i Przetwórstwa Siarki

Trójstronny Zespół ds. Przemysłu Lekkiego

Trójstronny Zespół ds. Społeczno-Gospodarczych Warunków Restrukturyzacji Zakładów Przemysłu Obronnego

Zespół ds. Przemysłu Metalowego

Okragły Stół Dialogu Społecznego na Rzecz Integracji Europejskiej

Rada Turystyki

Komitet Sterujący Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”

Komitet Sterujący Sektorowym Programem Operacyjnym Zintegrowanego Rozwoju Regionalnego 2004–2006

Komitet Monitorujący Sektorowy Program Operacyjny „Rozwój Zasobów Ludzkich”

Ministerstwo Polityki Społecznej:

Rada Działalności Pożytku Publicznego

Rada Pomocy Społecznej

Krajowa Rada Konsultacyjna ds. Osób Niepełnosprawnych

Ministerstwo Zdrowia:

Rada Społeczno-Zawodowa

Krajowy Zespół ds. Promocji Planowania Rodziny

Krajowa Rada Akredytacyjna Szkolnictwa Medycznego oraz Trybu Uzyskiwania Akredytacji

Ministerstwo Finansów:

Komitet Standardów Rachunkowości

Rada Celna

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji:

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego

Komisja Wspólna Rządu i Episkopatu

Zespół ds. Mniejszości Narodowych

Rada ds. Ratownictwa Ochotniczego

Ministerstwo Sprawiedliwości:

Rada Główna ds. Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym

Ministerstwo Nauki i Informatyzacji:

Krajowa Komisja Etyczna ds. Doświadczeń na Zwierzętach

Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu:

Rada Główna Szkolnictwa Wyższego

Krajowa Rada Oświatowa

Rada ds. Szkolnictwa Artystycznego

Rada ds. Bezpieczeństwa Imprez Masowych

Komisja Sportu Osób Niepełnosprawnych

Rada Krajoznawstwa i Turystyki Szkolnej

Rada ds. Kształcenia i Doskonalenia Kadr

Kultury Fizycznej

Rada ds. Edukacji Europejskiej

Komisja ds. Pożyczek i Kredytów Studenckich
Krajowa Rada Programu Leonardo da Vinci

Ministerstwo Środowiska:

Państwowa Rada Ochrony Przyrody

Krajowa Rada Gospodarki Wodnej

Rada Leśnictwa

Rada Geologiczna

Rada ds. Zrównoważonego Rozwoju

Komitet Sterujący ds. Funduszu ISPA

Komitet Sterujący ds. Funduszu Spójności

Komisja ds. Organizmów Genetycznie Zmodyfikowanych

Krajowa Komisja ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko

Krajowa Rada ds. Ekozarządzania

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi:

Rada Gospodarki Żywnościowej

Rada Programowa Krajowego Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich

Krajowy Komitet Sterujący ds. Programu SAPARD

Zespół — Komitet ds. Programu SAPARD

Komitet Sterujący Sektorowym Programem Operacyjnym „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”

Ministerstwo Infrastruktury:

Trójstronny Zespół ds. Kolejnictwa

Trójstronny Zespół ds. Żeglugi i Rybołówstwa Morskiego

Rada ds. Promocji Żeglugi Śródlądowej

Główna Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna

Polski Komitet Global Road Safety Partnership

Zespół roboczy przedstawicieli organizacji zrzeszających międzynarodowych przewoźników drogowych ds. współpracy z MI

Społeczny Zespół Ekspertów Obszar — Łączność

Ministerstwo Kultury:

Krajowa Rada Biblioteczna

Rada ds. Szkolnictwa Artystycznego przy Ministrze Kultury

Komisja ds. stypendiów przyznawanych osobom zajmującym się twórczością artystyczną, upowszechnianiem i ochroną dóbr kultury i ds. opiniowania wniosków z Funduszu Promocji Twórczości.

Ministerstwo Skarbu:

Trójstronny Zespół ds. Branży Chemicznej

Ministerstwo Spraw Zagranicznych:

Rada ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi

Ministerstwo Obrony Narodowej:

Pełnomocnik MON ds. Współpracy ze Związkami Zawodowymi

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej:

Narodowa Rada Integracji Europejskiej, w tym środowiskowe rady konsultacyjne ds.:

- samorządu terytorialnego
- środków masowego przekazu
- środowisk gospodarczych
- środowisk wiejskich
- organizacji pozarządowych
- młodzieży

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta:

Rada ds. Dobrych Praktyk Gospodarczych (dawniej Rada Ochrony Konkurencji i Konsumentów)

Krajowa Rada Rzeczników Konsumentów

Urząd ds. Uchodźców i Repatriantów:

Rada ds. Uchodźców

Urząd ds. Kombatantów oraz OsóbRepresjonowanych:

Rada ds. Kombatantów oraz Osób Represjonowanych

Zespół Konsultacyjno-Doradczy ds. Opieki Socjalnej i Zdrowotnej

Główny Inspektorat Ruchu Drogowego:

Zespół Konsultacyjno-Doradczy przy Głównym Inspektoracie Ruchu Drogowego

Urząd Zamówień Publicznych:

Kolegium Urzędu Zamówień Publicznych

Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty:

Rada Telekomunikacji

Rada Usług Pocztowych

Wyższy Urząd Górniczy:

Komisja Bezpieczeństwa Pracy w Górnictwie

Komisja ds. analizy stosowania przepisów prawa związanego z ruchem zakładów górniczych
Komisja ds. Szkoleń w GórnictwieRządowe Centrum Studiów Strategicznych:

Polski Komitet Rozwoju Przestrzennego Obszaru Morza Bałtyckiego VASAB 2010

Rada ds. koordynacji działań międzyresortowych w zakresie polityki ludnościowej

Główny Urząd Statystyki:

Rada Statystyki

Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego:

Rada Ubezpieczenia Społecznego Rolników

Agencja Rynku Rolnego:

Rada Agencji Rynku Rolnego

Komisja Porozumiewawcza ds. Mleka i Przetworów Mlecznych

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa:

Rada Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Zespół ds. współpracy z samorządami gminnymi i powiatowymi

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych:

Rada Nadzorcza Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Narodowy Fundusz Zdrowia:

Rada NFZ

Zakład Ubezpieczeń Społecznych:

Rada Nadzorcza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych

Polska Organizacja Turystyczna:

Rada Polskiej Organizacji Turystycznej

Komenda Główna Policji:

Komitet Doradczy Komendanta Głównego Policji

Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych:

Rada Archiwów Społecznych

Rada Dziedzictwa Archiwalnego

Inne:

Wojewódzkie komisje dialogu społecznego (przy urzędach wojewódzkich)

Wojewódzkie rady zatrudnienia (przy urzędach marszałkowskich)

Wojewódzkie komisje ds. oceny oddziaływania na środowisko

Rady oddziałów wojewódzkich NFZ

Powiatowe rady zatrudnienia (przy starostwach powiatowych)

Załącznik D: Lista osób odpowiedzialnych za kontakty z organizacjami pozarządowymi na poziomie centralnym i regionalnym

Urzędy centralne

Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu

00-918 Warszawa, Al. Szucha 25
Agnieszka Dybowska, p.o. dyrektor
tel.: (22) 629 63 59

Ministerstwo Obrony Narodowej

00-909 Warszawa, ul. Klonowa 1
tel.: (22) 845 59 03
fax: (22) 845 53 78 (sekretariat)
www.wp.mil.pl
Krzysztof Sikora, dyrektor Departamentu Wychowania i Promocji Obronności
tel.: (22) 826 18 67,
e-mail: k.sikora@wp.mil.pl

Ministerstwo Polityki Społecznej Departament Pomocy i Integracji Społecznej

00-513 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5
tel.: (22) 66 11 277
fax: (22) 661 02 76
Zuzanna Grabusińska, radca ministra
tel.: (22) 66 11 189
e-mail: zuzanna.grabusinska@mps.gov.pl

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

00-930 Warszawa, ul. Wspólna 30
tel.: (22) 623 23 39
fax: (22) 623 21 05
www.minrol.gov.pl
Daria Oleszczuk, podsekretarz stanu
tel.: (22) 625 16 01
e-mail: daria.oleszczuk@minrol.gov.pl

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

02-591 Warszawa, ul. Batorego 5
tel.: (22) 621 20 20, (22) 845 62 39
fax: (22) 622 79 73
www.mswia.gov.pl
Lech M. Nijakowski, starszy specjalista
tel.: (22) 601 72 18, 694 444 011
e-mail: nijakowski.l@mswia.gov.pl

Ministerstwo Sprawiedliwości, Departament Nadzoru nad Wykonaniem Orzeczeń

Marzena Kruk
e-mail: mkruk@ms.gov.pl

Ministerstwo Zdrowia

Warszawa, ul. Miodowa 15
tel.: (22) 634 90 00
Grażyna Kieljan, główny specjalista
tel.: (22) 634 94 45

Ministerstwo Polityki Społecznej, Biuro Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych

00-362 Warszawa, ul. Gałczyńskiego 4
tel.: (22) 826 96 73
fax: (22) 826 51 46
Katarzyna Duszczyk-Kunicka, referendarz
tel.: (22) 828 08 02
e-mail: katarzyna.duszczyk-kunicka@mps.gov.pl

Agencje rządowe**Agencja Nieruchomości Rolnych**

00-215 Warszawa, ul. Dolańskiego 2

tel.: (22) 635 80 09

fax: (22) 635 00 60

www.anr.gov.pl

Marek Zaremba, główny specjalista; Artur Gruszczyński, starszy specjalista

tel.: (22) 635 80 09

e-mail: mzaremba@anr.gov.pl;agrusczyński@anr.gov.pl**Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa**

00-175 Warszawa, ul. Jana Pawła II 70

www.arimr.gov.pl

Główny Inspektorat Sanitarny

00-238 Warszawa, ul. Długa 38/40

tel.: (22) 635 45 81

fax: (22) 635 61 94

Elżbieta Łeta, dyrektor departamentu

tel.: (22) 536 13 30

Główny Urząd Geodezji i Kartografii

00-926 Warszawa, ul. Wspólna 2

tel.: (22) 661 80 18

fax: (22) 621 29 73

www.gugik.gov.pl

Główny Urząd Statystyczny

00-925 Warszawa, Al. Niepodległości 208

tel.: (22) 608 32 44

Instytut Pamięci Narodowej — Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

00-839 Warszawa, Pl. Krasińskich 2/4/6

tel.: (22) 530 86 56

fax: (22) 530 90 52, (22) 530 90 87

www.ipn.gov.pl

Maria Dmochowska, doradca prezesa

tel.: (22) 581 85 32,

e-mail: michal.durakiewicz@ipn.gov.pl**Komenda Główna Państwa Straży Pożarnej**

00-914 Warszawa, ul. Podchorążych 38

tel.: (22) 523 39 00

fax: (22) 523 30 16

www.kgpsp.gov.pl

Janusz Jakubowski, radca Komendanta Głównego PSP

tel.: (22) 523 39 87

e-mail: jjakubowski@kgpsp.gov.pl**Komenda Główna Policji**

02-514 Warszawa, ul. Puławska 148/150

tel.: (22) 621 02 51

fax: (22) 601 26 70

www.policja.gov.pl

Roman Miśkiewicz, pełnomocnik Komendanta Głównego do kontaktów za stowarzyszeniami, organizacjami i fundacjami

tel.: (22) 601 29 72

e-mail: r.miskiewicz@policja.gov.pl**Komisja Papierów Wartościowych i Giełd**

00-950 Warszawa, Pl. Powstańców Warszawy 1

tel.: (22) 332 66 00

fax: (22) 332 66 02

www.kpwig.gov.pl

Miroslaw Kachniewski, dyrektor Sekretariatu KPWIG

tel.: (22) 332 66 01

e-mail: sks@kpwig.gov.pl**Krajowe Centrum ds. AIDS**

02-829 Warszawa, ul. Samsonowska 1

tel.: (22) 331 77 77

fax: (22) 331 77 76

www.aids.gov.pl

Magdalena Borowska, główny specjalista ds. programów

tel.: (22) 331 77 85

e-mail: programy@aids.gov.pl**Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych**

00-950 Warszawa, ul. Długa 6

tel.: (22) 831 32 06

fax: (22) 831 75 63

www.archiwa.gov.pl

Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

01-458 Warszawa, ul. Szańców 25

tel.: (22) 532 03 20

fax: (22) 836 81 66

www.parpa.pl

Adam Michalak, młodszy specjalista

tel.: (22) 532 03 62

e-mail: adam.michalak@parpa.pl

Państwowa Agencja Atomistyki

00-522 Warszawa, ul. Krucza 36
 tel.: (22) 628 27 22
 fax: (22) 629 01 64
 www.paa.gov.pl

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

00-828 Warszawa, Al. Jana Pawła II 13
 tel.: (22) 620 03 51
 www.pfron.org.pl

Polska Organizacja Turystyczna

00-928 Warszawa, ul. Chałubińskiego 4/6
 tel.: (22) 630 17 01
 fax: (22) 630 17 61
 www.pot.gov.pl

Rządowe Centrum Studiów Strategicznych

00-929 Warszawa, ul. Wspólna 4
 tel.: (22) 661 86 00
 fax: (22) 621 25 50
 www.RCSS.gov.pl

Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców

00-564 Warszawa, ul. Koszykowa 16
 tel.: (22) 601 41 80

Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych

00-926 Warszawa, ul. Wspólna 2/4
 tel.: (22) 661 81 11
 fax: (22) 661 90 73
 Krzysztof Skolimowski, dyrektor departamentu

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

00-95 Warszawa, Pl. Powstańców Warszawy 1
 tel.: (22) 556 08 00
 fax: (22) 826 61 25 (sekretariat Prezesa)
 www.uokik.gov.pl

Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej

00-950 Warszawa, Al. Niepodległości 188/192
 tel.: (22) 825 80 01
 fax: (22) 875 06 80
 www.uprt.pl
 Ewa Nizińska-Matysiak, p.o. dyrektor Gabinetu Prezesa
 tel.: (22) 825 10 33
 e-mail: ematysiak@uprp.pl

Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty

01-211 Warszawa, ul. Kasprzaka 18/20
 tel.: (22) 534 92 68
 fax: (22) 534 92 28
 www.urtip.gov.pl
 Izabella Wołłejko-Chwastowicz, p.o. naczelnik
 e-mail: i.chwastowicz@urtip.gov.pl

Urząd Służby Cywilnej

00-582 Warszawa, ul. Szucha 2/4
 tel.: (22) 694 70 16
 fax: (22) 694 66 36
 www.usc.gov.pl

Urząd Zamówień Publicznych

00-582 Warszawa, ul. Szucha 2/4
 tel.: (22) 458 77 77
 fax: (22) 458 77 00
 www.uzp.gov.pl

Wyższy Urząd Górniczy

40-956 Katowice, ul. Poniatowskiego 31
 tel.: (32) 251 14 71
 fax: (32) 251 48 84
 www.wug.gov.pl

Zakład Ubezpieczeń Społecznych — Centrala

00-701 Warszawa, ul. Czerniakowska 16
 tel.: (22) 623 30 00
 fax: (22) 642 90 02
 www.zus.pl

Urzędy Wojewódzkie, samorząd wojewódzki

Biuro Zarządzania Funduszami Europejskimi Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego

31-156 Kraków, ul. Basztowa 22
tel.: (12) 616 02 69
fax: (12) 421 39 22
www.malopolska.uw.gov.pl/mci
Jan Masłyk, kierownik Referatu Promocji i
Szkolenia
tel.: (12) 616 02 63
e-mail: jmas@malopolska.uw.gov.pl

Dolnośląski Urząd Wojewódzki

50-951 Wrocław, Pl. Powstańców Warszawy 1
tel.: (71) 340 63 00
fax: (71) 790 71 19
www.duw.pl
Aldona Andrulewicz, starszy inspektor
tel.: (71) 340 68 59
e-mail: a.andrulewicz@duw.pl

Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy

85-950 Bydgoszcz, ul. Jagiellońska 3
tel.: (52) 349 76 87
fax: (52) 349 76 82
Wiesława Burzych - kierownik Oddziału
Zabezpieczenia Społecznego, Dariusz Staliński -
inspektor wojewódzki
tel.: (52) 349 76 93, (52) 349 76 87
e-mail: spoleczny@uwoj.bydgoszcz.pl

Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie

20-914 Lublin, ul. Spokojna 4
tel.: (81) 742 43 14
fax: (81) 532 48 26
www.lublin.uw.gov.pl
Małgorzata Franc-Błażucka
tel.: (81) 742 42 70
e-mail: gfranc@lublin.uw.gov.pl

Łódzki Urząd Wojewódzki

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104
tel.: (42) 664 10 10
fax: (42) 664 10 40
Barbara Szczepańska, zastępca dyrektora
Wydziału Polityki Społecznej, współpraca z
Departamentem Pożytku Publicznego
tel.: (42) 664 20 02
e-mail: dps_lodz@o2.pl

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie

00-717 Warszawa, Pl. Bankowy 3/5
tel.: (22) 695 94 36
www.mazowieckie.pl
Anna Krupecka, starszy inspektor
tel.: (22) 695 66 21
e-mail: akrupecka@mazowieckie.pl

Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Wydział Środowiska i Rolnictwa

00-950 Warszawa, Plac Bankowy 3/5
tel.: (22) 695 67 02
fax: (22) 620 45 38

Opolski Urząd Wojewódzki

45-082 Opole, ul. Piastowska 14
Tel.: (77) 452 42 52
Fax: (77) 452 47 05
www.opole.uw.gov.pl
Wioletta Porowska, pełnomocnik wojewody
tel.: (77) 452 43 06, (77) 452 45 07

Pełnomocnik Wojewody Małopolskiego ds. Mniejszości Narodowych

Kraków, ul. Basztowa 22
Edward Słupik
tel.: (12) 616 04 09
e-mail: eslu@malopolska.uw.gov.pl

Podkarpacki Urząd Wojewódzki

35-959 Rzeszów Grunwaldzka 15
tel.: (17) 867 10 00
fax: (17) 867 19 50
www.rzeszow.uw.gov.pl

Podlaski Urząd Wojewódzki

15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3
tel.: (85) 743 94 75
fax: (85) 743 92 14
www.bialystok.uw.gov.pl
Marek Janusz Liberadzki, starszy inspektor
wojewódzki
tel.: 743 93 53
e-mail: mliberadzki@poczta.bialystok.uw.gov.pl

Pomorski Urząd Wojewódzki

80-810 Gdańsk, ul. Okopowa 21/27
tel.: (58) 30 77 287
fax: (58) 30 14 337
www.uw.gda.pl

Małgorzata Szady, inspektor wojewódzki w
Wydziale Polityki Społecznej

Śląski Urząd Wojewódzki

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25
tel.: (32) 207 77 77
fax: (32) 255 24 82
www.katowice.uw.gov.pl
Małgorzata Stępień, inspektor wojewódzki
tel.: (32) 207 78 28
sz01@katowice.uw.gov.pl

Świętokrzyski Urząd Wojewódzki

25-513 Kielce, ul. IX Wieków Kielc 3
tel.: (41) 342 12 22

Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki

10-575 Olsztyn, ul. Piłsudskiego 7/9
tel.: (89) 523 22 00
fax: (89) 535 18 81
www.uw.olsztyn.pl
Zbigniew Wytrażek, asystent wojewody ds.
kontaktów z organizacjami pozarządowymi
tel.: (89) 523 26 36
e-mail: zew@plusnet.pl

Wielkopolski Urząd Wojewódzki

61-713 Poznań, Al. Niepodległości 16/18
tel.: (61) 854 15 44
fax: (61) 854 15 44
www.poznan.uw.gov.pl
Danuta Resztak, inspektor wojewódzki
tel.: (61) 854 16 47
e-mail: analizy@poznan.uw.gov.pl

Małopolski Urząd Wojewódzki Wydział Polityki Społecznej

31-156 Kraków, ul. Basztowa 22
tel.: (12) 616 03 38
fax: (12) 616 04 24
Anna Tarnawska, kierownik Referatu Integracji
Społecznej
tel.: (12) 616 03 44
e-mail: atar@malopolska.uw.gov.pl

Wydział Środowiska i Rolnictwa Małopolskiego Urzędu w Krakowie

31-156 Kraków, ul. Basztowa 22
tel.: (12) 63 31 437
fax: (12) 633 18 33
www.malopolska.uw.gov.pl

Wydział Środowiska i Rolnictwa Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie

35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15
tel.: (17) 86 71 570
fax: (17) 86 71 969

Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki

70-502 Szczecin, Wały Chrobrego 4
tel.: (91) 430 32 43
www.uw.szczecin.gov.pl
Ewa Golińczak, inspektor wojewódzki;
Dobrosława Woś, inspektor

Urząd Marszałkowski w Łodzi Departament Spraw Społecznych

90-051 Łódź, Al. Piłsudskiego 8
tel.: (42) 663 34 94
fax: (42) 663 35 32
www.lodzkie.pl

Urząd Marszałkowski w Łodzi, Regionalne Centrum Polityki Społecznej

91-423 Łódź, ul. Solna 14
tel.: (42) 630 90 29
fax: (42) 630 90 24
www.reps.lodz.pl
Anna Mroczek, dyrektor
tel.: (42) 630 16 24, (42) 630 90 29
e-mail: reps-lodz@poczta.wp.pl

Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego

15-888 Białystok, ul. Wyszyńskiego 1
tel.: (85) 748 51 52
fax: (85) 748 51 51
Elżbieta Rajewska — Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej w Departamencie Zdrowia i
Polityki
tel.: (85) 744 70 22
e-mail: rajewska@op.pl

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego

50-411 Wrocław, Wybrzeże Słowackiego 12/14
tel.: (71) 374 90 00
fax: (71) 374 90 39
www.umwd.pl
Bogusław Szpytma, dyrektor Departamentu
Polityki Socjalnej
tel.: (71) 374 90 10
e-mail: boguslaw.szpytma@umwd.pl

Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego

03-472 Warszawa, ul. Brechta 3

tel.: (22) 597 91 00

fax: (22) 597 92 90

www.mazovia.pl

Tatiana Garstka, koordynator ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi

tel.: (22) 597 92 29

e-mail: t.garstka@mazovia.pl

Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego

45-082 Opole, ul. Piastowska 14

tel.: (77) 452 44 72

fax: (77) 456 53 33

www.umwo.opole.pl

Jerzy Krasnodębski, główny specjalista ds. współpracy

tel.: (77) 452 43 12

e-mail: j.krasnodebski@umwo.opole.pl

Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego

40-037 Katowice, ul. Ligonja 46

tel.: (32) 255 35 34

fax: (32) 256 42 76

www.silesia-region.pl

Przemysław Smyczek, kierownik zespołu zadaniowego ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi

tel.: (32) 204 84 80

e-mail: psmyczek@silesia-region.pl

Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego

25-516 Kielce, Al. IX Wieków Kielc 3

tel.: (41) 344 33 47

fax: (41) 344 52 65

www.sejmik.kielce.pl

Barbara Jakacka-Green, zastępca dyrektora Departamentu Zdrowia i Polityki Społecznej

tel.: (41) 342 12 42

e-mail: bjg@sejmik.kielce.pl

Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego

10-562 Olsztyn, Al. Piłsudskiego 7/9

tel.: (89) 534-95-25

fax: (89) 523 23 87

www.warmia-mazury.pl

Zbigniew Zawadzki, inspektor

tel.: (89) 535 24 29 w. 22, (89) 535 57 11

e-mail: dps@up.gov.pl

Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego

67-713 Poznań, Al. Niepodległości 16/18

Departament Rolnictwa, Geodezji i Kartografii

tel.: (61) 647 53 00

www.wielkopolska.mw.gov.pl

Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego

90-051 Łódź, ul. Piłsudskiego 8

tel.: (42) 663 30 00, -10, -11, -21

fax: (42) 663 30 02 -12

www.lodzkie.pl

Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego

35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

tel.: (17) 850 17 00

fax: (17) 850 17 01

www.podkarpackie.pl

Tadeusz Sosnowski, członek Zarządu

Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej

50-515 Wrocław, ul. Klimasa 46

tel.: (71) 334 56 46, (71) 334 56 48

fax: (71) 334 56 47

www.dops.wroc.pl

Agnieszka Pierzchalska, Mirosława Hamera

e-maile: a.pierzchalska@dops.wroc.pl;

m.hamera@dops.wroc.pl

Kuratorium Oświaty w Rzeszowie

35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

tel.: (17) 867 11 06, (17) 862 21 25

fax: (17) 867 19 54

www.ko.rzeszow.pl

Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi

90-608 Łódź, ul. Wólczańska 49

tel.: (42) 632 01 12

fax: (42) 630 20 77

www.wup.mm.com.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

65-364 Zielona Góra, ul. Kozuchowska 4

tel.: (68) 320 64 17, (68) 328 86 00

fax: (68) 328 86 01

www.wfosigw.zgora.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

71-323 Szczecin, ul. Solskiego 3

tel.: (91) 486 15 56

fax: (91) 486 15 57

www.wfos.szczecin.pl

Jacek Błądowski, specjalista

tel.: (91) 486 15 58 w.113

e-mail: sol@wfos.szczecin.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

20-442 Lublin, ul. Spokojna 7

tel.: (81) 53 217 64

fax: (81) 53 217 64

www.wfos.lublin.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie

Kraków, ul. Kanonicza 12

tel.: (12) 422 30 46

fax: (12) 422 30 46

www.wfos.karakow.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku

80-837 Gdańsk, ul. Straganiarska 24/27

tel.: (58) 305 56 31

fax: (58) 301 91 92

www.wfosigw-gda.pl

Danuta Grodzicka-Kozak, prezes Zarządu

tel.: (58) 301 91 92

e-mail: dkozak@wfosigw-gda.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach

40-035 Katowice, ul. Plebiscytowa 19

tel.: (32) 251 80 71 do 75

fax: (32) 251 04 06

www.wfosigw.katowice.pl

Teresa Wolniaczyk, kierownik Zespołu Ochrony Przyrody, Edukacji Ekologicznej i Profilaktyki Zdrowotnej

tel. (32) 251 80 71 do 75 (w. 151)

e-mail: t.wolniaczyk@wfosigw.katowice.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach

25-311 Kielce, ul. Św. Leonarda 7

tel.: (41) 366 15 12, 366 09 05

www.wfos.wm.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu

45-018 Opole, ul. Krakowska 53

tel.: (77) 453 76 11

fax: (77) 453 76 11

www.wfosigw.opole.pl

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu

Wrocław, ul. Krakowska 36/38

tel.: (71) 343 95 88

fax: (71) 342 63 49

www.fos.wroc.pl

Janina Orzechowska, Małgorzata Rusak, Alicja

Nowakowska, Jolanta Szczepańska — Zespół

Obsługi Wniosków

tel.: (71) 343 95 88

e-mail: poczta@fos.wroc.pl

Kujawsko-Pomorski Oddział Wojewódzki NFZ

85-071 Bydgoszcz, Al. Mickiewicza 15

tel.: (52) 325 27 00

fax: (52) 325 27 09

www.nfz-bydgoszcz.pl

Lubuski Oddział Wojewódzki NFZ

68-057 Zielona Góra, ul. Podgórna 9B

tel.: (68) 32 87 600

fax: (68) 328 76 57

www.nfz-zielonagora.pl

Jolanta Sadowska, naczelnik wydziału

tel.: (68) 328 76 37

e-mail: j.sadowska@nfz-zielonagora.pl

Małopolski Oddział Wojewódzki NFZ

31-053 Kraków, ul. Ciemna 6

tel.: (12) 298 81 00

fax: (12) 430 64 40

www.nfz-krakow.pl

Ewa Sadowska, kierownik komórki społecznej

e-mail: e.sadowska@nfz-krakow.pl

Lubelski Oddział Wojewódzki NFZ

20-124 Lublin, ul. Szkolna 16

tel.: (81) 531 05 04

fax: (81) 531 05 28

www.nfz-lublin.pl

Opolski Oddział Wojewódzki NFZ

45-315 Opole, ul. Głowacka 37

tel.: (77) 402 01 02

fax: (77) 457 69 79

www.nfz-opole.pl**Zachodniopomorski Oddział Wojewódzki NFZ**

71-470 Szczecin, ul. Arkońska 45

tel.: (91) 425 10 00

fax: (91) 425 11 88

www.nfz.szczecin.pl**Podkarpacki Oddział Wojewódzki NFZ**

35-032 Rzeszów, ul. Zamkowa 8

tel.: (17) 860 41 00

fax: (17) 860 42 28

www.nfz-rzeszow.pl**Podlaski Oddział Wojewódzki NFZ**

15-042 Białystok, ul. Pałacowa 3

tel.: (85) 745 95 31

fax: (85) 745 95 39

www.nfz-bialystok.pl

Urszula Łapińska, kierownik

tel.: (85) 745 95 05

e-mail: ulapinska@nfz-bialystok.pl**Pomorski Oddział Wojewódzki NFZ**

80-844 Gdańsk, Podwale Staromiejskie 69

tel.: (58) 321 85 18

fax: (58) 321 85 15

www.nfz-gdansk.pl**Śląski Oddział Wojewódzki NFZ**

02-390 Katowice, ul. Kossutha 13

tel.: (32) 735 17 00

fax: (32) 252 84 13

Świętokrzyski Oddział Wojewódzki NFZ

25-025 Kielce, ul. Jana Pawła II 9

tel.: (41) 343 03 24

fax: (41) 343 04 90

www.nfz-kielce.pl**Warmińsko-Mazurski Oddział Wojewódzki NFZ**

10-561 Olsztyn, ul. Żołnierska 16

tel.: (89) 533 96 75

fax: (89) 533 96 70

www.nfz-olsztyn.pl

Małgorzata Tubis, kierownik biura dyrektora

tel.: (89) 532 74 12

Wielkopolski Oddział Wojewódzki NFZ

60-309 Poznań, ul. Grunwaldzka 158

tel.: (61) 850 60 09

fax: (61) 850 60 06

www.nfz-poznan.pl

Załącznik E: Konsultacje społeczne w ramach rządowej procedury „Ocena skutków regulacji”

*Opracowano na podstawie Uchwały RM z 19 marca 2002 r. „Regulamin prac Rady Ministrów”, MP nr 13 z 2002 r. z późn. zm., oraz dokumentu przygotowanego w ramach prac Zespołu Międzyresortowego ds. Jakości Regulacji Prawnych „Metodologiczne podstawy oceny skutków regulacji”:
http://www.mpips.gov.pl/pliki_do_pobrania/6609_13_1603_osr_metodologia.doc*

Czym jest ocena skutków regulacji (OSR)?

Rola konsultacji z różnymi grupami społecznymi jest uwzględniona przy ocenie skutków regulacji (OSR), którą przewiduje regulamin polskiego rządu jako element rządowego procesu legislacyjnego. Filozofia OSR stała się podstawą procesu doskonalenia przepisów, który w krajach OECD nazwano reformą regulacji. Podstawowym celem OSR jest zapewnienie, aby korzyści powstałe wskutek wdrażania działań regulacyjnych stanowiły uzasadnienie dla poniesionych kosztów.

Systemem oceny skutków społeczno-gospodarczych objęte są akty normatywne przygotowywane przez członków RM i inne organy administracji rządowej, jeżeli podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw lub Monitorze Polskim. Zgodnie z regulaminem pracy RM projekty aktów normatywnych opracowują członkowie RM oraz szef Kancelarii Prezesa RM. Za OSR odpowiada organ wnioskujący. Ocena tych skutków dokonywana jest przed opracowaniem aktu normatywnego. Wyniki oceny należy przedstawić w odrębnej części uzasadnienia do projektu regulacji. Koordynację sporządzania ocen skutków społeczno-gospodarczych regulacji zapewnia Rządowe Centrum Legislacji (RCL). Sporządzanie ocen skutków społeczno-gospodarczych należy do zadań Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (RCSS).

Konsultacje społeczne jako wymóg OSR

Projekt regulacji według zasad OSR poddawany jest dyskusji społecznej, w której wszystkie zainteresowane strony mają dostęp do projektu i OSR, z uwzględnieniem wymogów ochrony informacji niejawnych. Metodologia OSR w zakresie konsultacji społecznych zakłada, że:

- rozwój demokracji oraz wzrost poziomu wykształcenia społeczeństw sprawił, że pragną one aktywnie uczestniczyć w tworzeniu przepisów, które bezpośrednio ich dotyczą;
- konsultacje stanowiąc mogą istotne źródło informacji o kosztach i korzyściach projektowanego aktu normatywnego, a z drugiej strony pozwalają na wczesnym etapie ocenić stopień akceptacji dla projektu;
- im wyższy stopień społecznej akceptacji regulacji, tym niższe koszty jej wdrażania (koszty zapewnienia jej przestrzegania);
- należy dążyć do prowadzenia konsultacji z partnerami społecznymi na jak najwcześniejszym etapie opracowywania aktów normatywnych, nawet jeszcze na etapie podejmowania decyzji o wyborze sposobu realizacji zamierzonego celu (może się okazać, że istnieje alternatywa dla projektowanej regulacji);
- zakres prowadzonych konsultacji powinien być w miarę możliwości jak najszerszy, a obowiązek konsultowania z partnerami społecznymi wynikający z ustaw stanowi jedynie minimum, które powinno być rozszerzane;
- przy ustalaniu listy podmiotów, którym należy przekazywać projekt do zaopiniowania, należy uwzględniać w szczególności grupy podmiotów, na które będzie oddziaływać projektowany akt normatywny;
- istotnym i praktycznym sposobem zasięgnięcia opinii podmiotów zainteresowanych jest umieszczanie projektów aktów normatywnych na stronach internetowych organu wnioskującego;

- wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych po ich zakończeniu należy przedstawić w OSR. Brak przeprowadzenia konsultacji społecznych wymaga każdorazowo uzasadnienia przez organ wnioskujący (umieszczenia odpowiednich informacji w OSR).

Według OSR każda decyzja dotycząca wprowadzenia regulacji oddziałuje na szereg podmiotów. Nie oznacza to jednak, że zawsze wszystkie grupy podmiotów muszą być uwzględniane w konkretnej ocenie. Uwzględniać należy te podmioty, które w istotnym zakresie partycypują w korzyściach bądź ponoszą znaczące koszty. Celem analizy powinno być bowiem ustalenie, które z nich ponoszą koszty, a które uzyskują korzyści, ponieważ najczęściej są to różne grupy podmiotów. OSR wyróżnia m.in. sektor instytucji niekomercyjnych jako ten, który powinien być konsultowany. Obejmuje on:

- organizacje społeczne,
- partie polityczne,
- organizacje związków zawodowych,
- stowarzyszenia,
- fundacje,
- jednostki organizacji wyznaniowych.

Według dokumentu „Metodologiczne podstawy OSR”, przyjętego przez rząd, konsultacje społeczne tradycyjnie rozumiane są jako konsultacje ze związkami zawodowymi i pracodawcami. Jednak z punktu widzenia OSR szczególnie istotne jest prowadzenie konsultacji nie tylko z tradycyjnymi partnerami społecznymi, lecz także z podmiotami będącymi bezpośrednimi adresatami projektu regulacji, podmiotami, których interesów i praw regulacja dotyczy (nawet, jeżeli nie są bezpośrednio adresatami regulacji), a także z podmiotami występującymi na mocy przyznaných im przez prawo uprawnień i w granicach ich działalności statutowej w obronie określonych interesów zbiorowych (podatnika, konsumenta, obywatela). Tak rozumiane konsultacje społeczne mogą być istotnym źródłem informacji o przewidywanych kosztach i korzyściach projektowanych regulacji. Przyjęte przez RM „Zasady dialogu społecznego” traktują konsultacje z partnerami społecznymi tylko jako jeden z elementów tego dialogu, obok dialogu z samorządem zawodowym, samorządem terytorialnym oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Proceduralne obowiązki organów rządowych w zakresie konsultacji społecznych, wynikające z OSR

Regulamin pracy RM nie przesądza jednoznacznie momentu przeprowadzenia konsultacji społecznych, pozostawiając wybór formy, trybu i czasu prowadzenia tych konsultacji wnioskodawcy (z zastrzeżeniem przepisów ustaw szczególnych). Organ wnioskujący przygotowuje i przekazuje do zaopiniowania partnerom społecznym i innym podmiotom, na które oddziałuje projektowana regulacja, projekt aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem, którego odrębną część stanowi OSR. Według „Regulaminu prac RM” i „Metodologicznych podstaw OSR”:

1. Organ wnioskujący przekazuje RCL oraz RCSS projekt aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem (w tym OSR) i załączoną listą podmiotów (w tym partnerów społecznych), którym przekazano projekt do opiniowania.
2. RCL opiniuje zakres przeprowadzonej oceny i zakres konsultacji społecznych (kompletność listy podmiotów opiniujących projekt regulacji) i przekazuje opinię organowi wnioskującemu.
3. Organ wnioskujący sporządza syntetyczne zestawienie opinii otrzymanych od podmiotów biorących udział w opiniowaniu dokumentu. Wyniki przeprowadzonych konsultacji po ich zakończeniu należy przedstawić w ocenie skutków regulacji.

4. Organ wnioskujący przygotowuje projekt aktu normatywnego wraz z uzasadnieniem (w tym OSR), z uwzględnieniem zgłoszonych uwag i opinii, a następnie przekazuje projekt członkom RM (do rozpatrzenia) i RCL (do uzgodnień międzyministerialnych).
5. W przypadku projektów o szczególnej doniosłości społecznej, ekonomicznej lub prawnej organ wnioskujący ma obowiązek wystąpić z wnioskiem do szefa Kancelarii Prezesa RM albo sekretarza RM bądź prezesa RCL o skierowanie projektu do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie RM.

Załącznik F: Przydatna literatura

- Barker A., *Prowadzenie zebrań*, Bellona, Warszawa 2001
- Black S., *Public relations*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999
- Bolesta-Kukulka K., *Decyzje menedżerskie* (część: „Metody pozyskiwania akceptacji dla decyzji menedżerskich”), PWE, Warszawa 2003
- Catt H., *Democracy in practice* (rozdział 3.: „Participatory democracy”), Routledge 1999
- Dobek-Ostrowska B., *Podstawy komunikowania społecznego*, Astrum, Wrocław 1999
- Frieskie W., Poławski P., „Administracja publiczna: instytucje obywatelskiej partycypacji”, w: *Dobre państwo*, red. Kieżun W., Kubin J., Wyd. WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004
- Goban-Klas T., *Public relations czyli promocja reputacji*, Bussiness Press, Warszawa bdw.
- Gronbeck B. E., German K., Ehninger D., Monroe A. H., *Zasady komunikacji werbalnej* (rozdział: „Jak zrozumieć publiczność”), Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2001
- How to Consult Your Users*, London 1996
- „Informacja na temat instytucji dialogu społecznego przy ministerstwach, urzędach centralnych oraz państwowych jednostkach organizacyjnych”, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003
- „Informacja na temat instytucji dialogu społecznego przy ministerstwach, urzędach centralnych oraz państwowych jednostkach organizacyjnych”, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, marzec 2004
- Jak wziąć się do dzieła. Przewodnik dla obywateli*, FRDL, Warszawa 1996
- Jefremienko M., *Proszę o głos*, Warszawa 1998
- „Kodeks dobrych praktyk uczestników wojewódzkich komisji dialogu społecznego”, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, kwiecień 2004
- Loffer E., „Governance and government: networking with external stakeholders”, w: *Public Management and Governance*, red. Bovaird T., Loffler E., Routledge 2003
- Martin S., „Engaging with citizens and other stakeholders”, w: *Public Management and Governance*, red. Bovaird T., Loffler E., Routledge 2003
- Marczewska-Rytko M., *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, UMCS, Lublin 2001
- Mclaverty P., „Toward a model of public participation”, w: *Participation Beyond the Ballot Box*, red. Khan U., UCL Press 1999
- Pankowski R., „O sztuce debatowania”, opracowanie Stowarzyszenia Szkoły Liderów w Warszawie, bdw.
- Peters B. G., *The Future of Governing: Four Emerging Models* (rozdział: „The Participatory State”), University Press of Kansas 1996
- Pierre J., „Public Consultation and Citizen Participation: Dilemmas of Policy Advice”, w: *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms*, red. Peters B. G., Savoie D. J., Canadian Center for Management Development 1998
- Pilczyński J., „Przepis na dobre prawo (przesłuchania publiczne)”, „Rzeczpospolita”, 27 października 2004
- Proctor T., *Twórcze rozwiązywanie problemów*, GWP, Gdańsk 2002
- „Reforma procesu stanowienia prawa”, Zeszyty BRE Bank–CASE 2004, nr 72, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych
- Robinson M., *Grupowe rozwiązywanie problemów*, PWE, Warszawa 2005

- Rossell S., *Governing in an Information Society*, Institute for Research on Public Policy, Ottawa 1992
- The State in the Changing World. World Development Report 1997*, The World Bank, Oxford University Press 1997
- Sterne P., Zagon S., *Public Consultation Guide. Changing the Relationship Between Government and Canadians*, Canadian Centre for Management Development 1997
- Stone D., *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, W.W. Horton & Company 1997
- Supińska J., „O skutecznym rad sposobie”, w: „Polityka Społeczna” 2001, nr 5
- Szahaj A., „Racjonalizm, technokratyzm i śmierć polityki”, w: *Rozum a porządek społeczny*, red. Miklaszewska A., Kraków 2002
- Śpiewak P., *Obietnice demokracji* (rozdział: „Demokracja partycypacyjna”), Prószyński i S-ka, Warszawa 2004
- Turner M., Hume D., *Governance, Administration and Development. Making the State Work*, Macmillan 1997
- The World Bank Participation Source Book*, The World Bank 2001
- „Zasady dialogu społecznego”, dokument główny, Rada Ministrów, październik 2002
- „Zasady tworzenia programów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2004